

Finanzwissenschaftliches Kurzgutachten

zum

Haushaltsgesetz
der Freien Hansestadt Bremen
für das Haushaltsjahr 2024 vom 19. Juni 2024 (Brem. Gbl. S. 227) in
Verbindung mit dem dadurch festgestellten Haushaltsplan (Anlage zu
diesem Gesetz, Brem. Gbl. S. 243)
– Az.: St 3/24 –

sowie zum
Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes
der Freien Hansestadt Bremen
für das Haushaltsjahr 2023 vom 28. März 2023 (Brem. Gbl. S. 264) in
Verbindung mit dem dadurch festgestellten Nachtragshaushaltsplan
(Anlage 1 zu diesem Gesetz, Brem. Gbl. S. 266)
– Az.: St 6/23 –

erstattet im Auftrag der
Fraktion der Christlichen Demokratischen Union (CDU)
der Bremischen Bürgerschaft

von

Univ.-Prof. Dr. Dr. h. c. Lars P. Feld

Freiburg

4. September 2025

I. Ausgangslage und Problemstellung

1. Die grundgesetzlichen Vorgaben der Schuldenbremse gemäß Art. 115 GG i.V.m. Art. 109 GG beschränken die Kreditaufnahme des Bundes auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), diejenige der Länder bis zum 21. März 2025 auf 0,0 Prozent des BIP, seitdem ebenfalls auf 0,35 Prozent des BIP. Dabei handelt es sich um Vorgaben für die strukturellen Haushaltsdefizite; denn bei von der Normallage abweichender konjunktureller Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Konjunkturverlauf symmetrisch zu berücksichtigen. In der Rezession können Bund und Länder somit eine höhere Kreditaufnahme als in der Normallage realisieren, im Aufschwung müssen Bund und Länder sich in Richtung von Überschüssen bewegen.
2. Darüber hinaus kann von diesen Vorgaben abgewichen werden, wenn Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen eintreten, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und zugleich die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.
3. Die Bremische Landesverfassung bildet die grundgesetzlichen Vorgaben in Art. 131a (n.F.) BremLV entsprechend ab.
4. In seinem Urteil vom 15. November 2023 fasst das Bundesverfassungsgericht die Ausnahmesituation genauer (2BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (119 ff., Rn. 102 ff.)). Demnach bezeichnet der Begriff der Naturkatastrophe Gefahrenzustände oder Schäden, die durch Naturereignisse, wie Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürren oder Pandemien entstehen. Andere außergewöhnliche Notsituationen umfassen insbesondere Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, die aufgrund eines exogenen Schocks auftreten. Das Bundesverfassungsgericht macht sich diesen ökonomischen Begriff nicht zu eigen, sondern setzt ihn in Anführungszeichen. Deutlich wird jedoch, dass es sich um ein Ereignis handeln muss, das von außen kommt. Der Gesetzgeber hatte dies mit dem Zusatz im Grundgesetz klargestellt, dass sich diese Notsituation der Kontrolle des Staates entziehen müsse.
5. Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist nicht jede Störung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als Notsituation zu verstehen. Übli-

che Auf- und Abschwünge im Konjunkturverlauf lassen sich gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG symmetrisch berücksichtigen und erlauben für sich genommen höhere Defizite in einer in diesem Sinne üblichen Rezession. Dies lässt sich durch die Konjunkturkomponente bei der Haushaltserstellung berücksichtigen.

6. Außergewöhnlich ist eine Notsituation, wenn der Staat diese nicht kontrollieren kann, sie ihm also von außen aufgezwungen wird. Staatliche Fehleinschätzungen der Vergangenheit, die zu Finanzproblemen heute führen, können daher keine Rechtfertigung für höhere Kreditaufnahmen im Sinne einer Notlage bieten. Darunter fallen in der politischen Diskussion der vergangenen Jahre etwa die so genannte Klimakrise oder eine mögliche Krise der Sozialversicherungen aufgrund des demografischen Wandels. Strukturwandlungen, die als Krise wahrgenommen werden mögen, können ebenfalls nicht unter die außergewöhnliche Notsituation fallen, soweit diese länger absehbar waren und damit durch staatliche Rahmenbedingungen abgemildert werden können oder gar durch falsche wirtschaftspolitische Weichenstellungen erst hervorgerufen worden sind. Eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Grundgesetzes ist somit als vorübergehender Zustand zu interpretieren. Eine dauerhafte Wirtschaftsschwäche ist nicht mehr außergewöhnlich, sondern ist bei immer wieder auftretenden strukturellen Veränderungen innerhalb der Regelgrenze der Schuldenbremse aufzufangen.
7. Die Auswirkungen eines solchen exogenen Schocks auf die öffentlichen Finanzen von Bund oder Ländern müssen zudem erheblich sein, um eine Ausnahme für außergewöhnliche Notsituationen von der Regelgrenze der Schuldenbremse zu erlauben. Der Effekt auf einen Landeshaushalt muss daher so groß sein, dass er, insbesondere in der kurzen Frist, nicht durch Umschichtungen im Haushalt und entsprechende Änderungen auf der Ausgaben- oder Einnahmeseite aufgefangen werden kann. Für einen Landeshaushalt bedeutet dies angesichts der geringen Steuerautonomie der Länder im deutschen Föderalismus vor allem Umschichtungen auf der Ausgabenseite.
8. Schließlich hat der Gesetzgeber die Verpflichtung darzulegen, ob die von ihm getroffenen finanzpolitischen Maßnahmen in Art und Höhe geeignet sind, die Auswirkungen des exogenen Schocks zumindest abzumildern. Die Begründungen des

Gesetzgebers müssen daher vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Auffassungen in Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft nachvollziehbar und vertretbar sein.

9. Insofern ergibt sich aus der Notfallklausel der Schuldenbremse ein zusätzlicher Spielraum für Kreditaufnahmen erstens aufgrund der Auswirkungen des exogenen Schocks auf den jeweiligen Staatshaushalt, insbesondere weil aufgrund der automatischen Stabilisatoren dieses Haushalts Einnahmen sinken oder Ausgaben steigen, und zweitens aufgrund der Maßnahmen, die der Gesetzgeber diskretionär ergreift, um den Auswirkungen des exogenen Schocks stabilisierend zu begegnen.
10. Vor diesem Hintergrund sind die Haushaltsgesetze der Freien Hansestadt Bremen für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 zu prüfen. Zunächst geht es um die Feststellung einer Notlage im Sinne der verfassungsrechtlichen Bestimmungen. Dies hat zwei Komponenten, nämlich eine Analyse im Hinblick auf das Ausmaß der Wirkungen exogener Schocks, erstens, auf die wirtschaftliche Lage sowie, zweitens, auf die Finanzlage Bremens. Danach sollen die Maßnahmen, die zur Abmilderung der Notsituation getroffen worden sind, auf ihre Geeignetheit überprüft werden.

II. Vorliegen einer Notlage

11. Die Prüfung, ob eine Notlage im verfassungsrechtlichen Sinne vorliegt, wird dadurch erschwert, dass die deutsche Wirtschaft in den vergangenen Jahren durch eine Abfolge von Krisen getroffen wurde, die sich in ihren Auswirkungen potentiell überlagerten. Nicht alles, was als Krise in politischen und medialen Diskussionen bezeichnet wird, stellt jedoch eine Krise im Sinne eines exogenen Schocks dar. In seinem Urteil vom 15. November 2023 stellt das Bundesverfassungsgericht klar, dass Folgen von Krisen, die lange absehbar waren, nicht mit Notkrediten finanziert werden dürfen (2BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (119 ff., Rn. 109).
12. Der Klimawandel ist seit längerem wissenschaftlich fundiert und empirisch belegt worden. Der Weltklimarat, genauer das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), wurde bereits im Jahr 1988 gegründet und mahnt seither in zunehmender Intensität, die Auswirkungen des Klimawandels würden erhebliche

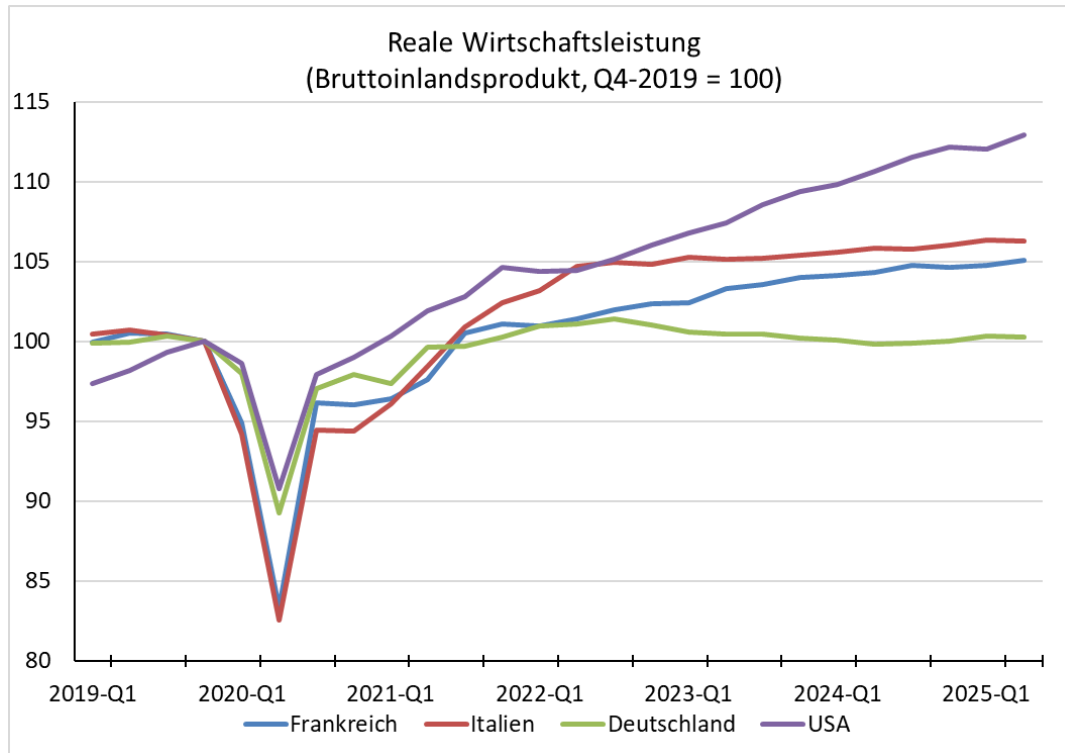
Verwerfungen weltweit auslösen. Bereits im Januar 2010 wies der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) darauf hin, dass die Besteuerung von CO₂ das sinnvollste Instrument zur Reduktion der CO₂-Emissionen und damit zur Abmilderung der globalen Erwärmung darstellt, wenn damit eine internationale Koordination einhergeht. Zudem seien Maßnahmen des Gesetzgebers erforderlich, um Anpassungen an den Klimawandel zu erleichtern und sicherzustellen, dass Auswirkungen des Klimawandels, etwa in Form von potentiellen Schäden durch Extremwetterereignisse, möglichst gering bleiben.¹

13. Die so genannte Klimakrise kann daher nicht als außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Grundgesetzes angeführt werden, weil dem Gesetzgeber hinreichend viel Zeit zur Verfügung stand, um mit dem Klimawandel und seinen Auswirkungen umzugehen. Ein temporärer exogener Schock kann durch den Klimawandel als solches nicht, jedoch für einzelne durch ihn ausgelöste Naturkatastrophen durchaus belegt werden. Dabei ist es unerheblich, ob die Naturkatastrophe tatsächlich durch den Klimawandel ausgelöst wurde. Da für den Prüfungszeitraum keine Naturkatastrophe in Bremen zu beobachten ist, bietet die so genannte Klimakrise keine Begründung für eine zusätzliche, über die Regelgrenze der Schuldenbremse hinausgehende Kreditaufnahme.
14. Krisen im Sinne exogener Schocks lassen sich seit dem Jahr 2019 mehrfach identifizieren. Von 2010 bis zum ersten Quartal des Jahres 2020 konnte der zweitlängste Aufschwung in der bundesrepublikanischen Geschichte im Nachgang zur Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 festgestellt werden. Im März 2020 führte die Corona-Pandemie jedoch zu Maßnahmen und Reaktionen, die eine schwere Wirtschaftskrise auslösten. Auf die Corona-Pandemie folgte im Jahr 2022 der russische Angriffskrieg auf die Ukraine und zog eine Energiekrise nach sich.
15. Die Entwicklung des BIP von 2019 bis zum ersten Quartal 2025 lässt sich anhand von Abbildung 1 für Deutschland im Vergleich zu den anderen G7-Staaten Frankreich, Italien und USA nachvollziehen. Für alle vier Staaten ist der Wirtschaftseinbruch aufgrund der Corona-Pandemie im Jahr 2020 feststellbar. Quantitativ fiel er

1. Siehe Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2010), Klimapolitik zwischen Emissionsvermeidung und Anpassung, Gutachten, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 83, Stollfuß Verlag, Bonn.

für Frankreich und Italien stärker als für Deutschland und die USA aus. Der Verlauf der Erholung der Wirtschaftstätigkeit in den Jahren 2021 und 2022 zeigt größere Unterschiede, gleichwohl lässt sich eine Erholung bis zum ersten Quartal des Jahres 2022 feststellen.

Abbildung 1: Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP, Q4 = 100)



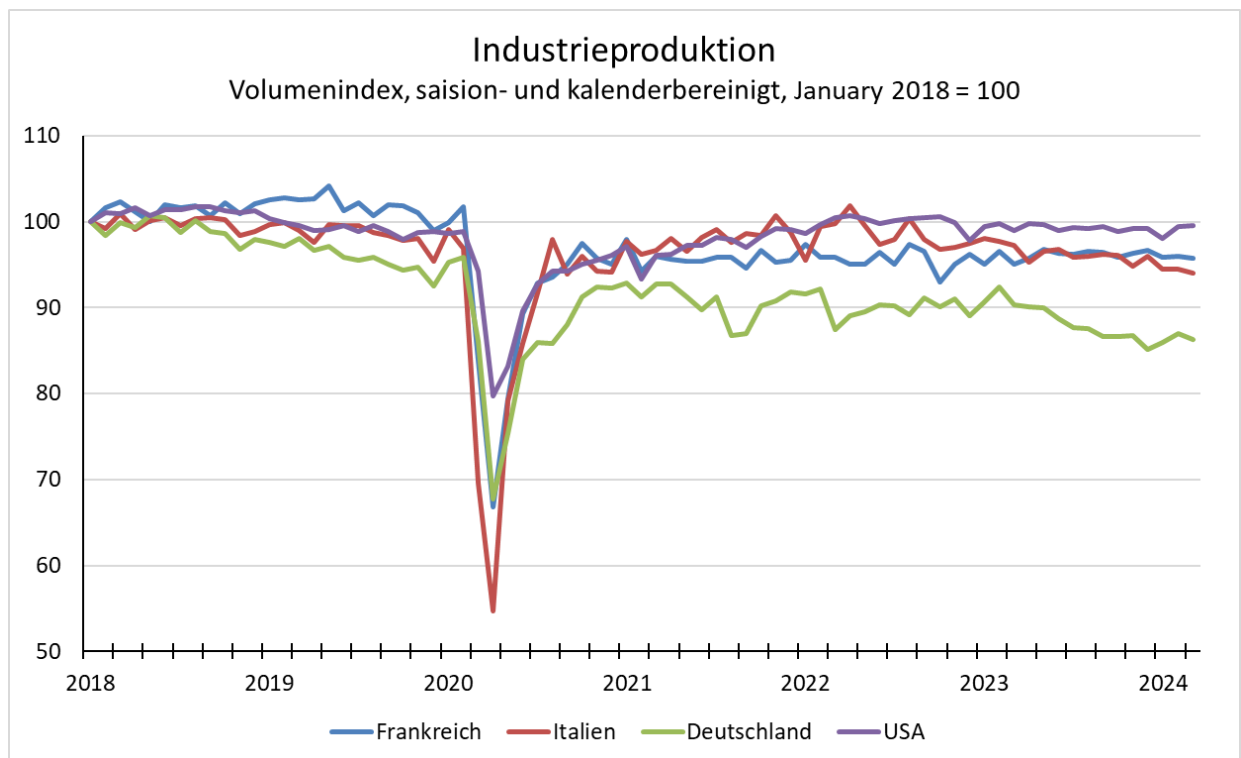
Quelle: Federal Reserve Economic Data (2025), eigene Darstellung

16. Seit dem Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine sind die Unterschiede in der Wirtschaftsentwicklung deutlicher. Während das Wirtschaftswachstum in den USA robust blieb, also kaum ein Einfluss des Krieges auf die U.S.-Wirtschaft resultierte, stagnierte die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und Italien rasch. In Frankreich setzte die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums erst später ein. Gemäß den aktuellen revidierten Zahlen musste die deutsche Wirtschaft in den Jahren 2023 und 2024 sogar eine Rezession hinnehmen. Das BIP schrumpfte um 0,9 Prozent beziehungsweise 0,5 Prozent.
17. Dass Deutschland und Italien stärkere wirtschaftliche Effekte des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine zu verzeichnen hatten, hat einerseits mit ihrer größeren Abhängigkeit von Energieimporten, insbesondere von russischem Gas, ande-

rerseits mit ihrer Wirtschaftsstruktur zu tun. Beide Volkswirtschaften sind durch einen größeren Anteil der Industrie an der Bruttowertschöpfung gekennzeichnet.

18. Allerdings überlagern sich die strukturellen Probleme der Industrie in Deutschland und die Verteuerung der Energiepreise im Zuge des Krieges. Die Probleme der deutschen Industrie begannen schon deutlich früher, nämlich zu Beginn des Jahres 2018, wie Abbildung 2 verdeutlicht. Die höheren Energiepreise verstärkten die Industrierezession.

Abbildung 2: Entwicklung der Industrieproduktion

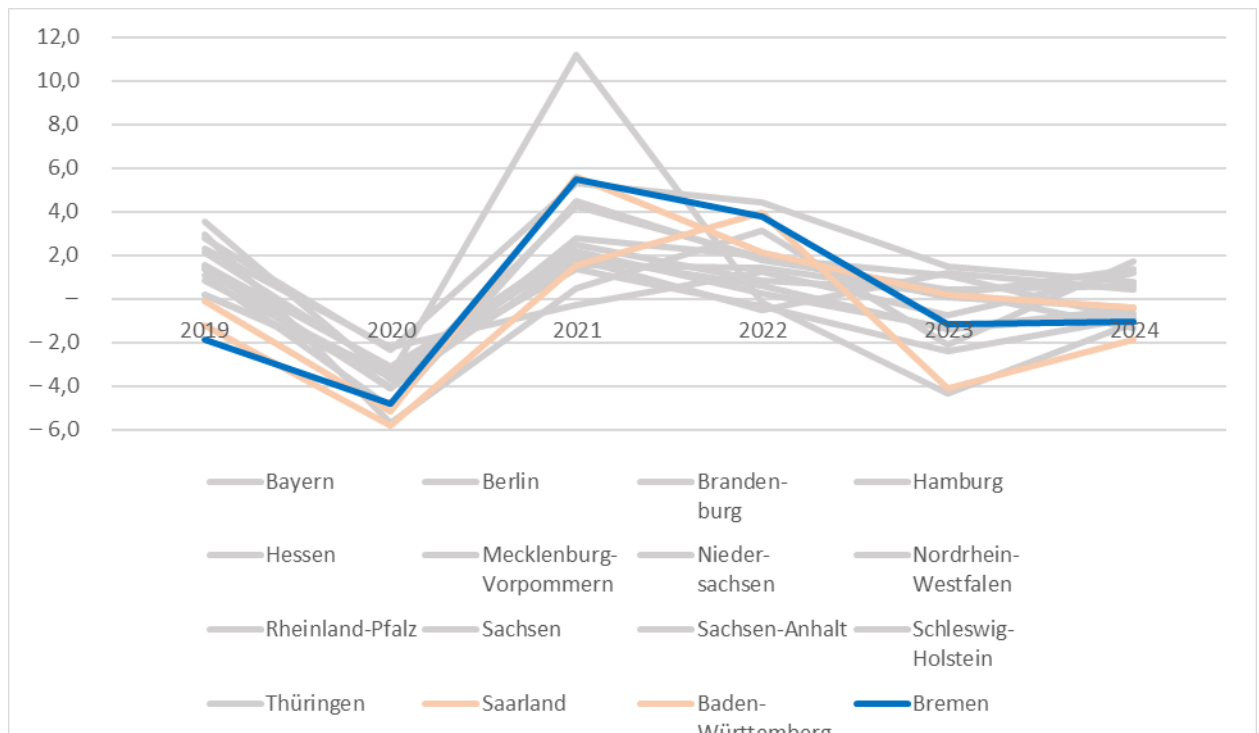


Quelle: Federal Reserve Economic Data (2025), eigene Darstellung

19. Trotz dieser strukturellen Probleme und des erneuten exogenen Schocks höherer Energiepreise zeigt sich der Rückgang in der Wirtschaftsentwicklung der Jahre 2023 und 2024 sowie die weiterhin schwache Entwicklung im Jahr 2025 als eine eher moderate Konjunkturschwäche, wie sie üblicherweise in früheren Konjunkturzyklen aufgetreten ist. Oftmals gingen übliche zyklische Bewegungen des BIP auf geldpolitische Änderungen zurück. In der Tat erhöhte die Europäische Zentralbank (EZB) zur Bekämpfung der hohen Inflation ihre Leitzinsen im Juli 2022 zum ersten Mal und ließ eine Reihe weiterer Zinserhöhungen folgen. Die Rezession in Deutschland ist somit ebenfalls das Ergebnis einer geldpolitischen Straffung.

20. Als **erster Befund** lässt sich somit festhalten. Sowohl die Corona-Krise als auch die dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine folgende Energiekrise können als exogene Schocks identifiziert werden. Sie entziehen sich der Kontrolle des Staates und sind insofern im Grundsatz geeignet, eine außergewöhnliche Notsituation zu begründen. Allerdings bewegt sich die auf die Verteuerung der Energie sowie die Straffung der Geldpolitik folgende Rezession in Deutschland im Rahmen der üblichen Konjunkturschwankungen. So betragen die Schrumpfungen des realen BIP im Jahr 1975 in der Spitze 0,9 Prozent, im Jahr 1982 0,4 Prozent, im Jahr 1993 1,0 Prozent sowie im Jahr 2003 0,7 Prozent. Diese nehmen sich genauso wie die jüngste Rezession der Jahre 2023 und 2024 im Vergleich zu den Wirtschaftseinbrüchen der Jahre 2009 mit 5,7 Prozent und 2020 mit 3,7 Prozent relativ moderat aus. Insofern fällt die zweite Eigenschaft, die eine Wirtschaftskrise außergewöhnlich sein lässt, im Falle der Rezession der Jahre 2023 und 2024 weg. Diese Rezession bleibt im Rahmen der üblichen Konjunkturschwankungen und kann daher mit der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse finanzpolitisch aufgefangen werden.

Abbildung 3: Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts der Länder



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Stand: 27.08.2025.

21. Die gesamtwirtschaftliche Darstellung der Wirtschaftsentwicklung Deutschlands liefert noch keine hinreichenden Rückschlüsse für die Entwicklungen in den Län-

dern. Abbildung 3 stellt die Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts der Länder dar. Zur besseren Übersicht sind fast alle Länder bis auf drei in grau gehalten. Hervorgehoben ist zum einen Bremen, zum anderen das Saarland und Baden-Württemberg. Dies erklärt sich aus der Bedeutung der Industrie für die Wertschöpfung in diesen drei Ländern im Vergleich zu den restlichen 13, in denen Dienstleistungen eine relativ größere Bedeutung haben als in Bremen, Baden-Württemberg und dem Saarland.

22. In diesen drei Ländern war der Einbruch des realen BIP im Zuge der Corona-Pandemie im Jahr 2020 besonders stark ausgeprägt. Die wirtschaftliche Erholung im Jahr 2021 fiel in Baden-Württemberg mit einem Wirtschaftswachstum von 5,6 Prozent und in Bremen mit 5,5 Prozent dann ebenfalls besonders stark aus. Das Saarland benötigte länger für die Erholung und wurde von der Energiekrise relativ stärker getroffen. In Bremen machte sich die auf den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine folgende Energiekrise hingegen relativ moderat bemerkbar. Bremen bewegt sich mit einer schwach negativen Zuwachsrate des realen BIP von rund einem Prozent in den beiden Jahren 2023 und 2024 im Mittelfeld aller Länder.
23. Als **zweiter Befund** bleibt: Bremen ist vom exogenen Schock der Corona-Pandemie im Jahr 2020 relativ stark getroffen, erholt sich dann besonders schnell im Folgejahr 2021. Die Energiekrise wirkt sich hingegen relativ moderat aus und bewegt sich vielmehr im mittleren Spektrum der Länder. Insofern bestätigt sich der erste Befund, dass sich die auf die Energiekrise folgende Rezession in Bremen im üblichen Rahmen von Konjunkturschwankungen bewegt und daher von der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse aufgefangen werden konnte.
24. Zudem zeichnet sich in dieser Betrachtung ein **dritter Befund** ab: Die Corona-Krise wirkt in Bremen über das Jahr 2021 hinaus kaum nach. Im Gegenteil erholt sich die Bremische Wirtschaft in den Jahren 2021 und 2022 angesichts der Wachstumsraten des realen BIP mit +5,5 Prozent beziehungsweise +3,8 Prozent im Ländervergleich besonders rasch. Hinzu kommt, dass Bremen mit einem Sondervermögen, dem Bremen-Fonds, bereits im April 2020 Maßnahmen zur Abmilderung der unmittelbaren Corona-Folgen eingerichtet hat. Die kreditfinanziert zur Verfügung stehenden 1,2 Milliarden Euro waren im Jahr 2024 noch nicht aufgebraucht. Die

Ausgaben in Höhe von 55,9 Millionen Euro in diesem Jahr waren jedoch nicht groß genug, um eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage zu begründen. Eine hinreichende Begründung, warum die Corona-Pandemie vier Jahre nach ihrem Ausbruch noch als außergewöhnliche Notsituation einzuordnen ist, liefert die Freie Hansestadt Bremen ebenfalls nicht. In der Gesamtschau dient die Corona-Pandemie somit nicht als Begründung für eine Notsituation in den Jahren 2023 und 2024.

25. Die bisherige Argumentation zum russischen Angriffskrieg auf die Ukraine orientiert sich an den unmittelbaren Auswirkungen auf die Entwicklung des realen BIP. Darüber hinaus könnten Effekte auf den Bremischen Haushalt auftreten, soweit andere Maßnahmen daraus finanziert werden müssen. Hier sind insbesondere die höheren Verteidigungsausgaben, die Hilfen für die Ukraine und die Sozialausgaben für die aus der Ukraine Geflüchteten, insbesondere die in Verbindung mit dem Bürgergeld zu berücksichtigenden Kosten der Unterkunft (KdU), zu nennen.
26. Weder die aufgrund des Ukraine-Kriegs anfallenden zusätzlichen Verteidigungsausgaben noch die der Ukraine unmittelbar gewährten (militärischen) Hilfen können von der Freien Hansestadt Bremen als zusätzliche finanzielle Belastung im Zuge des Ukraine-Kriegs angeführt werden. Diese Maßnahmen liegen im Aufgabenbereich des Bundes. Wenn überhaupt, so ist Bremen angesichts der Bedeutung der ansässigen Rüstungsindustrie für das bremische BIP davon begünstigt.
27. Die KdU übernimmt der Bund mittlerweile zu etwas mehr als 70 Prozent, sodass der Anteil der Ausgaben für KdU am bremischen Haushaltsvolumen in den drei Jahren 2022 bis 2024 bei nur rund 3 Prozent lag. Dabei handelt es sich um das Gesamtvolumen der bremischen Ausgaben für KdU, sodass die darin enthaltenen Ausgaben, die den aus der Ukraine Geflüchteten zuzurechnen sind, noch niedriger veranschlagt werden müssen. Insgesamt ist dies jedoch kein Haushaltsvolumen, das zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage Bremens geführt hat. Der Ukraine-Krieg bietet somit keine Begründung für eine außergewöhnliche Notsituation im Regelwerk der Schuldenbremse – ein **vierter Befund**.

III. Erhebliche Beeinträchtigung der Bremischen Finanzlage

28. Die vorgängige Analyse lässt nur einen eingeschränkten Blick auf das Kriterium zu, ob die Bremische Finanzlage durch die behaupteten außergewöhnlichen Notsituationen in den Jahren 2023 und 2024 erheblich beeinträchtigt war. Dies hat erstens damit zu tun, dass die Effekte der exogenen Schocks auf die automatischen Stabilisatoren in den Bremischen Haushalten schwer zu identifizieren sind. Auf der Einnahmeseite wiesen die Steuerschätzungen der vergangenen beiden Jahre zwar geringere Steuereinnahmen für Bund und Länder für die Zukunft aus. In den Jahren 2023 und 2024 waren die Steuereinnahmen aber relativ wenig von der Rezession dieser Jahre betroffen. Auf der Ausgabenseite bietet die Arbeitslosenversicherung einen automatischen Stabilisator, der aber auf Bundesebene angesiedelt ist.
29. Zweitens zeigt sich in der Analyse davor, dass keine außergewöhnliche Notsituation in den behaupteten Fällen für Bremen vorlag. Die so genannte Klimakrise stellt keine außergewöhnliche Notlage im Sinne des Grundgesetzes dar. Die Energiekrise im Gefolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine führte zusammen mit der geldpolitischen Straffung durch die EZB zu einer Rezession in Deutschland, die sich aber im Rahmen üblicher zyklischer Schwankungen im Konjunkturverlauf bewegte. Dies gilt insbesondere für Bremen, dessen wirtschaftliche Entwicklung sich im Mittelfeld der Länder bewegt.
30. Drittens wurde das Erheblichkeitskriterium zuvor bereits ins Feld geführt. Der Corona-Schock war exogen und hatte erhebliche Auswirkungen auf die Finanzlage Bremens, aber die Freie Hansestadt katapultierte sich stärker als andere Länder in den Jahren 2021 und 2022 aus dieser Krise heraus. Die weiteren finanziellen Belastungen in den Folgejahren 2023 und 2024 waren nicht mehr erheblich. Ähnliches gilt für die über die Verteuerung der Energie hinausgehenden finanziellen Auswirkungen des Ukraine-Kriegs. Im Wesentlichen handelt es sich um Ausgaben für die KdU, die aber ebenfalls als nicht erheblich einzuschätzen sind.
31. Alles in allem bieten sich durch das Erheblichkeitskriterium keine weiteren Einsichten zur Begründung einer außergewöhnlichen Notsituation in Bremen – ein **fünfter Befund**.

IV. Geeignetheit der Maßnahmen

32. Die Darlegungen zur Geeignetheit der vorgesehenen Maßnahmen zur Abwendung der behaupteten außergewöhnlichen Notsituation sind völlig unzureichend. So erschließt sich nicht, warum Maßnahmen des Öffentlichen Personennahverkehrs, etwa StadtTicket, JugendTicket und Deutschlandticket, die in den Vorjahren ohne Kredite aus dem Landeshaushalt finanziert werden konnten, im Haushalt für das Jahr 2024 einen besonderen Finanzierungsbedarf auslösen, der nur über Kredite gedeckt werden kann. Ähnlich verhält es sich bei Dekarbonierungsmaßnahmen für Gefangenentransporter oder die umfangreichen Maßnahmen für die energetische Gebäudesanierung.
33. Das angeführte Maßnahmenbündel liest sich wie ein Kessel Buntes, den der Bremer Senat nach dem Gießkannenprinzip ausgießt. Zwar wird noch der Versuch unternommen, diese Ausgaben über die vermeintlichen Krisen als Auslöser darzustellen. Keinerlei Anstrengung wendet der Gesetzgeber aber auf, um auch nur den Versuch zu unternehmen, darzulegen, inwiefern diese Maßnahmen geeignet sind, diese vermeintlichen Krisen abzuwenden. Inwiefern mildern beispielsweise die Zuschüsse für die Pensionsverpflichtungen der Gesundheit Nord gmbH den Effekt eines Energiepreisschocks auf die in Bremen angesiedelten Unternehmen oder die Effekte der Corona-Pandemie ab? Selbst wenn diese Ereignisse als außergewöhnliche Notsituationen eingeordnet werden könnten – und sie können, wie oben gezeigt, nicht als solche eingeordnet werden – muss die Schlussfolgerung sein, dass diese Maßnahmen dazu nicht geeignet sind.
34. In einem **sechsten Befund** zusammengefasst muss die Geeignetheit der großen Mehrzahl der zur Abwendung der vermeintlichen Krisen angeführten Maßnahmen verneint werden. Der kausale Effekt bestimmter Maßnahmen auf die Abmilderung von Kriseneffekten kann nicht belegt werden. Der Gesetzgeber unternimmt zudem keinen hinreichenden Versuch, diese Zusammenhänge darzulegen.

V. Zusammenfassung der Prüfung

35. Die Prüfung der Voraussetzungen für ein Überschreiten der Regelkreditobergrenze in diesem finanzwissenschaftlichen Gutachten führt zu folgenden Ergebnissen:

- Eine außergewöhnliche Notsituation, die eine Überschreitung der durch die Schuldenbremse definierte Regelkreditobergrenze rechtfertigen würde, lässt sich nicht feststellen. Einen außergewöhnlichen exogenen Schock stellt die Corona-Pandemie des Jahres 2020 dar. Die darauf folgende Energiekrise im Zuge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine führt jedoch zu einer Rezession, die im üblichen Rahmen zyklischer Schwankungen bleibt.
- Die Auswirkungen der Corona-Pandemie setzen sich in den Jahren 2023 und 2024 nicht mehr fort und können daher keinen besonderen Finanzbedarf aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation mehr begründen. Vielmehr bewältigt Bremen die Corona-Krise besser als andere Länder, schließt eine deutlich stärkere Erholung im Jahr 2021, auf den Schock des Corona-Jahrs folgend, an und ist selbst im Jahr 2022 noch durch eine relativ gute Wachstumsperformance gekennzeichnet.
- Der Ukraine-Krieg wirkt sich zudem nicht in einem so starken Ausmaß auf die Finanzlage Bremens aus, dass eine außergewöhnliche Notsituation vorläge.
- Die so genannte Klimakrise taugt grundsätzlich nicht als außergewöhnliche Notlage, weil der Klimawandel schon lange absehbar war und staatliche Maßnahmen zu seiner Bewältigung kontinuierlich erforderlich waren.
- Insgesamt lassen sich keine erheblichen Beeinträchtigungen der bremischen Finanzlage durch die behaupteten exogenen Schocks feststellen.
- Schließlich müssen die getroffenen Maßnahmen als überwiegend nicht geeignet zur Abwendung der behaupteten Krisen eingeordnet werden. Der Gesetzgeber kommt seiner Darlegungspflicht, inwiefern diese Maßnahmen die negativen Auswirkungen der exogenen Schocks kausal abmildern, nicht nach.

36. Vor diesem Hintergrund ist die Überschreitung der Regelkreditobergrenze ökonomisch nicht begründet.

Freiburg, den 4. September 2025

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Lars P. Feld', written in a cursive style.

Prof. Dr. Dr. h. c. Lars P. Feld