BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Landtag der Freien Hansestadt Bremen
Haus der Bürgerschaft | Am Markt 20 | 28195 Bremen

Landtag
21. Wahlperiode

Drucksache 21/2041

29. September 2026

Mitteilung des Senats

Bericht zur Haushaltslage gemäß § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz - Stabilitätsbericht 2026 -

Mitteilung des Senats
an die Bürgerschaft (Landtag)
vom 29. September 2026

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz (Stabilitätsbericht 2026) mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Beschlussempfehlung:

Kenntnisnahme.

Anlage(n):
1. ANLAGE_Stabilitätsbericht Bremen

Freie
Hansestadt
Bremen

BERICHT
zur Haushaltslage
gemäß § 3 Abs. 2 Stabilitätsratsgesetz
– Stabilitätsbericht 2026 –

Der Senator für Finanzen

1. Zweck des Berichts

Gemäß § 3 Abs. 2 des Stabilitätsratsgesetzes (StabiRatG) berät der Stabilitätsrat „jährlich über die Haushaltslage des Bundes und jedes einzelnen Landes“ auf Grundlage von Berichten der jeweiligen Gebietskörperschaften. Die Berichte sollen einerseits die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen und andererseits vom Stabilitätsrat näher bestimmte Kennziffern darstellen, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen kann. Die Freie Hansestadt Bremen legt im Folgenden hierfür den Bericht zur Haushaltslage (Stabilitätsbericht) 2026 vor.

2. Bericht über die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen

Seit dem Jahr 2020 gilt für die Länder das Netto-Neuverschuldungsverbot des Artikels 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG) in seiner näheren landesrechtlichen Ausgestaltung. Seit der Änderung des Grundgesetzes aus dem März 2025 gilt gemäß dem novellierten Art. 109 Abs. 3 Satz 6 GG diese Vorgabe als erfüllt, solange die Gesamtheit der Länder eine Netto-Neuverschuldung von höchstens 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes einhält.

Die Überprüfung der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben obliegt den jeweils zuständigen Parlamenten, Rechnungshöfen und Gerichten der Länder; zugleich überprüft nach Artikel 109a Abs. 2 GG auch der Stabilitätsrat die Einhaltung der Vorgaben. Hierzu hat der Gesetzgeber in § 6 Abs. 1 StabiRatG festgelegt, dass der Stabilitätsrat die Einhaltung des Artikel 109 Abs. 3 GG durch den Bund und jedes einzelne Land für das abgelaufene, das laufende und das darauffolgende Jahr prüft. Der Stabilitätsrat hat beschlossen, dass ein Bestandteil der Prüfungsgrundlagen die nach dem jeweiligen Landes- bzw. Bundesrecht maßgeblichen Haushaltsdaten sind und dass jedes Land bzw. der Bund diese Daten in ihren Stabilitätsberichten ausweisen.

Die nachstehende Tabelle weist die Konformität des Haushaltsabschlusses 2025 sowie der Soll-Werte für die Jahre 2026 und 2027 mit den verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen nach. Die Soll-Werte 2026/27 entsprechen den Entwürfen der jüngst vom Senat eingebrachten Nachtragshaushalte.

Maßgebliche Messgröße zur Einhaltung des bislang geltenden Netto-Neuverschuldungsverbots in der Freien Hansestadt Bremen ist gemäß Art. 131a der Bremischen Landesverfassung in Verbindung mit den näheren Vorgaben der §§ 18 ff. der Landeshaushaltsordnung die strukturelle Nettokreditaufnahme. Sie entspricht der haushaltsmäßigen Nettokreditaufnahme, die um finanzielle Transaktionen und konjunkturelle Einflüsse im Wege einer Konjunkturkomponente bereinigt wird. Zur Einhaltung der Vorgaben der Landesverfassung darf die strukturelle Nettokreditaufnahme – gegebenenfalls unter Berücksichtigung eines von der Bremischen Bürgerschaft festgestellten Ausnahmetatbestandes – höchstens dem nach einem Bundesgesetz gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 7 des Grundgesetzes festgelegten Wert entsprechen.

Aufgrund der näheren Vorgaben des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 des Grundgesetzes errechnet das Bundesministerium der Finanzen die zulässige strukturelle Kreditaufnahme für jedes einzelne Land. Für die Freie Hansestadt Bremen ergeben sich hieraus folgende zulässige strukturelle Nettokreditaufnahmen: rd. 148,7 Mio. Euro im Jahr 2025, rd. 146,6 Mio. Euro im Jahr 2026 und rd. 149,2 Mio. Euro im Jahr 2027.

In allen drei betrachteten Jahren bleibt die realisierte bzw. geplante strukturelle Nettokreditaufnahme deutlich hinter der zulässigen strukturellen Nettokreditaufnahme zurück.

Tabelle 1: Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen
Stadtstaat Bremen; in Mio. €

	IST 2025	Plan 2026	Plan 2027
Nettokreditaufnahme	**143**	**347**	**217**
+ Saldo der finanziellen Transaktionen	-129	-23	-23
+ Konjunkturkomponente	-241	-258	-127
Strukturelle Nettokreditaufnahme	**-227**	**67**	**67**

Im Ist des Jahres 2025 kommt es im Saldo zu einer deutlich negativen Nettokreditaufnahme, also einer Netto-Tilgung, von 227 Millionen Euro. Grund für diesen positiv hervorstechenden Abschluss ist eine Sondertilgung von Krediten, die zur Unterstützung des Stahlwerks zur Umstellung auf klimaneutrale Produktion aufgenommen worden waren und nach der Entscheidung der Konzernleitung, die Umstellung zunächst nicht vorzunehmen, zurückflossen. Insoweit handelt es sich um einen Einmaleffekt. Für die Jahre 2026/27 sehen die Haushalte dann wieder eine geringe strukturelle Nettokreditaufnahme vor, die aber um jeweils rd. 80 Mio. Euro unter dem zulässigen Höchstwert bleibt. Die verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen werden somit in allen drei Betrachtungsjahren eingehalten.

3. Bericht über die Haushaltslage und -entwicklung

Gemäß § 4 Abs. 2 StabiRatG wird auf Grundlage der vom Stabilitätsrat näher bestimmten Kennziffern und Schwellenwerte sowie einer standardisierten Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung ermittelt, ob Hinweise für eine drohende Haushaltsnotlage vorliegen, welche eine Prüfung durch den Stabilitätsrat auslösen.

Zur näheren Bestimmung dieser Kennziffern hat sich der Stabilitätsrat in Anlehnung an die im Jahr 1992 vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Systematik für ein Kennziffern-Set aus Finanzierungssaldo je Einwohner, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Quote sowie Schuldenstand je Einwohner entschieden. Der je Kennziffer maßgebliche Schwellenwert, dessen Nichteinhaltung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweist, wird im Zeitraum der aktuellen Haushaltsentwicklung jeweils im Verhältnis zum Durchschnitt der Länderwerte definiert. Für die Analyse im Finanzplanzeitraum wird – da die tatsächlichen Werte aller Länder noch nicht auswertbar vorliegen – der letzte über die Ländergesamtheit berechnete Schwellenwert mit bestimmten Annahmen fortgeschrieben.

Die Freie Hansestadt Bremen stellt zu den Ergebnissen dieser Betrachtung vorab fest:

1. Mit der folgenden Analyse wird ausschließlich ermittelt, ob die Nichteinhaltung der Schwellenwerte auf eine „drohende“ Haushaltsnotlage hinweisen. Sofern dies der Fall ist, prüft der Stabilitätsrat, ob eine drohende Haushaltsnotlage vorliegt. Die logisch korrespondierende Prüfung auf das tatsächliche Vorliegen einer gegebenenfalls auch „extremen“ Haushaltsnotlage, wie sie das Bundesverfassungsgericht 1992 für Bremen festgestellt hat, wurde im Stabilitätsratsgesetz hingegen nicht vorgesehen.
2. Bei der Interpretation der hier vorgelegten Daten ist zu berücksichtigen, dass für die Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern abweichende Schwellenwerte für die Zins-Steuer-Quote sowie den Schuldenstand pro Kopf festgelegt worden sind. Eine sachliche Herleitung der besonderen Schwellenwerte der Stadtstaaten ist nach wie vor weder dem Grunde noch der Höhe

nach erfolgt. Hierauf hat die Freie Hansestadt Bremen in ihrer Protokollerklärung zum Kennziffernbeschluss vom 13. Dezember 2019 hingewiesen.

Eine sachrichtige Herleitung gesonderter Schwellenwerte für die Stadtstaaten auf Grundlage der Einbeziehung der Gemeindeebene ergäbe

- betreffend die Zins-Steuer-Quote, dass bereits dem Grunde nach keine Berechtigung eines besonderen Schwellenwertes für Stadtstaaten besteht, da die Gemeindeebene ebenso auf den Zähler wie den Nenner der Quote wirkt,
- betreffend den Schuldenstand, dass sich jedenfalls die drastische Erhöhung des Schwellenwertes von 130 % auf 220 % nicht rechtfertigen lässt.

Diese Überhöhung der Schwellenwerte suggeriert eine tatsächlich nicht gegebene, gegenüber den Flächenländern erhöhte finanzielle Belastbarkeit der Stadtstaaten. Die Beurteilung der Haushaltslage der Stadtstaaten wird auf dieser Grundlage sowohl im Bereich der Kennzifernanalyse wie auch im Bereich der Mittelfristprojektion weiterhin systematisch verzerrt vorgenommen.

3.1. Aktuelle Haushaltslage und Finanzplanung

Für die zur Beurteilung der Haushaltslage ausgewählten Kennzahlen sind in der **nachfolgenden Tabelle** die Werte der Freien Hansestadt Bremen den jeweiligen Länderdurchschnitten und den speziell für die Stadtstaaten berechneten Schwellenwerten gegenübergestellt.

Tabelle 2: Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

Bremen		Aktuelle Haushaltslage Ist 2024	Ist 2025	Soll 2026	Überschreitung	Finanzplanung FPl 2027	FPl 2028	FPl 2029	FPl 2030	Überschreitung
Finanzierungssaldo	€ je Einw.	-892	-77	-668	**ja**	-314	-283	-156	-156	**nein**
Schwellenwert		-181	-217	-482		-532	-532	-532	-532	
Länderdurchschnitt		19	-17	-282						
Kreditfinanzierungsquote	%	13,0	2,8	4,9	**nein**	3,4	3,6	2,1	2,1	**nein**
Schwellenwert		2,3	4,3	6,0		8,0	8,0	8,0	8,0	
Länderdurchschnitt		-0,7	1,3	3,0						
Zins-Steuer-Quote	%	8,8	7,8	6,9	**ja**	6,5	6,7	6,5	6,5	**ja**
Schwellenwert		3,8	3,8	4,9		5,9	5,9	5,9	5,9	
Länderdurchschnitt		2,5	2,5	3,3						
Schuldenstand	€ je Einw.	33.111	32.942	33.422	**ja**	33.741	33.078	34.356	34.356	**ja**
Schwellenwert		16.752	16.986	17.470		17.570	17.670	17.770	17.870	
Länderdurchschnitt		7.614	7.721	7.941						
Auffälligkeit im Zeitraum		**ja**				**nein**				
Ergebnis der Kennziffern		**Die Kennziffern weisen auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.**								

Zum Verständnis und zur Interpretation dieser Daten sind folgende Hinweise erforderlich:

- Eine Kennzahl gilt in einem Zeitraum als auffällig, wenn mindestens zwei Werte den Schwellenwert nicht einhalten.
- Ein Zeitraum wird insgesamt als auffällig gewertet, wenn mindestens drei von vier Kennziffern auffällig sind. Dies bedeutet für besonders vorbelastete Länder wie Bremen, dass die Auffälligkeiten von zwei Kennzahlen – nämlich jenen, die eher die Vorbelastung der Haushalte abbilden (Schuldenstand und Zins-Steuer-Quote) – unabhängig von der aktuellen Haushaltslage vorprogrammiert sind. Damit müssen die verbleibenden Kennzahlen zur aktuellen Haushaltslage (Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote) beide unauffällig sein, um eine Auffälligkeit im Zeitraum zu vermeiden.
- In der Gesamtschau aller Kennzahlen reicht ein auffälliger Zeitraum aus, um eine Gesamtauffälligkeit zu belegen.

Im Gegensatz zu vergangenen Berichtsjahren weist die Freie Hansestadt Bremen im Bereich der Kreditfinanzierungsquote in beiden Teilzeiträumen (2024 bis 2026 sowie 2027 bis 2030) ein unauffälliges Jahr aus. Im Ergebnis weist die Kennzahlenanalyse, wie in allen bisher vorgelegten Stabilitätsberichten der Freien Hansestadt Bremen, jedoch weiterhin auf eine drohende Haushaltsnotlage hin. Grund hierfür ist der Zeitraum der aktuellen Haushaltslage. Dieser ist insgesamt als auffällig zu werten, da drei der vier Kennziffern – alle mit Ausnahme der Kreditfinanzierungsquote – wenigstens zwei auffällige Jahreswerte aufweisen. Damit besteht die kennzahlenbasierte Indikation einer drohenden Haushaltsnotlage.

Ein Bedarf zur Durchführung eines näheren Prüfverfahrens auf eine drohende Haushaltsnotlage hin ergibt sich daraus gleichwohl derzeit nicht. Bereits auf Basis des Stabilitätsberichts 2022 der Freien Hansestadt Bremen hat der Stabilitätsrat mit Beschluss vom 16. Dezember 2022 eine drohende Haushaltsnotlage gemäß § 4 Abs. 4 StabiRatG festgestellt. Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 StabiRatG haben die Freie Hansestadt Bremen und der Stabilitätsrat daraufhin ein Sanierungsprogramm vereinbart. Ziel ist gemäß § 5 Abs. 2 StabiRatG, „die Haushaltslage der betroffenen Gebietskörperschaft zu verbessern, sodass das Ergebnis der fortlaufenden Haushaltsüberwachung (…) für das betroffene Land (…) in absehbarer Zeit nicht mehr auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweist.“ Das Programm hat noch eine Laufzeit bis zum Jahr 2027.

3.2. Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung

Eine sogenannte „Standardprojektion“ soll dem Stabilitätsrat zusätzlichen Aufschluss über eine mögliche drohende Haushaltsnotlage des Bundes und/oder einzelner Länder sowie über entsprechende Prüfnotwendigkeiten geben. Errechnet wird hierzu, welche Ausgabenzuwachsraten bei einheitlicher Einnahmeentwicklung in den Projektionszeiträumen 2025-32 und 2026-33 einzuhalten sind, um am Ende des Projektionszeitraumes einen einwohnerbezogenen Schuldenstand in maximaler Höhe des festgelegten Schwellenwertes aufzuweisen.

Diese Ausgabenzuwachsraten werden als kritisch eingestuft, wenn sie einen Schwellenwert unterschreiten, der sich für die Ländergesamtheit bei einer Konstanthaltung der Schuldenstandsquote (Anteil der Schulden am nominalen BIP) des Ausgangsjahres der Projektion ergibt. Das Ergebnis der Projektion ist auffällig und weist auf eine entsprechende Entwicklung hin, wenn die Schwellenwerte in beiden Zeiträumen verfehlt werden.

In der Standardprojektion für das Land Bremen (Tabelle 3) unterschreiten die Ausgabenzuwachsraten in beiden Schätzzeiträumen rechnerisch den zulässigen Schwellenwert.

Tabelle 3:
Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

Standardprojektion Bremen		Zuwachsrate	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
2025-2032	%	**-0,7**	0,5	3,5
2026-2033	%	**-0,5**	0,0	3,0
Ergebnis der Projektion		**Die Standardprojektion weist auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.**		

Mit Blick auf die Relevanz der Standardprojektion hat der Stabilitätsrat bereits in seinem Beschluss vom 28.04.2010 zum Verfahren der Mittelfristprojektion darauf hingewiesen, dass deren Aussagekraft stark eingeschränkt ist:

> *„Die Standardprojektion stellt eine stark vereinfachte, modellhafte Abschätzung der Haushaltssituation, keine Prognose der zukünftigen Entwicklung dar. Ob tatsächlich eine der drohenden Haushaltsnotlage entsprechende Entwicklung im Rahmen der Projektion besteht, kann mit der nur auf die Kennziffer Schuldenstand abzielenden Standardprojektion nicht abschließend beurteilt werden. Daher ist anschließend eine qualitative Bewertung der Ergebnisse durch den Stabilitätsrat vorzunehmen."*

Zurzeit wird die Standardprojektion einer weiteren Evaluierung durch den Stabilitätsrat unterzogen. Bezogen auf die Freie Hansestadt Bremen ist festzuhalten, dass die allein auf die Kennziffer „Schuldenstand" abzielende Standardprojektion keinen neuen Erkenntnisgewinn bietet. Da die Kennziffer „Schuldenstand" aufgrund der hohen Bremer Altschuldenbelastung drastisch überhöht und auffällig ist, trifft dies erwartungsgemäß auch auf die Standardprojektion zu. Der Evaluationsausschuss des Stabilitätsrates hat in seinem Prüfbericht zur Einleitung eines Sanierungsverfahrens vom 20. April 2022 festgehalten, dass er aufgrund des Zusammenspiels von methodischer Ausgestaltung der Standardprojektion und des hohen Schuldenstands Bremens das Argument teile, dass dieses Instrument für Bremen keinen neuen Erkenntnisgewinn zur Beurteilung des Vorliegens einer drohenden Haushaltsnotlage biete. § 4 Abs. 2 Ziffer 3 StabiRatG sieht vor diesem Hintergrund inzwischen vor, dass von einem Prüfverfahren aus Anlass der Ergebnisse der Standardprojektion abgesehen werden kann, wenn die Ergebnisse der Standardprojektion bereits Gegenstand einer Prüfung waren und sich danach nicht wesentlich geändert haben.

4. Zusammenfassung

Die Freie Hansestadt Bremen hat die verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen im Jahr 2025 eingehalten. Gleiches sehen die Soll-Werte für die Jahre 2026/27 vor, auch in der Fassung der aktuellen Entwürfe zu den Nachtragshaushalten.

Ferner ergeben sowohl die einschlägige Kennzahlenanalyse (vgl. Tabelle 2) als auch die Standardprojektion (vgl. Tabelle 3) im Ergebnis auffällige Werte. Damit besteht die kennzahlenbasierte Indikation einer drohenden Haushaltsnotlage. Bereits auf Basis des Stabilitätsberichts 2022 der Freien Hansestadt Bremen hat der Stabilitätsrat mit Beschluss vom 16. Dezember 2022 eine drohende Haushaltsnotlage gemäß § 4 Abs. 4 StabiRatG festgestellt und anschließend mit der Freien Hansestadt Bremen ein Sanierungsverfahren zum künftigen Erreichen unauffälliger Werte vereinbart, das zurzeit Gegenstand einer Anpassung aufgrund der o.g. Änderung des Art. 109 Abs. 3 Satz 6 ff. GG ist. Das zugrundeliegende Sanierungsprogramm hat jedoch noch eine Laufzeit bis zum Jahr 2027, sodass ein neuerliches vertieftes Prüfverfahren auf eine drohende Haushaltsnotlage hin aktuell nicht erforderlich ist.

Tabelle 2: Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

Bremen		Aktuelle Haushaltslage Ist 2024	Ist 2025	Soll 2026	Überschreitung	Finanzplanung FPl 2027	FPl 2028	FPl 2029	FPl 2030	Überschreitung
Finanzierungssaldo	€ je Einw.	-892	-77	-668	**ja**	-314	-283	-156	-156	**nein**
Schwellenwert		-181	-217	-482		-532	-532	-532	-532	
Länderdurchschnitt		19	-17	-282						
Kreditfinanzierungsquote	%	13,0	2,8	4,9	**nein**	3,4	3,6	2,1	2,1	**nein**
Schwellenwert		2,3	4,3	6,0		8,0	8,0	8,0	8,0	
Länderdurchschnitt		-0,7	1,3	3,0						
Zins-Steuer-Quote	%	8,8	7,8	6,9	**ja**	6,5	6,7	6,5	6,5	**ja**
Schwellenwert		3,8	3,8	4,9		5,9	5,9	5,9	5,9	
Länderdurchschnitt		2,5	2,5	3,3						
Schuldenstand	€ je Einw.	33.111	32.942	33.422	**ja**	33.741	33.078	34.356	34.356	**ja**
Schwellenwert		16.752	16.986	17.470		17.570	17.670	17.770	17.870	
Länderdurchschnitt		7.614	7.721	7.941						
Auffälligkeit im Zeitraum		**ja**				**nein**				
Ergebnis der Kennziffern		**Die Kennziffern weisen auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.**								