

Vorlage für die Sitzung des Senats am 29. April 2025

**Bericht über die Erfüllung der Sanierungsverpflichtungen
nach dem Sanierungshilfengesetz
– Sanierungshilfenbericht 2024 –**

A. Problem

Seit dem Jahr 2020 erhalten die Freie Hansestadt Bremen und das Saarland als Bestandteil der Neuregelungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen jeweils 400 Millionen Euro Sanierungshilfen jährlich aus dem Bundeshaushalt. Die Gewährung dieser Sanierungshilfen fußt auf der Erkenntnis, dass die beiden Länder allein aufgrund der übrigen Regelungen zu den Finanzbeziehungen nicht in der Lage wären, die Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz (Netto-Neuverschuldungsverbot) eigenständig einzuhalten. Ursache hierfür ist jeweils eine landesspezifische Kombination aus besonders hoher Vorbelastung durch Altschulden sowie Wirtschafts- und Finanzkraftschwäche.

Dem Erhalt dieser Sanierungshilfen stehen Sanierungsverpflichtungen gegenüber. Nach § 2 Sanierungshilfengesetz (SanG) verpflichten sich die Freie Hansestadt Bremen und das Saarland mit den Sanierungshilfen dazu, die Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz (GG) einzuhalten. Darüber hinaus haben sie geeignete Maßnahmen zur künftig eigenständigen Einhaltung dieser Vorgaben zu ergreifen. Dazu gehören der Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft. Der vorzunehmende Abbau der übermäßigen Verschuldung wird im Weiteren durch eine detaillierte Tilgungsvorgabe präzisiert. Diese sieht im Ergebnis eine um strukturelle Einflussfaktoren bereinigte Tilgung von jahresdurchschnittlich 80 Mio. Euro vor.

Über die Einhaltung der Sanierungsverpflichtungen im jeweils abgelaufenen Jahr ist dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) bis zum 30. April jeden Jahres schriftlich zu berichten.

Im Falle einer Unterschreitung der Tilgungsverpflichtung kann das BMF auf begründeten Antrag des jeweiligen Landes feststellen, dass die Unterschreitung auf einer besonderen Ausnahmesituation beruht und daher ausnahmsweise unbeachtlich ist. Es obliegt dem Land, den Charakter und das Ausmaß dieser Ausnahmesituation darzustellen.

B. Lösung

Der anliegende, vom Senator für Finanzen vorgelegte Entwurf eines Berichts über die Erfüllung der Sanierungsverpflichtungen nach dem Sanierungshilfengesetz – Sanierungshilfenbericht 2024 – erfüllt die oben dargelegte Berichtspflicht der

Freien Hansestadt Bremen gegenüber dem BMF. Der Bericht legt insbesondere die nachfolgenden Sachverhalte dar:

- Für das Jahr 2024 hat die Bremische Bürgerschaft wegen der Auswirkungen des Ukraine-Krieges und daraus resultierender Energiekrise bei gleichzeitigem Erfordernis der Nachsorge der Corona-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation festgestellt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Gemäß den Vorgaben der Landesverfassung kann aufgrund einer solchen außergewöhnlichen Notsituation vom Grundsatz abgewichen werden, Einnahmen und Ausgaben ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die notlagenbedingten Netto-Mehrausgaben summieren sich in 2024 für den Stadtstaat Bremen auf 694 Mio. Euro.
- Unter Berücksichtigung dieser Notsituation wurden die Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG i.V.m. ihrer näheren Ausgestaltung durch Landesrecht (Netto-Neuverschuldungsverbot) im Jahr 2024 eingehalten. Der Haushalt des Stadtstaates schloss mit einer strukturellen Nettokreditaufnahme von 585 Mio. Euro ab. Die Kreditaufnahme war somit geringer als das notlagenbedingte Ausgabevolumen.
- Gemäß der leicht abweichenden Berechnungsweise im SanG-Verfahren wurde eine haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme i.H.v. 589 Mio. Euro verzeichnet. Dies sind rd. 104 Mio. Euro weniger als der Ausnahmesituation zuzurechnen ist. Somit ergibt sich, bereinigt um die Auswirkungen der Ausnahmesituation, eine haushaltsmäßige Tilgung von 104 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung der Ausnahmesituation hat der Haushalt den jahresdurchschnittlich erforderlichen Wert, um die Tilgungsverpflichtung gemäß § 2 Absatz 2 SanG zu erfüllen (80 Mio. Euro), erbracht.
- Vor diesem Hintergrund und unter Zugrundelegung der Prüfbescheide des BMF für die Jahre 2020/2021 sowie für die Jahre 2022/2023 beantragt die Freie Hansestadt Bremen mit diesem Bericht beim BMF die Feststellung der Unbeachtlichkeit der Unterschreitung der im Fünfjahreszeitraum 2020 bis 2024 zu leistenden haushaltsmäßigen Tilgungen.
- Unter Wahrung der Anstrengungen zur Erfüllung der vorgenannten Sanierungspflichten hat der Senat auch Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft ergriffen. Die Sanierungshilfen haben als Teil der finanzwirtschaftlichen Gesamtlage der Freien Hansestadt Bremen dazu beigetragen, dass im Jahr 2024 die im Bericht näher ausgeführten Maßnahmen zur Gewinnung und Sicherung von Einwohner:innen sowie von Arbeitsplätzen unternommen werden konnten.

C. Alternativen

Werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung / Klimacheck

Der Bericht ist Teil der Sanierungsverpflichtungen der Freien Hansestadt Bremen gemäß Sanierungshilfengesetz. Die Erfüllung dieser Verpflichtungen ist Grundlage für den Erhalt von jährlich 400 Millionen Euro Sanierungshilfen aus dem Bundeshaushalt.

Genderaspekte werden durch diese Berichterstattung nicht berührt.

Die Berichterstattung hat keine Auswirkungen auf den Klimaschutz.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Abstimmung mit der Senatskanzlei ist eingeleitet.

Die im Bericht enthaltenen Angaben zu den wirtschafts- und finanzkraftstärkenden Maßnahmen wurden aufgrund von Zulieferungen der jeweils verantwortlichen Senatsressorts bzw. des Magistrats erstellt.

F. Öffentlichkeitsarbeit

Die Vorlage ist nach Beschlussfassung zur Veröffentlichung über das elektronische Informationsregister geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat beschließt den Bericht über die Erfüllung der Sanierungsverpflichtungen nach dem Sanierungshilfengesetz – Sanierungshilfenbericht 2024 – und bittet den Senator für Finanzen um Zuleitung des Berichts an das Bundesministerium der Finanzen bis zum 30. April 2025.
2. Der Senat beschließt die Mitteilung an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) mit der Bitte um Kenntnisnahme.

**Mitteilung des Senats
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)
vom 29. April 2025**

**Bericht über die Erfüllung der Sanierungsverpflichtungen nach dem
Sanierungshilfengesetz – Sanierungshilfenbericht 2024 –**

Der Senat überreicht der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) den Bericht über die Erfüllung der Sanierungsverpflichtungen nach dem Sanierungshilfengesetz – Sanierungshilfenbericht 2024 – mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Beschlussempfehlung:

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) nimmt den vorgelegten Sanierungshilfenbericht 2024 zur Kenntnis.

Gliederung

1. Einleitung und Zusammenfassung	3
2. Einhaltung des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz.....	5
3. Abbau der übermäßigen Verschuldung	7
4. Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft	21
Anhang-Tabelle 1: Berechnung der zulässigen Tilgung laut Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz.....	24

1. Einleitung und Zusammenfassung

Seit dem Jahr 2020 gilt das grundgesetzliche Netto-Neuverschuldungsverbot auch für die Länder, zugleich wurden die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern neu geregelt. Bestandteil dieser Neuregelung sind jährliche Sanierungshilfen für die Länder Bremen und Saarland. Die Gewährung dieser Sanierungshilfen fußt auf der Erkenntnis, dass die beiden Länder allein aufgrund der übrigen Regelungen zu den Finanzbeziehungen nicht in der Lage wären, die Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz (Netto-Neuverschuldungsverbot) eigenständig einzuhalten. Ursache hierfür ist jeweils eine landesspezifische Kombination aus besonders hoher Vorbelastung durch Altschulden sowie struktureller Wirtschafts- und Finanzkraftschwäche. Um diese Sondersituation zu berücksichtigen, erhalten die Länder Bremen und Saarland ab dem Jahr 2020 jährlich jeweils 400 Mio. Euro Sanierungshilfen als „Hilfe zur künftig eigenständigen Einhaltung des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz“ (vgl. § 1 Absatz 1 Sanierungshilfengesetz (SanG)).

Dem Erhalt dieser Sanierungshilfen stehen Sanierungsverpflichtungen gegenüber. Nach § 2 Absatz 1 Satz 1 SanG „verpflichten sich [die Freie Hansestadt Bremen und das Saarland] mit den Sanierungshilfen dazu, die Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 [Grundgesetz] einzuhalten. Darüber hinaus haben sie geeignete Maßnahmen zur künftig eigenständigen Einhaltung dieser Vorgaben zu ergreifen. Dazu gehören der Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft.“ Der vorzunehmende Abbau der übermäßigen Verschuldung wird im Weiteren durch eine detaillierte Tilgungsvorgabe präzisiert.

In einer konkretisierenden Verwaltungsvereinbarung (SanG-VV) auf der Grundlage des § 4 SanG haben das Bundesministerium der Finanzen und die Freie Hansestadt Bremen festgehalten, dass über die Einhaltung dieser Maßgaben wie folgt zu berichten ist: Nach Ablauf eines Haushaltsjahres übermittelt die Freie Hansestadt Bremen bis spätestens zum 15. März zunächst die erforderlichen Haushaltsdaten an das Statistische Bundesamt zur Aufbereitung. Diese Übermittlung ist für das Jahr 2024 am 12. März 2025 elektronisch erfolgt. Anschließend erhält das Bundesministerium der Finanzen (BMF) bis zum 30. April einen näheren Bericht des Landes über die Einhaltung der Sanierungsverpflichtungen im abgelaufenen Jahr. Diesen Bericht legt die Freie Hansestadt Bremen bezogen auf das Haushaltsjahr 2024 hiermit vor. Bis zum 1. Juni 2025 prüft das BMF gemäß § 3 SanG-VV, ob in den Jahren 2020-2024 insgesamt Tilgungen in Höhe von einem Fünftel der gewährten Sanierungshilfen geleistet wurden. Dies gilt auch für die Entscheidung darüber, ob die Unterschreitung der erforderlichen Tilgung wegen eines begründeten Ausnahmefalls unbeachtlich ist.

Die wesentlichen Ergebnisse des Berichts 2024 sind wie folgt zusammenzufassen:

- Für das Jahr 2024 hat die Bremische Bürgerschaft wegen der Auswirkungen des Ukraine-Krieges und daraus resultierender Energiekrise bei gleichzeitigem Erfordernis der Nachsorge der Corona-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation festgestellt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Gemäß den Vorgaben der Landesverfassung kann aufgrund einer solchen außergewöhnlichen Notsituation vom Grundsatz abgewichen werden, Einnahmen und Ausgaben ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die

notlagenbedingten Netto-Mehrausgaben summieren sich in 2024 für den Stadtstaat Bremen auf 694 Mio. Euro.

- Unter Berücksichtigung dieser Notsituation wurden die Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG i.V.m. ihrer näheren Ausgestaltung durch Landesrecht (Netto-Neuverschuldungsverbot) im Jahr 2024 eingehalten. Der Haushalt des Stadtstaates schloss mit einer strukturellen Nettokreditaufnahme von 585 Mio. Euro ab. Die Kreditaufnahme war somit geringer als das notlagenbedingte Ausgabevolumen.
- Gemäß der Berechnungsweise im SanG-Verfahren wurde eine haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme i.H.v. 589 Mio. Euro verzeichnet. Dies sind rd. 104 Mio. Euro weniger als der Ausnahmesituation zuzurechnen ist. Somit ergibt sich, bereinigt um die Auswirkungen der Ausnahmesituation, eine haushaltsmäßige Tilgung von 104 Mio. Euro.
- Vor diesem Hintergrund und unter Zugrundelegung der Prüfbescheide des BMF für die Jahre 2020/2021 sowie für die Jahre 2022/2023 beantragt die Freie Hansestadt Bremen mit diesem Bericht beim BMF die Feststellung der Unbeachtlichkeit der Unterschreitung der im Fünfjahreszeitraum 2020 bis 2024 zu leistenden haushaltsmäßigen Tilgungen.
- Unter Wahrung der Anstrengungen zur Erfüllung der vorgenannten Sanierungspflichten hat der Senat auch Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft ergriffen. Die Sanierungshilfen haben als Teil der finanzwirtschaftlichen Gesamtlage der Freien Hansestadt Bremen dazu beigetragen, dass im Jahr 2024 die im Bericht näher ausgeführten Maßnahmen zur Gewinnung und Sicherung von Einwohner:innen sowie von Arbeitsplätzen unternommen werden konnten.

2. Einhaltung des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz

Gemäß Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz sind die Haushalte der Länder grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Das Grundgesetz sieht die nähere Ausgestaltung dieser Vorgabe im Rahmen der Länderautonomie vor.

Die Freie Hansestadt Bremen hat diesbezüglich nähere Regelungen in Artikel 131a und Artikel 146 Absatz 1 der Landesverfassung und §§ 18 ff. der Landeshaushaltsordnung sowie einer ergänzenden Rechtsverordnung zu den Details der Konjunkturbereinigung getroffen. Demnach gelten für die Haushalte des Landes Bremen und seiner zwei Stadtgemeinden die folgenden Maßgaben zur Einhaltung des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz:

- Die Überprüfung der Einhaltung des Netto-Neuverschuldungsverbots erfolgt auf Grundlage der Nettokreditaufnahme, die sich aus dem Finanzierungssaldo unter Einbeziehung der Rücklagenbewegungen ergibt.
- Die Nettokreditaufnahme ist um drei strukturelle Wirkungsfaktoren zur strukturellen Nettokreditaufnahme zu bereinigen:
 - o vermögensneutrale Finanzierungsvorgänge (finanzielle Transaktionen),
 - o Auswirkungen der Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage (Konjunkturkomponente), wobei die bereits im Konsolidierungshilfengesetz-Verfahren praktizierte Methodik grundsätzlich übernommen wird,
 - o Einbeziehung von Eigenbetrieben und sonstigen Sondervermögen, falls für diese durch Gesetz eine eigene Kreditermächtigung vorgesehen ist.
- Die strukturelle Nettokreditaufnahme muss negativ ausfallen (Nettokredittilgung) oder höchstens null betragen.
- Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von den Vorgaben aufgrund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft abgewichen werden. Der Beschluss ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden.

Einen solchen Ausnahmetatbestand – eine Naturkatastrophe bzw. eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt – hat die Bremische Bürgerschaft für die Haushalte des Jahres 2024 wegen der Auswirkungen des Ukraine-Krieges, der daraus resultierenden Energiekrise und Notwendigkeit zur Dekarbonisierung sowie den noch bestehenden Nachwirkungen der Corona-Pandemie festgestellt. Diese aus den Jahren 2022/23 resultierenden, kumulativen und ineinander verschränkten Krisenentwicklungen dauern, mit abnehmender Tendenz, weiter an. Zu ihrer Überwindung sind, nach der Planung des Haushaltsgesetzgebers letztmalig, erhebliche finanzielle Anstrengungen erforderlich.

Im Ergebnis schloss der konsolidierte Haushalt des Stadtstaates mit einer strukturellen Nettokreditaufnahme von 585 Mio. Euro ab. Dem stehen notlagenbedingte Netto-Mehrausgaben in Höhe von 694 Mio. Euro gegenüber. Das Volumen der Notsituation liegt damit höher als die in Anspruch genommene Nettokreditaufnahme. Die Vorgabe des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz wurde damit unter Berücksichtigung des Ausnahmetatbestandes eingehalten.

Die oben skizzierten Berechnungsschritte sind weitgehend identisch mit der Berechnungsweise, die für die Einhaltung der Sanierungsverpflichtungen nach SanG maßgeblich ist.¹ Daher wird zur näheren rechnerischen Herleitung des o.g. Jahresergebnisses auf Tabelle 1 im nachfolgenden Abschnitt verwiesen.

¹ Abweichungen resultieren einerseits aus der nach Landesrecht, jedoch nicht nach SanG-VV zu berücksichtigenden ex-ante-Konjunkturkomponente. Andererseits wird für die Berechnung der Auswirkungen von bundesweiten Steuerrechtsänderungen auf Bremen zwar grundsätzlich dasselbe Verfahren verwendet, jedoch werden unterschiedliche Datenstände angewendet.

3. Abbau der übermäßigen Verschuldung

Gemäß § 2 SanG verpflichten sich die Empfängerländer der Sanierungshilfen über die Einhaltung des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz hinaus dazu, Maßnahmen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung zu ergreifen. Hierzu führt § 2 Absatz 2 des Gesetzes näher aus:

„(...) Jährlich sind haushaltsmäßige Tilgungen in Höhe von mindestens einem Achtel der gewährten Sanierungshilfe zu leisten. In einem Zeitraum von jeweils fünf Jahren sind insgesamt haushaltsmäßige Tilgungen in Höhe von einem Fünftel der gewährten Sanierungshilfen zu leisten (...)“

Demzufolge sind jährlich wenigstens 50 Mio. Euro zu tilgen (Mindest-Tilgungspflicht) und weitere 150 Mio. Euro je Fünf-Jahres-Zeitraum (flexible Tilgungspflicht). Jahresdurchschnittlich ist somit ein Betrag von 80 Mio. Euro erforderlich. Der Senat übernimmt diese Zielgröße als zentrale finanzpolitische Rahmenvorgabe für die Aufstellung von Haushalt und Finanzplanung.

Zur Feststellung der geleisteten Netto-Tilgung wird die Nettokreditaufnahme herangezogen. Sie ergibt sich als Saldo aus den Tilgungen am Kreditmarkt (Obergruppe 59) und den Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt (Obergruppe 32). Gemäß Verwaltungsvereinbarung wird sie um folgende strukturell verzerrende Faktoren bereinigt:

- Um finanzielle Transaktionen, d.h. vermögensneutrale Finanzierungsvorgänge. Hierzu zählen Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen (Obergruppe 83), für Tilgungen an den öffentlichen Bereich (Obergruppe 58) und für die Darlehensvergabe (Obergruppen 85 und 86) sowie spiegelbildlich Einnahmen aus Veräußerung von Beteiligungen (Gruppen 133 und 134), aus Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich (Obergruppe 31) sowie aus Darlehensrückflüssen (Obergruppen 17 und 18).
- Um eine der Planungssicherheit dienende Steuerabweichungskomponente. Die Steuerabweichungskomponente ist die Abweichung zwischen den tatsächlichen steuerabhängigen Einnahmen im jeweiligen Haushaltsjahr und den in der Regionalisierung der Steuerschätzung vom Mai des Vorjahres ausgewiesenen Werten, soweit sie nicht auf Rechtsänderungen zurückzuführen sind oder durch Zuführungen an oder Entnahmen aus Sondervermögen zur Konjunkturbereinigung neutralisiert werden.
- Zusätzlich sind unselbstständige Extrahaushalte des Landes mit eigener Kreditermächtigung, die dem Sektor Staat zugeordnet werden, einzubeziehen.

Die Überprüfung der Erfüllung der Tilgungspflicht erfolgt zeitlich differenziert. Gemäß den Vorgaben prüft das Bundesministerium der Finanzen alle 2 Jahre, ob die Mindest-Tilgungspflicht in der Gesamtheit der zwei Vorjahre erfüllt worden ist. Das Bundesministerium der Finanzen prüft zusätzlich nach Ablauf jedes Fünf-Jahres-Zeitraums, ob die für diesen Zeitraum zu leistende Gesamttilgung, einschließlich der flexiblen Tilgungspflicht, eingehalten worden ist. Das Bundesministerium der Finanzen kann auf begründeten Antrag des Landes feststellen, dass eine Unterschreitung auf einer besonderen Ausnahmesituation oder auf konjunkturellen Effekten beruht und daher unbeachtlich ist. Es obliegt dabei dem betreffenden Land, den Charakter und das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen.

Entsprechend hat das Bundesministerium der Finanzen bisher die Einhaltung der Mindest-Tilgungspflicht für die Jahre 2020/21 sowie 2022/23 geprüft. Für 2020 kam die Prüfung zu dem Ergebnis, dass die erforderliche Mindesttilgung erfüllt wurde. Für die Jahre 2021 und später auch 2022 hat es auf Antrag Bremens hin einen begründeten Ausnahmefall angesichts der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie festgestellt und die Unterschreitung der zu leistenden Tilgung für unbeachtlich erklärt. Für das Jahr 2023 ergab die Prüfung, dass die Mindesttilgung unterschritten wurde, diese Unterschreitung der Höhe nach aber Mehrbelastungen resultierend aus der Corona-Pandemie, dem Ukrainekrieg sowie der Energiekrise zugeordnet werden kann, sodass erneut ein begründeter Ausnahmefall festgestellt wurde. In der Folge verbleibt für das Jahr 2024 zum Erreichen der 2020-2024 zu leistenden Gesamttilgung von 400 Mio. Euro noch eine Tilgung in Höhe von 78,4 Mio. Euro.

Zur Einhaltung der Sanierungspflichten im Jahr 2024 ist folgendes festzustellen:

Das Jahresergebnis 2024 ist von der besonderen Ausnahmesituation gekennzeichnet, die aus den Auswirkungen des Ukraine-Krieges, der daraus resultierenden Energiekrise sowie der parallel erforderlichen Nachsorge der Corona-Pandemie resultiert. Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine im Jahr 2022 hat insbesondere zu einer bis heute anhaltenden außergewöhnlichen Störung des volkswirtschaftlichen Gleichgewichts geführt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Als Resultat hält die multiple Krisenlage weiter an, gleichwohl mit abnehmender Tendenz. Angesichts dieser durch den Zeitverlauf abnehmenden Tendenz sollen die von der Freien Hansestadt Bremen als Teil der Gesamtmaßnahmen von Bund und Ländern ergriffenen Maßnahmen dazu beitragen, diese Krisenlage final zu überwinden; für die bereits beschlossenen Haushalte 2025 hat der Haushaltsgesetzgeber entsprechend keine Ausnahmesituation mehr erklärt.

Die notlagenbedingten Netto-Mehrausgaben summieren sich nach der Berechnungsweise gemäß SanG-Verfahren auf knapp 694 Mio. Euro (vgl. dazu ausführlich untenstehende Ausführungen zu Charakter und Ausmaß der Ausnahmesituation). Vor diesem Hintergrund hat die Freie Hansestadt Bremen gemäß der maßgeblichen Berechnungsweise eine Nettokreditaufnahme von rd. 589 Mio. Euro² verzeichnen müssen. Dies sind 104 Mio. Euro weniger als der Ausnahmesituation zuzurechnen ist. Bereinigt um die Auswirkungen der Ausnahmesituation ergibt sich eine haushaltsmäßige Tilgung von 104 Mio. Euro.

Sowohl der Charakter als auch das Ausmaß der Ausnahmesituation werden in den folgenden Zwischenabschnitten näher hergeleitet.

Die rechnerische Herleitung ist in übersichtlicher Form der Tabelle 1 zu entnehmen. Eine vollumfängliche Herleitung, die auch die einzelnen Berechnungsschritte der Steuerabweichungskomponente beinhaltet, wird im Anhang dargestellt. Tabelle 1 weist weder unselbstständige Extrahaushalte mit eigener Kreditermächtigung noch Entnahmen aus

² Im Haushaltsabschluss 2024 der Stadtgemeinde Bremerhaven wurde ein Fehlbetrag von knapp 30 Mio. Euro festgestellt. Aus diesem Anlass und in dieser Höhe entsprechen in der SFK3-Meldung die Einnahmen des Stadtstaats Bremen nicht den Ausgaben. Die Kommunalaufsicht hat die Stadtgemeinde Bremerhaven darauf hingewiesen, dass dieser Betrag gemäß § 25 Absatz 3 LHO als Vorbelastung in die kommunale Haushaltssatzung 2025 einzustellen ist.

oder Zuführungen an ein Sondervermögen zur Konjunkturbereinigung aus, da diese in der Freien Hansestadt Bremen nicht bestehen bzw. nicht getätigt wurden.

Tabelle 1: Einhaltung der Tilgungspflicht gemäß § 2 SanG

Stadtstaat Bremen; in Mio. €

	Ist 2024
Tilgungen am Kreditmarkt	2.465
- Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	3.518
Nettokredittilgung	-1.052
+ Ausgaben für finanzielle Transaktionen	712
davon für Erwerb von Beteiligungen	688
davon für Tilgungen an öffentlichen Bereich	2
davon für Darlehensvergabe	22
- Einnahmen aus finanziellen Transaktionen	5
davon aus Veräußerung von Beteiligungen	0
davon aus Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich	0
davon aus Darlehensrückflüssen	5
+ Steuerabweichungskomponente	-245
Steuerabhängige Einnahmen (maßgebliche Steuerschätzung)	5.335
- Steuerabhängige Einnahmen (Ist)	5.766
+ Verbesserung (+) / Verschlechterung (-) durch Steuerrechtsänderungen	186
Haushaltsmäßige Tilgung gemäß § 1 SanG-VV	-589
+ Ausnahmetatbestand	694
Haushaltsmäßige Tilgung gemäß §§ 1 und 4 SanG-VV	104

Charakter der besonderen Ausnahmesituation

Im Haushaltsjahr 2024 besteht wegen der Auswirkungen des Ukraine-Krieges und daraus resultierender Energiekrise bei gleichzeitigem Erfordernis der Nachsorge der Corona-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.

Die Folgen des Ukraine-Kriegs stellen alle staatlichen Ebenen weiterhin unmittelbar vor erhebliche Herausforderungen bei der Gewährleistung staatlicher Pflichtaufgaben und Aufrechterhaltung öffentlicher Daseinsvorsorge im Schul- und Kindertagesbetreuungssystem, in den Sozialsystemen, im Gesundheits- und Verkehrswesen, die weit über den vor Kriegsbeginn üblichen Finanzbedarf hinausgehen. Noch schwerer wiegt allerdings der mittelbare volkswirtschaftliche Effekt. Die aus dem Ukraine-Krieg resultierenden Verwerfungen auf den internationalen Rohstoffmärkten, die zeitweilig stark eingeschränkte Verfügbarkeit von Primärenergieträgern und die daraus resultierenden Energiepreissprünge haben zu einem exogenen Schock auf die deutsche Volkswirtschaft geführt, der den bis dato – auch dank der zur Pandemiebewältigung von Bund und Ländern ergriffenen Maßnahmen – eingesetzten wirtschaftlichen Aufholprozess nach der Corona-Pandemie gestoppt hat und das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht anhaltend stört. Hierbei handelt es sich um eine

außergewöhnliche Störung der Wirtschaftslage, die über eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung im Sinne des Artikels 131a Absatz 2 BremLV hinausgeht. Ihr kann demnach auch nicht nur mit einer konjunkturbedingten Neuverschuldung begegnet werden.

Die außergewöhnliche Krisenlage der Jahre 2022/23 besteht insoweit, mit inzwischen abnehmender Tendenz, fort. Der Haushaltsgesetzgeber ist verfassungsrechtlich gefordert, sich im Zeitverlauf immer stärker auch auf eine ursprünglich schockartige Veränderung von Anforderungslagen innerhalb des regulären Haushaltes einzustellen – dem trägt der Haushaltsgesetzgeber Rechnung, indem er für das Haushaltsjahr 2025 in Bremen keine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Kreditbegrenzungsregeln mehr vorsieht. Im Haushaltsjahr 2024 ist eine solche Ausnahmesituation hingegen angesichts der finanziellen Dimension der erforderlichen Krisenbewältigung, die in diesem Jahr auch die finalen Nachsorgebedarfe betreffend die Corona-Pandemie noch umfasst, zwingend und letztmalig erforderlich.

Zur COVID-19-Pandemie:

Die COVID-19-Pandemie erforderte seit dem Frühjahr 2020 umfassende staatlich veranlasste Maßnahmen, um den Infektionsschutz der Bevölkerung hinreichend gewährleisten zu können. Dazu gehörten weitreichende Einschränkungen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens zur Vermeidung von Infektionsketten ebenso wie Ausweitungen und Umstellungen staatlichen Handelns auf zahlreichen Aufgabenfeldern wie der Gesundheitsversorgung, der Abfederung wirtschaftlicher Härten und dem Setzen volkswirtschaftlicher Wachstumsimpulse sowie der Vermeidung sozialer Verwerfungen, etwa im Bildungssystem. Die finanzielle Dimension dieser Erfordernisse veranlasste Bund und Länder zu der gemeinsamen Auffassung, dass *„eine Naturkatastrophe bzw. außergewöhnliche Notsituation im Sinne der nationalen Schuldenregel vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt (Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG)“* (Beschluss des Stabilitätsrats vom Juni 2020).

Die von Bund und Ländern einschließlich der Freien Hansestadt Bremen diesbezüglich gesamtstaatlich vereinbarten, durchgeführten und finanzierten Maßnahmen haben die Bundesrepublik im internationalen Vergleich sowohl medizinisch als auch volkswirtschaftlich erfolgreich durch die Pandemie geführt. Sie waren und sind damit aus Sicht der Freien Hansestadt Bremen zur Bewältigung der Notlage geeignet und zur Fortführung in geeigneter Form an die zwischenzeitliche Entwicklung anzupassen.

Die Anpassung der Maßnahmen an die zwischenzeitliche Entwicklung ergibt, dass vor dem Hintergrund des inzwischen überwundenen pandemischen Zustands für das Jahr 2024 im Wesentlichen lediglich das Erfordernis von Nachsorge in Form von Schlussfinanzierungen bereits begonnener Maßnahmen verbleibt, die auch die zukünftige Pandemieresilienz stärken. Hierzu zählen Abschlussfinanzierungen von Maßnahmen des Krankenhauszukunftsgesetzes (KHZG). Dieses Bundesgesetz dient explizit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie. Hinzu kommen gesetzlich induzierte pandemie-bedingte Finanzierungsbedarfe im Zusammenhang mit den Vorgaben gemäß § 56 Infektionsschutzgesetz sowie pandemie-bedingte Mittelbedarfe für die Umsetzung der Abrechnung der Corona-Hilfsprogramme. In Bremerhaven bestanden teils ähnliche notlagenbedingte Bedarfe, auch hier wurden Fördermittel an die Krankenhäuser für pandemie-bedingte Finanzierungsbedarfe verausgabt. Hinzu kommen

Abschlussfinanzierungen des infolge der Corona-Pandemie auf den Weg gebrachten Aktionsprogramms zur Stärkung der Innenstadt sowie an die kommunale Immobiliengesellschaft „Seestadt Immobilien“. Die Maßnahmen der Freien Hansestadt Bremen zur Bewältigung der Corona-Pandemie, die im Einzelnen Tabelle 2 zu entnehmen sind, sind mit diesen Maßnahmen abgeschlossen.

Zum Ukrainekrieg und daraus resultierender Energiekrise:

Bezogen auf den völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine hat der Deutsche Bundestag unter Verweis auf die *„tiefgreifenden humanitären, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen, die sich aufgrund dieses exogenen Ereignisses der Kontrolle des Staates entzieht“* Ende 2023 eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Kreditbegrenzungsregel des Grundgesetzes festgestellt. Die drastischen Preissprünge an den Energiemärkten haben seiner ausführlich begründeten Einschätzung nach die volkswirtschaftliche Entwicklung nachweislich empfindlich gestört und zu einer *„außergewöhnlichen Störung der Wirtschaftslage“* geführt. Diese müsse mit entschlossenen Maßnahmen abgewehrt werden, wobei die zu diesem Zeitpunkt bereits eingeleiteten Maßnahmen *„einen signifikanten Beitrag zur Dämpfung der Energiekosten, zur Reduzierung von Unsicherheit, zur Stabilisierung von Kaufkraft und Erwartungen“* geleistet hätten und in angepasster Form fortzusetzen seien (Drs. 20/9501 des Deutschen Bundestages).

Der Landeshaushaltsgesetzgeber Bremens hat sich dieser Analyse auch für das Jahr 2024 angeschlossen. Aus seiner Sicht gilt die am Jahresende 2023 getätigte Lageeinschätzung des Deutschen Bundestages auch für das kurz darauf begonnene Jahr 2024 fort. Weder hat sich in der geringen Zwischenzeit die volkswirtschaftliche Lage wesentlich geändert, noch gilt dies für den massiven Umfang der Herausforderungen für Länder und Kommunen bei der Aufrechterhaltung ihrer öffentlichen Aufgaben.

So weist der Deutsche Bundestag zur Feststellung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Ende 2023 darauf hin, dass die Bundesregierung vor Beginn des Ukraine-Kriegs in ihrem Jahreswirtschaftsbericht vom Januar 2022 noch von einem preisbereinigten Wirtschaftswachstum von 3,6 % für das Jahr 2022 und von 2,3 % für das Jahr 2023 ausgegangen war. Tatsächlich verzeichnete die deutsche Volkswirtschaft dann nicht nur im Jahr 2023 (-0,3%), sondern auch im Jahr 2024 (-0,2%) eine Rezession. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stellt in seinem jüngsten Jahrgutachten 2024/2025 fest: *„Die deutsche Volkswirtschaft befindet sich weiterhin in der Stagnation. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist in den vergangenen fünf Jahren real insgesamt lediglich um 0,1 % gewachsen. Das deutsche Produktionspotenzial liegt um mehr als 5 % unter dem Wert, der im Jahr 2019 für das Jahr 2024 erwartet wurde.“* Dass auch für das laufende Jahr 2025 noch keine dynamische Erholung der Wirtschaft, sondern ein Verharren in rezessiven Tendenzen prognostiziert wird zeigt, wie tiefgreifend der wirtschaftliche Einschnitt nach dem exogenen wirtschaftlichen Doppel-Schock Corona und Ukraine-Krieg ist. Zwar ist die aktuelle wirtschaftliche Stagnation in Deutschland auch auf strukturelle und konjunkturelle Gründe zurückzuführen, jedoch waren die unvorhersehbaren Krisen der vergangenen Jahre – Corona und Ukraine-Krieg – eine erhebliche und nachwirkende Belastung für die wirtschaftliche Entwicklung. Dies gilt im Besonderen für die vulnerable Arbeitsmarktsituation und die Wirtschaft im Land Bremen, die aufgrund ihrer exportorientierten und energieintensiven Wirtschaftsstruktur besonders fragil und von exogenen Schocks besonders betroffen ist. Das Erfordernis, mit entschlossenen staatlichen Maßnahmen zur Rückkehr zum

gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht beizutragen, gilt für das Land Bremen im Jahr 2024 sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach in besonderem Maße. Mit Blick auf die spezifische Wirtschaftsstruktur des Bundeslandes muss gewährleistet werden, dass die von der gesamtsstaatlichen Wirtschaftspolitik avisierte Rückkehr in Realwachstum auch im Land Bremen stattfindet und sich das Land nicht etwa von diesem Trend entkoppelt. Eine solche Entkopplung trägt die Gefahr einer Abwärtsspirale aus sinkender Wirtschafts- und Finanzkraft und damit eine immer größere Gefährdung der finanziellen Grundlagen zur Erfüllung der Ziele des Sanierungshilfengesetzes in sich.

Die Gefahr einer solchen Entkopplung besteht aufgrund der hohen Exportorientierung der bremischen Wirtschaft, wenn exogene Schocks auf die volkswirtschaftliche Entwicklung nicht nur binnenwirtschaftlichen, sondern internationalen Ausmaßes sind. Dies ist sowohl bezogen auf die Corona-Pandemie als auch auf den Ukraine-Krieg der Fall. Beide Ereignisse treffen die Wirtschaft Bremens überproportional. So lag der Wirtschaftseinbruch im Startjahr der Pandemie 2020 bundesweit bei -3,8 %, im Land Bremen hingegen bei -5,1 % (Höchstwert unter den Bundesländern). Deshalb ist es für das Land Bremen von großer Bedeutung, in den Folgejahren eines internationalen exogenen Schocks einen umso stärkeren Aufschwung zu verzeichnen, um nicht in die Gefahr einer Abkopplung vom Bundestrend zu laufen. Dies gelang in den Jahren 2021/22 weitgehend, das reale BIP übertraf die bundesweite Entwicklung (2021: 4,7 % gegenüber 3,2 %; 2022: 2,0 % gegenüber 1,8 %). Da sich die Auswirkungen des Ukrainekrieges nicht wie zu Beginn noch erhofft auf das Jahr 2022 beschränkten, sondern vielmehr in eine auf die Folgejahre ausstrahlende Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts übergingen, kam es anschließend erneut zu einem überproportionalen Einbruch der Wirtschaft Bremens (2023: -0,6 % gegenüber 0,3 %; 2024 nach vorläufigen Daten für das 1. Halbjahr: -1,0 % gegenüber -0,2 %). Die gesamtsstaatlichen Maßnahmen zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts können daher bezogen auf das Land Bremen nur dann erfolgreich sein, wenn wiederum ein überproportionaler Aufschwung der bremischen Wirtschaft gelingt, um die notwendige Grundlage der vom Sanierungshilfengesetz avisierten Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft sicherzustellen.

Bei der Überwindung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie ist es gelungen, erfolgreich volkswirtschaftliche Impulse zu setzen, die sowohl zu einem volkswirtschaftlichen Aufschwung in der Bundesrepublik als auch zum notwendigen überdurchschnittlichen Aufholprozess des Landes Bremens geführt haben. Dies gelang aufgrund eines geeigneten Zusammenspiels aus gesamtsstaatlichen, aber auch landesspezifischen Maßnahmen der Freien Hansestadt Bremen. Es ist daher vor diesem Hintergrund folgerichtig, diesen erfolgreich erprobten Zweiklang auch zur Überwindung der wirtschaftlichen Folgen des Ukrainekrieges in angepasster Form anzuwenden.

Als nötige landesspezifische Ergänzung der gesamtsstaatlichen Maßnahmen von Bund und Ländern sollen – neben der Erholung der herausragend bedeutsamen, aber sich der Kontrolle des Landes entziehenden Exportkonjunktur – Leitinvestitionen in neue Wertschöpfungsketten entlang der Wasserstoffwirtschaft dienen. Nur mit diesen ist es für die Freie Hansestadt Bremen möglich, nach dem wirtschaftlichen Einbruch, bedingt durch die Corona-Pandemie und den russischen Krieg gegen die Ukraine, eine wirtschaftliche Erholung und ein Schritthalten mit der bundesweiten Entwicklung zu erreichen. Die Auswahl des Bereichs Wasserstoffwirtschaft erfolgt, da im Zuge der europäischen Transformation der Wirtschaft zur Klimaneutralität vom Erfolg der Wasserstoffwirtschaft als Schlüsseltechnologie sowohl die Zukunft mehrerer bedeutender Industriesektoren Bremens abhängt – so der Luftfahrt, der

Schifffahrt, der Materialentwicklung und vor allem der Stahlproduktion – als auch die Wasserstoffwirtschaft in der künftigen klimaneutralen Wirtschaft einen zusätzlichen eigenen Teil künftiger Wertschöpfungsketten bilden wird. Konventionelle industrielle Prozesse sind in diesem Zusammenhang auf dekarbonisierte Verfahren umzustellen, wie etwa die Stahlerzeugung unter Einsatz von Wasserstoff. Infolge der durch den Ukrainekrieg unvorhersehbar ausgelösten Energiekrise hat sich sowohl die Notwendigkeit als auch die zeitliche Dringlichkeit dieser Umstellung massiv erhöht. Die erhebliche Verteuerung der Energieträger und die Notwendigkeit, die Abhängigkeit vom Import fossiler Energieträger kurzfristig zu reduzieren, setzen konventionelle Produktionsverfahren der heimischen Industrie massiv und akut unter Druck. Gerade energieintensiven Industrieunternehmen zügig Investitionssicherheit für den Umstellungsprozess und damit für ihre langfristige Standortbindung zu geben ist vor diesem Hintergrund entscheidend für eine nachhaltige gesamtwirtschaftliche Erholung Deutschlands und insbesondere des Landes Bremen.

Weil die Transformation zur klimaneutralen Wirtschaft für die betreffenden Unternehmen grundlegende Änderungen ihrer Produktionsprozesse und somit außergewöhnlich hohe Erstinvestitionen erfordern, schaffen erst öffentliche Leitinvestitionen die notwendige Erwartungssicherheit für folgende private Investitionen und können damit die Ansiedlung bzw. die erfolgreiche Restrukturierung von Unternehmen mit maßgeblicher gesamtwirtschaftlicher Bedeutung für das Land Bremen erst ermöglichen. Zwar ist der Wandel der bremischen Wirtschaftsstruktur ein lang andauernder Prozess, erst durch das akute Moment des Ukraine-Krieges samt seiner energiepolitischen Folgen ist gleichwohl eine zuvor nicht abzusehende Dringlichkeit entstanden, in einem deutlich kürzeren Zeitraum als zuvor angenommen die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern zu reduzieren und die Produktion auf andersartige Verfahren – bspw. die Stahlerzeugung mit Wasserstoff statt Koks – umzustellen. Hieraus ergibt sich ein Finanzbedarf, der kurzfristig so groß ist, dass er nicht aus regulären Haushaltsmitteln gedeckt werden kann – neben den anderen Folgen des Krieges und der Energiekrise. Das unterstreichen auch die kürzlich auf Bundesebene vorgenommenen Beschlüsse zur Ausweitung investiver Finanzkapazitäten im Kontext der wirtschaftlichen Transformation und Klimaneutralität. Ohne die erfolgreiche Transformation dieser Wirtschaftszweige kann die erforderliche wirtschaftliche Erholung im Lande Bremen auch bei günstiger Exportkonjunktur nicht gelingen, die Gesamtmaßnahmen zur Überwindung der wirtschaftlichen Folgen des Ukrainekrieges wären bezogen auf das Land Bremen nicht hinreichend und die Grundlagen zur Erfüllung der Ziele des Sanierungshilfengesetzes würden gefährdet.

Das wichtigste Projekt in diesem Zusammenhang, auf das auch der weit überwiegende Teil der Investitionen in die Wasserstoffwirtschaft entfällt, betrifft die Umstellung der Stahlwerke in Bremen auf dekarbonisierte Produktion. Hierbei wird aus Eisenerz ohne Nutzung von Koks Eisenschwamm hergestellt. Es entsteht kein flüssiges Roheisen, sondern festes direktreduziertes Eisen („direct reduced iron“, DRI), das zu Briketts weiterverarbeitet werden kann. Die DRI-Anlage soll perspektivisch mit Wasserstoff betrieben werden, was zusätzlich zur direkten Umrüstung in der Produktion den Aufbau entsprechender öffentlicher Infrastruktur in Form eines Wasserstoffnetzes notwendig macht.

Die Relevanz dieser Umstellung ist vor dem Hintergrund der überragenden regionalwirtschaftlichen Bedeutung der Stahlproduktion für das Land Bremen zu sehen, wie sie in einer [Studie des Centers für Wirtschaftspolitische Studien \(CWS\) des Instituts für Wirtschaftspolitik der Leibniz Universität Hannover](#) ausführlich herausgearbeitet wurde. Das

Bremer Stahlwerk gehört demnach zum industriellen Kern des Standortes und stellt mit rund 3.600 direkt Beschäftigten den zweitgrößten privaten Arbeitgeber im Bundesland dar. Hinzu ergibt sich nur für das Land Bremen nach Berechnungen des CWS nochmal ein indirekter und induzierter Beschäftigungseffekt von über 6.000 Vollzeitäquivalenten. Bereits im Jahr 2015 flossen über 200 Mio. Euro an Bruttolöhnen und -gehältern als direkter Effekt an im Werk Beschäftigte nach Bremen und in die Region. Dabei trägt das Bremer Stahlwerk vor allem durch seinen Auslandsabsatz zur Einkommensentstehung in der Region bei. Dies belegt die überragende Relevanz für den Wirtschaftsstandort Bremen und den regionalen Arbeitsmarkt.

Deutschlandweit generiert die mit der Nachfrage des Stahlwerks Bremen nach Vorleistungsgütern ausgelöste Produktion entlang der gesamten Wertschöpfungskette eine Wertschöpfung im Umfang von 880 Mio. Euro und einen Beschäftigungseffekt von 11.680 Vollzeitarbeitsplätzen. Wird parallel dazu die Produktion hinzugenommen, die notwendig ist, um die Konsumnachfrage der Beschäftigten des Stahlwerks und der auf allen Vorleistungsstufen Beschäftigten zu befriedigen, wird zusätzliche Wertschöpfung im Umfang von zusammen 290 Mio. Euro und ein Beschäftigungseffekt von weiteren 3.830 Vollzeitstellen induziert. Investitionen in neue Bauten, Maschinen und Anlagen im Stahlwerk Bremen – wie im Zuge der Umrüstung der Produktion vorgesehen – generieren noch zusätzliche Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte. Analog zum Vorgehen bei den Effekten der Vorleistungsnachfrage lassen sich die im Rahmen der Investitionsmaßnahmen zu beschaffenden Güter und Dienstleistungen sektoral nach Produktgruppen oder Wirtschaftsbereichen und nach regionalen Gesichtspunkten differenzieren und hinsichtlich der jeweiligen Effekte mittels eines erweiterten Input-Output-Modells untersuchen. Nach Berechnungen des CWS (2017) hatte dies einen Beschäftigungseffekt von 320 Vollzeitäquivalenten in 2015, wovon 120 auf Bremen entfallen. Durch die Produktion des Stahlwerks Bremen und die dabei auf allen Stufen der Wertschöpfungskette generierte Nachfrage nach Vorleistungsgütern und -dienstleistungen sowie um die durch Einkommenszahlungen des Stahlwerks und aller beteiligten Vorleister an ihre Beschäftigten induzierte Nachfrage nach Gütern des privaten Konsums zu befriedigen, ist insgesamt ein Beschäftigungsvolumen im Umfang von 18.720 Personenjahren in Vollzeitäquivalenten erforderlich. Gut die Hälfte davon entfällt auf das Land Bremen (CWS 2017). Die Branche ist damit ein außerordentlich bedeutender Beschäftigungs-, Einkommens- und Steuerfaktor für den Stadtstaat Bremen und somit essenziell für die Zukunftsfähigkeit seiner Wirtschaftsstruktur, aber auch für die Solidität der öffentlichen Haushalte.

Mit der Realisierung der Umstellung in Bremen soll die Stahlproduktion am Standort langfristig gesichert werden. Gleichzeitig wird mit den Investitionen in klimaneutrale Produktionstechniken der Bremer Industriestandort insgesamt gestärkt, da hierdurch zukunftsfähige Energieinfrastrukturen entstehen, insbesondere im Hinblick auf Wasserstoff und Kapazitätsausweitung der Stromnetze, die auch anderen Industriezweigen im Land Bremen zugänglich sein werden. Die durch den Ukraine-Krieg ausgelöste Notlage, die sich auf die Energieversorgung erstreckt, hat die Notwendigkeit zur Folge, deutlich schneller als vor Kriegsbeginn angenommen transformierte Produktionsprozesse in Deutschland zu etablieren. Ohne die öffentlichen Investitionen im Zuge der Bewältigung der Transformation der Wirtschaft und als nötiger regionalwirtschaftlicher Impuls wäre der Verlust von Arbeitsplätzen und Wertschöpfung im Land Bremen zu befürchten, mit entsprechenden Auswirkungen auf die bremische Wirtschafts- und Finanzkraft, da wegen der europäischen und nationalen klimapolitischen Rahmenbedingungen davon ausgegangen werden kann, dass nur durch eine

Umrüstung der Produktion auf CO₂-neutrale Verfahren die Zukunftsfähigkeit des Bremer Stahlwerks als Anker der bremischen, industriell geprägten Wirtschaft gewährleistet ist. Eine wirtschaftliche Erholung nach der akuten wirtschaftlichen Krise infolge der Notlagenereignisse Corona und Ukraine-Krieg ist anders schwerlich zu erreichen; ein Auseinanderfallen der wirtschaftlichen Entwicklung Bremens und der anderer Bundesländer drohte bei Verlust der hiesigen industriellen Kerne und Abwanderungen oder Produktionsverlagerungen an andere Standorte in Deutschland, Europa, USA oder China.

Ohne das Gelingen der Stahlwerke-Transformation ist eine überproportionale Erholung der bremischen Wirtschaft nicht darstellbar. Im Gegenteil wäre die Unternehmensentscheidung gegen die Großinvestition in den Standort mit einer absehbaren Schließung der Stahlproduktion und damit der größten Wirtschaftsstrukturkrise Bremens seit dem Werftensterben verbunden. Die Folge wäre eine spürbare volkswirtschaftliche Entkopplung des Landes Bremen vom Bundestrend sowie eine nur mittel- und langfristig und nur unter umso größeren finanziellen Anstrengungen zu erreichender wirtschaftlicher Wiederanschluss Bremens an die Ländergesamtheit.

Da das für die Transformation der Stahlwerke erforderliche Investitionsvolumen jedes gewöhnliche Niveau betrieblicher Modernisierungen weit übersteigt (sog. Sprunginvestition), ist die Umstellung von der EU als Important Project of Common European Interest (IPCEI) eingestuft und auf dieser Grundlage vom Bund mit einer Förderzusage von rd. 838 Mio. Euro versehen worden, die landesseitig zu ko-finanzieren sind. Auf dieser Grundlage beabsichtigt das Unternehmen eine investive Eigenleistung von rd. 1,8 Mrd. Euro am Standort Bremen. Durch die Bereitstellung der landesseitigen Ko-Finanzierung und damit die Komplettierung der öffentlichen Investitionsförderung wird der privatwirtschaftlichen Entscheidung über die Investition nunmehr abschließende Erwartungssicherheit in Zeiten der Energiekrise gegeben.

In seinem Grundsatzurteil zur Auslegung des Artikels 109 Absatz 3 GG hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass es für die Beurteilung der Geeignetheit der ergriffenen Maßnahmen zur Überwindung einer Notlage nicht auf die einzelne Maßnahme, sondern auf die Geeignetheit ihrer Gesamtheit ankommt (2 BvF 1/22, Rn. 134). Die gesamtstaatlichen Maßnahmen zur Überwindung der wirtschaftlichen Folgen des Ukraine-Kriegs können bezogen auf das Land Bremen wie oben dargelegt nicht gelingen, wenn keine Investitionssicherheit über die Transformation der Stahlwerke besteht. Erst durch die Schaffung dieser Investitionssicherheit zum jetzigen Zeitpunkt ist die Gesamtheit der Maßnahmen von Bund und Land Bremen zur Überwindung der Notlage geeignet.

Gleichzeitig beeinträchtigt die schiere Höhe der erforderlichen Landesmittel von knapp 300 Mio. Euro erkennbar erheblich die finanzielle Lage des Landes – nicht erst, aber besonders im Kontext der insgesamt zur Notlagenbewältigung aller Folgen des Ukraine-Kriegs und der Corona-Pandemie notwendigen Mittel. Die landesseitigen Ko-Finanzierungsanteile für die bremischen IPCEI-Projekte betragen mit rund 300 Mio. Euro etwa 5,3 % des regulären Haushaltsvolumens (bereinigte Ausgaben des Landes 2024 ohne Notlagenfinanzierungen). In einer einwohnerbezogenen Betrachtung ergibt sich eine Größenordnung von fast 430 Euro pro Kopf. In beiden Betrachtungsweisen ergibt sich somit eine außergewöhnliche finanzielle Belastung durch das für die IPCEI-Projekte vom Land Bremen aufzubringende Finanzvolumen.

Der Landeshaushaltsgesetzgeber Bremens hat für das Jahr 2025 keine außergewöhnliche Notlage im Haushalt mehr festgestellt und damit zum Ausdruck gebracht, dass die 2024 im Zusammenspiel der staatlichen Ebenen einschließlich des landesspezifischen Handelns

Bremens ergriffenen Maßnahmen geeignet sind, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts final zu beenden. Basierend auf einer erfolgreichen Transformation der Stahlwerke sowie einer hinreichenden wirtschaftlichen Entwicklung deutscher und bremischer Exportmärkte erwartet der Senat für das Land Bremen im Einklang mit der bundesweiten Entwicklung einen Übergang in einen gesamtwirtschaftlichen Aufschwung oder jedenfalls eine nur noch im Rahmen konjunktureller Bewegungen zu sehende Wirtschaftsschwäche.

Parallel zu den finanziellen Herausforderungen, die das notwendige Setzen volkswirtschaftlicher Impulse erfordert, ist die Finanzlage des Landes Bremen im Jahr 2024 erheblich durch die kriegsbedingten Mehrbedarfe bei der Gewährleistung staatlicher Pflichtaufgaben und Aufrechterhaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge beeinträchtigt. So entstehen infolge der Aufnahme von Schutzsuchenden aus der Ukraine erhebliche finanzielle Mehrbedarfe unter anderem für die Beschulung und Betreuung von ukrainischen Kindern und Jugendlichen sowie für bundesgesetzlich verpflichtende Sozialleistungen. Resultierend insbesondere aus Energiepreissteigerungen sind erhöhte Zuschussbedarfe für Träger der öffentlichen Daseinsvorsorge und staatlicher Pflichtaufgaben (Kernverwaltung, Zuwendungsempfangende, Öffentlicher Personennahverkehr, Krankenhäuser) abzudecken, die das im gewöhnlichen Haushalt darstellbare Volumen deutlich überschreiten. Hierbei ist zu beachten, dass es sich teilweise um Defizite des Krisenjahres 2023 handelt, deren Ausgleich wie üblich erst nach Abrechnung im Folgejahr erfolgt. In jedem Fall wurden nur krisenbedingte Mehrbedarfe anerkannt, nicht bereits zuvor bestehende Deckungsbedarfe, die weiterhin im regulären Haushalt veranschlagt und abgedeckt wurden. Schließlich wurden, zur Vorbeugung einer seinerzeit unmittelbar drohenden Energiemangellage, vorgezogene energetische Sanierungen öffentlicher Gebäude eingeleitet, die im Rahmen der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Jährigkeit von Notlagenkrediten im Jahr 2024 noch abschlusszufinanzieren waren. Es handelt sich insoweit um eine angepasste Fortsetzung der Maßnahmen, die sich im Jahr 2023 zur Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge und zur Erfüllung staatlicher Pflichtaufgaben bewährt haben und im Lichte der zwischenzeitlichen Entwicklung fortgesetzt wurden. Für das Jahr 2025 hat der Landeshaushaltsgesetzgeber beschlossen, die dann noch erforderlichen Mehrbedarfe im Rahmen des regulären Haushalts abzubilden und keinen Ausnahmetatbestand hierfür mehr geltend zu machen.

Der Landeshaushaltsgesetzgeber Bremens hat für das Jahr 2025 keine außergewöhnliche Notlage im Haushalt mehr festgestellt. Hierin zeigt sich zum einen, dass die Ausnahmesituation eine außergewöhnliche wie auch vorübergehende ist, zum anderen ist damit trotz andauernder Problemlagen die feste Absicht des Bremer Senats verbunden, zur finanzpolitischen Normalität zurückzukehren. Die außergewöhnliche Notsituation gemäß Artikel 131a Absatz 3 Satz 1 BremLV und im Gleichklang der begründete Ausnahmefall gemäß § 4 Absatz 1 SanG-VV in Verbindung mit § 2 Absatz 4 Satz 2 SanG wird für 2024 letztmalig angeführt.

Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage durch die besondere Ausnahmesituation

Die der beschriebenen Notlage geschuldete strukturelle Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2024 beläuft sich auf 694 Mio. Euro. Dies entspricht knapp einem Achtel aller steuerabhängigen Einnahmen. Auch angesichts des weitreichenden Verpflichtungsgrads von Haushaltsmitteln durch bereits bestehende gesetzliche und vertragliche Verpflichtungen ist die Haushaltslage durch die notlagenbedingten Belastungen damit erheblich beeinträchtigt.

Im Einzelnen setzt sich die o.g. notlagenbedingte strukturelle Nettokreditaufnahme wie folgt zusammen:

Zur COVID-19-Pandemie:

Ausgabeseitig waren im Jahr 2024 noch rd. 85 Mio. Euro an Mitteln zur Pandemiebewältigung erforderlich. Dabei handelt es sich um Schlussfinanzierungen bereits begonnener Maßnahmen, die insbesondere der Gewährleistung zukünftiger Pandemieresilienz dienen. Diese waren in weiten Teilen bundesgesetzlich induziert. Die Ausgaben werden zentral über einen eigenen Produktplan im Kernhaushalt, den sog. Bremen- bzw. Bremerhaven-Fonds, abgewickelt. Der Möglichkeit einer separaten Betrachtung der pandemiebedingten Ausgaben wie auch der Wahrung des Prinzips der Jährlichkeit wird mit diesem transparenten Vorgehen gleichermaßen Rechnung getragen. Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung tragend wurden untenstehende Mittelbedarfe ausschließlich über einjährige Notlagenkredite gedeckt. Die Mittel wurden im Einzelnen für die nachstehenden Aufgaben benötigt:

Tabelle 2: Pandemiebedingte Mehrausgaben (in Mio. Euro)

Programm zur Stärkung der Pandemieresilienz der Krankenhäuser	39,0
Umsetzungskosten Coronahilfsprogramme	14,0
Entschädigungen nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG)	1,0
Mehrbedarfe Stadt Bremerhaven (inkl. Verausgabung Bundesmittel)	30,5
Sonstige	0,4
Summe	84,8

Diesen Ausgaben im Bremen- bzw. Bremerhaven-Fonds stehen Einnahmen, insbesondere Rückzahlungen von Corona-Hilfsprogrammen, von rd. 11 Mio. Euro gegenüber. Für den Bremen- bzw. Bremerhaven-Fonds ergibt sich so ein Saldo von 74 Mio. Euro Netto-Mehrausgaben.

Zum Ukrainekrieg und daraus resultierender Energiekrise:

Zur Bewältigung der Folgen des Ukrainekriegs und daraus resultierender Energiekrise wurden im Jahr 2024 Notlagenkredite in Höhe von rd. 620 Mio. Euro benötigt. Auch hierzu werden die Ausgaben zentral über einen eigenen Produktplan im Kernhaushalt abgewickelt, um eine separate, transparente Betrachtung der diesbezüglichen Ausgaben wie auch die Wahrung des Prinzips der Jährlichkeit zu ermöglichen. Auch hier wurden nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Mittelbedarfe ausschließlich über einjährige Notlagenkredite gedeckt. Die Mittel wurden im Einzelnen für die nachstehenden Aufgaben benötigt:

Tabelle 3: Mehrausgaben infolge des Ukrainekriegs und der Energiekrise (in Mio. Euro)

1) Setzen regionalwirtschaftlicher Impulse und Bewältigung der Transformation	308,4
2) Fluchtbedingte Mehrbelastungen	
Krisenbedingte Sozialleistungsmehrbedarfe	91,9
Beschulung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen aus der Ukraine	29,0
Mehrbedarfe Wohngeld Plus	17,8
3) Krisenbedingte Belastungen für öffentliche Daseinsvorsorge und Infrastruktur	
Krisenbedingte Stabilisierungsbedarfe ÖPNV	56,2
Beschleunigte energetische Gebäudesanierung	48,3
Krisenbedingte Liquiditätsbedarfe der Gesundheit Nord	45,0
Unterstützung Zuwendungsempfänger und Kernverwaltung Energiemehrkosten	21,1
Sonstige, jeweils < 2 Mio. Euro	2,6
Summe	620,3

Ad 1) Hierunter fallen die insbesondere durch den Ukraine-Krieg kurzfristig erforderlich gewordenen Maßnahmen, um die bremische Wirtschaft vor noch gravierenderen Auswirkungen zu bewahren, die industriellen Kerne und damit Wertschöpfung und Arbeitsplätze am Standort zu halten und einen Aufholprozess nach dem wirtschaftlichen Einbruch infolge der Notlage zu ermöglichen. Dazu zählen vor allem die landesseitigen Ko-Finanzierungen der bremischen IPCEI-Projekte, die im Haushaltsjahr 2024 einen Mittelabfluss in Höhe von 296,43 Mio. Euro zur Folge hatten, davon 251,48 Mio. Euro für das Projekt „DRIBE2“, mithin die Unterstützung des Bremer Stahlwerks bei seiner Umrüstung.³

Ad 2) Aus der notwendigen Unterbringung, Versorgung und Integration von Geflüchteten aus der Ukraine entstanden im Haushaltsjahr 2024 krisenbedingte Sozialleistungsmehrbedarfe in Höhe von fast 92 Mio. Euro. Hinzu kamen Bedarfe zur Beschulung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen aus der Ukraine in Höhe von fast 30 Mio. Euro. Als unmittelbare Reaktion auf die Folgen des Ukraine-Kriegs und der dadurch ausgelösten (Energie-)Preissteigerungen wurde mit dem sogenannten Entlastungspaket 3 bundesweit das „Wohngeld Plus“ eingeführt. Die Mittelbereitstellung im Rahmen dieser Maßnahme in der Freien Hansestadt Bremen dient zur Abdeckung der durch die Wohngeldreform (Wohngeld Plus) ausgelösten, krisenbedingten Mehrbedarfe des Landes Bremen bei den Leistungsausgaben sowie der Erstattung von zusätzlichen Umsetzungskosten im Zuge des Antragsaufwuchses an Bremerhaven im Haushaltsjahr 2024. Ab dem Haushaltsjahr 2025 werden die Kosten im regulären Haushalt aufgefangen.

Ad 3) Die krisenbedingten Belastungen für die öffentliche Daseinsvorsorge und Infrastruktur ergeben sich überwiegend durch den Ausgleich von krisenbedingten Verlusten bei den kommunalen Gesellschaften BSAG (ÖPNV) sowie Gesundheit Nord (GeNo; Krankenhaus). Die

³ Im Haushaltsjahr 2024 wurden die Mittel an einen Treuhänder überstellt. Zur Erforderlichkeit für dieses Vorgehen siehe [die Mitteilung des Senats vom 22. Oktober 2024](#). Von den Zuwendungsempfängern abschließend *nicht* in Anspruch genommene IPCEI-Fördermittel werden – im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – zur Sondertilgung der Notlagenkredite eingesetzt. Das Volumen des für 2024 beantragten Ausnahmetatbestands könnte sich dadurch entsprechend verringern.

in 2024 bei der GeNo erforderlichen Liquiditätsbedarfe resultierten aus der in den Jahren 2022 und 2023 entstandenen und sich im Jahr 2024 fortschreibenden Belastung aus den kostenseitigen Verlusten in Folge des Ukraine-Kriegs und der damit verbundenen Energiekrise, einschließlich der damit einhergegangenen Preissteigerungen. Ähnliche Problemlagen bestanden bei der BSAG. Für zwingende Anschlussfinanzierungen von im Zuge der Energiekrise angesprochenen energetischen Gebäudesanierung sowie zur Unterstützung von mit Energiemehrkosten belasteten Zuwendungsempfängenden wurden ebenfalls Notlagenmittel verausgabt.

Bei den notlagenfinanzierten Ausgaben handelte es sich ausschließlich um krisenbedingte Mehrbedarfe. Neben diesen waren – wie bisher auch - regulär finanzierte Haushaltsmittel in den Haushalten bspw. zum Ausgleich der Verluste bei der BSAG und für Investitionsmaßnahmen bei den Krankenhäusern hinterlegt, die ebenfalls vollständig zum Einsatz kamen.

Aus Sicht des Senats waren die 2024 ergriffenen und kreditfinanzierten Maßnahmen im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in ihrer *Gesamtheit* geeignet, „als Folge des zu überprüfenden Veranlassungszusammenhangs [...], den Zweck der Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation zu fördern“ (BVerfGE 2 BvF 1/22, Rn. 134).⁴ Diesen aufgrund der besonderen Ausnahmesituation getätigten Ausgaben stehen geringfügige Einnahmen von rd. 1 Mio. Euro aus Rückzahlungen von Projektmitteln gegenüber. Es ergibt sich somit eine Netto-Belastung von rd. 619 Mio. Euro.

Zusätzlich zu den Mehrausgaben ist im Falle von Krisensituationen, die eine außergewöhnliche Störung der Wirtschaftslage beinhalten, auch die einnahmeseitige Beeinträchtigung der Haushaltslage durch Steuermindereinnahmen zu betrachten. Bereits ohne das Ergreifen aktiver fiskalischer Unterstützungsmaßnahmen für Bevölkerung und Unternehmen erleiden die öffentlichen Haushalte in dieser Situation empfindliche Steuermindereinnahmen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Zur Aufrechterhaltung der staatlichen und kommunalen Aufgabenerfüllung ist es erforderlich, diese Einnahmeausfälle zeitlich unmittelbar zu kompensieren. Jedoch sieht der Senat analog zum Berichtsjahr 2023 auch für das Jahr 2024 davon ab, im Rahmen des Sanierungshilfenverfahrens und auch bei der Einhaltung der ‚Schuldenbremse‘ nach Landesrecht Einnahmeausfälle über Notlagenkredite zu kompensieren. Dieses Vorgehen wählt der Senat auch, auch um künftige Tilgungslasten so gering wie möglich zu halten.

In der Gesamtbetrachtung ergeben Netto-Ausgaben des Bremen-bzw. Bremerhaven-Fonds (74 Mio. Euro) und des Produktplans zur Bewältigung der Folgen des Ukrainekriegs und daraus resultierender Energiekrise (619 Mio. Euro) die der Notlagenbewältigung geschuldete Nettokreditaufnahme von rd. 694 Mio. Euro.

Antrag auf Feststellung eines begründeten Ausnahmefalls

Vor dem Hintergrund der o. g. Ausführungen zu Charakter und Ausmaß der gemäß Artikel 131a Absatz 3 der Bremischen Landesverfassung festgestellten Notsituation beantragt die Freie Hansestadt Bremen gemäß § 2 Absatz 4 Satz 2 SanG in Verbindung mit § 4 Absatz 1 und 2 VV zum SanG beim Bundesfinanzministerium der Finanzen die Feststellung der

⁴ Eine detaillierte Übersicht der Maßnahmen samt ihrem Krisenbezug sowie haushaltsstellenscharfer Veranschlagung findet sich in den [Ergänzungsmitteilungen des Senats vom 16. Mai 2024](#).

Unbeachtlichkeit der Unterschreitung der im Fünfjahreszeitraum 2020 bis 2024 gemäß § 2 Absatz 2 Satz 3 SanG zu leistenden haushaltsmäßigen Tilgungen. Hierbei bittet die Freie Hansestadt Bremen das Bundesministerium der Finanzen, dessen Entscheidungen in den Prüfbescheiden vom 1. Juni 2022 (für die Jahre 2020 und 2021) und 28. Mai 2024 (für die Jahre 2022 und 2023) zugrunde zu legen. Die Freie Hansestadt Bremen geht nach Vorstehendem davon aus, dass sie die gemäß § 2 Absatz 2 Satz 3 SanG geforderte Tilgungsleistung im Fünfjahreszeitraum 2020 bis 2024 vollständig erbracht bzw. dass die Unterschreitung der erforderlichen Tilgung insoweit vollständig unbeachtlich ist.

Ferner bittet die Freie Hansestadt Bremen das Bundesministerium der Finanzen, im Vorgriff auf die im Jahr 2026 gemäß § 2 Absatz 3 Satz 1 SanG anstehende Prüfung der Erfüllung der Tilgungspflicht gemäß § 2 Absatz 2 Satz 2 SanG für das Jahr 2024 bereits jetzt festzustellen und zu berücksichtigen, dass die erforderliche Tilgung gemäß § 2 Absatz 2 Satz 2 SanG für das Jahr 2024 erbracht bzw. dass die Unterschreitung der erforderlichen Tilgung insoweit unbeachtlich ist.

4. Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft

Zu den gemäß § 2 SanG zu ergreifenden Maßnahmen zur künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG gehören neben dem Abbau der übermäßigen Verschuldung auch Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft.

Der Senat teilt die Notwendigkeit weiterer wirtschafts- und finanzkraftstärkender Maßnahmen. Das Ziel, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu gewährleisten, macht Investitionen in die ökonomische Leistungsfähigkeit der Sanierungsländer Saarland und Bremen erforderlich. Der Senat ist sich aber auch bewusst, dass die dafür eigentlich erforderliche überproportionale Anstrengung im Ländervergleich vor dem Hintergrund der beschriebenen Finanzausstattung jedenfalls nur unter sonst sehr günstigen Rahmenbedingungen zu realisieren ist. Daher ist eine Konzentration auf wesentliche Maßnahmen mit dem Ziel der Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft erforderlich.

Der Bericht unterteilt vor diesem Hintergrund Bremens Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschaft- und Finanzkraft im Berichtsjahr in zwei wesentliche Kategorien: Maßnahmen zur Einwohnersicherung und -gewinnung und Maßnahmen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen.

Durch die Maßnahmen zur Einwohnergewinnung entstehen Bremen erhebliche Entlastungen. Als „Hauptstädte ohne Umland“ finanzieren die Stadtstaaten oberzentrale Infrastruktur auch für außerhalb ihrer Landesgrenzen liegende Regionen und deren Bevölkerung. Teilweise unterhalten sie Infrastruktur von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung für die Bundesrepublik, insbesondere in Form der Seehäfen, weitgehend aus eigenen Mitteln. Da die bundesstaatliche Finanzverteilung gleichwohl vorrangig nach Einwohner:innen wirkt, ist das Halten und Gewinnen von Bevölkerung innerhalb der Landesgrenzen für die Stadtstaaten finanziell existenzsichernd. Jede:r gegenüber einem anderen Wohnort im Bundesgebiet gewonnene bzw. gehaltene Einwohner:in generiert für das Land und seine Stadtgemeinden zusätzliche Einnahmeeffekte im Finanzausgleichssystem. Wenngleich diesen Mehreinnahmen individuell heterogene einwohnerbezogene Aufwendungen gegenüberstehen, tragen sie aufgrund der in jedem Fall zu tragenden Kosten für oberzentrale Infrastrukturen erheblich zu einer aufgabengerechteren Finanzausstattung des Zwei-Städte-Staates bei.

Die Schaffung von Arbeitsplätzen, also Wirtschaftskraftstärkung im engeren Sinne, trägt ebenfalls zur Generierung von Steuermehreinnahmen bei. Wenngleich diese aufgrund der einwohnerbezogenen bundesstaatlichen Finanzverteilung weitaus stärker nivelliert werden, verbleiben auch je zusätzlichem Arbeitsplatz fiskalisch positive Effekte. Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass zusätzliche Arbeitsplätze in weiterer Hinsicht einen Sanierungsbeitrag leisten: Erstens tragen Arbeitsplätze als Standortfaktor für die Wohnortwahl zum Gelingen der o.g. Maßnahmen der Einwohnergewinnung bei. Zusätzlich werden die öffentlichen Haushalte durch eine verbesserte Arbeitsmarktlage im Bereich der Sozialausgaben entlastet.

Im Jahr 2024 haben die Sanierungshilfen dazu beigetragen, im Rahmen der finanzwirtschaftlichen Gesamtlage der Freien Hansestadt Bremen insbesondere die nachfolgend ausgewählten Maßnahmen zur Einwohnersicherung und -gewinnung und zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen zu ermöglichen:

Kernelement der Maßnahmen zur Einwohnergewinnung ist die zielorientierte Wohnungsbaukonzeption, die in den vergangenen Jahren bis 2020 zur Schaffung von 1.700 bis 2.100 Wohneinheiten jährlich geführt hat. 2022 wurden 1.849 Wohneinheiten fertiggestellt; 2023 waren es 1.610 Wohneinheiten (Werte für 2024 werden üblicherweise im Frühsommer von den Statistischen Ämtern veröffentlicht). Dabei ist davon auszugehen, dass ein Teil dieser Wohneinheiten – üblicherweise ist dafür etwa jede dritte Wohneinheit anzunehmen – Einwohner:innen in durchschnittlicher Haushaltsgröße hält oder gewinnt. Indem der Wohnungsbestand dauerhaft vergrößert wird, wirken bei anhaltend angespanntem urbanen Wohnungsmarkt die fiskalischen Verbesserungen nachhaltig für die Folgejahre.

Um auch die tatsächliche Anmeldung eines in Bremen und Bremerhaven genommenen Wohnsitzes im Bereich der für Bremen bedeutsamen Bildungszuwanderung zu verstärken, zahlt das Land Bremen eine Neubürgerprämie für Studierende. Im Jahr 2024 wurden 1.832 Förderfälle gezählt. Die geringen Gesamtaufwendungen je Fall wirken auch unter Berücksichtigung möglicher Mitnahmeeffekte günstig auf die Finanzausstattung des Stadtstaates. Auch für Auszubildende gibt es die Neubürgerprämie: hier wurden 91 Förderfälle gezählt.

Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen erfolgt insbesondere durch die Bereitstellung und Entwicklung von Gewerbeflächen. Hierzu zählt aktuell das Gewerbeentwicklungsprogramm der Stadt Bremen, welches im Jahr 2024 bereits rund 2.677 Arbeitsplätze gesichert hat. 64 Arbeitsplätze wurden 2024 im Rahmen des Gewerbeentwicklungsprogramms neu geschaffen. Das Gewerbeentwicklungsprogramm hat Investitionseffekte in Höhe von 75,5 Mio. € ausgelöst. Das Gewerbeentwicklungsprogramm hat darüber hinaus positive Auswirkungen auf das Gewerbesteueraufkommen.

Die GRW-Richtlinie Land Bremen hat zur Verpflichtung von Unternehmen zur Sicherung von 65 Arbeitsplätzen geführt. Zielgruppe der GRW-Richtlinie sind im Wesentlichen gewerbliche Unternehmen, die aufgrund der Art der Tätigkeit und anhand der regionalwirtschaftlichen Effekte des geförderten Investitionsvorhabens einen Beitrag zur Erreichung eines der folgenden Ziele leistet: Beschäftigung und Einkommen sichern und schaffen - Wachstum und Wohlstand erhöhen, Standortnachteile ausgleichen und Transformationsprozesse hin zu einer klimaneutralen und nachhaltigen Wirtschaft beschleunigen. Die Förderung wird zum großen Teil von kleinen und mittleren Unternehmen in Anspruch genommen. Ziel der Förderung ist neben der Durchführung der Investitionsmaßnahmen die Neuschaffung bzw. Sicherung von Dauerarbeitsplätzen. Das Förderprogramm löste ab 1. Januar 2024 das bisherige Landesinvestitionsförderprogramm (LIP) ab, über das in den Sanierungshilfenberichten der Vorjahre berichtet wurde. Die Zuwendungen des Jahres 2024 wurden alle mit 50 % Bundesmitteln refinanziert. Insgesamt wurden im Jahr 2024 rd. 0,2 Mio. € Zuwendungen für Investitionen von geförderten Unternehmen in Höhe von rd. 1,4 Mio. € bewilligt. Der signifikante Rückgang der Förderungen gegenüber 2023 ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Bremen zur Verfügung stehenden GRW-Mittel fast ausschließlich auf die Förderung eines großen Infrastrukturprojektes (Gewerbepark Hansalinie) konzentriert wurden. Es wurden daher mögliche Zuwendungen im Rahmen der GRW-Richtlinie Land Bremen nach 2025 verschoben.

Die Sanierungshilfen trugen auch zur Ermöglichung gezielten Personaleinsatzes im Bereich der Vermögensabschöpfung durch die Justiz- und Innenbehörde bei. Im Jahr 2024 konnten durch Vermögensabschöpfung Haushaltseinnahmen in Höhe von 1,20 Mio. € erzielt werden. Ziel der

Vermögensabschöpfung ist es, die aus Straftaten erzielten Vermögensvorteile, insbesondere in den Bereichen organisierte Kriminalität, Zwangsprostitution sowie Betäubungsmittel-, Wirtschafts-, Korruptions- und Arbeitsmarktdelikten, den Tätern vollständig zu entziehen und damit zu verhindern, dass sie in die Planung und Begehung weiterer Straftaten reinvestiert werden.

Anhang-Tabelle 1: Berechnung der zulässigen Tilgung laut Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz

in Mio. Euro

Lfd. Nr.		Bremen
	I. Nettokredittilgung	
1	Tilgung am Kreditmarkt (Obergruppe 59)	2.465,5
2	Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt (Obergruppe 32)	3.517,5
3	Saldo	-1.052,0
	II. Finanzielle Transaktionen (Kernhaushalt)	
	<u>1. Ausgaben</u>	
4	Erwerb von Beteiligungen	688,0
5	Tilgungen an den öffentlichen Bereich	2,3
6	Darlehensvergabe	22,2
	<u>2. Einnahmen</u>	
7	Veräußerung von Beteiligungen	0,0
8	Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich	0,0
9	Darlehensrückflüsse	5,2
	<u>3. Saldo der finanziellen Transaktionen</u>	
10	Saldo der finanziellen Transaktionen (Kernhaushalt)	-707,3
	III. Nettotilgung der Einrichtungen mit eigener Kreditermächtigung	
	<u>1. Nettotilgung Extrahaushalte</u>	
11	Tilgung am Kreditmarkt	0,0
12	Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	0,0
13	Saldo	0,0
	<u>2. Finanzielle Transaktionen Extrahaushalte</u>	
	<u>Ausgaben</u>	
14	Erwerb von Beteiligungen	0,0
15	Tilgungen an den öffentlichen Bereich	0,0
16	Darlehensvergabe	0,0
	<u>Einnahmen</u>	
17	Veräußerung von Beteiligungen	0,0
18	Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich	0,0
18	Darlehensrückflüsse	0,0
	<u>Saldo der finanziellen Transaktionen Extrahaushalte</u>	
19	Saldo der finanziellen Transaktionen Extrahaushalte	0,0
	<u>3. Strukturelle Nettotilgung der Einrichtungen mit eigener Kreditermächtigung</u>	
20	Strukturelle Nettotilgung der Einrichtungen mit eigener Kreditermächtigung	0,0
	IV. Konjunkturelle Bereinigung	
21	Steuerabweichungskomponente gegenüber Schätzzeitpunkt	244,7
	V. Bereinigung der Nettokredittilgung	
22	Nettokredittilgung	-1.052,0
23	- Saldo der finanziellen Transaktionen	-707,3
24	+ Finanzierungssalden der Einrichtungen mit eigener Kreditermächtigung	0,0
25	- Steuerabweichungskomponente	244,7
26	= haushaltsmäßige Tilgung nach Sanierungshilfenvereinbarung	-589,4

Nachrichtlich:

	VI. Bereinigung um notsituationsbedingten Anteil der Nettokreditaufnahme	
27	haushaltsmäßige Tilgung nach Sanierungshilfenvereinbarung	-589,4
28	+ notsituationsbedingter Teil des Nettokreditaufnahme	693,6
29	= notlagenbereinigte strukturelle Nettotilgung	104,1

Steuerabweichungskomponenten 2024 zum Schätzzeitpunkt Mai 2023

in Mio. Euro

Lfd. Nr.

Länder
zusammen

Bremen

I. Landesebene

	A. Geschätzte Steuereinnahmen 2024 zum Zeitpunkt Mai 2023 gemäß regionalisierter Steuerschätzung FM BW		
1	Steuereinnahmen (ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten)		3.605,7
2	Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen		406,8
3	Sonderbedarfs-BEZ wegen unterdurchschnittlicher Gemeindefinanzkraft		
4	Sonderbedarfs-BEZ wegen Forschungsförderung		
5	Förderabgabe		
6	Geschätzte Steuereinnahmen 2024 zum Zeitpunkt Mai 2023 gemäß regionalisierter Steuerschätzung FM BW		4.012,6
	B. Tatsächliche Steuereinnahmen 2024		
7	Steuereinnahmen (einschl. Gemeindesteuern der Stadtstaaten)		5.294,8
8	Gemeindesteuern der Stadtstaaten		1.527,4
8a	Länderfinanzausgleich		
9	Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen		471,5
10	Sonderbedarfs-BEZ wegen unterdurchschnittlicher Gemeindefinanzkraft		
11	Sonderbedarfs-BEZ wegen Forschungsförderung		
12	Förderabgabe		
13	Tatsächliche Steuereinnahmen 2024		4.238,9
	C. Steuerrechtsänderungen, die 2024 kassenwirksam wurden, aber bei der Steuerschätzung Mai 2023 nicht berücksichtigt wurden		
	<u>1. Steuerrechtsänderungen (Ländergesamtheit)</u>		
14	länderspezifische Steuerrechtsänderungen (einzelnes Land)		151,9
15	Summe der Steuerrechtsänderungen (Ländergesamtheit)	3.766,0	
	<u>2. Anteil der Steuereinnahmen des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit des Vorjahres (2023)</u>		
	<u>a) Steuereinnahmen des Landes</u>		
16	Steuereinnahmen (einschl. Gemeindesteuern der Stadtstaaten)	362.836,9	5.073,5
17	Gemeindesteuern der Stadtstaaten	13.608,4	1.392,5
17a	Länderfinanzausgleich	4,8	
18	Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	8.162,8	309,0
19	Sonderbedarfs-BEZ wegen unterdurchschnittlicher Gemeindefinanzkraft	1.742,6	
20	Sonderbedarfs-BEZ wegen Forschungsförderung	210,8	
21	Förderabgabe	57.537,0	
	<u>b) Anteil der Steuereinnahmen des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit</u>		
22	tatsächliche Steuereinnahmen (ohne Gemeindesteuern Stadtstaaten)	416.886,6	3.989,9
23	Anteil der Steuereinnahmen des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit		0,957%
	<u>3. Steuerrechtsänderungen je Land</u>		
24	Steuerrechtsänderungen je Land		187,9
	D. Zuführung an bzw. Entnahme aus Sondervermögen zur Konjunkturbereinigung		
25	Zuführung an Sondervermögen zur Konjunkturbereinigung		
26	Entnahme aus Sondervermögen zur Konjunkturbereinigung		

27	Saldo Zu- und Entnahme Sondervermögen zur Konjunkturbereinigung		0,0
	<u>E. Steuerabweichungskomponente Landesebene</u>		
	Geschätzte Steuereinnahmen 2023 gemäß regionalisierter Steuerschätzung		
28	FM BW		4.012,6
29	Tatsächliche Steuereinnahmen 2024		4.238,9
30	Steuerrechtsänderungen je Land		187,9
31	Saldo Zu- und Entnahme Sondervermögen zur Konjunkturbereinigung		0,0
32	Steuerabweichungskomponente Landesebene		38,4
	<u>II. Gemeindeebene (Bremen)</u>		
	<u>A. Geschätzte Steuereinnahmen 2024 zum Zeitpunkt Mai 2023 gemäß regionalisierter Steuerschätzung FM BW</u>		
33	Geschätzte Steuereinnahmen gemäß regionalisierter Steuerschätzung FM BW		1.322,7
	<u>B. Tatsächliche Steuereinnahmen 2024</u>		
34	Gemeindesteuern der Stadtstaaten		
35	Tatsächliche Steuereinnahmen (mit kleine und sonstige Gemeindesteuern)		1.527,4
	<u>C. Steuerrechtsänderungen, die 2024 kassenwirksam wurden, aber bei der Steuerschätzung Mai 2023 nicht berücksichtigt wurden</u>		
	<u>1. Steuerrechtsänderungen (Gemeindegesamtheit)</u>		
36	<i>länderspezifische Steuerrechtsänderungen (einzelnes Land)</i>		0,0
37	Summe der Steuerrechtsänderungen (Ländergesamtheit)	-166,0	
	<u>2. Anteil der Steuereinnahmen des Stadtstaates an den Steuereinnahmen der Gemeindegesamtheit des Vorjahres (2023)</u>		
38	Gemeindesteuern Stadtstaaten (einschl. Anteile USt und ESt, abzgl. Gewerbesteuerumlage)	13.608,4	1.392,5
39	Gemeindesteuern Flächenländer (einschl. Anteile USt und ESt, abzgl. Gewerbesteuerumlage)	130.152,3	
40	Gemeindesteuern insgesamt	143.760,7	
41	Anteil der Steuereinnahmen des Stadtstaates an den Steuereinnahmen der Gemeindegesamtheit		0,969%
42	3. Steuerrechtsänderungen je Stadtstaat		
	Steuerrechtsänderungen je Stadtstaat		-1,6
	<u>D. Steuerabweichungskomponente Gemeindeebene</u>		
	Geschätzte Steuereinnahmen 2023 gemäß regionalisierter Steuerschätzung		
43	FM BW		1.322,7
44	Tatsächliche Steuereinnahmen 2024		1.527,4
45	Steuerrechtsänderungen je Stadtstaat		-1,6
46	Steuerabweichungskomponente Gemeindeebene		206,3
	<u>III. Gesamt</u>		
47	Steuerabweichungskomponente Landesebene		38,4
48	Steuerabweichungskomponente Gemeindeebene		206,3
49	Steuerabweichungskomponente gesamt		244,7