



**Bericht
über die
überörtliche Gemeindeprüfung
Bremerhaven
Haushaltsjahre 2011 und 2012**

Inhaltsverzeichnis:
Abkürzungsverzeichnis	4
I. Rechtsgrundlagen	5
II. Bescheinigung der Prüfung	5
III. Prüfungsunterlagen und Informationsmaterial	5
IV. Erörterung des Prüfungsergebnisses	6
V. Abwicklung der Vorjahre (2009 und 2010)	6
VI. Feststellungen zur Haushalts- und Finanzlage	7
1 Haushaltssatzungen und Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 2011 und 2012	7
1.1 Haushaltsvolumen	7
1.2 Stellenplan	8
1.3 Budgetierung	8
1.4 Genehmigung von Teilen der Haushaltssatzungen	9
1.4.1 Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen	10
1.4.2 Gesamtbetrag der Kredite	10
1.4.2.1 Nettokreditaufnahme	11
1.4.2.2 Kreditaufnahmegrenze	13
1.4.3 Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite	15
1.4.4 Höhe der Steuersätze (Hebesätze)	15
1.5 Genehmigungsvoraussetzungen nach § 118 Abs. 4a Landeshaus- haltsordnung	16
1.5.1 Entwicklung der volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen /-ausgaben ..	16
1.5.2 Laufende Rechnung (Soll) ohne Nachtragshaushalte	18
1.5.3 Finanzplanung des Folgejahres 2013	18
2 Haushaltslose Zeit, Nachtragshaushalte, haushaltsbewirtschaftende Maßnahmen	19
3 Haushaltsrechnung (Ist) 2011 und 2012	19
3.1 Einnahmen	20
3.1.1 Volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen (§ 118 Abs. 4a Landes- haushaltsordnung)	20
3.1.2 Einnahmen: Steuern und steuerähnliche Abgaben (Summe Hauptgruppe 0)	21
3.1.3 Finanzausweisungen des Landes an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven	23
3.1.3.1 Schlüssel-, Ergänzungs-, und Sonstige Zuweisungen sowie Konsolidierungshilfen	24
3.1.3.2 Zweckzuweisungen (Ausgabenerstattungen)	24
3.1.4 Nettokreditaufnahme (Ist)	26
3.2 Ausgaben	27
3.2.1 Volkswirtschaftliche Gesamtausgaben	27
3.2.2 Zinsausgaben	27
3.2.3 Entwicklung der Ausgabearten	28
3.2.4 Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung	30
3.3 Belastungsquoten	30
3.3.1 Zinsausgabenquote	30
3.3.2 Zinslastquote	31

3.3.3	Zins-Steuer-Quote	31
3.3.4	Primärsaldo (Ist).....	32
3.4	Schuldenstand	33
3.5	Pro-Kopf-Verschuldung.....	33
3.6	Komprimierter Gesamtüberblick der Haushaltsdaten für die Haushaltsjahre 2011 und 2012	34
4	Haushaltskonsolidierung.....	34
4.1	Sanierungsvereinbarung.....	34
4.2	Gewährung von Zuwendungen	36
4.3	Erhebung von Einnahmen.....	38
4.4	Weitere Konsolidierungsschritte bis 2020	39
VII.	Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts Bremerhaven für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 vom 28. August 2014	41
1	Rechtliche Grundlagen, Verfahrensablauf, Entlastung des Magistrats .	41
2	Zum Schlussbericht 2011/2012 des RPA im Einzelnen	42
	Zu I (Vorbemerkungen).....	42
	Zu 1 Gegenstand des Schlussberichts 2011/2012.....	42
3	Zu II (Abwicklung des Schlussberichts für die Jahre 2009 und 2010)...	43
	Zu 2 Noch nicht abgewickelte Angelegenheiten	43
	Zu 2.2 Innenrevision	43
	Zu 2.3 Einsichtnahme in Personalakten.....	44
4	Zu IV (Haushaltsausführung)	49
	Zu 6 Berichterstattung über Beratungen und Einzelprüfungen	49
	Zu 6.7.1.3 Beteiligung des Rechnungsprüfungsamts bei der Durchsetzung einer Forderungssache des Umweltschutzamts	49
VIII.	Sonstige Anmerkungen.....	50
1	Veröffentlichung von Schlussberichten des Rechnungsprüfungsamts..	50
2	Anteilige Finanzierung des Job-Tickets für die Beschäftigten und Auszubildenden des Magistrats ab 2012	51
3	Gemeinsame Kreditaufnahmen des Landes und seiner Stadt- gemeinden	51
Anlage 1	Haushaltsvolumina 1983 - 2012, Stellen 1983 - 2012.....	53
Anlage 2a	Senatsbeschluss vom 1. Februar 2011.....	54
Anlage 2b	Senatsbeschluss vom 8. Mai 2012	55
Anlage 3	Übersicht zu § 18 Landeshaushaltsordnung.....	56
Anlage 4	Zinsausgabenquote	57
Anlage 5	Zinslastquote.....	58
Anlage 6	Zins-Steuer-Quote	59
Anlage 7	Entwicklung der Schulden der Stadt Bremerhaven seit 1979	60
Anlage 8	Pro-Kopf-Verschuldung in Bremerhaven.....	61
Anlage 9	Entwicklung der Einwohnerinnen- und Einwohnerzahlen in Bremerhaven und im Land Bremen	62
Anlage 10	Haushaltsdaten 2011 und 2012, Haushaltsplan (Soll)	63
Anlage 11	Haushaltsdaten 2011 und 2012, Haushaltsrechnung (Ist)	64

Abkürzungsverzeichnis

Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
BremDSG	Bremisches Datenschutzgesetz
FZG	Gesetz über Finanzaufweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven
HGr	Hauptgruppe
LHO	Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
RPA	Rechnungsprüfungsamt
RPrO	Rechnungsprüfungsordnung
StVV	Stadtverordnetenversammlung
VE	Verpflichtungsermächtigung
VerfBrhv	Verfassung für die Stadt Bremerhaven (Stadtverfassung)
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen

I. Rechtsgrundlagen

- 1** Die überörtliche Gemeindeprüfung hat ihre Rechtsgrundlagen in Art. 147 der Landesverfassung (LV) der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (Brem.GBl., S. 251) in Verbindung mit §§ 15 bis 18 des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen vom 20. Dezember 1966 (Brem.GBl., S. 221).

II. Bescheinigung der Prüfung

- 2** Die Prüfung für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 wurde in Stichproben durchgeführt.
- 3** Soweit es notwendig war, einen Zusammenhang oder eine Entwicklung zu verdeutlichen, wurden auch Sachverhalte und Feststellungen aus früheren und späteren Haushaltsjahren in die Prüfung einbezogen.

III. Prüfungsunterlagen und Informationsmaterial

- 4** Nach § 60 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven (VerfBrhv) leitet der Magistrat den Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts (RPA) und den Bericht des Finanz- und Wirtschaftsausschusses (§§ 58 Abs. 3 und 59 VerfBrhv) der überörtlichen Gemeindeprüfung zu. Mit Schreiben vom 13. März 2015 hat die Stadtkämmerei die Gemeindeprüfung gebeten, die überörtliche Prüfung für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 einzuleiten. Die Gemeindeprüfung hat neben dem Schlussbericht des RPA vom 28. August 2014 und dem Beschluss des Finanz- und Wirtschaftsausschusses vom 2. März 2015 für ihren Bericht folgende Unterlagen zugrunde gelegt:
 - Verwaltungsvorschriften zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt Bremerhaven 2012 auf der Grundlage der Ermächtigungen nach Art. 132a LV, beschlossen vom Magistrat am 7. Dezember 2011,
 - Haushaltssatzungen und Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 der Stadt Bremerhaven einschließlich Anlagen,
 - Finanzplanberichte 2007 - 2011, 2009 - 2013, 2010 - 2014,

- Vorlagen für die Sitzungen des Senats am 1. Februar 2011 und 8. Mai 2012 (Genehmigung von Teilen der Haushaltssatzungen 2011 und 2012),
- Vorlagen für die Sitzungen des Finanz- u. Wirtschaftsausschusses der Stadtverordnetenversammlung (StVV) sowie Sitzungsprotokolle für die Haushaltsjahre 2011 und 2012,
- Haushalts- und Kassenrechnungen für die Haushaltsjahre 2011 und 2012,
- Schlussbericht des RPA für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 vom 28. August 2014,
- Vorlage für die öffentliche Sitzung des Finanz- und Wirtschaftsausschusses am 2. März 2015 (TOP 3 des öffentlichen Finanzteils; Schlussbericht des RPA über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung der Jahre 2011 und 2012),
- Protokoll zu TOP 3 des öffentlichen Finanzteils der Sitzung des Finanz- und Wirtschaftsausschusses am 2. März 2015,
- weitere finanzwirtschaftliche Unterlagen und sonstige Informationsquellen.

IV. Erörterung des Prüfungsergebnisses

- 5** Der Entwurf des Prüfungsergebnisses, insbesondere die finanzwirtschaftlichen Berechnungen und Ergebnisse, wurden der Stadtkämmerei und dem RPA per E-Mail am 15. April 2015 übersandt. Das Prüfungsergebnis wurde am 27. Mai 2015 in einer Dienstbesprechung in Bremerhaven erörtert. An der Besprechung nahmen Vertreterinnen und Vertreter der Stadtkämmerei, des RPA sowie der Gemeindeprüfung teil. Das Ergebnis der Besprechung ist, soweit bedeutsam, in den Prüfungsbericht eingeflossen.

V. Abwicklung der Vorjahre (2009 und 2010)

- 6** Die Unterlagen nach §§ 58 und 59 VerfBrhv, die die Haushaltsjahre 2009 und 2010 betrafen, gingen am 12. Dezember 2012 bei der Gemeindeprüfung ein. Sie übersandte ihren Bericht über die überörtliche Gemeindeprüfung für die Jahre 2009 und 2010 am 5. August 2013 den beteiligten Gremien. Die StVV entlastete den Magistrat in ihrer 18. Sitzung der Wahlperiode 2011 bis 2015 am 19. Dezember 2013 (s. TOP 3.2) nach § 61 VerfBrhv.

VI. Feststellungen zur Haushalts- und Finanzlage

- 7 Für die Zeit vor Einführung des Euro (€) ab dem 1. Januar 2002 wurden DM-Beträge mit dem amtlichen Umrechnungskurs in € berechnet und bei Bedarf gerundet.

1 Haushaltssatzungen und Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 2011 und 2012

1.1 Haushaltsvolumen

- 8 Der Magistrat stimmte mit seinen Beschlüssen vom 5. und 19. Oktober 2011 den Vorschlägen der Stadtkämmerei zu, den Haushalt 2012 für zwei Jahre (Doppelhaushalt) aufzustellen, getrennt nach den Jahren 2012 und 2013 (§ 12 LHO). Den Haushalt für das Jahr 2011 stellte der Magistrat als Einzelhaushalt auf.
- 9 Da bis zum Ende des Haushaltsjahres 2011 der Haushaltsplan 2012 noch nicht durch Ortsgesetz festgestellt war, beschloss der Magistrat am 7. Dezember 2011 Verwaltungsvorschriften zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt Bremerhaven 2012 auf der Grundlage der Ermächtigungen nach Art. 132a LV.
- 10 Die StVV stellte die Haushaltspläne 2011 und 2012/2013 am 16. Dezember 2010 bzw. 20. März 2012 durch die jeweilige Haushaltssatzung fest. Die Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 2011 und 2012/2013 stellte sie gemäß §§ 55 und 56 VerfBrhv in Einnahme und Ausgabe wie folgt fest:

Jahr	Haushaltsvolumen €
2011	608.826.570
2012	626.127.370

- 11 Die nachfolgende Zeitreihe zeigt das in Einnahme und Ausgabe in den Jahren 2001 - 2012 festgestellte Haushaltsvolumen:

Jahr	Haushaltsvolumen €	Veränderungen in %
2001	452.673.014	
2002	456.103.630	+ 0,76
2003	459.262.620	+ 0,69
2004	544.243.320	+18,50
2005	511.081.480	- 6,09
2006	535.047.500	+ 4,69
2007	522.111.520	- 2,41
2008	537.509.000	+ 2,95
2009	539.383.280	+ 0,35
2010	573.302.470	+ 6,29
2011	608.826.570	+ 6,20
2012	626.127.370	+ 2,84

- 12 Seit dem Jahr 2007 stieg das Haushaltsvolumen stetig. Gegenüber dem Jahr 2007 erhöhte sich das Haushaltsvolumen 2012 um rd. 19,9 % (im Übrigen siehe Anlage 1).

1.2 Stellenplan

- 13 Die in den Stellenplänen 2011 und 2012 (Anlage 15 der Haushaltspläne) ausgewiesenen Stellen verteilen sich wie folgt (im Übrigen siehe Anlage 1):

	2011	2012
Stellen für Beamtinnen/Beamte*)	1.949,940	1.948,510
Stellen für Angestellte	1.548,744	1.603,824
Stellen für Arbeiterinnen/Arbeiter	398,657	386,772
Stellen insgesamt	3.897,341	3.939,106

*) Stellen für Beamtinnen/Beamte: Darin sind auch 2 Planstellen für Beamte beim Klinikum Bremerhaven-Reinkenheide enthalten; zur Entwicklung der Gesamtzahl der Stellen seit 1983 siehe Anlage 1.

1.3 Budgetierung

- 14 Aufgrund der Experimentierklauseln (jeweils § 6 der Haushaltssatzungen 2011 und 2012 i. V. m. § 7a LHO) wird von der LHO und von der Geschäftsordnung der StVV abgewichen. Die Experimentierklauseln mussten in die Haushaltssatzungen aufgenommen werden, um eine flächendeckende Zuschuss-Budgetierung einführen zu können. Folgende Abweichungen von der LHO sind festzustellen:

- Kenntlichmachung der zweckgebundenen Einnahmen und der dazugehörigen Ausgaben (§ 17 Abs. 3 LHO). Es wurde auf entsprechende Haushaltsvermerke in den Haushaltsplänen verzichtet.
 - Die Deckungsfähigkeiten (§ 20 i. V. m. § 46 LHO) wurden liberalisiert. Die budgetverantwortlichen Ämter sind verpflichtet, den im Haushaltsplan ausgewiesenen Zuschuss bzw. Überschuss unter Berücksichtigung von Solländerungen und Sperrungen einzuhalten.
 - Sperrung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen (§ 22 Abs. 2 i. V. m. § 36 Abs. 1 LHO). Zur Flexibilisierung der Haushaltsbewirtschaftung sind die Mittel ohne weitere Genehmigungsmaßnahmen für die budgetverantwortlichen Ämter verfügbar.
 - Die Entscheidungen über Nachbewilligungen (§ 37 Abs. 1 LHO i.V.m. § 1 Nr. 2 des Ortsgesetzes zur Ausführung der LHO und der VerfBrhv und § 46 Abs. 4 der Geschäftsordnung für die StVV) wurden zum Teil vom Finanz- und Wirtschaftsausschuss auf die Fachausschüsse der StVV übertragen.
 - Die Veranschlagung anderer Verpflichtungsermächtigungen (VE) im Haushaltsvollzug sowie die Inanspruchnahme von VE wurde auf die Fachausschüsse der StVV verlagert.
- 15** Die Haushaltssatzung 2011 mit den Gesamtplänen wurde nach § 57 VerfBrhv am 8. Februar 2011 im Brem.GBl., S. 53 ff. verkündet.
- 16** Die Haushaltssatzung 2012 mit den Gesamtplänen wurde nach § 57 VerfBrhv am 25. Mai 2012 im Brem.GBl., S. 167 ff. verkündet.

1.4 Genehmigung von Teilen der Haushaltssatzungen

- 17** Der Senat erteilte nach § 118 Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe a) bis d) LHO die erforderliche Genehmigung der Haushaltssatzung 2011 durch Beschluss vom 1. Februar 2011 (s. Anlage 2a).
- 18** Der Senat erteilte nach § 118 Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe a) bis d) LHO die erforderliche Genehmigung der Haushaltssatzung 2012 durch Beschluss vom 8. Mai 2012 (s. Anlage 2b).

1.4.1 Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen

- 19 Verpflichtungsermächtigungen (VE) sind nach den Maßgaben der §§ 6 und 38 LHO zu veranschlagen. In den Haushaltsplänen 2011 und 2012 wurden VE wie folgt festgestellt (s. § 1 S. 1 der jeweiligen Haushaltssatzung):

Jahr	VE €
2011	1.000.000
2012	11.331.000

- 20 Die nachfolgende Tabelle zeigt die veranschlagten VE von 2001 bis 2012:

Jahr	Mio. €	Jahr	Mio. €
2001	10,38	2007	---
2002	123,45	2008	14,35
2003	11,32	2009	2,40
2004	15,22	2010	8,74
2005	3,22	2011	1,00
2006	---	2012	11,33

1.4.2 Gesamtbetrag der Kredite

- 21 Der Gesamtbetrag der „aufzunehmenden Darlehen“, mit denen Ausgaben gedeckt werden durften, wurde nach § 4 Abs. 1 der Haushaltssatzungen 2011 und 2012 wie folgt festgesetzt:

Jahr	Darlehen €
2011	137.580.000
2012	114.570.000

Zum Vergleich:

Jahr	Veranschlagte Bruttokreditaufnahme Mio. €	Jahr	Veranschlagte Bruttokreditaufnahme Mio. €
2001	43,5 (30,7*)	2007	118,6*
2002	67,2 (56,3*)	2008	114,8*
2003	85,2 (59,6*)	2009	112,5*

Jahr	Veranschlagte Bruttokreditaufnahme Mio. €	Jahr	Veranschlagte Bruttokreditaufnahme Mio. €
2004	113,2 (106,8*)	2010	137,3*)
2005	110,4 (72,3*)	2011	137,6*)
2006	119,4*)	2012	114,6*)

*) ohne Nachtragshaushalt

1.4.2.1 Nettokreditaufnahme

- 22 Für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 war in den Haushaltsplänen folgende Nettokreditaufnahme (Bruttokreditaufnahme minus veranschlagte Tilgungen) geplant:

Jahr	Veranschlagte Bruttokreditaufnahme €	Veranschlagte Tilgungen €	Veranschlagte Nettokreditaufnahme €
2011	137.580.000	31.622.400	105.957.600
2012	114.570.000	32.606.000	81.964.000

- 23 Die nachfolgende Tabelle zeigt die veranschlagte Nettokreditaufnahme von 2001 - 2012 (ohne Nachtragshaushalte):

Jahr	Veranschlagte Bruttokreditaufnahme Mio. €*)	Veranschlagte Tilgungen Mio. €*)	Nettokreditaufnahme Mio. €*)
2001	30,7	5,7	25,0
2002	56,3	8,1	48,2
2003	59,6	9,4	50,2
2004	106,8	11,1	95,7
2005	72,3	13,2	59,1
2006	119,4	16,3	103,1
2007	118,6	20,0	98,6
2008	114,8	22,2	92,6
2009	112,5	25,9	86,6
2010	137,3	27,4	109,9
2011	137,6	31,6	106,0
2012	114,6	32,6	82,0

*) Eurobeträge gerundet.

- 24 Vom Haushaltsjahr 2001 an stieg die Nettokreditaufnahme bis zum Jahr 2004 jährlich. Das hatte mehrere Ursachen: Neben der angespannteren gesamtwirtschaftlichen Lage und den damit verbundenen Rückgängen bei den Steuereinnahmen

führte insbesondere das vom Deutschen Bundestag am 23. Oktober 2000 beschlossene Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (BGBl. I, S. 1433) zu Mindereinnahmen. Außerdem nahmen ab dem Jahr 2001 die der Stadt Bremerhaven zufließenden besonderen Zuwendungen nach § 3 des Gesetzes über die Finanzausweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven (FZG) jährlich um rd. 2,44 Mio. € ab. Steigende Zinsausgaben trotz gesunkener Zinssätze, erhöhte Tilgungslasten, Ansatzkorrekturen im Einnahmebereich und Mittelbedarfsanpassungen insbesondere bei der Bremerhavener Versorgungs- u. Verkehrsgesellschaft mbH, der Stadthalle Bremerhaven Veranstaltungs- und Messegesellschaft mbH sowie den Entsorgungsbetrieben Bremerhaven (Eigenbetrieb nach § 26 Abs. 2 LHO) führten schließlich im Jahr 2004 zu einer geplanten Kreditaufnahme i. H. v. rd. 106,8 Mio. €. Für das Haushaltsjahr 2005 hatte Bremerhaven entschieden, die Kreditaufnahme auf Basis von Einnahmeverbesserungen zu veranschlagen, die einen Betrag von jährlich rd. 38,1 Mio. € berücksichtigten, der aufgrund des sogenannten Kanzlerbriefes erwartet wurde. Im Finanzplan für die Jahre 2003 - 2007 war bereits darauf hingewiesen worden, dass die Kreditaufnahme auf rd. 110,4 Mio. € hochschnellen könne, sofern die mit dem sogenannten Kanzlerbrief verknüpften Zahlungen ausblieben.

- 25** Das Finanzressort teilte dem Magistrat im März 2005 mit, es werde vom Bund keine fortlaufenden konsumtiven Finanzhilfen geben. Bremerhaven fehlen somit seit 2005 erwartete Einnahmen von jährlich 38,1 Mio. €. Dieser Betrag wurde 2005 durch einen kreditfinanzierten Nachtragshaushalt gedeckt.
- 26** Die Rahmenbedingungen ab dem Jahr 2006 (keine in Aussicht gestellten Kompensationszahlungen, Vorbereitung einer weiteren Klage des Landes vor dem Bundesverfassungsgericht, externe Auflagen für die bremische Haushaltsgestaltung <Art. 104 EU-Vertrag - Rückführung der Nettoverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte>, Ziel eines ausgeglichenen Primärsaldos im Jahr 2009) erschwerten die Anstrengungen, das hohe Niveau der geplanten Nettokreditaufnahme zu reduzieren. Die dramatische Lage, in der sich Bremerhaven damals schon befand, wurde im Finanzplan 2004 - 2009 (Tz. 2.6.1) wie folgt beschrieben: „Durch die rapide steigende Schuldenlast nehmen die Zins- und Tilgungszahlungen in einem

solchen Maße zu, dass die Einspareffekte aus den konsumtiven Kürzungsraten von jährlich 3 % durch die wachsende Zins- und Tilgungslast zunehmend aufgezehrt werden, sodass die Kreditaufnahmen in den kommenden Jahren bei einem etwa gleich bleibenden Rekordniveau zwischen 118 und 120 Mio. € liegen werden“. Abweichend von den Daten der Finanzplanung konnte die geplante Nettokreditaufnahme im Jahr 2009 auf rd. 86,6 Mio. € festgesetzt werden; im Jahr 2010 stieg sie wieder auf rd. 109,9 Mio. € an.

- 27** Das Aufstellungsverfahren für die Haushalte 2011 und 2012 und damit auch die Höhe der jeweils zu veranschlagenden Nettokreditaufnahme war vorgezeichnet durch die Ergebnisse der Föderalismusreform II. Nach dem Konsolidierungshilfengesetz vom 10. August 2009 (BGBl. S. 2705) erhält das Land Bremen (und anteilig Bremerhaven) auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund für den Zeitraum von 2011 bis 2019 aus dem Bundeshaushalt jährlich 300 Mio. € (Bremerhaven: 31,109 Mio. €), sofern es gelingt, das Finanzierungsdefizit (Ist-Basis) um jährlich ein Zehntel zu verringern. Unter diesen Bedingungen sahen die Haushaltsplanentwürfe 2011 und 2012/2013 Nettokreditaufnahmen von rd. 106,0 Mio. € (2011) und rd. 82,0 Mio. € (2012) vor.

1.4.2.2 Kreditaufnahmegrenze

- 28** Nach § 18 Abs. 1 LHO dürfen Kreditaufnahmen nur bis zur Höhe der Ausgaben für Investitionen veranschlagt werden. Für die Berechnung sind - wie bundesweit üblich - die nach Abzug der Investitionszuschüsse sich ergebenden Nettoinvestitionen maßgebend. Die Finanzpläne 2010 - 2014 und 2011 - 2015 gingen von folgenden Ansätzen aus:

	2011 €	2012 €
Bruttoinvestitionen	42.364.480	54.333.690
abzgl. Investitionszuschüsse	12.569.440	15.384.820
Nettoinvestitionen	29.795.040	38.948.870

- 29** Seit dem Haushaltsjahr 2006 hat Bremerhaven, wie von der Gemeindeprüfung erbeten, alle Erlöse aus Vermögensveräußerungen der gesamten Obergruppe 13 bei den Investitionseinnahmen berücksichtigt. Damit ist sichergestellt, dass die zulässi-

ge Kreditaufnahmegrenze vom Land und von den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven nach einheitlichen Kriterien berechnet wird.

- 30** Die nachfolgende Tabelle zeigt für die Haushaltsjahre 2001 - 2005 die veranschlagten Netto-Investitionen, die veranschlagten Nettokreditaufnahmen, die zulässige Kreditaufnahmegrenze und deren Über- oder Unterschreitung.

Jahr	Netto-Investitionen €	Veranschlagte Nettokreditaufnahme €	Anschläge Obergruppe 13 €	Kreditaufnahmegrenze: Berechnungsmodus Rechnungshof € Spalte 2 - Spalte 4	Überschreitung Kreditgrenze: Berechnungsmodus Rechnungshof € Spalte 3 - Spalte 5
1	2	3	4	5	6
2001	29.375.099	25.002.173	24.544.566	4.830.533	20.171.640
2002	35.281.440	48.195.170	23.233.970	12.047.470	36.147.700
2003	35.364.870	50.274.450	14.289.940	21.074.930	29.199.520
2004	60.521.730	95.701.600	1.004.550	59.517.180	36.184.420
2005	61.833.570	59.107.400	4.620	61.828.950	-2.721.550

- 31** Die nachfolgende Tabelle zeigt die Daten für die Haushaltsjahre 2006 - 2012 unter Berücksichtigung der Erlöse der gesamten Obergruppe 13.

Jahr	Netto-Investitionen/ Kredithöchstgrenze €	Veranschlagte Nettokreditaufnahme €	Überschreitung der Grenzen nach § 18 Abs. 1 LHO €
1	2	3	6
2006	62.540.460	103.073.200	40.532.740
2007	58.603.510	98.606.400	40.002.890
2008	59.659.640	92.589.700	32.930.060
2009	58.697.430	86.648.500	27.951.070
2010	43.875.050	109.946.200	66.071.150
2011	29.795.040	105.957.600	76.162.560
2012	38.948.870	81.964.000	43.015.130

- 32** Die gesetzlich zulässige Grenze für die Aufnahme von Krediten wurde in den Jahren 2011 und 2012 in Höhe von rd. 76,2 Mio. € und rd. 43,0 Mio. € überschritten (s. a. Anlage 3), begründet sich jedoch aus der anhaltenden Haushaltsnotlage der Stadt.

- 33** Die Vorschriften für die Aufnahmegrenzen sind sowohl bei der Haushaltsaufstellung - Soll - als auch beim Haushaltsverlauf - Ist - zu beachten. Darüber besteht Einver-

nehmen zwischen dem Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen und dem Finanzressort (s. Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen, Jahresbericht 2003 - Land -, Tz. 126).

1.4.3 Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite

- 34** Kassenverstärkungskredite dürfen festgesetzt werden, um den Betrieb der Stadtkasse jederzeit zu gewährleisten. Der Höchstbetrag wurde in den Haushaltssatzungen 2011 und 2012 (§ 4 Abs. 2) wie folgt festgelegt:

Jahr	€
2011	90.000.000
2012	90.000.000

- 35** Die Stadtkasse hat im Haushaltsvollzug der Jahre 2011 und 2012 den in den Haushaltssatzungen festgesetzten Kreditrahmen, auch unter Berücksichtigung der Kontokorrentkredite, nicht überschritten.

1.4.4 Höhe der Steuersätze (Hebesätze)

- 36** Die Steuersätze (Hebesätze) für die Gemeindesteuern wurden wie folgt festgesetzt:

Hebesätze Bremerhaven (Zeitreihe 2002 - 2012)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Grundsteuer A	220	220	220	220	220	220	220	220	220	220	220
Grundsteuer B	530	530	530	530	530	530	530	530	530	530	530
Gewerbsteuer	375	375	395	395	395	395	395	395	395	395	395

Zum Vergleich: Hebesätze Bremen (Zeitreihe 2002 - 2012)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Grundsteuer A	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Grundsteuer B	530	530	580	580	580	580	580	580	580	580	580
Gewerbsteuer	420	420	440	440	440	440	440	440	440	440	440

- 37** Wie die Übersichten zeigen, hat die Stadt Bremerhaven in allen Bereichen der gemeindlichen Steuersätze (Grundsteuer A und B, Gewerbsteuer) gegenüber der Stadt Bremen geringere Hebesätze. Daran ändert auch die Erhöhung des Hebesatzes für die Gewerbsteuer seit dem 1. Januar 2014 auf 435 v. H. nichts; die Stadt-

gemeinde Bremen hatte seit 2004 einen Gewerbesteuer-Hebesatz von 440 v. H. Durch Ortsgesetz vom 17. Juli 2012 ist der Hebesatz mit Wirkung vom 1. Januar 2014 von 440 v. H. auf 460 v. H. weiter erhöht worden.

1.5 Genehmigungsvoraussetzungen nach § 118 Abs. 4a Landeshaushaltsordnung

- 38** Nach § 118 Abs. 4a LHO soll die Aufsichtsbehörde den Gesamtbetrag der Kredite nur insoweit genehmigen, als die Steigerung der volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben dem Zuwachs der volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen entspricht und der Haushaltsplan für das Antragsjahr sowie die Finanzplanung für das Folgejahr für die laufende Rechnung keinen Fehlbetrag ausweisen.
- 39** Nach den Vorlagen für die Sitzungen des Senats am 1. Februar 2011 und 8. Mai 2012 sind für die Beurteilung der Zuwachsraten nach § 118 Abs. 4a LHO die Steigerungsraten um die durch das Land Bremen beeinflussten bzw. finanzierten Ausgaben (und die korrespondierenden Einnahmen) zu reduzieren (= Netto-Einnahmen bzw. -Ausgaben). Das Ergebnis sind die bereinigten volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen /-ausgaben.

1.5.1 Entwicklung der volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen /-ausgaben

- 40** Die nachfolgende Tabelle zeigt die Berechnung der volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 (Daten des Haushaltsjahres 2010 als Vergleichsjahr):

	2010 €	2011 €	2012 €
Gesamteinnahmen	605.746.840	608.826.570	626.127.370
abzügl. Einnahmen aus Krediten (Gr. 325)	167.015.430	137.580.000	114.570.000
abzügl. Rücklagenentnahme (Ogr. 35)	897.960	518.630	356.860
abzügl. Verrechnungen (Gr. 380)	---	---	---
Volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen	437.833.450	470.727.940	511.200.510
Steigerungsrate gegenüber Vorjahr in %	- 1,32 bereinigt + 0,6	+ 7,51 bereinigt + 2,80	+ 8,60 bereinigt + 7,00

- 41** Die nachfolgende Tabelle zeigt die Berechnung der volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 (Daten des Haushaltsjahres 2010 als Vergleichsjahr):

	2010 €	2011 €	2012 €
Gesamtausgaben (Haushaltsvolumen)	605.746.840	608.826.570	626.127.370
abzgl. Tilgung (Ogr. 59)	27.353.800	31.622.400	32.606.000
abzgl. Zuführung an Rücklagen (Ogr. 91)	---	---	---
abzgl. Abdeckung von Fehlbeträgen (Ogr. 96)	---	---	---
abzgl. Verrechnungen (Gr. 980)	---	---	---
Volkswirtschaftliche Gesamtausgaben	578.393.040	577.204.170	593.521.370
Steigerungsrate gegenüber Vorjahr in %	+ 7,03 bereinigt + 6,6	- 0,20 bereinigt - 3,10	+ 2,82 bereinigt + 2,80

- 42** Die Zuwachsraten der (bereinigten) volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen in Höhe von + 2,80 % (2011) und + 7,00 % (2012) weichen von den (bereinigten) Steigerungsraten der volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben von - 3,10 % (2011) und + 2,80 % (2012) ab. Für die Jahre 2011 und 2012 liegen die Steigerungsraten bei den Einnahmen um 5,90 und 4,20 Prozentpunkte über den (bereinigten) Steigerungsraten der volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben von - 3,10 % und + 2,80 %. Insofern wurde in beiden Jahren bei der Veranschlagung die Grenze des § 118 Abs. 4a LHO eingehalten. Die Haushaltspläne für die Jahre 2011 und 2012 und das folgende Finanzplanungsjahr 2013 wiesen keine Fehlbeträge aus. Insofern bestand für den Senat kein Anlass, die Steigerungsraten für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 zu beanstanden (s. Senatsvorlagen vom 27. Januar 2011 und 26. April 2012 für die Sitzungen des Senats am 1. Februar 2011 und 8. Mai 2012). Allerdings stellte der Senat fest, dass die Kreditgrenze nach § 18 Abs. 1 LHO (s. Tz. 28 ff. und Anlagen 2a, 2b) jeweils nicht eingehalten worden war, dies jedoch durch die anhaltende Haushaltsnotlage der Stadt begründbar sei. Er bat die beteiligten Verhandlungspartner in seinem Beschluss vom 1. Februar 2011 darum, „im Rahmen der weiteren Begleitung des Konsolidierungskurses ein Vorgehen zu vereinbaren, bei dem im Sinne verbesserter Transparenz, Vergleichbarkeit und Planbarkeit die geleisteten Personalausgaben für Bremen und Bremerhaven differenziert nach Tarifeffekten und Beschäftigungseffekten (Anzahl VZÄ) ermittelt und aus-

gewiesen werden“. Mit Beschluss vom 8. Mai 2012 stellte der Senat fest, dass „im Rahmen der Fortschreibung des Konsolidierungskurses und der sich daraus ergebenden Anforderungen zur Einhaltung des zulässigen strukturellen Defizits des Stadtstaates im Vollzug der Bremerhavener Haushalte noch Veränderungen notwendig werden können“.

1.5.2 Laufende Rechnung (Soll) ohne Nachtragshaushalte

- 43 Die Stadtkämmerei ermittelte in den Finanzplänen 2007 - 2011, 2009 - 2013, 2010 - 2014 für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 folgende Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung (Daten des Jahres 2010 als Vergleichsjahr):

	2010 Mio. €	2011 Mio. €	2012 Mio. €
Einnahmen der lfd. Rechnung	425,7	458,2	495,8
Ausgaben der lfd. Rechnung	522,4	534,8	539,1
Unterdeckung/Überdeckung	- 96,7	- 76,6	- 43,3

- 44 Die laufenden Ausgaben konnten in den Haushaltsjahren 2011 und 2012 - wie seit dem Haushaltsjahr 1995 - bereits im Soll nicht aus den laufenden Einnahmen gedeckt werden. Die Soll-Ausgaben überstiegen die Soll-Einnahmen in Höhe von rd. 76,6 Mio. € (2011) und rd. 43,3 Mio. € (2012).

1.5.3 Finanzplanung des Folgejahres 2013

- 45 Die Stadtkämmerei stellte im Finanzplan 2011 - 2016 die Unterdeckungen/Überdeckungen in der laufenden Rechnung im Jahr 2013 wie folgt dar:

	2013 Mio. €
Einnahmen der lfd. Rechnung	506,6
Ausgaben der lfd. Rechnung	542,1
Unterdeckung/Überdeckung	- 35,5

- 46 Nur weil der als Sollvorschrift konzipierte § 118 Abs. 4a LHO Ausnahmen zulässt, konnte der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kredite trotz des Fehlbetrags genehmigt werden. Auf die Fehlbeträge in der laufenden Rechnung der Haushaltsjahre 2011 und 2012/2013 ging das Finanzressort in seinen Senatsvorlagen nicht ausdrücklich ein. Allerdings stellte der Senat fest, auch in den Haushaltsjahren 2011

und 2012 seien die Kriterien des § 18 Abs. 1 LHO nicht eingehalten worden, wobei dies durch die anhaltende Haushaltsnotlage der Stadt begründbar sei. Der Senat genehmigte die Haushaltssatzungen 2011 und 2012 daher (s. a. Tz. 42).

2 Haushaltslose Zeit, Nachtragshaushalte, haushaltsbewirtschaftende Maßnahmen

- 47** Vor der Veröffentlichung der Haushaltssatzung 2011 im Brem.GBl. am 8. Februar 2011 lag eine haushaltslose Zeit. Angesichts des relativ kurzen Zeitraums verzichtete der Magistrat darauf, Verwaltungsvorschriften (VV) zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung nach Art. 132a LV zu erlassen. Der Magistrat war nach Art. 146 i. V. m. Art 132a LV ermächtigt, alle Ausgaben zu leisten, die zur Aufrechterhaltung der Haushalts- und Wirtschaftsführung notwendig waren.
- 48** Der Zeitbedarf für die Aufstellung des Doppelhaushalts 2012/2013 ließ auch im Herbst 2011 erwarten, dass die Stadt Bremerhaven zu Beginn des Jahres 2012 nicht über einen von der StVV beschlossenen und vom Senat genehmigten Haushalt verfügen würde. Daher beschloss der Magistrat am 7. Dezember 2011 VV zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt Bremerhaven 2012 auf der Grundlage der Ermächtigung nach Art. 132a LV. Die VV sollten eine einheitliche Handhabung der mit Art. 132a LV verbundenen Reglementierungen in der Haushaltswirtschaft in den Ämtern sicherstellen.
- 49** Aufgrund der Bewirtschaftung und des Verlaufs der Haushalte 2011 und 2012 sah der Magistrat keine Notwendigkeit, Nachtragshaushalte aufzustellen und von der StVV beschließen zu lassen. Ebenso verzichtete der Magistrat in den Jahren 2011 und 2012 auf haushaltsbewirtschaftende Maßnahmen nach § 41 LHO.

3 Haushaltsrechnung (Ist) 2011 und 2012

- 50** Die folgenden finanzstatistischen Grunddaten und sonstigen Daten dienen dazu, die Haushaltsentwicklung und die finanzielle Lage der Stadt Bremerhaven in den Haushaltsjahren 2011 und 2012 in einigen wesentlichen Bereichen zu beschreiben und zu bewerten. Die genannten Beträge sind den Haushaltsrechnungen 2011 und

2012 der Stadt Bremerhaven entnommen oder aus diesen berechnet worden (z. B. Belastungsquoten).

3.1 Einnahmen

3.1.1 Volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen (§ 118 Abs. 4a Landeshaushaltsordnung)

51 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Höhe der volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen (Ist) für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 (Daten des Haushaltsjahres 2010 als Vergleichsjahr):

	2010	2011	2012
Gesamteinnahmen	643.457.798,87	630.166.942,34	647.816.637,55
abzügl. Einnahmen aus Krediten (Gr. 325)	166.000.000,00	123.440.000,00	114.000.000,00
abzügl. Rücklagenentnahme (Ogr. 35)	20.274.861,14	5.289.076,57	3.612.675,04
abzügl. Verrechnungen (Gr.380)	---	---	---
Volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen	457.182.937,73	501.437.865,77	530.203.962,51

52 Die Entwicklung der volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen stellt sich in einer Zeitreihe über die Jahre 2001 - 2012 wie folgt dar:

Jahr	Ist €, gerundet	Jahr	Ist €, gerundet
2001	429.310.313	2007	439.648.587
2002	420.051.933	2008	438.778.992
2003	447.800.075	2009	443.096.364
2004	432.345.396 ¹⁾	2010	457.182.938
2005	414.013.882 ²⁾	2011	501.437.866
2006	427.009.154	2012	530.203.963

¹⁾ Unter Bereinigung um Schuldbeitritte etc.: Summe: 409.222.294,85

²⁾ Unter Bereinigung um Schuldbeitritte etc.: Summe: 404.013.882,05

- 53** Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen in den Jahren 2006 - 2012 entwickelten und welche prozentualen Veränderungen es dabei jeweils gegenüber dem Vorjahr gab:

Jahr	Volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen €	Veränderungen gegenüber Vorjahr %
2005	414.013.882	---
2006	427.009.154	+ 3,14 ¹⁾
2007	439.648.587	+ 2,96
2008	438.778.992	- 0,20
2009	443.096.364	+ 0,98
2010	457.182.938	+ 3,18
2011	501.437.866	+ 9,68
2012	530.203.963	+ 5,74

¹⁾ Gesamtbetrag unter Bereinigung um Schuldbeiträge im Jahr 2005 = 404.013.882,05 €; daraus errechnet sich eine Veränderung 2006 gegenüber 2005 von rd. 2,48 %.

- 54** Die jeweilige Höhe der volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen ist abhängig von den Einnahmen aus Krediten sowie den Rücklagenentnahmen und Verrechnungen. Die Jahressummen ergeben sich aus dem Haushaltsverlauf mit den vielfältigen und teils unvorhersehbaren Änderungserfordernissen, die unterjährig entstehen.

3.1.2 Einnahmen: Steuern und steuerähnliche Abgaben (Summe Hauptgruppe 0)

- 55** Die nachfolgenden Tabellen zeigen die Höhe der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (Ist) für die Haushaltsjahre 2011 und 2012, die Werte aus dem Jahr 2010 als Vergleichsjahr sowie eine Zeitreihe von 2007 - 2012 mit den Ist-daten der Gruppen 071 - 099. Bei den Anschlägen sind Beträge aus Nachtrags-haushalten nicht eingerechnet.

	2010 €	2011 €	2012 €
Anschlag	87.480.270,00	88.036.550,00	99.067.840,00
Ist	85.122.943,84	95.774.221,92	99.108.544,89
Differenz Soll/Ist	- 2.357.326,16	+ 7.737.671,92	+ 40.704,89
Differenz Ist zum Vorjahr		+ 10.651.278,08	+ 3.334.322,88

Gruppe	Bezeichnung	2007 €	2008 €	2009 €	2010 €
071	Gemeindeanteil LoSt u. ESt, Zinsabschlag und Familienlastenausgleich	24.658.337,01	27.323.976,76	25.083.947,48	24.851.426,12
072	Grundsteuer A	16.597,78	16.105,44	15.734,19	13.102,65
073	Grundsteuer B	22.041.069,18	22.518.781,15	22.055.563,29	23.327.711,90
075	Gewerbsteuer nach Ertrag u. Kapital	37.390.453,59	38.369.787,77	40.296.192,88	36.251.274,29
076	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3.915.915,22	4.044.429,74	4.300.088,10	4.374.195,48
077	Gewerbsteuerumlage	- 6.910.134,36	- 6.314.015,62	-6.733.034,74	-6.516.051,79
078	Gemeindeanteil am Zinsabschlag	1.606.307,09	2.031.449,54	2.115.559,57	1.242.834,56
081	Kinosteuer	---	---	---	---
082	Übrige Vergnügungssteuer	755.705,30	782.670,32	822.976,10	1.274.248,56
083	Hundesteuer	292.170,70	296.214,63	297.278,46	304.202,07
084	Getränkesteuer	---	---	---	---
085	Grunderwerbsteuer	5.115.221,37	---	---	---
099	Sonstige Abgaben	---	---	---	---
	Summe (gerundet)	88.881.642,88	89.069.399,73	88.254.305,33	85.122.943,84

Gruppe	Bezeichnung	2011 €	2012 €
071	Gemeindeanteil LoSt u. ESt, Zinsabschlag und Familienlastenausgleich	25.610.714,90	26.387.456,62
072	Grundsteuer A	13.484,52	14.380,60
073	Grundsteuer B	23.454.645,85	23.653.247,33
075	Gewerbsteuer nach Ertrag u. Kapital	46.924.515,36	47.565.862,55
076	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	4.237.816,78	5.107.476,94
077	Gewerbsteuerumlage	-8.315.736,92	-8.308.973,34
078	Gemeindeanteil am Zinsabschlag	1.145.809,85	1.050.130,94
081	Kinosteuer	---	---
082	Übrige Vergnügungssteuer	2.393.307,72	3.312.771,38
083	Hundesteuer	309.663,86	319.763,87
084	Getränkesteuer	---	---
085	Grunderwerbsteuer	---	---
089	Globale Steuer mehr-, mindereinnahmen	---	6.428,00
099	Sonstige Abgaben	---	---
	Summe (gerundet)	95.774.221,92	99.108.544,89

¹⁾ Das Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer wird seit 2008 vollständig als Landeseinnahme berücksichtigt.

56 Im Berichtszeitraum der beiden Jahre 2011 und 2012 stiegen die Einnahmen in der Hauptgruppe 0 von 85.122.943,84 € im Jahr 2010 auf 95.774.221,92 € im Jahr 2011 und auf 99.108.544,89 € im Jahr 2012. Das entspricht für das Jahr 2011 ge-

genüber dem Jahr 2010 einer Steigerung um rd. 12,5 % und für das Folgejahr 2012 gegenüber 2011 um rd. 3,5 %.

3.1.3 Finanzausgleich des Landes an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven

57 Der innerbremische Finanzausgleich ist gesetzlich geregelt. Mit dem Gesetz über Finanzausgleich an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven (Finanzausgleichsgesetz) vom 18. Dezember 2012 (Brem.GBl. 2013, S. 44) sind nunmehr folgende Kernpunkte verändert worden:

- Anpassung der Bedarfsindikatoren
Das neue Finanzausgleichsgesetz legt die folgenden Bedarfsindikatoren bei der Aufteilung der Schlüsselmasse fest: Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch, Anzahl der Einpendler, verfügbares Einkommen der privaten Haushalte, Anzahl der Kinder im Alter bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres sowie Anzahl der Minderjährigen im Alter von der Vollendung des 6. Lebensjahres bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres in Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch.
- Aufstockung des Vorabausgleichs für das Steueraufkommen im stadtbremischen Überseehafengebiet um 1 Mio. € auf 6 Mio. € ab 2014.
- Anpassung der Höhe der Ergänzungszuweisungen, u. a. durch Berücksichtigung des bisher bei den Schlüsselzuweisungen angerechneten Gemeindeanteils an den Finanzierungskosten der Deutschen Einheit sowie der Einbeziehung der Kompensation des Wegfalls der Kfz-Steuer.
- Einführung von Strukturhilfen zur Einhaltung des maximal zulässigen Defizits.

58 Die ab 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Änderungen des FZG bewirken eine bessere finanzielle Ausstattung der Stadt Bremerhaven, wobei deren Höhe - bezogen auf die Bedarfsindikatoren - von den unterjährigen Entwicklungen abhängig ist. Durch die im FZG vorgesehenen Strukturhilfen als Hilfe zur Einhaltung des maximal zulässigen strukturellen Defizits hat Bremerhaven 6,5 Mio. € im Jahr 2014 erhalten. Dieser Betrag erhöht sich 2015 auf 9,7 Mio. € und von 2016 bis 2020 auf jährlich 12,9 Mio. €.

3.1.3.1 Schlüssel-, Ergänzungs-, und Sonstige Zuweisungen sowie Konsolidierungshilfen

- 59** Die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven erhalten vom Land Finanzzuweisungen (Schlüsselzuweisungen, Ergänzungszuweisungen, Sonstige Zuweisungen, früher auch Ausgleichszuweisungen und allgemeine Zuweisungen) nach dem jeweils anzuwendenden FZG. Die Zahlungen ergänzen die eigenen Mittel der Stadtgemeinden. Mit den Zuweisungen sollen die Gemeinden in die Lage versetzt werden, die ihnen übertragenen Aufgaben finanzieren zu können.
- 60** Die nachfolgende Tabelle zeigt die Finanzzuweisungen (Ist) des Landes an Bremerhaven nach dem FZG für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 (zu Vergleichszwecken sind auch die Werte aus den Jahren 2009 und 2010 abgebildet).

	2009 €	2010 €	2011 €	2012 €
Schlüsselzuweisungen 6961/385 01	71.988.539,03	66.776.074,78	75.961.191,27	79.409.799,86
Ergänzungszuweisungen 6961/385 02	29.100.000,00	35.100.000,00	35.100.000,00	35.100.000,00
Summe	101.088.539,03	101.876.074,78	111.061.191,27	114.509.799,86
Differenz zum Vorjahr		+ 787.535,75	+ 9.185.116,49	+ 3.448.608,59
Konsolidierungshilfen	---	---	---	31.109.220,00
Gesamtsumme: Schlüssel- u. Ergänzungszuweisungen, Konsolidierungshilfen	101.088.539,03	101.876.074,78	111.061.191,27	145.619.019,86

- 61** Der Gesamtbetrag der vom Land Bremen nach dem FZG an Bremerhaven geleisteten Finanzzuweisungen stieg von rd. 101,9 Mio. € im Jahr 2010 auf rd. 111,1 Mio. € im Jahr 2011 und damit um rd. 9,0 %. Im Jahr 2012 stiegen die Zahlungen gegenüber 2011 um rd. 3,4 Mio. € auf rd. 114,5 Mio. €. Der Anstieg betrug rd. 3,1 %. Im Jahr 2012 hat Bremerhaven erstmalig vom Land Konsolidierungshilfen i. H. v. rd. 31,1 Mio. € erhalten. Die vom Land im Jahr 2012 an Bremerhaven gezahlten Schlüsselzuweisungen, Ergänzungszuweisungen sowie die Konsolidierungshilfen erreichten einen Gesamtbetrag von rd. 145,6 Mio. €.

3.1.3.2 Zweckzuweisungen (Ausgabenerstattungen)

- 62** Das Schulwesen und die Wahrnehmung der Polizeiaufgaben sind generell Landesaufgaben. Das Schulwesen hat das Land Bremen im Gegensatz zu anderen Ländern in die kommunale Zuständigkeit übertragen. Deshalb ist es erforderlich, dass

das Land den beiden Stadtgemeinden die laufenden Personalausgaben, die Versorgungsbezüge, die Beihilfen und sonstigen Personalausgaben für das aktive und für das ehemalige Lehrpersonal erstattet. Die Höhe dieser Erstattungen hat der Senat durch Veranschlagung im Landeshaushalt in den vergangenen Jahren unterschiedlich geregelt. Seit 2008 werden den Gemeinden 100 % der genannten Ausgaben nach Gegenrechnung bestimmter personalbezogener Einnahmen erstattet.

- 63** Auch die Polizeiaufgaben waren im Land Bremen auf die Gemeinden übertragen worden. Mit Änderung des Polizeigesetzes zum 1. Januar 1999 wurde für die Stadtgemeinde Bremen die Zuständigkeit wieder in die Landeszuständigkeit zurückgeführt. Für die Stadtgemeinde Bremerhaven blieb es bei der kommunalen Zuständigkeit. Das Land erstattet Bremerhaven die entsprechenden Personalausgaben nach Gegenrechnung bestimmter personalbezogener Einnahmen ebenfalls seit 2008 in voller Höhe.
- 64** Die nachfolgende Tabelle zeigt die Ausgabenerstattungen (Ist) des Landes an Bremerhaven nach § 5 FZG für die Haushaltsjahre 2011 und 2012. Zu Vergleichszwecken sind auch die Werte aus den Jahren 2009 und 2010 abgebildet.

Zweckzuweisungen	2009 €	2010 €	2011	2012
Personalkosten Polizei 6110/385 10	33.559.897,14	33.822.917,45	34.486.535,61	34.258.198,98
Sachkosten Polizei 6110/385 03	1.050.000,00	1.470.000,00	2.100.000,00	2.090.000,00
Investitionen Polizei 6110/385 05	616.000,00	569.000,00	584.000,00	713.000,00
Vom Land für Personalkosten, - Lehrkräfte 6205/385 01	88.305.820,00	92.332.490,00	93.781.060,00	93.041.100,00
Zuweisung vom Land für konsumti- ve Ausgaben Schulen 6205/385 03	---	---		
Summe Zweckzuweisungen	123.531.717,14	128.194.407,45	130.951.595,61	130.102.298,98

- 65** Bei den Zweckzuweisungen des Landes an Bremerhaven kam es in der Vergangenheit im Haushaltsverlauf und bei der Abrechnung der Haushalte zu Zahlungsdifferenzen; diese wurden jeweils im Folgejahr bereinigt. Künftig werden Zahlungsdifferenzen durch ein zwischen dem Land und der Stadtkämmerei abgestimmtes monatliches Controlling vermieden.

- 66** Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zahlungen des Landes einschließlich Zweckzuweisungen an Bremerhaven in den Jahren 2011 und 2012; zu Vergleichszwecken sind auch die Zahlungen für die Jahre 2009 und 2010 angegeben. Außerdem wird der Anteil der Landeszahlungen an den volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen berechnet.

Einnahmen	2009 €, gerundet	2010 €, gerundet	2011 €, gerundet	2012 €, gerundet
Finanzzuweisungen nach FZG	101.088.539	101.876.075	111.061.191	114.509.799
Ausgabenerstattung (Zweckzuweisungen)	123.531.717	128.194.407	130.951.595	130.102.298
Gesamt ¹	224.620.256	230.070.482	242.012.786	244.612.097
Volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen	443.096.364	457.182.938	501.437.866	530.203.963
Anteil der Landeszahlungen an den volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen in %	50,69	50,32	48,26	46,14

- 67** Wie in den davor liegenden Jahren wird auch für die Jahre 2011 und 2012 deutlich, dass ein erheblicher Anteil aller Einnahmen Bremerhavens vom Land Bremen kommt. Obgleich die absoluten Beträge dieses Einnahmeanteils von Jahr zu Jahr stiegen, sank ihr prozentualer Anteil wegen der ebenfalls steigenden volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen.

3.1.4 Nettokreditaufnahme (Ist)

- 68** Die nachfolgende Tabelle zeigt die Höhe der Nettokreditaufnahme der Stadt Bremerhaven (Ist) in den Haushaltsjahren 2011 und 2012. Die weitere Tabelle zeigt die Abweichungen zum Soll. Zu Vergleichszwecken sind auch die Werte der Jahre 2009 und 2010 abgebildet.

	Ist 2009 T€	Ist 2010 T€	Ist 2011 T€	Ist 2012 T€
Bruttokreditaufnahme (Ist)	120.300	166.000	123.440	114.000
. / . Tilgungen (Ist)	24.084	26.650	30.518	31.615
Nettokreditaufnahme (Ist)	96.216	139.350	92.922	82.385

- 69** Die Nettokreditaufnahme sank im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr (rd. 139.350 T€) um rd. 46.428 T€ auf rd. 92.922 T€; im Jahr 2012 sank sie gegenüber 2011 um rd. 10.537 T€ auf rd. 82.385 T€.

¹ Ohne die ab 2012 gezahlten Konsolidierungshilfen.

	Ist 2009 T€	Ist 2010 T€	Ist 2011 T€	Ist 2012 T€
Veranschlagte Nettokreditaufnahme *)	96.649	139.662	105.958	81.964
Nettokreditaufnahme (Ist)	96.216	139.350	92.922	82.385
Differenz	- 433	- 312	- 13.036	+ 421

*) ohne Nachtragshaushalte

- 70** In den Jahren 2011 und 2012 war die Nettokreditaufnahme (Ist) um rd. 13.036 T€ niedriger (2011) bzw. um rd. 421 T€ höher (2012) als veranschlagt.

3.2 Ausgaben

3.2.1 Volkswirtschaftliche Gesamtausgaben

- 71** Die nachfolgende Tabelle zeigt die Höhe der volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben (Ist) der Stadt Bremerhaven in den Haushaltsjahren 2011 und 2012. Zu Vergleichszwecken sind auch die Werte aus den Jahren 2009 und 2010 abgebildet.

	Ist 2009 €	Ist 2010 €	Ist 2011 €	Ist 2012 €
Gesamtausgaben	564.674.682,20	643.457.798,87	630.166.942,34	647.816.637,55
./ Summe OGr. 59	24.084.141,11	26.649.892,09	30.518.326,03	31.615.256,37
./ Summe OGr. 91	10.833.240,57	12.894.918,37	13.894.311,83	13.552.249,07
./ Summe OGr. 96	---	---	---	---
./ Summe Gr. 980	---	---	---	---
Volkswirtschaftliche Gesamtausgaben	529.757.300,52	603.912.988,41	585.754.304,48	602.649.132,11

- 72** Die volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben sanken im Jahr 2011 gegenüber 2010 um rd. 18.158 T€ auf rd. 585.754 T€; im Jahr 2012 stiegen sie gegenüber 2011 um rd. 16.895 T€ an auf rd. 602.649 T€.

3.2.2 Zinsausgaben

- 73** Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zinsausgaben der Stadt Bremerhaven für die Haushaltsjahre 2011 und 2012. Zu Vergleichszwecken sind auch die Werte aus den Jahren 2009 und 2010 abgebildet.

	Ist 2009 €	2010 €	2011 €	2012 €
OGr. 56	2.759.269,56	3.320.707,71	2.991.509,88	2.897.357,15
OGr. 57	41.745.196,42	45.284.628,19	51.780.570,07	51.071.306,54
6930/531 05, Disagio	---	---		
6640/987 01, Zinsen an Land	---	---		
6641/987 01, Zinsen an Land	---	---		
Summe	44.504.465,98	48.605.335,90	54.772.079,95	53.968.663,69

74 Die von der Stadtgemeinde Bremerhaven zu zahlenden Zinsen stiegen von rd. 48,6 Mio. € im Jahr 2010 auf rd. 54,8 Mio. € im Jahr 2011 (rd. + 6,2 Mio. €); im Jahr 2012 gingen sie geringfügig auf rd. 54,0 Mio. € (rd. - 0,8 Mio. €) zurück.

75 Die von der Stadtgemeinde Bremerhaven seit 1982 gezahlten Zinsen können der Tabelle in Anlage 4 entnommen werden.

3.2.3 Entwicklung der Ausgabearten

76 Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Ausgabearten der Hauptgruppen 4 bis 8 in den Jahren 2006 - 2012 entwickelten (Ist-Daten der Gruppierungsübersicht).

Hauptgruppe	Ist 2006 €, gerundet	Ist 2007 €, gerundet	Ist 2008 €, gerundet	Ist 2009 €, gerundet	Ist 2010 €, gerundet
4 (Personalausgaben)	208.793.928	212.031.419	215.607.763	226.596.173	231.624.935
5 (Sächliche Verwaltungsausgaben)	76.114.639	85.316.036	96.789.695	98.190.966	107.489.474
6 (Ausgaben für Zuweisungen, Zuschüsse)	145.289.905	145.286.761	147.693.952	153.239.387	203.230.961
7 (Baumaßnahmen)	16.556.131	15.432.121	10.204.324	6.422.033	13.833.290
8 (Sonstige Investitionsausgaben)	61.679.541	63.189.811	56.181.295	61.815.410	66.755.134
Summe	508.434.144	521.256.148	526.477.029	546.263.969	622.933.794
Hauptgruppe	Ist 2011 €, gerundet	Ist 2012 €, gerundet			
4 (Personalausgaben)	236.032.539	241.475.239			
5 (Sächliche Verwaltungsausgaben)	115.023.942	117.835.225			
6 (Ausgaben für Zuweisungen, Zuschüsse)	207.154.014	210.908.545			
7 (Baumaßnahmen)	16.431.115	13.444.053			
8 (Sonstige Investitionsausgaben)	34.740.687	43.527.707			
Summe	609.382.297	627.190.769			

77 Gegenüber dem Basisjahr 2006 stiegen die Gesamtausgaben - mit Ausnahme des Jahres 2011 - kontinuierlich an und erreichten im Jahr 2012 einen Gesamtbetrag von rd. 627,2 Mio. € (2006: rd. 508,4 Mio. €). Die Ist-Ausgaben in den einzelnen Hauptgruppen entwickelten sich in den Jahren 2006 bis 2012 wie folgt.

- Die Personalausgaben waren mit einem Anteil von rd. 38,7 % (2011) und rd. 38,5 % (2012) an den Gesamtausgaben der größte Ausgabenblock. Sie erhöhten sich von rd. 208.794 T€ im Jahr 2006 auf rd. 241.475 T€ im Jahr 2012. Der Bestand der in den Stellenplänen ausgewiesenen Stellen von 3.781,183 Stellen im Jahr 2006 stieg um 157,923 Stellen auf 3.939,106 Stellen im Jahr 2012.
- Die sächlichen Verwaltungsausgaben stiegen von rd. 76.115 T€ (2006) auf rd. 117.835 T€ (2012) und damit um rd. 64,6 %. Zurückzuführen ist der starke Anstieg hauptsächlich auf die Zunahme der Zinszahlungen bei den Kapitaldienstfinanzierungen beim Projekt Havenwelten. Zur Gesamtentwicklung haben auch maßgeblich steigende Zinsausgaben (Gruppe 575: Zinsausgaben an sonstigen inländischen Kreditmarkt) und Tilgungen (Gruppe 595: Tilgungsausgaben an sonstigen inländischen Kreditmarkt) beigetragen. Anzumerken ist, dass bei den Kapitaldienstfinanzierungen bis zum Jahr 2005 Zinsen aus Gruppe 891 (Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen) und bis zum Jahr 2007 aus der Gruppe 564 (Zinsausgaben an Sondervermögen) gezahlt wurden. Seit dem Jahr 2008 werden abgesehen von wenigen Ausnahmen die Zinsen aus Gruppe 571 (Zinsausgaben an öffentliche Unternehmen und Einrichtungen) gezahlt.
- Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse stiegen von rd. 145.290 T€ im Jahr 2006 auf rd. 153.239 T€ im Jahr 2009. Gegenüber 2009 stiegen die Ausgaben im Jahr 2010 um rd. 49.992 T€ auf rd. 203.231 T€. Der Anstieg von 2009 auf 2010 hatte folgende Gründe: Die ausgegliederten Einheiten (z. B. Seestadt Immobilien, Bremerhavener Entwicklungsgesellschaft Alter/Neuer Hafen mbH) erhielten im Zuge der Umsetzung der Föderalismusreform II nach Absprache mit dem Land Bremen keine durch die jeweilige Haushaltssatzung sanktionierte Kreditermächtigung mehr; stattdessen werden seither aus dem Bremerhavener Haushalt Zuschüsse an die ausgegliederten Einheiten gezahlt (sog. Schalenkonzept). Die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) hat die entsprechenden Vorgaben erstmalig für den Haushalt 2011 berücksichtigt. Die Zuweisungen und Zuschüsse stiegen in den Jahren 2011 und 2012 auf rd. 207.154 T€ bzw. 210.909 T€; 2012 hatten die gezahlten Zuwendungen (s. Tz. 94) einen Anteil am Gesamtbetrag i. H. v. von rd. 57,3 Mio. €.
- Die Ausgaben für Baumaßnahmen sanken im Zeitraum von 2006 - 2010 kontinuierlich von rd. 16.556 T€ (2006) auf rd. 6.422 T€ (2009); in den Jahren 2010 und 2011 stiegen sie wieder auf rd. 13.833 T€ und auf rd. 16.431 T€ an. Im Jahr 2012 sanken sie wieder auf rd. 13.444 T€.
- Die sonstigen Investitionsausgaben erreichten in den Jahren 2006 - 2010 eine Höhe zwischen rd. 56.181 T€ (2008) und rd. 66.755 T€ (2010); in den Jahren

2011 und 2012 betragen die sonstigen Ausgaben für Investitionen rd. 34.741 T€ und rd. 43.528 T€.

3.2.4 Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung

- 78 Das Betriebsergebnis errechnet sich aus der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung. Es ist die wesentliche Kennzahl, um den Zielerreichungsgrad auf dem Weg zu einem verfassungskonformen Haushalt beurteilen zu können. Das Betriebsergebnis hat sich seit Beginn der ersten Sanierungsphase des Landes Bremen in Bremerhaven wie folgt entwickelt.

Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung des Bremerhavener Haushalts seit 1994 (in Mio. €).

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Einnahmen	431,5	409,5	398,2	376,1	378,3	392,7	378,7	366,9
Ausgaben	426,6	421,3	421,6	402,2	392,2	404,4	402,9	406,2
Betriebsergebnis (+) / Betriebsverlust (-)	+4,9	-11,8	-23,4	-26,1	-13,9	-11,7	-24,2	-39,3
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Einnahmen	363,9	361,6	361,8	388,0	396,7	412,9	425,0	423,6
Ausgaben	410,7	411,2	405,5	410,9	417,9	427,1	441,9	456,9
Betriebsergebnis (+) / Betriebsverlust (-)	-46,8	-49,6	-43,7	-22,9	-21,2	-14,2	-16,9	-33,3
	2010	2011	2012					
Einnahmen	426,2	483,1	505,0					
Ausgaben	518,9	530,9	542,0					
Betriebsergebnis (+) / Betriebsverlust (-)	-92,7	-47,8	-37,0					

- 79 Das Betriebsergebnis für den Berichtszeitraum ist negativ. Von 1995 - 2012 hat die Stadt Bremerhaven durchgehend Betriebsverluste erwirtschaftet. Bremerhaven leidet an einem strukturellen Defizit des Haushalts (siehe auch Tz. 42, 89 ff.).

3.3 Belastungsquoten

3.3.1 Zinsausgabenquote

- 80 Die Zinsausgabenquote bezeichnet das Verhältnis der Zinsausgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben. Der prozentuale Anteil der Zinsausgaben belief sich im Jahr 2011 auf rd. 9,3 % und im Jahr 2012 auf rd. 8,9 %, jeweils bereinigt um die

nicht nachfragewirksamen Ausgaben nach bundeseinheitlichem Berechnungsschema des Finanzplanungsrates (s. Anlage 4).

3.3.2 Zinslastquote

- 81** Der prozentuale Anteil der jährlichen Zinsausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen (volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen) betrug in den Jahren 2011 und 2012 rd. 10,92 % und rd. 10,18 %. Damit erreichte die Quote für das Jahr 2011 den höchsten Wert seit 1992 (s. Anlage 5).

3.3.3 Zins-Steuer-Quote

- 82** Die Zins-Steuer-Quote als Verhältnis von Zinsausgaben zu den Einnahmen aus originären Steuern und steuerähnlichen Abgaben der HGr. 0 verdeutlicht das Ausmaß der Zinsbelastung aus Krediten. In der nachfolgenden Tabelle ist dieses Verhältnis in Spalte 5 abgebildet. Danach lag die Zins-Steuer-Quote bei rd. 57,18 % (2011) und rd. 54,45 % (2012). Werden auch die Bremerhaven nach dem FZG zufließenden Schlüssel-, Ergänzungs- und Sonstigen Zuweisungen (s. Tz. 59, 60, z. B. Anteile des dem Land nach dem GG zustehenden Aufkommens aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer etc.) berücksichtigt, ergeben sich niedrigere Werte. Bei dieser Berechnungsmethode (Spalte 6 der Tabelle) lag die Quote bei rd. 26,24 % (2011) und rd. 25,26 % (2012). Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Zuweisungen des Landes aus einem ebenfalls defizitären Haushalt geleistet werden (zur Entwicklung der Zins-Steuer-Quote seit 1986 s. Anlage 6).

Jahr	Zinsausgaben €	Einnahmen HGr. 0 €	Schlüssel-, Er- gänzungs-, und Sonstige Zuwei- sungen des Lan- des €	Zins-Steuer- Quote: Zinsausgaben zu Einnahmen HGr. 0 %	Zins-Steuer- Quote: Zinsausgaben zu Einnahmen HGr. 0 u. Zuweisungen %
1	2	3	4	5	6
1999	13.248.624	82.008.569	105.251.195	16,16	7,07
2000	11.064.182	78.747.882	96.673.310	14,05	6,31
2001	13.005.737	76.840.784	91.176.112	16,92	7,74
2002	14.791.271	77.564.887	85.831.513	19,07	9,05
2003	17.032.537	72.959.141	87.445.575	23,35	10,62
2004	18.569.024	69.617.642	84.508.688	26,67	12,05
2005	22.515.941	72.419.885	86.270.700	31,09	14,19
2006	32.228.809	78.385.685	96.919.324	41,12	18,38
2007	35.892.943	88.881.642	99.968.953	40,38	19,01
2008	46.198.923	89.069.399	108.768.201	51,87	23,35
2009	44.504.465	88.254.305	101.088.539	50,43	23,50
2010	48.605.335	85.122.943	103.736.075*)	57,10	25,74
2011	54.772.079	95.774.221	112.921.191*	57,18	26,24
2012	53.968.663	99.108.544	114.509.799	54,45	25,26

*) Inklusiv Ausgleich Einnahmeausfall KFZ-Steuer und LKW-Maut (1.860.000 €)

3.3.4 Primärsaldo (Ist)

83 Der Primärsaldo stellt die Differenz der Primäreinnahmen und der Primärausgaben dar. Im Vergleich zum Finanzierungssaldo sind die Veräußerungserlöse sowie die Zinsausgaben im Primärsaldo nicht enthalten². Die nachfolgende Tabelle zeigt den Primärsaldo (Ist) und den Ansatz (Soll) für die Haushaltsjahre 2011 und 2012. Zu Vergleichszwecken sind auch die Werte der Jahre 2009 und 2010 abgebildet.

Primärsaldo	2009	2010	2011	2012
Ansatz, ggf. inkl. Nachtrag	- 49.669.880,00	- 88.886.280,00	- 50.175.340,00	- 26.688.260,00
Ist	- 42.200.622,46	- 98.148.008,99	- 29.584.564,58	- 18.519.122,90

² Primäreinnahmen: Bei den Primäreinnahmen handelt es sich um die Einnahmen, die um die Erlöse aus der Veräußerung von Vermögen, um die Kreditaufnahme, um haushaltstechnische Einnahmen aus Erstattungen und Verrechnungen sowie um Rücklagenentnahmen vermindert werden. Es werden die regelmäßigen Einnahmen dargestellt, die nicht auf Einmaleffekte zurückzuführen sind.

Primärausgaben: Bei den Primärausgaben handelt es sich um die Summe aus Personalausgaben, konsumtiven Ausgaben, Tilgungsausgaben an Verwaltungen und Investitionsausgaben ohne Zinsausgaben. Es werden die regelmäßigen laufenden Ausgaben dargestellt, die nicht die Zinslasten berücksichtigen, die in den vergangenen Jahrzehnten entstanden sind.

- 84** Die Stadt Bremerhaven erwirtschaftete auch in den Jahren 2011 und 2012 jeweils einen negativen Primärsaldo (Ist). Gegenüber 2010 sank der negative Primärsaldo (Ist) im Jahr 2011 um rd. 68,6 Mio. € auf rd. 29,6 Mio. €. Gegenüber 2011 sank der negative Saldo 2012 um weitere rd. 11,1 Mio. € auf rd. 18,5 Mio. €. Die Stadt Bremerhaven ist von einem ausgeglichenen Primärsaldo weit entfernt. Allerdings reduzierte Bremerhaven im Haushaltsverlauf den negativen Planansatz um rd. 20,6 Mio. € (2011) und um rd. 8,2 Mio. € (2012).

3.4 Schuldenstand

- 85** Die nachfolgende Tabelle zeigt den Schuldenstand der Stadt Bremerhaven am 31. Dezember der Jahre 2011 und 2012.

Schuldenstand	€
Schuldenstand am 31.12.2010	1.074.587.212,57
+ Kreditaufnahmen 2011	123.440.000,00
./. Tilgungszahlungen 2011	30.518.326,03
Schuldenstand am 31.12.2011	1.167.508.886,54
+ Kreditaufnahmen 2012	114.000.000,00
./. Tilgungszahlungen 2012	31.615.256,37
Schuldenstand am 31.12.2012	1.249.893.630,17

- 86** Der Schuldenstand der Stadt Bremerhaven hat sich weiter stark erhöht: Ausgehend vom Jahr 2010 stiegen die Schulden um rd. 175,3 Mio. € auf rd. 1.249,9 Mio. € zum 31. Dezember 2012.

3.5 Pro-Kopf-Verschuldung

- 87** Werden die Schulden Bremerhavens durch die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner geteilt, ergibt sich die Pro-Kopf-Verschuldung. Sie lag am Ende des Jahres 2011 bei 10.796 € und am Ende des Jahres 2012 bei 11.538 €. Diese Beträge errechnen sich nach den fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen auf der Grundlage der Ergebnisse des Zensus 2011 (s. Anlagen 7, 8); zur Entwicklung der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner siehe im Übrigen Anlage 9.

3.6 Komprimierter Gesamtüberblick der Haushaltsdaten für die Haushaltsjahre 2011 und 2012

- 88** Die Anlagen 10 und 11 bilden die Haushaltsdaten der Haushaltsjahre 2011 und 2012 in verdichteter Form ab. Zu Vergleichszwecken sind in Anlage 11 auch die Werte aus dem Jahr 2010 abgebildet.

4 Haushaltskonsolidierung

4.1 Sanierungsvereinbarung

- 89** Nach Art. 109 Abs. 3 GG in der seit 1. August 2009 geltenden Fassung sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Von diesem Grundsatz dürfen die Länder bis zum 31. Dezember 2019 abweichen. Als Hilfe zur Einhaltung der Verpflichtungen aus Art. 109 Abs. 3 GG können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein nach Art. 143d Abs. 2 GG für den Zeitraum 2011 bis 2019 jährlich Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes i. H. v. insgesamt 800 Mio. € gewährt werden. Die Mittel werden vom Bund und den Ländern je zur Hälfte aufgebracht. Auf Bremen entfallen davon 300 Mio. € pro Jahr. Die Konsolidierungshilfen sind mit der Auflage verbunden, das jeweilige strukturelle Finanzierungsdefizit bis zum Jahr 2020 vollständig abzubauen und die Länder in die Lage zu versetzen, dann schuldenfreie Haushalte aufstellen zu können.
- 90** Das Land Bremen hat im November 2011 mit den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven eine Verwaltungsvereinbarung (Sanierungsvereinbarung) zur Umsetzung und Einhaltung des Konsolidierungskurses 2010/2020 abgeschlossen. Mit einem gemeinsamen Vorgehen sollen danach die strukturellen Finanzierungsdefizite gleichmäßig abgebaut und so die Bedingungen erfüllt werden, um die Konsolidierungshilfen zu erhalten. Für Bremerhaven sieht die Vereinbarung bis 2020 ein abzubauenendes strukturelles Defizit von 126,4 Mio. € (Ausgangswert) vor, d. h. die einzuhaltende Obergrenze verringert sich von Jahr zu Jahr um rd. 12,6 Mio. €. Die Beteiligten haben vereinbart, dass Bremerhaven zur Wahrung der Planungssicherheit bis zum Ende des Konsolidierungszeitraums einen Anteil der dem Land zufließenden Konsolidierungshilfen i. H. v. rd. 31,1 Mio. € im Jahr erhält.

91 Die verschiedenen Haushalts- und Finanzplandaten (z. B. (bereinigte) Gesamteinnahmen- und ausgaben, Primäreinnahmen- und ausgaben) zeigen, dass Bremerhaven vor einer gewaltigen Aufgabe steht, um das strukturelle Finanzierungsdefizit bis Ende 2019 vollständig abzubauen. Bremerhaven wird unabhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung - wie das Land und die Stadtgemeinde Bremen - eine konsequente Haushaltsdisziplin an den Tag legen müssen, um das Ziel zu erreichen. Nicht zuletzt deshalb sieht die Sanierungsvereinbarung die Einsetzung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit folgenden Aufgaben vor:

- Abstimmung und Koordination der kurz- und mittelfristigen Planungen der Einzelhaushalte (einschließlich innerbremischer Verrechnungen und Erstattungen),
- unterjähriges Controlling der Haushaltsverläufe und der Bezüge zwischen den Einzelhaushalten,
- Identifikation eventueller Handlungs- bzw. Anpassungsbedarfe in Vollzug, Planung und/oder bei den zu leistenden Konsolidierungsbeiträgen der beteiligten Gebietskörperschaften - insbesondere aufgrund finanzieller Folgen von Entscheidungen des Bundes und/oder des Landes Bremen, soweit sie unterschiedliche finanzielle Auswirkungen auf die Gemeindehaushalte haben - sowie die Vorbereitung entsprechender Lösungsvorschläge,
- Überprüfung der Wechselwirkungen zwischen den innerbremischen Finanzbeziehungen (insbesondere Kommunalen Finanzausgleich) und den bestehenden Konsolidierungsanforderungen,
- regelmäßige Sachstandsberichte an den Senat und den Magistrat der Stadt Bremerhaven sowie an die Bürgerschaft und die Bremerhavener Stadtverordnetenversammlung und
- Informationsaustausch zur externen Vermittlung des bremischen Konsolidierungskurses.

92 Ob Bremerhaven die Vorgaben der Sanierungsvereinbarung einhalten kann, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und der Stadtgemeinde Bremerhaven sind gesetzlich geregelt, sodass Bremerhaven mit kontinuierlich fließenden Landesmitteln rechnen kann. Gleichwohl obliegt es der StVV und dem Magistrat, bisher freiwillig wahrgenommene Aufgaben auf den Prüfstand zu stellen und ihre Notwendigkeit zu hinterfragen. Solche Aufgaben sind nur verantwortbar, wenn dadurch die Konsolidierungsanstrengungen nicht gefährdet werden.

4.2 Gewährung von Zuwendungen

- 93** Insbesondere die Gewährung von Zuwendungen bedarf einer genauen Prüfung im Einzelfall. Nach § 23 LHO dürfen Zuwendungen an Stellen außerhalb der öffentlichen Verwaltung nur veranschlagt werden, wenn die Gebietskörperschaft an der Aufgabenerfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Die Zahlung von Zuwendungen ist danach nur statthaft, wenn die Stadt Bremerhaven ein erhebliches Interesse an der Erfüllung der jeweiligen Aufgabe besitzt, diese aber nicht mit eigenen Ressourcen bewältigen kann oder will. Es muss sich im Übrigen um Ausgaben handeln, die zur Erfüllung der Aufgaben Bremerhavens notwendig sind (§ 6 LHO). Und schließlich sollen Ausgaben für Zuwendungen nur veranschlagt werden, wenn der Zweck durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen (§ 39 LHO) nicht erreicht werden kann. Ausgaben für nicht rückzahlbare Zuwendungen sollen nur veranschlagt werden, soweit der Zweck nicht durch unbedingt oder bedingt rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden kann (VV-LHO Nr. 3.1 zu § 23 LHO).
- 94** Im Jahr 2012 gewährte die Stadtgemeinde Bremerhaven 776 Zuwendungen in einer Gesamthöhe von rd. 57,3 Mio. €³, dies jeweils zu rd. 50 % als institutionelle Förderung und als Projektförderung. Im Verhältnis zu den 2012 getätigten Ist-Ausgaben der Ausgabenhauptgruppen 4 - 8⁴ (rd. 627,2 Mio. €) bzw. 5 - 8⁵ (rd. 385,7 Mio. €) betrug der Anteil der Zuwendungen rd. 9,1 % bzw. rd. 14,9 % an den Ausgaben. Damit stellten die Ausgaben für Zuwendungen in Bremerhaven einen signifikanten Ausgabenblock dar.
- 95** Die Bedingungen für die Gewährung von Zuwendungen und damit das Vorliegen des erheblichen Interesses werden von den zuständigen Beschlussgremien regelmäßig in Förderprogrammen festgelegt. Vor der Veranschlagung von Haushaltsmitteln für solche Programme muss allerdings klar das erhebliche Interesse an der je-

³ Zuwendungsbericht 2012, vorgelegt von der Stadtkämmerei für die Sitzung des Finanz- und Wirtschaftsausschusses am 4. November 2013

⁴ Ausgeklammert ist die Hauptgruppe 9 (Besondere Finanzierungsausgaben)

⁵ Ohne Hauptgruppe 4 (Personalausgaben)

weiligen Aufgabenerfüllung begründet werden, um dem Subsidiaritätsprinzip zu genügen. Für jedes einzelne Förderprogramm ist damit zu prüfen, ob eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich ist. Hinsichtlich des Nachweises des erheblichen Interesses an den mit den Förderprogrammen verbundenen Aufgabenerfüllungen empfiehlt die Gemeindeprüfung, die Ziele sehr konkret zu benennen und ebenfalls zu begründen, weshalb gerade eine Zuwendung an die vorgesehene Stelle der bestmögliche Weg ist, das genannte Ziel zu erreichen.

96 Zur Gegenkontrolle können folgende Merkmale⁶ dienen, die auf fehlendes erhebliches Interesse hindeuten:

- Die Zuwendung ist im Verhältnis zu den Gesamtkosten des Fördergegenstandes nur gering,
- der Zuwendungsbetrag steht in keinem angemessenen Verhältnis zum Verwaltungsaufwand,
- die veranschlagte Zuwendung ist nur für wenige Empfängerinnen und Empfänger bestimmt (im Bereich der Projektförderung)
- in einem Förderbereich ist inzwischen eine weitgehende Bedarfsdeckung erreicht oder mittelfristig absehbar,
- eine ausreichende Förderung ist bereits durch andere Zuwendungsgeber sichergestellt.

97 Aus der dem Zuwendungsbericht 2012 (s. Fn. 4) beigelegten Anlage 1 (Übersicht über die Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger, die Zuwendungszwecke sowie die jeweilige Art der Leistung) wird deutlich, dass Bremerhaven in rd. 260 Fällen Zuwendungen mit einem Zahlbetrag von bis zu 1.000 € gewährt hat, darunter 33 Fälle mit einem Zahlbetrag von unter 100 €. Niedrige zuwendungsfähige Aufwendungen können einen Hinweis darauf liefern, dass es sich um sogenannte Bagatellförderungen handelt. In solchen Fällen dürfte das erhebliche Stadtinteresse nicht vorliegen, wenn zu erwarten ist, dass der gewährte Zuwendungsbetrag keine nennenswerte Wirkung auslöst. Darüber hinaus steht der Bearbeitungs-

⁶ Vgl. Hugo/Sandfort in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder (Stand: Dezember 2014), Rn. 24 zu § 23 BHO.

aufwand in aller Regel nicht im angemessenen Verhältnis zum Förderbetrag und zum Zweck der Förderung.

- 98** Die Gemeindeprüfung hat Zweifel daran, ob für zahlreiche von Bremerhaven im Jahr 2012 als förderfähig anerkannten Maßnahmen ein erhebliches Interesse begründet werden kann. Dies gilt insbesondere für die vom Amt für kommunale Arbeitsmarktpolitik entsprechend der „Richtlinie zur Gewährung einer Projektförderung im Rahmen des kommunalen Förderprogramms ‚Wohnen in Nachbarschaften‘ der Stadt Bremerhaven“ bewilligten Zuwendungen mit den damit verfolgten Zuwendungszwecken. Das Amt hat allein im Jahr 2012 in 83 Fällen Förderungen mit Zuwendungsbeträgen zwischen 2 € und 250 € bewilligt. Ebenfalls in 83 Fällen hat das Amt für Sport und Freizeit im Jahr 2012 Förderungen zwischen 46,60 € und 240,14 € bewilligt. Die niedrigen Zuwendungsbeträge deuten auf Bagatellförderungen hin (s. Tz. 97).

4.3 Erhebung von Einnahmen

- 99** Einnahmen sind ebenfalls von erheblicher Bedeutung, um schuldenfreie Haushalte aufstellen zu können; insbesondere bedarf die Höhe der von Bremerhaven selbst beeinflussbaren Einnahmen der Überprüfung. In diesem Kontext begrüßt die Gemeindeprüfung die zum 1. Januar 2014 in Kraft getretene Erhöhung der Gewerbesteuer (s. Tz. 37). Allerdings bleibt der Gewerbesteuersatz immer noch um 25 Prozentpunkte hinter dem Steuersatz der Stadtgemeinde Bremen zurück. Hinsichtlich der immer wieder aufflammenden Diskussion um die Höhe des Gewerbesteuersatzes verweist die Gemeindeprüfung auf ihren Bericht über die überörtliche Prüfung der Stadt Bremerhaven für das Haushaltsjahr 1998 vom 27. Juni 2003 (Seiten 27 - 32). Die damals genannten Gründe zur Standortwahl von Unternehmen treffen überwiegend weiterhin zu.⁷ Darüber hinaus hatte die Gemeindeprüfung seinerzeit auch darauf hingewiesen, dass für die bremischen Seehafengebiete in Bre-

⁷ Als eine Auswirkung der Unternehmenssteuerreform 2008 ist die Gewerbesteuer nicht mehr als Betriebsausgabe absetzbar. Allerdings werden die steuerlichen Nachteile durch eine pauschalierte Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer ausgeglichen, die auf gewerbliche Einkünfte entfällt. Seit 2008 erhöht sich der Anrechnungsfaktor von 1,8 auf 3,8 und die Steuermesszahl wurde von 5 % auf 3 % abgesenkt. Dadurch soll eine Doppelbelastung der gewerblichen Einkünfte mit der Einkommensteuer und mit der Gewerbesteuer abgemildert oder ausgeschlossen werden.

merhaven die stadtbremischen Hebesätze anzuwenden sind und es für Unternehmen nicht nachvollziehbar sein dürfte, wenn die beiden Körperschaften - im Hinblick auf die engen räumlichen Verhältnisse - unterschiedliche Hebesätze anwenden. Insofern regt die Gemeindeprüfung eine konkretisierende Betrachtung des Gewerbesteuerhebesatzes in Bremerhaven mit dem Ziel der Angleichung an den in der Stadtgemeinde Bremen geltenden Steuersatz an.

- 100** Das Haushaltsgrundsätzegesetz (§ 19 Abs. 1) und inhaltsgleich § 34 Abs. 1 LHO verpflichten die öffentliche Verwaltung, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Die Gemeindeprüfung verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Anforderungen des § 59 LHO (Veränderung von Ansprüchen durch Stundung, Niederschlagung und Erlass). Dazu hat z. B. die Stadtkämmerei dem Finanz- und Wirtschaftsausschuss mit Vorlage Nr. 7/2013 eine Aufstellung über Niederschlagungen und Erlasse im Haushaltsjahr 2012 vorgelegt. Danach belaufen sich die Gesamteinnahmeausfälle 2012 auf einen Betrag i. H. v. 554.607,64 €. Die Stadtkämmerei sieht bei den unbefristeten Niederschlagungen und Erlassen den Gesamtbetrag i. H. v. 408.740,42 € als verloren für Bremerhaven an. Die Gemeindeprüfung empfiehlt, nicht mit den Bestrebungen nachzulassen, die Forderungen unter Beachtung von Aufwand und Nutzen einzuziehen und damit für zusätzliche Einnahmen zu sorgen.

4.4 Weitere Konsolidierungsschritte bis 2020

- 101** Mit Beschluss vom 18. Februar 2014 forderte der Senat im Rahmen der Genehmigung der Haushaltssatzungen der Stadt Bremerhaven für die Haushaltsjahre 2014 und 2015 die in der Sanierungsvereinbarung (s. Tz. 91) vorgesehene Arbeitsgruppe auf, die "Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten aller bremischen Gebietskörperschaften (Land Bremen, Stadt Bremen, Stadt Bremerhaven) für die Einhaltung der bis 2020 zu realisierenden Konsolidierungsschritte der bremischen Haushalte zu analysieren und Vorschläge zum weiteren Verfahren zu erarbeiten." Zur Bearbeitung des Arbeitsauftrags wurde daraufhin eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Senatorin für Finanzen, der Senatskanzlei sowie der Magistratskanzlei und der Stadtkämmerei Bremerhavens gebildet.

- 102** Nach Kenntnis der Gemeindeprüfung haben im Mittelpunkt der Arbeiten der Arbeitsgruppe einerseits Analysen und Musterberechnungen zu Möglichkeiten zur Einhaltung des Konsolidierungskurses in den Städten Bremen und Bremerhaven und die sich aus den Ergebnissen ergebenden Handlungsnotwendigkeiten gestanden. Andererseits hat die Arbeitsgruppe auch Daten erhoben, inwieweit die Städte Bremen und Bremerhaven - im Vergleich mit anderen Großstädten - in der Lage seien, durch zusätzliche Anstrengungen weitere Eigenbeiträge zum Abbau ihrer strukturellen Defizite leisten zu können.
- 103** Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe dürften Einfluss auf die nach § 7 FZG vom 18. Dezember 2012 (Brem.GBl. S. 552) bis zum Ablauf des Jahres 2016 vorzunehmende Revision des Gesetzes haben. Die ggf. ab 2017 wirksam werdende Änderung des FZG wird voraussichtlich zeitlich heranreichen an die Verpflichtung des Landes und der Stadtgemeinden, ab 2020 ausgeglichene Haushalte ohne Kreditaufnahmen vorzulegen. Vor diesem Hintergrund bittet die Gemeindeprüfung die Beteiligten, dem Senat alsbald einen abgestimmten Bericht über die Arbeitsergebnisse der Arbeitsgruppe vorzulegen.
- 104** Der Finanzstatus Bremerhavens wird auch tangiert durch das Angebot des Landes für eine neu ausgerichtete Verwaltungszusammenarbeit, so wie es in der Koalitionsvereinbarung für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft formuliert ist. Das Land bietet Bremerhaven konkret u. a. folgende Schritte an:
- Einführung einer Landespolizei,
 - Übernahme der bisherigen kommunalen Lehrkräfte als Landeslehrkräfte,
 - grundsätzliche Führung aller kommunalen Pensionäre durch das Land,
 - Übernahme des nichtunterrichtenden Personals an Schulen,
 - Übertragung des Facilitymanagements für Landesverwaltungsstandorte in Bremerhaven auf den Wirtschaftsbetrieb Seestadt-Immobilien,
 - Erbringung der Gehaltsabrechnung und des Personalservices für die Stadt Bremerhaven am Standort Bremerhaven für die Beschäftigten der Landesverwaltung in Bremerhaven, die Beschäftigten der Gesellschaften des Landes in Bremerhaven und der Gesellschaften Bremerhavens durch den Eigenbetrieb Performa Nord.

105 Diese Angebote könnten bei Realisierung Bremerhaven finanziell unterstützen und helfen, das strukturelle Haushaltsdefizit von 126,4 Mio. € (s. Tz. 90) abzubauen. Die Gemeindeprüfung empfiehlt daher dem Magistrat und der StVV, sich mit den Angeboten konstruktiv auseinanderzusetzen.

VII. Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts Bremerhaven für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 vom 28. August 2014

1 Rechtliche Grundlagen, Verfahrensablauf, Entlastung des Magistrats

106 Das RPA Bremerhaven erstellt seinen jährlichen Schlussbericht nach § 58 Abs. 3 VerfBrhv und § 6 des Ortsgesetzes über die Rechnungsprüfung in der Stadtgemeinde Bremerhaven (Rechnungsprüfungsordnung - RPrO).

107 Die Aufgaben des RPA und der Umfang seiner Prüfungen sind festgelegt in § 118 Abs. 3 LHO, §§ 58 Abs. 2 und 63 Abs. 1 VerfBrhv sowie in §§ 2 und 3 RPrO.

108 Der Magistrat nahm den Schlussbericht und die dazu abgegebenen Stellungnahmen am 26. November 2014 zur Kenntnis (s. Beschl.-Nr. 1010). Er bat die Stadtkämmerei, die Unterlagen nach § 59 VerfBrhv zur weiteren Prüfung und Beratung an den Finanz- und Wirtschaftsausschuss (Bereich Finanzen) weiterzuleiten.

109 Der Finanz- u. Wirtschaftsausschuss verzichtete am 2. März 2015 mehrheitlich auf die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Prüfung und Beratung der Haushalts- und Kassenrechnung für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 und bat die Stadtkämmerei, die Rechnungen nach § 60 VerfBrhv an die überörtliche Gemeindeprüfung weiterzuleiten (siehe Protokoll über die Sitzung des Ausschusses am 2. März 2015, TOP 3 des öffentlichen Finanzteils; Schlussbericht des RPA über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung der Haushaltsjahre 2011 und 2012). Die Stadtkämmerei hat die überörtliche Gemeindeprüfung mit Schreiben vom 13. März 2015 gebeten, die Prüfung nach Art. 147 LV i. V. m. §§ 15 ff. des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen durchzuführen.

2 Zum Schlussbericht 2011/2012 des RPA im Einzelnen

Zu I (Vorbemerkungen)

Zu 1 Gegenstand des Schlussberichts 2011/2012

- 110** Zur Frage des frühestmöglichen Zeitpunkts der Vorlage von Schlussberichten weist das RPA darauf hin, dass es seine Berichte nach den bis März 2015 geltenden rechtlichen Voraussetzungen erst dann formal vorlegen konnte, wenn zuvor die Stadtkämmerei die Haushaltsrechnung des zu prüfenden Haushaltsjahres abschließend erstellt hatte. § 85 Abs. 1 LHO benennt die Unterlagen, die der Haushaltsrechnung beizufügen sind. Danach umfasst die Haushaltsrechnung auch Übersichten über den Jahresabschluss der Betriebe der Freien Hansestadt Bremen; nach § 118 Abs. 2 LHO gilt § 85 LHO für die Stadtgemeinde Bremerhaven entsprechend. Einzelne Betriebe haben in der Vergangenheit entgegen den in den einschlägigen Vorschriften genannten oder vom Magistrat gesondert beschlossenen Fristen ihre Abschlussunterlagen der Stadtkämmerei mit großem Zeitverzug vorgelegt. Daran haben auch eindringliche Hinweise der Stadtkämmerei an einzelne Betriebe nichts geändert. Insofern konnte die Stadtkämmerei die endgültige Haushaltsrechnung in den vergangenen Jahren nur verspätet dem RPA vorlegen.
- 111** Nach der ab 25. März 2014 geltenden Änderung des § 58 Abs. 1 der VerfBrhv leitet nunmehr der Magistrat die Haushaltsrechnung innerhalb von neun Monaten nach Ende des Haushaltsjahres zunächst dem RPA zur Prüfung zu. Sollte dieser durch Ortsgesetz festgelegte Termin für die Vorlage der endgültigen Haushaltsrechnung gefährdet sein, empfehle es sich nach Meinung des RPA, nach § 85 Abs. 2 LHO auf die Vorlage von Unterlagen zu verzichten. Eine solche Verfahrensweise setze ein Einvernehmen zwischen Magistrat und RPA voraus.
- 112** Der Finanz- und Wirtschaftsausschuss hat in seiner Sitzung am 2. März 2015 u. a. folgenden Beschluss des Magistrats vom 26. November 2014 zur Kenntnis genommen: „Gleichzeitig beschließt der Magistrat im Einvernehmen mit dem Rechnungsprüfungsamt, gemäß § 85 Abs. 2 der LHO i. V. m. § 118 Abs. 2 LHO und dem ‚Ortsgesetz zur Ausführung der LHO in der Stadt Bremerhaven und der Verfassung für die Stadt Bremerhaven‘, § 1 Ziffern 4 und 5, vom Haushaltsjahr 2014 an auf die Jahresabschlüsse der Betriebe als Anlagen zur Haushaltsrechnung zu verzichten,

um dadurch künftig eine zügigere Vorlage der Schlussberichte des Rechnungsprüfungsamtes zu unterstützen.“

113 Zum Verfahren, ab dem Haushaltsjahr 2014 auf den Abdruck der Jahresabschlüsse der Betriebe in der Haushaltsrechnung zu verzichten, stellt die Gemeindeprüfung fest: Der Magistrat war zwar berechtigt, den in Tz. 112 genannten Beschluss zu fassen. Hinsichtlich der Selbständigkeit in der Wahrnehmung der Aufgaben von Betrieben nach § 26 LHO macht die Gemeindeprüfung aber auf die in den Richtlinien für Betriebe nach § 26 Abs.1 LHO der Stadt Bremerhaven und auf die im Bremischen Gesetz für Eigenbetriebe und sonstige Sondervermögen des Landes und der Stadtgemeinden verankerten Weisungs- und Aufsichtsrechte gegenüber Betriebsleitungen aufmerksam. Danach stand und steht dem Magistrat ein Instrumentarium zur Verfügung, um auf die fristgerechte Vorlage der Jahresabschlüsse hinzuwirken. Der Beschluss des Magistrat ändert im Übrigen nichts an der Verpflichtung der Betriebsleitung, den Magistrat und den zuständigen Betriebsausschuss regelmäßig über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie über die Abwicklung des Vermögensplans zu unterrichten. Nach wie vor sind zudem die Jahresabschlüsse der Betriebe im Amtsblatt der Freien Bremen zu veröffentlichen, sodass die Entscheidungsträger auch weiterhin umfassend informiert werden.

114 Die Gemeindeprüfung bittet Magistrat und StVV, Kenntnis zu nehmen.

3 Zu II (Abwicklung des Schlussberichts für die Jahre 2009 und 2010)

Zu 2 Noch nicht abgewickelte Angelegenheiten

Zu 2.2 Innenrevision

115 In seinem Schlussbericht über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung der Jahre 2009 und 2010 vom 19. September 2012 berichtet das RPA über den Stand der Einrichtung von Innenrevisionen in der Stadt Bremerhaven. Ein Ortsgesetz über die Aufgaben der Innenrevision sei noch nicht beschlossen.

116 Die Gemeindeprüfung hatte in ihrem Bericht über die überörtliche Gemeindeprüfung Bremerhaven für die Haushaltsjahre 2009 und 2010 vom 2. August 2013 den Magistrat gebeten, einen Beschluss der StVV über die Aufgaben der Innenrevision in

der Bremerhavener Stadtverwaltung entsprechend § 42 Abs. 1 Nr. 2 VerfBrhv vorzubereiten, damit Bremerhaven den Gesetzesauftrag des § 104a LHO erfüllt.

- 117** In seinem Schlussbericht 2011/2012 (Tz. 53 bis 59) greift das RPA die Einrichtung von Innenrevisionen in der Bremerhavener Stadtverwaltung erneut auf. Zum Sachstand habe die Magistratskanzlei im Juli 2013 dem RPA mitgeteilt, „dass die Einrichtung von Innenrevisionen und die Erstellung der notwendigen Konzeption dazu bei unserer Behörde derzeit keine Priorität hat.“ Außerdem habe die Magistratskanzlei auf die in einigen Ämtern seit Jahren bereits eingerichteten Innenrevisionen hingewiesen.
- 118** In ihrer Stellungnahme vom 29. September 2014 an den Magistrat hat die Magistratskanzlei darauf verwiesen, in einer „intensivierten Mitarbeit im Arbeitskreis Innenrevision unter der Federführung der Senatorin für Finanzen in Bremen wurden die zurückliegenden Jahre genutzt, das Aufgabenfeld bei unserer Verwaltung zu etablieren. Gleichzeitig versetzt dieser Praxisbezug die Beteiligten in die Lage, das angesprochene Regelwerk auf dessen Realisierbarkeit hin zu entwickeln und zu bewerten. Es ist derzeit geplant, im Verlauf des nächsten Jahres auf dieser Grundlage die Konzeption für die Innenrevision beim Magistrat zu erarbeiten.“
- 119** Die Gemeindeprüfung bittet die Magistratskanzlei, die Konzeption für die Innenrevision nunmehr zu erstellen und damit den Gesetzesauftrag des § 104a LHO zu erfüllen. Der Senat als Kommunalaufsichtsorgan über die bremischen Gemeinden wird gebeten, Kenntnis zu nehmen. Sollten Magistrat und Senat die flächendeckende Einführung der Innenrevision in der Stadtverwaltung Bremerhavens aus wirtschaftlichen Gründen (z. B. Nutzen im Verhältnis zu zusätzlichem Stellenbedarf) problematisieren, müssten die Gremien verabreden, welche Lösungsmöglichkeiten bestehen, dem gesetzlichen Auftrag nachzukommen.

Zu 2.3 Einsichtnahme in Personalakten

- 120** Das RPA beschreibt in seinem Bericht 2011/2012 in den Textziffern 60 bis 79 seine Erfahrungen mit dem Personalamt hinsichtlich der Vorlage von Personalakten für Prüfungszwecke. Das RPA führt aus, dass Aktenanforderungen, die entsprechend der gleichlautenden Beschlusslage des Magistrats aus dem Jahr 2011 und des Ver-

fassungs- und Geschäftsordnungsausschusses aus dem Jahr 2012 sogar im Einzelfall mit Begründungen versehen worden seien, vom Personalamt nicht erfüllt worden seien. In den entsprechenden Schriftwechseln seien die vom RPA vorgebrachten Begründungen für die Herausgabe einer Akte stets als nicht ausreichend eingestuft worden. Ergebnisse seien bisher in keinem Fall erzielt worden. In seinen Schlussbemerkungen (Tz. 640 bis 647) kommt das RPA zu dem Ergebnis, dass die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Grundsätze und Bestimmungen vom Magistrat für die Jahre 2011 und 2012 im Wesentlichen eingehalten worden seien. Den gesamten Personalkostenbereich nimmt das RPA von seiner Feststellung allerdings aus, da vom Personalamt keine Einsicht in Personalakten gewährt und keine Zugriffsrechte auf das elektronische Personalabrechnungssystem eingeräumt worden seien. In Tz. 644 bittet das RPA zur Thematik „Änderung der LHO - Einsichtnahme in Personalakten“ um ein Votum der StVV.

- 121** Das Personalamt hat mit Schreiben vom 25. September 2014 an den Magistratsdirektor auch zum Thema „Einsicht in Personalakten“ Stellung genommen. Mit Schreiben vom 30. September 2014 an die Stadtkämmerei hat der Oberbürgermeister die Stellungnahme des Personalamts übernommen. Das Amt verweist auf die in Tz. 120 genannten Beschlüsse von Magistrat und Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss, die sich der dortigen Auffassung nach mit den Ausführungen der Senatorin für Finanzen (Schreiben vom 31. August 2011) deckten. Diesen Anforderungen sei das RPA im Jahr 2011 nicht gerecht geworden, indem es lediglich auf die Regelung des § 95 LHO verwiesen habe. Aus diesem Grund seien vom Personalamt keine Personalakten zur Verfügung gestellt worden. Im Jahr 2012 habe das RPA lediglich in einem Fall um Einsicht in eine Personalakte nachgesucht. Da die beabsichtigte Maßnahme jedoch nicht habe vollzogen werden können, hätte sich die Vorlage der Personalakte erübrigt. Seither habe das RPA an das Personalamt keine Einsichtsgesuche mehr gerichtet. Auch habe das RPA auf die Einsichtnahme von Bezügeakten verzichtet; diese Akten seien von der Verfahrensregelung ausgenommen, also ohne ergänzende Benennung des Prüfungszwecks zur Verfügung zu stellen.

- 122** In seiner Stellungnahme führt das Personalamt weiter aus: „Auch wenn die LHO nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes die Benennung des Prüfungszwecks nicht voraussetzt (RZ 75), so stellt es doch keinen Verstoß gegen geltendes Recht oder gegen geltende Beschlusslagen dar, den Prüfungszweck zu benennen. Das Personalamt hingegen müsste gegen bindende Beschlüsse des Magistrats sowie des V+G-Ausschusses (Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss) verstoßen sowie die Persönlichkeitsrechte der Magistratsmitarbeiter unbeachtet lassen, um dem Wunsch des Rechnungsprüfungsamtes auf uneingeschränkte Einsichtnahme in Personalakten nachzukommen.“
- 123** Die vorgenannten Ausführungen verdeutlichen, dass der Streit um die Einsichtnahme in Personalakten in Bremerhaven immer noch nicht beigelegt ist. Die überörtliche Gemeindeprüfung weist erneut (siehe schon Schreiben vom 3. November 2011, zitiert im RPA-Schlussbericht für die Haushaltsjahre 2009 und 2010, Tz. 405) in Übereinstimmung mit der Senatorin für Finanzen (Schreiben vom 31. August 2011) darauf hin, dass mit der Bestimmung in § 118 Abs. 3a LHO kein Prüfungsrecht des Personalamtes verbunden ist, ob eine Einsichtnahme des RPA für dessen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Zu den vom Oberbürgermeister übernommenen Ausführungen des Personalamtes stellt die Gemeindeprüfung fest:
- 124** Mit der Änderung der LHO vom 16. November 2010 (Brem.GBl. S. 590) gilt § 95 LHO (Auskunftspflicht, Vorlage von Unterlagen) ebenfalls für die Prüftätigkeit des RPA in Bremerhaven entsprechend. Damit besteht eine landesgesetzliche Norm, die auch den Magistrat verpflichtet, dem RPA diejenigen Unterlagen zugänglich zu machen, die das RPA zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält. Der mit der vorgenannten Gesetzesänderung neu in die LHO aufgenommene § 118 Abs. 3a ändert daran nichts (s. a. vorgenanntes Schreiben der Gemeindeprüfung vom 3. November 2011). Es kommt insofern nicht darauf an, ob die geprüfte Stelle eine Auskunftserteilung für notwendig hält oder nicht. Die Gemeindeprüfung betont noch einmal, dass es systemwidrig wäre, wenn eine Prüfbehörde wie das RPA die Anforderung von Prüfungsunterlagen ausführlich begründen müsste und Dritte darüber entschieden, ob und welche Unterlagen zur Verfügung gestellt würden. Gerade auch bei der Prüfung von Personalausgaben unter Hinzuziehung von Personalakten

hat stets das RPA und nicht der Magistrat zu entscheiden, welche Unterlagen für die Prüfung relevant sind. Die für die jeweilige Prüfung bedeutsamen Unterlagen kann das RPA - wie jede Prüfbehörde - aber erst dann erkennen, wenn die vollständigen Hauptakten und/oder Teilakten vorgelegt werden. Die Prüfbehörde hat lediglich bei der Anforderung von Unterlagen deutlich zu machen, für welche Prüfung sie die Auskünfte oder Unterlagen benötigt, ohne dass es einer näheren Begründung dafür bedarf (vgl. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 2. Auflage (Stand: Februar 2014), Rn. 2 zu § 95 BHO).

- 125** Die Personalausgaben bilden den größten Ausgabenblock im Haushalt der Stadt Bremerhaven (2011: rd. 236,0 Mio. €; 2012: rd. 251,5 Mio. €). Dass diese Ausgaben seit Jahren in der Praxis weitgehend von der Rechnungsprüfung ausgenommen sind, ist nicht hinnehmbar. Von den Personalausgaben sind rd. 130,9 Mio. € (2011) und rd. 130,1 Mio. € (2012) vom Land als Zweckzuweisungen (Personalkosten für Polizei und Lehrkräfte) an Bremerhaven gezahlt worden. Auch aus diesem Grund liegt es im eigenen Interesse des Landes, dass Prüfungen im Personalkostenbereich stattfinden. Die Gemeindeprüfung hat den Senat schon in ihrem Bericht über die überörtliche Prüfung der Haushaltsjahre 2009 und 2010 (s. dort Tz. 111) gebeten, im Rahmen seiner kommunalaufsichtlichen Möglichkeiten die Bedingungen dafür sicherzustellen, dass eine effektive Prüfung des gesamten Personalhaushalts durch das RPA unter Beiziehung aller dafür notwendigen Unterlagen möglich ist. Die Gemeindeprüfung bekräftigt ihre Forderung.
- 126** Das RPA kritisiert in seinem Schlussbericht 2011/2012 in Tz. 70, 76 und 640 außerdem, dass ihm kein Zugriff auf das elektronische Personalabrechnungssystem eingeräumt werde. Dazu führt das Personalamt in seiner Stellungnahme aus, es habe dem RPA mit Schreiben vom 5. November 2013 mitgeteilt, dass die in der AutoAbrVVO (Verordnung über die Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens beim Rechnungsprüfungsamt der Stadt Bremerhaven für das vom Personalamt der Stadt Bremerhaven unterhaltene Personalabrechnungs-Programmsystem vom 10. Juni 1997) vorgesehenen - nach Datenarten beschränkten - Zugriffsrechte programmtechnisch nur nach entsprechender Programmierung durch das betreuende Softwarehaus realisierbar seien. Das RPA sei um Äußerung gebeten worden, ob in-

soweit ein Angebot eingeholt werden solle und die Kosten vom RPA übernommen würden. Das RPA habe sich bislang nicht geäußert, ob ein Auftrag erteilt werden solle.

- 127** Dazu ist zunächst zu sagen, dass prüfende Stellen - wie das RPA - bei der Erledigung ihrer Prüfaufgaben keine Kostentragungspflicht für die Bereitstellung von zu prüfenden Unterlagen treffen kann. Nach § 95 LHO, der auch für die Rechnungsprüfung in Bremerhaven gilt, besteht eine Vorlage- und Auskunftspflicht der geprüften Stellen. Dabei obliegt es den geprüften Stellen, der Prüfbehörde alle von ihr für die Durchführung der Prüfung für erforderlich gehaltenen Informationen kostenfrei zukommen zu lassen. Die Gemeindeprüfung fordert den Magistrat auf, dies künftig sicherzustellen.
- 128** Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit teilte dem RPA mit Schreiben vom 10. Juni 2013 zudem mit, dass seit der Geltung des § 95 LHO für Bremerhaven auch § 14 BremDSG auf das RPA analog anzuwenden ist. Somit kann das RPA nach § 95 Abs. 3 LHO i. V. m. § 14 Abs. 7 BremDSG ein Abrufrecht in Bezug auf automatisierte Verfahren beanspruchen, also auch auf das elektronische Personalabrechnungssystem. Dies freilich unter der Voraussetzung, dass die weiteren dafür vorgesehenen Anforderungen nach § 14 BremDSG erfüllt sind - beispielsweise die Einhaltung der technischen und organisatorischen Sicherheitsmaßnahmen.
- 129** Vor diesem landesgesetzlichen Hintergrund dürfte es auf die AutoAbrVVO, die ohnehin zum Jahresende außer Kraft tritt, nicht mehr ankommen. Die Gemeindeprüfung geht davon aus, dass die Zulassung des RPA als abrufberechtigter Dritter hinsichtlich des Personalabrechnungssystems - wenn überhaupt - nur geringfügige Kosten verursacht. Sie fordert den Magistrat auf, dem RPA einen lesenden Zugriff auf das Personalabrechnungssystem einzuräumen.

4 Zu IV (Haushaltsausführung)

Zu 6 Berichterstattung über Beratungen und Einzelprüfungen

Zu 6.7.1.3 Beteiligung des Rechnungsprüfungsamts bei der Durchsetzung einer Forderungssache des Umweltschutzamts

130 Das RPA berichtet über die Sanierung eines in einem Wasserschutzgebiet gelegenen Grundstücks. Da der Sanierungspflichtige auch nach einem Verwaltungsgerichtsverfahren und einem sich daran anschließenden weiteren Verwaltungsverfahren die gegen ihn erlassenen Maßnahmen nicht durchführte, veranlasste das Umweltschutzamt im Jahr 2005 die Sanierung des Grundstücks im Wege einer Ersatzvornahme. Die Kosten für die durchgeführten Arbeiten i. H. v. 91.000 € setzte das Umweltschutzamt gegenüber dem Sanierungspflichtigen mit Bescheid fest. Nachdem der Sanierungspflichtige gegen den Bescheid Widerspruch eingelegt hatte, kamen das Umweltschutzamt, die Stadtkämmerei und das Rechtsamt unter Beteiligung des RPA überein, aufgrund der Einkommensverhältnisse dem Zahlungspflichtigen Ratenzahlungen einzuräumen. Hiermit war der Zahlungspflichtige nicht einverstanden und beantragte einen Erlass der gesamten Forderung. Im September 2011 beschloss der Magistrat, den Antrag auf Erlass der Forderung abzulehnen. Daran anschließend verlangte das Umweltschutzamt im Oktober 2011 vom Zahlungspflichtigen die Zahlung der gesamten Forderung. Der vom Zahlungspflichtigen gegen die letzte Entscheidung des Umweltschutzamts eingelegte Widerspruch wird seither nach Schilderung des RPA vom Rechtsamt bearbeitet.

131 Nach § 34 Abs. 1 LHO sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben (s. a. Tz. 100). Die Gemeindeprüfung bittet den Magistrat zu klären, aus welchen Gründen die Bearbeitung des Widerspruchs des Zahlungspflichtigen, bei dem es um einen Rückerstattungsanspruch der Stadt i. H. v. 91.000 geht, seit über drei Jahren andauert.

VIII. Sonstige Anmerkungen

1 Veröffentlichung von Schlussberichten des Rechnungsprüfungsamts

- 132** Die allgemeine Entwicklung zu mehr Öffentlichkeit des Verwaltungshandelns schließt auch die Rechnungsprüfung nicht aus. So ist es auf Landes- und Bundesebene schon seit langer Zeit üblich, die Berichte der Rechnungshöfe der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Aber auch auf kommunaler Ebene ist die Veröffentlichung von Berichten der Prüfungsämter allgemein anerkannt und in den einschlägigen Rechtsgrundlagen der Länder (Gemeindeordnungen, Landkreisordnungen, Kommunalselbstverwaltungsgesetze) vorgesehen.
- 133** Die Veröffentlichung der Schlussberichte des RPA war in der Vergangenheit im Ortsrecht der Stadt Bremerhaven nicht eindeutig geregelt. Die Berichte wurden der Öffentlichkeit bislang aber auch nicht zugänglich gemacht. Damit wurde der interessierten Öffentlichkeit jede Möglichkeit genommen, sich über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Magistrats aus vergangenen Haushaltsjahren zu informieren und sich mit dem anschließenden Prozess für die Entlastung des Magistrats durch die StVV zu beschäftigen. Diese Praxis blieb auch ungeachtet des seit 2006 geltenden Landesgesetzes zur Informationsfreiheit bestehen.
- 134** Mit dem von der StVV am 19. Dezember 2013 beschlossenen und vom Senat der Freien Hansestadt Bremen genehmigten Ortsgesetz zur Änderung der Verfassung für die Stadt Bremerhaven (BremGBI. 2014, S. 222) wurde § 61a in die VerfBrhv eingefügt. Danach sind u. a. die Haushaltsrechnung der Stadt Bremerhaven und die Berichte des RPA in geeigneter Weise zu veröffentlichen. Die Gemeindeprüfung begrüßt diesen Beschluss der StVV. Für die Sitzung des Finanz- und Wirtschaftsausschusses am 2. März 2015 wurden im Internet unter der Adresse „<https://sitzungsdienst.bremerhaven.de/ratsinfo/bremerhaven/>“ folgende Unterlagen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht: Schlussbericht des RPA über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung der Jahre 2011 und 2012, Stellungnahmen zum Schlussbericht des RPA, Haushaltsrechnungen 2011 und 2012, Berichtsänderungen des RPA.

2 Anteilige Finanzierung des Job-Tickets für die Beschäftigten und Auszubildenden des Magistrats ab 2012

- 135** Der Magistrat beschloss am 13. Oktober 2010, sich zur Steigerung der Attraktivität des Job-Tickets und als weiteren Beitrag der Verwaltung zur aktiven Umweltpolitik in Bremerhaven im Jahr 2011 mit 5 € je Ticket und Monat an den Kosten des Job-Tickets für seine Beschäftigten und Auszubildenden zu beteiligen. In seiner Sitzung am 3. August 2011 sprach sich der Magistrat dafür aus, diese Subventionierung über das Jahr 2011 hinaus fortzusetzen.
- 136** Unabhängig von den durch die vorgenannten Beschlüsse verursachten Ausgaben (2011: 7.087,04 €; 2012: 21.481,15 €) für den Stadthaushalt handelt es sich um freiwillige Leistungen, die nicht notwendig sind. Darüber hinaus ist es auch problematisch, wenn das Land und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven ihre Beschäftigten unterschiedlich behandeln. Und letztendlich dürfte die Verfahrensweise des Magistrats auch Auswirkungen auf die Gewährung von Zuwendungen durch die Ämter haben, insbesondere im Hinblick auf das Verbot der Besserstellung von Personal der Zuwendungsempfänger. Es wird den Zuwendungsempfängern nicht vorgeworfen werden können, wenn sie sich ebenso wie der Magistrat an den Kosten ihrer Beschäftigten für Monatskarten zur Nutzung des ÖPNV beteiligen und die Übernahme der Kosten bei der Berechnung der Zuwendungshöhen beantragen. Angesichts der dramatischen Haushaltslage Bremerhavens empfiehlt die Gemeindeprüfung dringend, die Subventionierung zum nächstmöglichen Termin zu beenden.

3 Gemeinsame Kreditaufnahmen des Landes und seiner Stadtgemeinden

- 137** In ihrem Sonderbericht „Darlehensaufnahmen, Schuldbeiträge, Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen der Stadtgemeinde Bremerhaven“ vom 23. September 2008 hatte die Gemeindeprüfung darauf hingewiesen, dass die Stadt Bremerhaven durch eine Zusammenarbeit mit dem Land bei gemeinsamen Kreditaufnahmen günstigere Kreditkonditionen erzielen könnte.
- 138** Seinerzeit hatte die Stadt Bremerhaven die Angebote der Senatorin für Finanzen für eine gemeinsame Kreditaufnahme aus verschiedenen Gründen ausgeschlagen. Die

Gemeindeprüfung begrüßt, dass die Stadt Bremerhaven zwischenzeitlich dazu übergegangen ist, die erforderlichen Kreditaufnahmen über das Land zu decken.

139 Die überörtliche Prüfung für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 ist damit beendet.

Die Präsidentin des Rechnungshofs

- Gemeindeprüfung -



Bremen, 4. August 2015

Sokol

Anlage 1 Haushaltsvolumina 1983 - 2012, Stellen 1983 - 2012

Jahr	Haushaltsvolumen E/A in €, gerundet	Steigerungs- rate in %	Gesamtzahl der Stellen	Verände- rungen in %
1983	358.842.992		6.894,00	
1984	359.866.098	+ 0,3	6.800,50	- 1,4
1985	378.953.616	+ 5,3	6.450,50	- 5,1
1986	404.830.890	+ 6,8	6.246,00	- 3,2
1987	403.471.565	- 0,6	6.109,90	- 2,2
1988	415.850.871	+ 3,1	6.080,60	- 0,5
1989	394.655.977	- 5,1	5.042,45 ¹⁾	- 17,1
1990	409.055.797	+ 3,6	4.858,40 ²⁾	- 3,7
1991	420.528.451	+ 2,8	4.993,42	+ 2,8
1992	472.822.285	+12,4	5.071,92	+ 1,6
1993	467.091.327	- 1,2	4.974,55	- 0,2
1994	481.011.463	+ 2,98	4.889,37	- 1,7
1995	467.783.412	- 2,75	4.425,32	- 9,5
1996	463.321.219	- 0,95	4.366,51	- 1,3
1997	466.781.182	+ 0,75	4.369,51	+ 0,06
1998	449.827.597	- 3,63	4.185,59	- 4,2
1999	461.308.243	+ 2,55	4.185,59	---
2000	447.732.318	- 2,94	4.043,08	- 3,4
2001	452.673.014	+ 1,10	4.044,08	+ 0,02
2002	456.103.630	+ 0,76	3.986,45	- 1,4
2003	459.262.620	+ 0,69	3.987,45	+ 0,03
2004	544.243.320	+18,50	3.909,832 ³⁾	- 1,947
2005	511.081.480	- 6,09	3.909,832 ³⁾	---
2006	535.047.500	+ 4,69	3.781,183 ³⁾	- 3,290
2007	522.111.520	- 2,41	3.781,183 ³⁾	---
2008	537.509.000	+ 2,95	3.788,859 ³⁾	- 0,203
2009	539.383.280	+ 0,35	3.788,859 ³⁾	---
2010	573.302.470	+ 6,29	3.850,622 ⁴⁾	+ 1,630
2011	608.826.570	+ 6,20	3.897,341⁴⁾	+ 1,213
2012	626.127.370	+ 2,84	3.939,106⁴⁾	+ 1,072

1) Ohne rd. 1.032 Stellen für Beschäftigte des Klinikums Bremerhaven-Reinkenheide (Sondervermögen ab 01.01.1989).

2) Ohne rd. 217 Stellen für Beschäftigte des Seniorenheims und des Marie-von-Seggern-Heims (Sondervermögen ab 01.01.1990).

3) Darin sind auch 3 Planstellen für Eigenbetriebe enthalten (2 Beamte beim Klinikum Bremerhaven-Reinkenheide und 1 Beamter bei den Entsorgungsbetrieben der Stadt Bremerhaven); im Übrigen werden für den Krankenhausbetrieb sowie für die Entsorgungsbetriebe die Planstellen als Übersicht zum Wirtschaftsplan (vgl. Anlagen zum Haushaltsplan) nachgewiesen.

4) Darin sind auch 2 Planstellen für Beamte beim Klinikum Bremerhaven-Reinkenheide enthalten.

Anlage 2a Senatsbeschluss vom 1. Februar 2011

Der Senat hat die erforderliche Genehmigung für den Haushalt 2011 aufgrund der Vorlage vom 27. Januar 2011 wie folgt erteilt:

- „1. Der Senat stellt entsprechend der Vorlage der Senatorin für Finanzen vom 27. Januar 2011 die Nichteinhaltung der Grenze des § 18 Abs. 1 LHO (Begrenzung der Nettokreditaufnahme auf die Höhe der Nettoinvestitionen) in der Haushaltssatzung 2011 der Stadt Bremerhaven und deren Begründbarkeit durch die anhaltende Haushaltsnotlage der Stadt fest.
2. Der Senat genehmigt nach § 118 Abs. 4 Nr. 1 LHO die Haushaltssatzung der Stadt Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2011 hinsichtlich
 - der Gesamtbeträge der Verpflichtungsermächtigungen,
 - der Gesamtbeträge der Kredite,
 - der Höchstbeträge der Kassenverstärkungskredite sowie
 - der Höhe der Steuersätze (Hebesätze).
3. Der Senat bittet die beteiligten Vertreter Bremens und Bremerhavens, im Rahmen der weiteren Begleitung des Konsolidierungskurses ein Vorgehen zu vereinbaren, bei dem im Sinne verbesserter Transparenz, Vergleichbarkeit und Planbarkeit die geleisteten und geplanten Personalausgaben für Bremen und Bremerhaven differenziert nach Tarifeffekten und Beschäftigungseffekten (Anzahl VZÄ) ermittelt und ausgewiesen werden.

Anlage 2b Senatsbeschluss vom 8. Mai 2012

Der Senat hat die erforderliche Genehmigung für die Haushalte 2012 und 2013 wie folgt erteilt:

- „1. Der Senat stellt die Nichteinhaltung der Grenze des § 18 Abs. 1 LHO (Begrenzung der Nettokreditaufnahme auf die Höhe der Nettoinvestitionen) in den Haushaltssatzungen 2012 und 2013 der Stadt Bremerhaven und deren Begründbarkeit durch die anhaltende Haushaltsnotlage der Stadt fest.
2. Der Senat genehmigt entsprechend der Vorlage 349/18 nach § 118 Abs. 4 Nr. 1 LHO die Haushaltssatzungen der Stadt Bremerhaven für die Haushaltsjahre 2012 und 2013 hinsichtlich
 - der Gesamtbeträge der Verpflichtungsermächtigungen,
 - der Gesamtbeträge der Kredite,
 - der Höchstbeträge der Kassenverstärkungskredite sowie
 - der Höhe der Steuersätze (Hebesätze)

mit der Maßgabe folgender Änderung:

In der Überschrift der Ziffer 2 auf Seite 4 werden die Worte ‚Haushaltssatzung 2010‘ in ‚Haushaltssatzungen 2012/2013‘ geändert.

3. Der Senat stellt fest, dass im Rahmen der Fortschreibung des Konsolidierungskurses und der sich daraus ergebenden Anforderungen zur Einhaltung des zulässigen strukturellen Defizits des Stadtstaates im Vollzug der Bremerhavener Haushalte noch Veränderungen notwendig werden können.“

Anlage 3 Übersicht zu § 18 Landeshaushaltsordnung

Jahr	Netto- kredit- aufnahme ¹⁾ Mio. €*)	Brutto- Investi- tionen ¹⁾ Mio. €*)	Netto- Investi- tionen ¹⁾ Mio. €*)	Überschreitung Brutto-Investi- tionen ²⁾ Mio. €*)	Überschreitung Netto-Investi- tionen ³⁾ Mio. €*)
2001 ⁴⁾	25,0	38,0	29,4	---	---
2002	48,2	44,2	35,3	4,0	12,9
2003 ⁵⁾	50,3	49,2	35,4	1,1	14,9
2004 ⁵⁾	95,7	134,5	60,5	---	37,2
2005 ⁵⁾	59,1	99,4	61,8	---	-2,7
2006	103,1	101,0	62,5	2,1	40,6
2007	98,6	76,9	58,6	21,7	40,0
2008	92,6	73,2	59,7	19,4	32,9
2009	86,6	88,6	58,7	---	27,9
2010	109,9	55,9	43,9	54,0	66,0
2011	106,0	42,4	29,8	63,6	76,2
2012	82,0	54,3	38,9	27,7	43,1

*) Eurobeträge gerundet; Rundungsdifferenzen sind möglich.

1) Haushaltsansätze ohne Nachtragshaushalte, Rundungsdifferenzen sind möglich.

2) Das Ergebnis dieser Tabellenspalte setzt sich wie folgt zusammen: Nettokreditaufnahme minus Bruttoinvestitionen, d. h. die Nettokreditaufnahme war höher als die Bruttoinvestitionen.

3) Das Ergebnis dieser Tabellenspalte setzt sich wie folgt zusammen: Nettokreditaufnahme minus Nettoinvestitionen, d. h. die Nettokreditaufnahme war höher als die Nettoinvestitionen.

4) Nettoinvestitionen bis einschließlich 2005 ohne Erlöse aus Vermögensveräußerungen.

5) Daten aus dem Finanzplan 2003 - 2007 ohne Folgen aus Schuldbetritten etc.

Anlage 4 Zinsausgabenquote

Jahr	Volkswirtschaftliche Gesamtausgaben €	Zinsausgaben €	Zinsausgabenquote (%, gerundet)
1982	324.843.239	46.323.011	14,2
1983	339.912.672	45.248.139	13,3
1984	347.374.201	48.139.232	13,8
1985	370.100.766	52.908.954	14,3
1986	385.621.560	56.575.249	14,7
1987	385.224.422	57.732.596	15,0
1988	396.178.384	58.561.239	14,8
1989	386.951.411	37.995.501	9,8
1990	408.361.430	39.273.621	9,6
1991*)	454.584.112	40.052.464	8,8
1992	485.811.650	40.756.236	8,4
1993	481.834.260	9.828.577	2,0
1994	467.028.140	10.720.992	2,3
1995	455.417.142	9.902.769	2,2
1996	453.748.723	11.255.201	2,5
1997	452.374.906	11.612.738	2,6
1998	438.027.194	13.584.547	3,1
1999	460.567.114	13.248.624	2,9
2000	453.411.863	11.064.182	2,4
2001 ¹⁾	470.841.547	13.005.737	2,8
2002 ¹⁾	475.211.374	14.791.271	3,1
2003 ¹⁾	524.050.055	17.032.537	3,3
2004 ¹⁾	528.298.707	18.569.024	3,5
2005 ¹⁾	509.480.346	22.515.941	4,4
2006	504.025.988	32.228.809	6,4
2007	510.474.575	35.892.943	7,0
2008	512.920.537	46.198.923	9,0
2009	529.757.300	44.504.465	8,4
2010	603.912.988	48.605.335	8,0
2011	585.754.304	54.772.079	9,3
2012	602.649.132	53.968.663	8,9

*) Ab Hj. 1991 Volkswirtschaftliche Gesamtausgaben einschl. der Ausgaben der Gruppe 987

1) Angaben ohne Bereinigung um Schulbeiträge.

Anlage 5 Zinslastquote

Jahr	Volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen €	Zinsausgaben €	Zinslastquote (%, gerundet)
1992	488.073.094	40.756.236	8,35
1993	456.829.573	9.828.577	2,15
1994	455.105.043	10.720.992	2,36
1995	431.817.439	9.902.769	2,29
1996	427.854.132	11.255.201	2,63
1997	446.259.313	11.612.738	2,60
1998	417.469.036	13.584.547	3,25
1999	441.180.893	13.248.624	3,00
2000	424.751.601	11.064.182	2,60
2001 ¹⁾	429.310.313	13.005.737	3,03
2002 ¹⁾	420.051.933	14.791.271	3,52
2003 ¹⁾	447.800.075	17.032.537	3,80
2004 ¹⁾	432.345.396	18.569.024	4,29
2005 ¹⁾	414.013.882	22.515.941	5,44
2006	427.009.154	32.228.809	7,55
2007	439.648.587	35.892.943	8,16
2008	438.778.992	46.198.923	10,53
2009	443.096.364	44.504.465	10,04
2010	457.182.937	48.605.335	10,63
2011	501.437.865	54.772.079	10,92
2012	530.203.962	53.968.663	10,18

1) Angaben ohne Bereinigung um Schuldbeiträge.

Anlage 6 Zins-Steuer-Quote

Jahr	Zins-Steuer-Quote in %
1986	98,96
1989	58,4
1990	58,3
1991	52,0 (21,19)*
1992	49,4 (19,67)*
1993	11,7 (6,0)*
1994	13,6 (6,2)*
1995	13,0 (6,3)*
1996	16,3 (7,5)*
1997	15,5 (7,75)*
1998	17,68 (7,81)*
1999	16,16 (7,07)*
2000	14,05 (6,31)*
2001 ¹⁾	16,92 (7,74)*
2002 ¹⁾	19,07 (9,05)*
2003 ¹⁾	23,35 (10,62)*
2004 ¹⁾	26,67 (12,05)*
2005 ¹⁾	31,09 (14,19)*
2006	41,12 (18,38)*
2007	40,38 (19,01)*
2008	51,87 (23,35)*
2009	50,43 (23,50)*
2010	57,10 (25,74)*
2011	57,18 (26,24)*
2012	54,45 (25,26)*

)* unter Einbeziehung der Schlüssel-, Ergänzungs-, und Sonstigen Zuweisungen sowie Ausgleich Einnahmeausfall KFZ-Steuer und LKW-Maut (2010 und 2011), ohne Konsolidierungshilfen (ab 2012)

1) Angaben ohne Bereinigung um Schuldbeiträge.

Anlage 7 Entwicklung der Schulden der Stadt Bremerhaven seit 1979

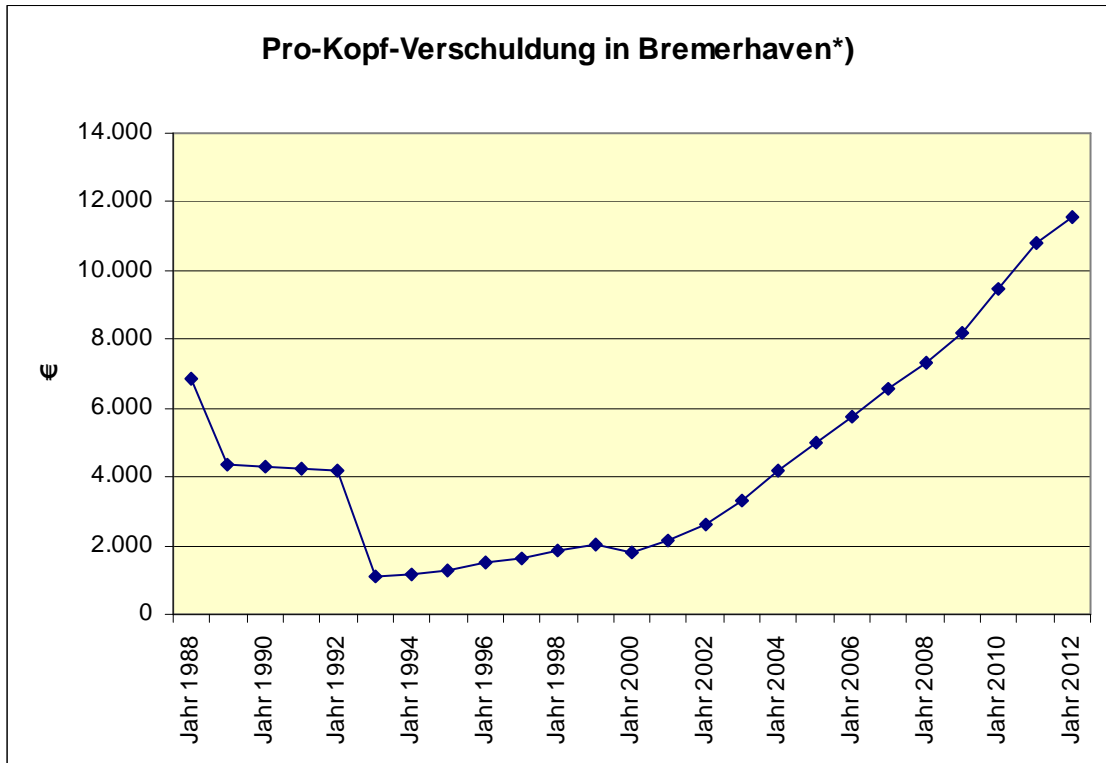
Jahr	Schulden T€	Zunahme in %	Pro-Kopf- Verschuldung €
1979	365.934		2.670
1980	425.942	16,4	3.113
1981	492.776	15,7	3.623
1982	547.709	11,1	4.027
1983	620.484	13,3	4.574
1984	668.971	7,8	4.974
1985	733.949	9,7	5.505
1986	806.386	9,9	6.100
1987	837.434	3,9	6.636
1988	868.156	3,7	6.843
1989	562.820	- 35,2	4.333
1990	560.541	- 0,4	4.281
1991	551.799	- 1,6	4.214
1992	546.465	- 1,0	4.157
1993	143.549	- 73,7	1.092
1994	150.218	4,6	1.148
1995	166.447	10,8	1.276
1996	192.780	15,8	1.495
1997	202.756	5,1	1.610
1998	229.075	13,0	1.850
1999	250.747	9,5	2.043
2000	217.052	- 13,4	1.796
2001 ¹⁾	254.424	17,2	2.143
2002 ¹⁾	314.534	23,6	2.640
2003 ¹⁾	390.209	24,0	3.299
2004 ¹⁾	487.797	25,0	4.159
2005 ¹⁾	580.212	19,0	4.980
2006	665.680	14,7	5.736
2007	755.375	13,5	6.550
2008	838.806	11,0	7.325
2009	935.237	11,5	8.201
2010	1.074.587	14,9	9.479
2011	1.167.509	8,6	10.333²⁾ 10.796³⁾
2012	1.249.894	7,1	11.047²⁾ 11.538³⁾

1) Angaben ohne Bereinigung um Schuldbeitritte.

2) Unter Berücksichtigung der Fortschreibung auf der Grundlage der Volkszählung vom 25. Mai 1987

3) Unter Berücksichtigung der Fortschreibung auf der Grundlage der Ergebnisse des Zensus 2011

Anlage 8 Pro-Kopf-Verschuldung in Bremerhaven



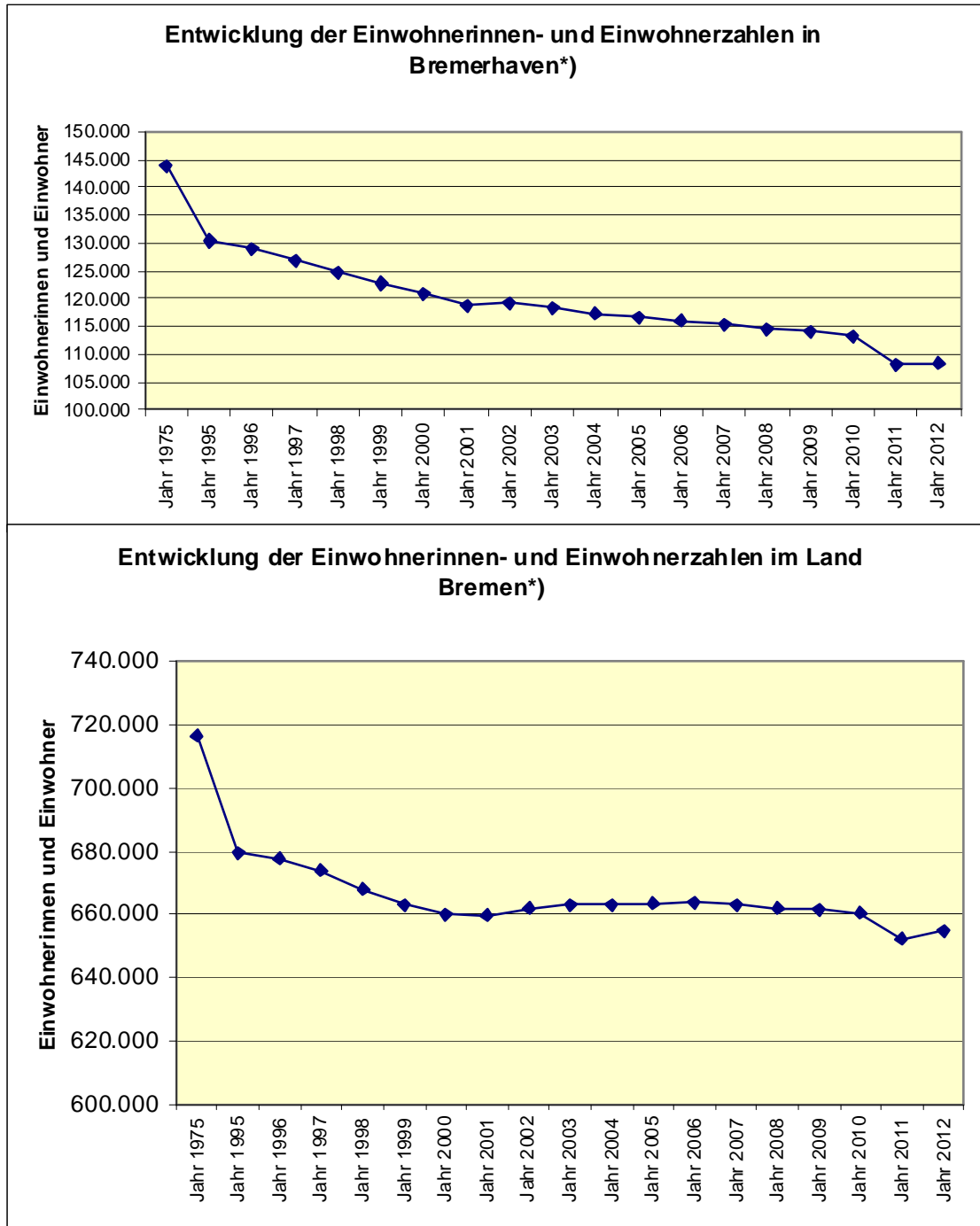
*) Ab 2011 unter Berücksichtigung der Fortschreibung der Bevölkerungszahl auf der Grundlage des Zensus 2011

Mit dem vorgenannten Diagramm werden u. a. die Effekte der Übernahme von Schulden der Stadt Bremerhaven durch das Land Bremen deutlich:

- Zum 1. Januar 1989 hat das Land Bremen Schulden in Höhe von rd. 306,8 Mio. € (600 Mio. DM) übernommen. Dies führte zu einer Zinsentlastung des Bremerhavener Haushalts in Höhe von jährlich rd. 22,5 Mio. € (rd. 44 Mio. DM).
- Zur weiteren Schuldenentlastung hat das Land Bremen zum 1. Januar 1993 nochmals rd. 423,3 Mio. € (828 Mio. DM) mit einer jährlichen Zinsentlastung in Höhe von rd. 32,7 Mio. € (rd. 64 Mio. DM) für den Bremerhavener Haushalt übernommen.
- Im Jahr 2000 hat das Land im Rahmen des Stadtwerkeverkaufs und des Vulkan-Konkurses die Stadt Bremerhaven um rd. 58,8 Mio. € (rd. 115 Mio. DM) entschuldet.

Das Diagramm zeigt ebenso den kontinuierlichen Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung in Bremerhaven seit der zweiten und dritten Entschuldungsaktion durch das Land. Die Pro-Kopf-Verschuldung am Ende des Haushaltsjahres 2012 (11.538 €) hat den Wert vor der ersten Entschuldung durch das Land (6.843 €) bereits um 4.695 € je Einwohnerin/Einwohner überschritten.

Anlage 9 Entwicklung der Einwohnerinnen- und Einwohnerzahlen in Bremerhaven und im Land Bremen



*) Ab 2011 unter Berücksichtigung der Fortschreibung der Bevölkerungszahl auf der Grundlage des Zensus 2011. Die Diagramme zeigen die Entwicklung der Einwohnerinnen- und Einwohnerzahlen in der Stadtgemeinde Bremerhaven und im Land Bremen. Seit 1975 ist die Bevölkerungszahl in Bremerhaven bis zum Jahr 2012 um rd. 24,7 %, zurückgegangen. Das Land Bremen hat in diesem Zeitraum rd. 8,7 % seiner Bevölkerung verloren. Am Ende des Jahres 2012 hatte Bremerhaven 108.323 Einwohnerinnen und Einwohner (Amtliche Fortschreibung der Bevölkerungszahl aufgrund des Zensus 2011 - Statisches Landesamt Bremen).

Anlage 10 Haushaltsdaten 2011 und 2012, Haushaltsplan (Soll)

	2011	2012
Einnahme und Ausgabe gemäß Haushaltsplan	608.826.570	626.127.370
Vorgesehene VE gemäß Haushaltssatzung(en)	1.000.000	11.331.000
Gesamtbetrag der Kredite (§ 4 Abs. 1 Haushaltssatzung)	137.580.000	114.570.000
Nettokreditaufnahme inkl. veranschlagter Tilgungen	105.957.600	81.964.000
Kredithöchstgrenze (§ 18 Abs. 1 LHO)		
Bruttoinvestitionen	42.364.480	54.333.690
./. Investitionszuschüsse	12.569.440	15.384.820
Nettoinvestitionen	29.795.040	38.948.870
Unterschreitung der gesetzl. Höchstgrenze der Nettokreditaufnahme	-76.162.560	-43.015.130
Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite	90.000.000	90.000.000
Stellen gemäß Stellenplan:		
Beamte	1.949,940	1.948,510
Angestellte	1.548,744	1.603,824
Arbeiter	398,657	386,772
Gesamt	3.897,341	3.939,106
Höhe der Steuersätze (Hebesätze)		
Grundsteuer A	220	220
Grundsteuer B	530	530
Gewerbsteuer	395	395
Volkswirtschaftliche Gesamtausgaben	577.204.170	593.521.370
Volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen	470.727.940	511.200.510
Laufende Rechnung (Soll)		
Einnahmen der lfd. Rechnung	458.158.500	495.815.690
Ausgaben der lfd. Rechnung	534.839.690	539.187.680
Unterdeckung	76.681.190	43.371.990

Anlage 11 Haushaltsdaten 2011 und 2012, Haushaltsrechnung (Ist)

Einnahmen	2010	2011	2012
Volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen	457.182.937,73	501.437.865,77	530.203.962,51
Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (Summe Hauptgruppe 0)	85.122.943,84	95.774.221,92	99.108.544,89
Finanzzuweisungen nach dem FZG (Kapitel 6961):			
Schlüsselzuweisungen; 385 01	66.776.074,78	75.961.191,27	79.409.799,86
Ausgleichszuweisungen; 385 05	---	---	---
Ergänzungszuweisungen	35.100.000,00	35.100.000,00	35.100.000,00
Gesamt	101.876.074,78	111.061.191,27	114.509.799,86
Zweckzuweisungen (Polizei, Schulen)	128.194.407,45	130.951.595,61	130.102.298,98
Konsolidierungshilfen	---	---	31.109.220,00
Nettokreditaufnahme (Ist)	139.350.107,91	92.921.673,97	82.384.743,63

Ausgaben	2010	2011	2012
Volkswirtschaftliche Ausgaben	603.912.988,41	585.754.304,48	602.649.132,11
Zinsausgaben	48.605.335,90	54.772.079,95	53.721.318,84

Schuldenstand	2010	2011	2012
Schuldenstand am 31. Dezember	1.074.587.212,57	1.167.508.886,54	1.249.893.630,17