



**Bericht über die
überörtliche Gemeindeprüfung
der Haushalts- und Wirtschaftsführung
der Stadtgemeinde Bremerhaven
für das Haushaltsjahr 2019**



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Vorbemerkungen	7
1 Überörtliche Gemeindeprüfung.....	7
2 Abwicklung des Haushaltsjahres 2018	8
I Feststellungen zur Haushalts- und Finanzlage	9
1 Haushaltssatzung und Haushaltsplan des Haushaltsjahres 2019	9
1.1 Haushaltsvolumen.....	9
1.2 Stellenplan	10
1.3 Genehmigung von Teilen der Haushaltssatzung.....	11
1.3.1 Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen	11
1.3.2 Gesamtbetrag der Kredite	11
1.3.2.1 Kreditaufnahmegrenzen	12
1.3.2.2 Genehmigung der Kredite nach § 118 Abs. 4a LHO.....	13
1.3.3 Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite.....	15
1.3.4 Höhe der Steuersätze (Hebesätze).....	16
1.4 Einhalten der Konsolidierungsverpflichtungen	17
2 Nachtragshaushalt, haushaltswirtschaftliche Sperre	18
2.1 Nachtragshaushalt 2019	18
2.2 Haushaltswirtschaftliche Sperre	20

3	Haushaltsrechnung 2019.....	21
3.1	Einnahmen.....	21
3.1.1	Volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen.....	21
3.1.2	Steuern und steuerähnliche Abgaben.....	22
3.1.3	Innerbremischer Finanzausgleich.....	23
3.1.3.1	Finanzzuweisungen des Landes.....	23
3.1.3.2	Ausgabenerstattungen.....	24
3.1.3.3	Vergleich mit der Gemeinde Bremen.....	25
3.1.4	Nettokreditaufnahme.....	26
3.2	Ausgaben.....	27
3.2.1	Volkswirtschaftliche Gesamtausgaben.....	27
3.2.2	Entwicklung der Personalausgaben.....	27
3.2.3	Laufende Rechnung.....	29
3.2.4	Zinsausgaben.....	29
3.3	Kennzahlen zur Haushaltslage.....	30
3.3.1	Zins-Steuer-Quote.....	30
3.3.2	Schuldenstand.....	30
II	Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2019.....	32
1	Rechtliche Grundlagen und Verfahren.....	32
2	Zu einzelnen Punkten des Schlussberichts.....	33
2.1	Rücklagen.....	33

2.2	Wirtschafts- und Eigenbetriebe	34
2.2.1	Jahresabschluss Seestadt Immobilien	34
2.2.2	Entsorgungsbetriebe Bremerhaven.....	35
III	Sonstige Anmerkungen.....	37
1	Haushaltssicherungskonzept und Pandemie.....	37

Anlagen

Anlage 1:	Wesentliche Daten aus Haushaltsplan und Haushalts- satzung (einschl. Nachtragshaushalt).....	40
Anlage 2:	Haushaltsvolumen und Stellen	41
Anlage 3:	Senatsbeschluss vom 24. April 2018.....	42
Anlage 4:	Wesentliche Daten aus der Haushaltsrechnung	43

Abkürzungsverzeichnis

AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
EBB	Entsorgungsbetriebe Bremerhaven
FZG	Gesetz über Finanzaufweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven
LHO	Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
RPA	Rechnungsprüfungsamt
RPrO	Rechnungsprüfungsordnung
StVV	Stadtverordnetenversammlung
VerfBrhv	Verfassung für die Stadt Bremerhaven (Stadtverfassung)

Vorbemerkungen

1 Überörtliche Gemeindeprüfung

- 1 Nach Art. 147 der Landesverfassung (LV) der Freien Hansestadt Bremen i. V. m. § 15 des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen ist die überörtliche Gemeindeprüfung der Präsidentin des Rechnungshofs übertragen. Die Prüfung hat sich insbesondere darauf zu erstrecken, ob bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinde Bremerhaven die geltenden Rechtsvorschriften sowie die zur Erfüllung von Aufgaben ergangenen Weisungen eingehalten wurden und die Zweckzuwendungen des Landes bestimmungsgemäß und wirtschaftlich verwendet worden sind.

- 2 Die Prüfung für das Haushaltsjahr 2019 wurde in Stichproben durchgeführt. 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.

- 3 Nach § 69 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven (VerfBrhv) leitet der Magistrat die Haushaltsrechnung zusammen mit dem Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts (RPA) nach Befassung im Finanzausschuss (§§ 67 Abs. 3 und 68 VerfBrhv) der für die Durchführung der überörtlichen Gemeindeprüfung zuständigen Stelle zu. Neben dem Schlussbericht des RPA vom 16. März 2021 (Redaktionsschluss) und dem Beschluss des Finanz- und Wirtschaftsausschusses vom 20. Mai 2021 hat die Gemeindeprüfung für ihren Bericht u. a. folgende Unterlagen zugrunde gelegt:
 - Haushaltssatzung und Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2019 der Stadt Bremerhaven einschließlich Anlagen sowie den Nachtragshaushalt 2019,
 - Finanz- und Investitionsplan 2016 - 2021,

- Vorlagen für die Sitzung des Senats am 24. April 2018 (Genehmigung der Haushaltssatzungen der Stadt Bremerhaven für die Haushaltsjahre 2018 und 2019) sowie für die Sitzung am 14. Mai 2019 (Genehmigung Nachtragshaushalt 2019),
 - Vorlagen und Protokolle für die Sitzungen des Finanz- u. Wirtschaftsausschusses,
 - Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2019.
- 4 Den Entwurf des Prüfungsergebnisses hat die Gemeindeprüfung mit Vertreterinnen und Vertretern der Stadtkämmerei erörtert.

2 Abwicklung des Haushaltsjahres 2018

- 5 Die abschließenden Unterlagen für das Haushaltsjahr 2018 gingen am 29. Mai 2020 bei der Gemeindeprüfung ein. Sie übersandte ihren Bericht über die überörtliche Gemeindeprüfung für das Jahr 2018 am 12. August 2020 den beteiligten Gremien. Die Stadtverordnetenversammlung (StVV) entlastete nach § 70 VerfBrhv den Magistrat in ihrer 11. Sitzung der Wahlperiode 2019 bis 2023 am 4. März 2021 (s. Beschluss zu TOP 4.1).

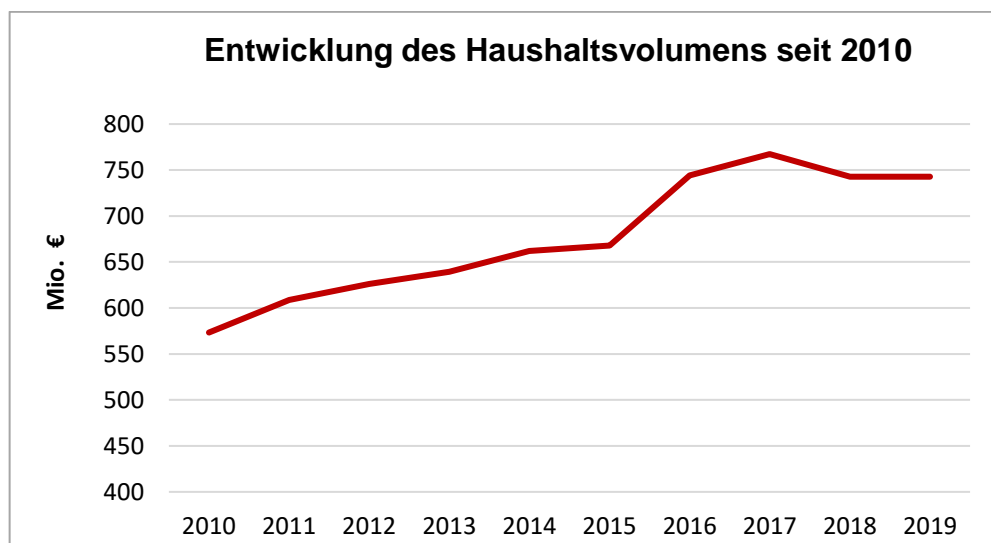
I Feststellungen zur Haushalts- und Finanzlage

1 Haushaltssatzung und Haushaltsplan des Haushaltsjahres 2019

- 6 Die folgenden Daten dienen dazu, die finanzielle Lage der Stadt Bremerhaven im Haushaltsjahr 2019 in wesentlichen Bereichen zu beschreiben und zu bewerten (s. auch Anlage 1). Die genannten Beträge sind der Haushaltssatzung und dem Haushaltsplan 2019 der Stadt Bremerhaven entnommen.

1.1 Haushaltsvolumen

- 7 Mit Beschluss vom 8. Februar 2017 stimmte der Magistrat dem Vorschlag der Stadtkämmerei zu, nach § 12 Landeshaushaltsordnung (LHO) für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 einen Doppelhaushalt getrennt nach Haushaltsjahren aufzustellen.
- 8 Die StVV beschloss die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2019 am 12. April 2018 (Brem.GBl. S. 110 ff.). Der Haushaltsplan wurde in Einnahme und Ausgabe auf 742.596.860 € festgestellt.
- 9 Die nachfolgende Zeitreihe zeigt die Entwicklung des Haushaltsvolumens der letzten zehn Jahre.



- 10** Das Haushaltsvolumen stieg in den letzten Jahren von rd. 573,3 Mio. € im Jahr 2010 auf rd. 742,6 Mio. € im Jahr 2019 und damit in den letzten zehn Jahren um rd. 29,5 %. Erstmals reduziert hatte sich das veranschlagte Haushaltsvolumen im Jahr 2018, und zwar um rd. 24,5 Mio. €. Im Jahr 2019 sank das Haushaltsvolumen um weitere rd. 0,2 Mio. € (im Übrigen s. Anlage 2).

1.2 Stellenplan

- 11** Die nachfolgende Tabelle zeigt die Verteilung der im Haushaltsplan 2019 ausgewiesenen Stellen.

Stellenvolumen nach Haushaltsplan 2019	
Stellen Beamtinnen/Beamte	1.853,531
Stellen Angestellte	2.117,589
Stellen Arbeiterinnen/Arbeiter	389,870
Stellen insgesamt	4.360,990

Das Stellenvolumen erhöhte sich in den letzten zehn Jahren von rd. 3.851 Stellen im Jahr 2010 auf rd. 4.361 Stellen im Jahr 2019 und damit um rd. 13,2 % (im Übrigen s. Anlage 2).

- 12** Der Stellenplan 2019 unterscheidet nach wie vor Stellen für Angestellte nach Vergütungsgruppen und Stellen für Arbeiterinnen/Arbeiter nach Lohngruppen. Der TVöD nimmt diese Unterscheidung jedoch nicht mehr vor. Er regelt einheitlich die Beschäftigungsbedingungen aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und fasst sie unter dem Begriff der Beschäftigten zusammen, die in Entgeltgruppen eingruppiert sind.
- 13** Die Gemeindeprüfung hat empfohlen - wie bereits im Bericht über die Haushaltsjahre 2015 und 2016 in Tz. 13 - 16 erläutert - für künftige Haushalte die Gliederung der Stellen im Stellenplan an die tariflichen Gegebenheiten anzupassen. Im März 2021 wurde der Stellenplan 2020/2021 auf die neuen Entgeltgruppen umgestellt. Dieser Stellenplan, in dem sowohl die alten als auch die neuen Entgeltgruppen aufgeführt sind, wurde dem Personal- und

Organisationsausschuss zur Kenntnis gegeben. Im Stellenplan 2022/2023 sollen dann ausschließlich die neuen Entgeltgruppen dokumentiert werden. Einzig die Umstellung der Stellen der ehemaligen Statusgruppe der Arbeiterinnen und Arbeiter wird zu diesem Zeitpunkt voraussichtlich nicht vollzogen werden können, da noch tarifliche Verhandlungen zur Überleitung dieser Statusgruppe ausstehen.

1.3 Genehmigung von Teilen der Haushaltssatzung

- 14** Nach § 118 LHO gelten die Vorschriften der LHO bis auf wenige Ausnahmen auch in Bremerhaven. Teile der Haushaltssatzung bedürfen dabei nach § 118 Abs. 4 Nr. 1 LHO der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Für die Haushaltssatzung 2019 erteilte der Senat die erforderliche Genehmigung mit Beschluss vom 24. April 2018 (s. Anlage 3).

1.3.1 Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen

- 15** Verpflichtungsermächtigungen sind nach den Maßgaben der §§ 6 und 38 LHO zu veranschlagen. Im Haushaltsplan 2019 wurden die Verpflichtungsermächtigungen auf 21.033.200 € festgestellt (ohne Nachtragshaushalt).
- 16** Von den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen für das Jahr 2019 waren 8,7 Mio. € für die Investitionsreserve und 6,3 Mio. € für den Sachkostenzuschuss an den Wirtschaftsbetrieb Seestadt Immobilien vorgesehen.

1.3.2 Gesamtbetrag der Kredite

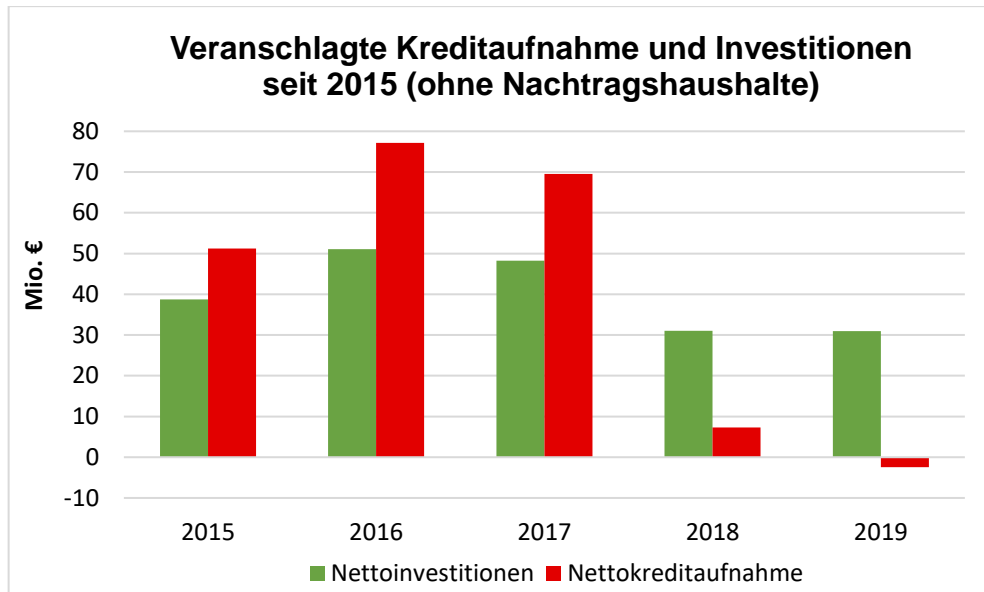
- 17** Der Gesamtbetrag der Darlehen, die zur Deckung von Ausgaben aufgenommen werden dürfen (Bruttokreditaufnahme), wurde nach § 4 Abs. 1 der Haushaltssatzung 2019 auf 62.004.360 € festgesetzt (ohne Nachtragshaushalt).
- 18** Die nachfolgende Tabelle zeigt die veranschlagte Bruttokreditaufnahme der letzten fünf Jahre (jeweils ohne Nachtragshaushalte).

Veranschlagte Bruttokreditaufnahme seit 2015, in Mio. €, gerundet	
Jahr	Bruttokreditaufnahme
2015	97,2
2016	124,9
2017	125,7
2018	70,6
2019	62,0

- 19** Für die Höhe der Kreditaufnahme sieht die LHO Begrenzungen vor. Zum einen durften nach § 18 Abs. 1 LHO in der für das Haushaltsjahr 2019 maßgebenden Fassung Kredite nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden; Ausnahmen waren nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Zudem gebot § 18a LHO die Einhaltung der zwischen Bremen und dem Bund vereinbarten Konsolidierungsverpflichtungen. Zum anderen nannte § 118 Abs. 4a LHO Voraussetzungen für die Genehmigung des Gesamtbetrags der Kredite durch die Aufsichtsbehörde.
- 20** Die Vorschriften für die Kreditobergrenzen waren sowohl bei der Haushaltsaufstellung (Soll) als auch im Haushaltsverlauf (Ist) zu beachten.

1.3.2.1 Kreditaufnahmegrenzen

- 21** Nach § 18 Abs. 1 LHO durften Kredite nur bis zur Höhe der Nettoinvestitionen in den Haushalt eingestellt werden. Nettoinvestitionen sind die Summe aller Investitionen abzüglich der Investitionszuschüsse. Dem gegenüber steht die Nettokreditaufnahme, also die Summe aller neu aufgenommenen Kredite abzüglich der Tilgungen für Altkredite. Die nachfolgende Grafik stellt beide Größen dar und zeigt die Entwicklung der letzten fünf Jahre.



- 22** Für das Jahr 2019 waren im Haushaltsplan Nettoinvestitionen in Höhe von rd. 31,0 Mio. € veranschlagt. Die Summe der neu aufgenommenen Kredite war erstmalig niedriger als die Tilgungen für Altkredite, was zu einer Nettokreditaufnahme von rd. - 2,5 Mio. € führte. Die gesetzlich zulässige Grenze für die Aufnahme von Krediten wurde somit im Jahr 2019 erheblich unterschritten.

1.3.2.2 Genehmigung der Kredite nach § 118 Abs. 4a LHO

- 23** Nach § 118 Abs. 4a LHO in der für das Haushaltsjahr 2019 maßgebenden Fassung 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.

- 24** Für die Beurteilung der Zuwachsraten nach § 118 Abs. 4a LHO waren diese um durch das Land Bremen beeinflusste bzw. finanzierte Einnahmen und Ausgaben zu bereinigen. Die nachfolgenden Tabellen zeigen die Höhe der bereinigten volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben für das Haushaltsjahr 2019. Zu Vergleichszwecken sind auch die Werte aus dem Jahr 2018 abgebildet.

Bereinigte volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben, in €		
	2019	2018
Gesamtausgaben	760.496.860	742.833.650
abzügl. Tilgung (Gruppe 595)	64.462.410	63.270.840
abzügl. Zuführung an Rücklagen (Gruppe 919)	-	-
abzügl. Abdeckung von Fehlbeträgen (Gruppe 961)	-	-
abzügl. Verrechnungen (Gruppe 981)	-	-
volkswirtschaftliche Gesamtausgaben	696.034.450	679.562.810
abzügl. Ausgaben an Bremen (Gruppe 989)	7.864.980	7.852.480
bereinigte volkswirtschaftliche Gesamtausgaben	688.169.470	671.710.330

Bereinigte volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen, in €		
	2019	2018
Gesamteinnahmen	760.496.860	742.833.650
abzügl. Einnahmen aus Krediten (Gruppe 325)	83.004.360	82.052.360
abzügl. Rücklagenentnahme (Gruppe 359)	733.000	-
abzügl. Verrechnungen (Gruppe 380, 381)	-	-
volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen	676.759.500	660.781.290
abzügl. Einnahmen aus Bremen (Gruppe 385)	477.787.440	477.137.090
bereinigte volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen	198.972.060	183.644.200

- 25** Die bereinigten volkswirtschaftlichen Einnahmen betragen im Jahr 2019 rd. 199,0 Mio. € und lagen damit um rd. 8,4 %, über dem Wert des Vorjahres von rd. 183,6 Mio. €. Auch die bereinigten volkswirtschaftlichen Ausgaben stiegen im gleichen Zeitraum, allerdings nur um rd. 2,5 % von rd. 671,7 Mio. € auf rd. 688,2 Mio. €. Die erste Voraussetzung des § 118 Abs. 4a LHO wurde demnach eingehalten.
- 26** Ebenfalls Voraussetzung für die Genehmigung der Kreditaufnahme ist, dass die laufende Rechnung sowohl im Antragsjahr als auch nach der Finanzplanung im Folgejahr keinen Fehlbetrag ausweist. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zahlen der laufenden Rechnung für die Jahre 2019 und 2020 (ohne Nachtragshaushalt).

Über- bzw. Unterdeckung in der laufenden Rechnung, in Mio. €, gerundet		
	Ansatz 2020 lt. Finanzplan	Ansatz 2019 lt. Haushaltsplan
konsumtive Einnahmen	655,2	661,0
konsumtive Ausgaben	653,9	641,2
Über-/Unterdeckung	+ 1,3	+ 19,8

- 27** Für die laufende Rechnung der Jahre 2019 und 2020 war jeweils eine Überdeckung vorgesehen, d. h. die geplanten konsumtiven Einnahmen lagen über den geplanten konsumtiven Ausgaben. Die Voraussetzungen des § 118 Abs. 4a LHO waren damit erfüllt.

1.3.3 Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite

- 28** Kassenverstärkungskredite dürfen aufgenommen werden, um den Betrieb der Stadtkasse jederzeit zu gewährleisten. Der Höchstbetrag wurde in der Haushaltssatzung 2019 auf 90.000.000 € festgesetzt.
- 29** Die Stadtkasse überschritt im Haushaltsvollzug des Jahres 2019 den in der Haushaltssatzung festgesetzten Kreditrahmen nicht.

1.3.4 Höhe der Steuersätze (Hebesätze)

- 30 Die Hebesätze für die Gemeindesteuern wurden für das Haushaltsjahr 2019 wie folgt festgesetzt.

Hebesätze Haushaltsjahr 2019	
Grundsteuer A	250 %
Grundsteuer B	645 %
Gewerbsteuer	460 %

- 31 Damit lagen die Hebesätze auf dem Niveau der Vorjahre. Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der Hebesätze für die Jahre seit 2015 im Vergleich zur Stadtgemeinde Bremen.

Entwicklung der Hebesätze 2015 - 2019						
	Stadtgemeinde Bremerhaven			Stadtgemeinde Bremen		
	2018 - 2019	2016 - 2017	2015	2018 - 2019	2016 - 2017	2015
Grundsteuer A	250 %	250 %	220 %	250 %	250 %	250 %
Grundsteuer B	645 %	645 %	530 %	695 %	695 %	580 %
Gewerbsteuer	460 %	460 %	435 %	470 %	460 %	460 %

- 32 In allen Bereichen der gemeindlichen Steuersätze hatte die Stadt Bremerhaven bis zum Jahr 2015 gegenüber der Stadt Bremen geringere Hebesätze. In den Jahren 2016/2017 waren die Hebesätze bei der Grundsteuer A und bei der Gewerbesteuer identisch, nur bei der Grundsteuer B wies die Stadt Bremen weiterhin einen höheren Hebesatz auf. In den Jahren 2018 und 2019 lagen die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer für die Stadt Bremerhaven unter den Ansätzen in Bremen. Bei der Grundsteuer B betrug der Hebesatz 645 % (Bremen 695 %) und bei der Gewerbesteuer 460 % (Bremen 470 %).

1.4 Einhalten der Konsolidierungsverpflichtungen

- 33** Seit Beginn des Konsolidierungspfads ist das Einhalten der Defizitobergrenze aus der innerbremischen Sanierungsvereinbarung Voraussetzung für die Genehmigungsfähigkeit des Haushalts der Stadt Bremerhaven.
- 34** Im Haushaltsjahr 2019 gelang die Einhaltung der Defizitobergrenze nicht. Die Überschreitung wurde von Bremerhaven mit Mehrausgaben für Geflüchtete in Höhe von 9,6 Mio. € begründet. Zudem hatte der Haushaltsentwurf zunächst globale Minderausgaben vorgesehen, die aus Sicht der Finanzaufsicht bei der Senatorin für Finanzen zu hoch veranschlagt und damit nicht zulässig waren. Mit Beschluss der StVV vom 12. April 2018 wurde der Haushaltsplanentwurf diesbezüglich geändert und die globalen Konsolidierungsminderausgaben wurden auf rd. 14,8 Mio. € und damit auf rd. 2 % des Haushaltsvolumens reduziert.
- 35** Der Senat beschloss am 24. April 2018, die Überschreitung der Defizitobergrenze in Bremerhaven um 9,6 Mio. € im Jahr 2019 sowie die Höhe der globalen Minderausgaben nicht als Verstoß gegen die innerbremischen Sanierungsaufgaben und als Grund für die Nichtweiterleitung der auf Bremerhaven entfallenden Anteile der Konsolidierungshilfen zu werten. Er stellte fest, dass eine rechnerische Einhaltung der Konsolidierungsaufgaben nur durch die Einstellung von globalen Minderausgaben und globalen Mehreinnahmen möglich gewesen sei (s. Anlage 3).
- 36** Mit der Genehmigung der Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2019 forderte der Senat die Stadt Bremerhaven am 24. April 2018 ebenfalls auf darzustellen, mit welchen Maßnahmen die Eigenbeiträge der Stadt zur Einhaltung der Defizitobergrenze sichergestellt würden. Außerdem wurde die Stadt Bremerhaven gebeten, bis zur Jahresmitte des jeweiligen Haushaltsjahres darzustellen, wie die globalen Minderausgaben im Haushaltsvollzug aufgelöst werden sollten.

- 37** Bremerhaven wies in den Controlling-Berichten Finanzen Juni 2019 bzw. Oktober 2019 für den laufenden Haushalt des Jahres 2019 Haushaltsrisiken in Höhe von rd. 30,5 Mio. € bzw. rd. 30,4 Mio. € (einschließlich der globalen Minderausgaben) aus. Dem gegenüber standen Ausgleichsmaßnahmen, durch die das Budgetrisiko auf rd. 8,4 Mio. € reduziert werden sollte. Zur weiteren Begrenzung der Ausgaben wurde am 4. Dezember 2019 eine haushaltswirtschaftliche Sperre nach § 41 LHO erlassen.

2 Nachtragshaushalt, haushaltswirtschaftliche Sperre

2.1 Nachtragshaushalt 2019

- 38** Die StVV beschloss in ihrer Sitzung am 2. Mai 2019 abschließend einen Nachtragshaushalt, der vom Senat der Freien Hansestadt Bremen am 14. Mai 2019 genehmigt wurde. Das Ortsgesetz zur Änderung der Haushaltssatzung wurde am 20. Mai 2019 veröffentlicht (Brem.GBl. S. 293 ff.). Durch die Änderung der Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2019 stieg die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten um 21,0 Mio. € auf rd. 83 Mio. €. Das Haushaltsvolumen erhöhte sich lediglich um 17,9 Mio. € auf rd. 760,5 Mio. €. Gleichzeitig wurde eine globale Steuermindererinnahme in Höhe von 3,1 Mio. € veranschlagt und der Sachkostenzuschuss im Rahmen der Liquiditätssteuerung an den Wirtschaftsbetrieb Seestadt Immobilien entsprechend vermindert. Dies war notwendig, damit der geänderte Haushalt den Anforderungen des Konsolidierungspfades und der innerbremischen Sanierungsvereinbarung entsprach. Außerdem stiegen die Verpflichtungsermächtigungen um 249 Mio. € auf rd. 270 Mio. €.
- 39** Mit der zusätzlichen Kreditaufnahme in Höhe von 21 Mio. € wurde eine Zuführung an das Eigenkapital des Klinikums Bremerhaven-Reinkenheide finanziert. Als Bedingung für die Kapitalzuführung war vom Klinikum bis zum September 2019 ein plausibles und konkretes Umsetzungskonzept für mittel- und langfristige Maßnahmen zur Erlös- und Kostenoptimierung vorzulegen. Solange war die Auszahlung der Mittel gesperrt. Der Finanz- und

Wirtschaftsausschuss entschied auf Empfehlung der Stadtkämmerei in seiner Sitzung am 11. September 2019 über die Aufhebung der Sperre und gab die Mittel frei. Die Erhöhung des Eigenkapitals beim Klinikum Bremerhaven-Reinkenheide war eine Investitionsmaßnahme. Daher ergab sich keine Änderung gegenüber der genehmigten Haushaltssatzung 2019, die Voraussetzung des § 18 Abs. 1 LHO wurde weiterhin erfüllt (s. Tz. 22).

- 40** Die Erhöhung der Verpflichtungsermächtigungen um 249 Mio. € diene der finanziellen Absicherung von Schulneubauten. In der Vorlage der Stadtkämmerei wurde dargelegt, stark ansteigende Schülerzahlen würden den Neubau von drei Schulen erforderlich machen. Da aufgrund der Bestimmungen in der LV eine Kreditaufnahme seitens der Stadt rechtlich nicht möglich sei, müssten die Baumaßnahmen im Rahmen eines ÖPP-Modells umgesetzt werden. Bei einer 30-jährigen Laufzeit und einer festen Rate von jährlich rd. 8,3 Mio. € sei davon auszugehen, dass über den Gesamtzeitraum Mittel in Höhe von insgesamt 249 Mio. € benötigt würden. Die Verpflichtungsermächtigung in dieser Höhe schaffe die haushaltsrechtliche Voraussetzung, entsprechende Verträge abschließen zu können. Nach Fertigstellung der Schulneubauten im Jahr 2022 würde sich der Zuschuss der Stadt an den Wirtschaftsbetrieb Seestadt Immobilien um jährlich rd. 8,3 Mio. € zur Finanzierung der Gebäude erhöhen. Gleichzeitig sei auch ein Sachkostenzuschuss von bis zu 2 Mio. € für die Bewirtschaftungskosten geplant.
- 41** Durch die Erhöhung der Verpflichtungsermächtigungen werden bei Realisierung der Schulneubauten die Haushalte Bremerhavens in den Jahren ab 2022 erheblich vorbelastet. Die Abwicklung über ein ÖPP-Projekt bindet Mittel langfristig, in diesem Fall für 30 Jahre. Zwar wurde gegenüber dem Finanzressort geäußert, nach Übernahme der Schulden im Rahmen des sog. „Letter of Intent“ könnten sich Handlungsspielräume ergeben, die trotz der finanziellen Belastungen eine Einhaltung der Schuldenbremse ermöglichen. Gleichwohl gibt die Gemeindeprüfung zu bedenken, dass nicht allein das Vermeiden einer Kreditaufnahme darüber entscheiden darf, in

welcher Form Investitionsmaßnahmen umgesetzt werden. Letztlich ist die wirtschaftlichste Variante zu wählen. In einem gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten aus dem Jahr 2011 haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder dargelegt, dass die öffentliche Hand Projekte, die sie sich aus eigenen Mitteln nicht leisten könne, ebensowenig alternativ in einer ÖPP finanzieren dürfe. Darüber hinaus dürften ÖPP-Projekte nicht zu einer Umgehung von Neuverschuldungsverböten führen und seien während ihrer gesamten Vertragslaufzeit im Haushalt vollständig darzustellen, um die Belastung künftiger Haushalte klar erkennen zu lassen.

2.2 Haushaltswirtschaftliche Sperre

- 42** Wenn die Entwicklung der Einnahmen oder Ausgaben es erfordert, kann der Magistrat eine haushaltswirtschaftliche Sperre beschließen. Bremerhaven wies in seinem Controlling-Bericht Finanzen Oktober 2019 für das Haushaltsjahr 2019 saldierte Budgetrisiken von rd. 30,4 Mio. € aus. Dem gegenüber standen Ausgleichsmaßnahmen, durch die sich das Budgetrisiko auf rd. 8,4 Mio. € reduzieren ließ (s. Tz. 37).
- 43** Aufgrund der Budgetrisiken sowie zur Absicherung des Haushaltsausgleichs 2019 beschloss der Magistrat in seiner Sitzung am 4. Dezember 2019 eine sofortige haushaltswirtschaftliche Sperre nach § 41 LHO. Infolgedessen durften nur noch eingeschränkt Ausgaben geleistet werden.

3 Haushaltsrechnung 2019

44 Die folgenden Daten dienen dazu, die Haushaltsentwicklung der Stadt Bremerhaven im Haushaltsjahr 2019 in wesentlichen Bereichen zu beschreiben und zu bewerten (s. auch Anlage 4). Die genannten Beträge sind der Haushaltsrechnung 2019 der Stadt Bremerhaven entnommen.

3.1 Einnahmen

3.1.1 Volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen

45 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Höhe der volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen nach dem Ist des Haushaltsjahres 2019. Zu Vergleichszwecken sind auch die Werte aus dem Jahr 2018 abgebildet.

Berechnung der volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen, in €		
	2019	2018
Gesamteinnahmen	792.955.191,92	751.656.157,42
abzügl. Einnahmen aus Krediten (Gruppe 325)	83.000.000,00	82.000.000,00
abzügl. Rücklagenentnahme (Gruppe 359)	9.624.658,35	4.016.453,86
abzügl. Verrechnungen (Gruppe 380, 381)	535.995,70	396.247,30
volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen	699.794.537,87	665.243.456,26

46 Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich die volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen des Jahres 2019 um rd. 5,2 %. Sie betragen rd. 699,8 Mio. € und stiegen gegenüber dem Vorjahr um rd. 34,6 Mio. €.

3.1.2 Steuern und steuerähnliche Abgaben

- 47 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Ist-Einnahmen der Steuern und steuerähnlichen Abgaben (Hauptgruppe 0) für die letzten fünf Jahre.

Entwicklung der Steuern und steuerähnlichen Abgaben, in T€, gerundet					
Bezeichnung	2019	2018	2017	2016	2015
Gemeindeanteil LSt und veranlagte ESt	38.188,4	36.760,3	33.069,5	32.102,1	30.488,1
Grundsteuer A	28,7	29,1	25,4	24,2	25,1
Grundsteuer B	32.078,2	31.229,1	31.608,2	31.154,8	25.566,2
Gewerbesteuer	55.881,6	45.648,6	58.063,0	55.563,3	49.427,7
Gemeindeanteil USt	12.943,4	11.549,8	8.494,0	6.875,2	6.112,6
Gewerbesteuerumlage	-7.774,8	-6.777,8	-8.646,3	-8.334,5	-7.840,3
Gemeindeanteil Abgeltungssteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	564,3	951,2	918,1	1.054,3	1.010,8
Vergnügungssteuern	3.768,7	4.372,1	4.221,1	3.981,7	3.895,6
Hundesteuer	418,4	384,3	380,3	361,3	350,4
Sonstige Gemeindesteuern	815,2	719,8	553,2	484,7	448,5
Gesamt (gerundet)	136.912,0	124.866,6	128.686,4	123.267,1	109.484,8

- 48 Im Haushaltsjahr 2019 stiegen die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben auf rd. 136,9 Mio. €. Das entspricht gegenüber dem Vorjahr einem Anstieg um rd. 9,6 %, der in erster Linie auf die höheren Einnahmen aus der Gewerbesteuer zurückzuführen ist.

3.1.3 Innerbremischer Finanzausgleich

3.1.3.1 Finanzausweisungen des Landes

- 49 Nach dem Gesetz über die Finanzausweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven (FZG) erhielten die beiden Stadtgemeinden Finanzausweisungen vom Land (Schlüsselzuweisungen, Ergänzungszuweisungen, Strukturhilfen und Konsolidierungshilfen). Bei der Bemessung der Zuweisungen war der allgemeine Finanzbedarf ebenso zu berücksichtigen wie die Verpflichtung des Landes nach Art. 65 Abs. 3 LV, auf gleichwertige Lebensverhältnisse in den Gemeinden hinzuwirken.
- 50 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Finanzausweisungen des Landes an Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2019. Zu Vergleichszwecken sind auch die Werte aus dem Jahr 2018 abgebildet.

Finanzausweisungen an Bremerhaven, in €		
	2019	2018
Schlüsselzuweisungen	108.405.713,16	107.274.714,71
Ergänzungszuweisungen	36.100.000,00	36.100.000,00
Zwischensumme	144.505.713,16	143.374.714,71
Konsolidierungshilfen	31.109.220,00	31.109.220,00
Strukturhilfen	12.900.000,00	12.900.000,00
Gesamtsumme	188.514.933,16	187.383.934,71

- 51 Der Gesamtbetrag der vom Land Bremen nach dem FZG an Bremerhaven geleisteten Finanzausweisungen stieg im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,1 Mio. € auf rd. 188,5 Mio. €.
- 52 Wegen der erheblichen Veränderungen der Rahmenbedingungen durch die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 wurde auch der kommunale Finanzausgleich grundlegend neu gestaltet (Gesetz über die

Finanzzuweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven vom 2. April 2019, Brem.GBl. S. 147). Mit dem Gesetz wurde

- die Schlüsselmasse für die Schlüsselzuweisungen erhöht und deren Verteilung nach weiterentwickelten Bedarfsindikatoren neu geregelt;
- ein Steuerkraftausgleich zugunsten der Stadtgemeinde Bremerhaven eingeführt;
- festgelegt, das pädagogisch tätige nichtunterrichtende Personal an Schulen vom Land zu finanzieren.

53 Ein weiterer Baustein der Neugestaltung war die Entschuldung der Stadtgemeinden Bremerhaven und Bremen. Diese Möglichkeit wurde neu in § 6 FZG geregelt. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen und der Magistrat Bremerhaven schlossen im November 2019 eine Verwaltungsvereinbarung, mit der das Land Bremen sich verpflichtete, rd. 1,6 Mrd. € Schulden der Stadtgemeinde Bremerhaven zum 1. Januar 2020 zu übernehmen.

3.1.3.2 Ausgabenerstattungen

54 Im Gegensatz zu anderen Ländern hat das Land Bremen das Schulwesen in die kommunale Zuständigkeit übertragen. Deshalb erstattet das Land den beiden Stadtgemeinden stets die laufenden Personalausgaben, die Versorgungsbezüge, die Beihilfen und die sonstigen Personalausgaben für das aktive und das ehemalige Lehrpersonal.

55 Auch Polizeiaufgaben sind in den kommunalen Zuständigkeitsbereich Bremerhavens übertragen worden. In Bremerhaven wird der Polizeivollzugsdienst durch die Ortspolizeibehörde wahrgenommen. Das Land erstattet auch dafür Bremerhaven die Sach- und Personalausgaben nach Gegenrechnung bestimmter personalbezogener Einnahmen.

56 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Ausgabenerstattungen des Landes an Bremerhaven nach dem FZG für das Haushaltsjahr 2019. Zu Vergleichszwecken sind auch die Werte für das Jahr 2018 abgebildet.

Ausgabenerstattungen für Polizei und Lehrpersonal, in €		
Zweckzuweisung	2019	2018
Personalkosten Polizei	41.587.745,27	39.553.582,00
Sachkosten Polizei	2.095.000,00	2.075.000,00
Investitionen Polizei	536.000,00	536.000,00
Personalkosten Lehrkräfte	122.054.620,00	116.885.222,00
Summe	166.273.365,27	159.049.804,00

57 Im Jahr 2019 erstattete das Land der Stadtgemeinde Bremerhaven für Lehrpersonal rd. 122,1 Mio. €. Das waren rd. 5,2 Mio. € und damit rd. 4,4 % mehr als ein Jahr zuvor. Die Höhe der Kostenerstattung für das Personal der Polizei wuchs von rd. 39,6 Mio. € für das Jahr 2018 auf nunmehr rd. 41,6 Mio. € für das Jahr 2019. Dies entspricht einem Anstieg um rd. 5,1 %. Für Sachkosten und Investitionen der Polizei erstattete das Land im Jahr 2019 rd. 2,6 Mio. €.

3.1.3.3 Vergleich mit der Gemeinde Bremen

58 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Höhe der Finanzausweisungen des Landes sowie die Ausgabenerstattungen für Personalkosten der Lehrkräfte an die Gemeinden Bremerhaven und Bremen im Haushaltsjahr 2019. Außerdem wird der jeweilige Anteil der Landeszahlungen an den volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen ausgewiesen.

Zahlungen des Landes an die Gemeinden im Haushaltsjahr 2019 in €, gerundet		
	Bremerhaven	Bremen
Finanzausweisungen nach FZG	188.514.933	697.636.296
Ausgabenerstattung Lehrkräfte	122.054.620	510.241.810
volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen	699.794.538	3.098.248.305
Anteil der Finanzausweisungen an den volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen	26,9 %	22,5%
Anteil Ausgabenerstattung Lehrkräfte an den volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen	17,4 %	16,5%

- 59** Der Anteil der Finanzaufweisungen nach dem FZG an den volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen lag für die Stadtgemeinde Bremerhaven mit rd. 26,9 % höher als für die Stadtgemeinde Bremen mit rd. 22,5 %. Die Ausgabenerstattung für Lehrkräfte hatte für Bremerhaven einen Anteil von rd. 17,4 % und für Bremen von rd. 16,5 % an den volkswirtschaftlichen Einnahmen.
- 60** Eine Ausgabenerstattung für die Polizei gibt es nur für die Stadtgemeinde Bremerhaven. In der Gemeinde Bremen nimmt die Polizei ihre Aufgaben als Landesaufgaben wahr. Entstehende Personalkosten trägt nur der Landeshaushalt, auch für Aufgaben, die in ihrer Wirkung zugleich der Stadtgemeinde Bremerhaven zu Gute kommen (z. B. Wasserschutzpolizei und Landeskriminalamt).

3.1.4 Nettokreditaufnahme

- 61** Die Nettokreditaufnahme beschreibt den Grad der Neuverschuldung. Die nachstehende Tabelle zeigt die Differenz zwischen veranschlagter und tatsächlicher Nettokreditaufnahme. Zu Vergleichszwecken sind auch die Werte für das Jahr 2018 abgebildet.

Nettokreditaufnahme im Soll und Ist, in Mio. €, gerundet		
	2019	2018
tatsächliche Nettokreditaufnahme	19,6	20,1
veranschlagte Nettokreditaufnahme	18,5	18,8
Differenz	1,1	1,3

- 62** Im Haushaltsjahr 2019 betrug die tatsächliche Nettokreditaufnahme rd. 19,6 Mio. € und lag damit rd. 1,1 Mio. € höher als veranschlagt. Das entsprach in etwa dem Niveau des Vorjahrs, in dem die tatsächliche Nettokreditaufnahme rd. 1,3 Mio. € über dem Haushaltsanschlag gelegen hatte.

3.2 Ausgaben

3.2.1 Volkswirtschaftliche Gesamtausgaben

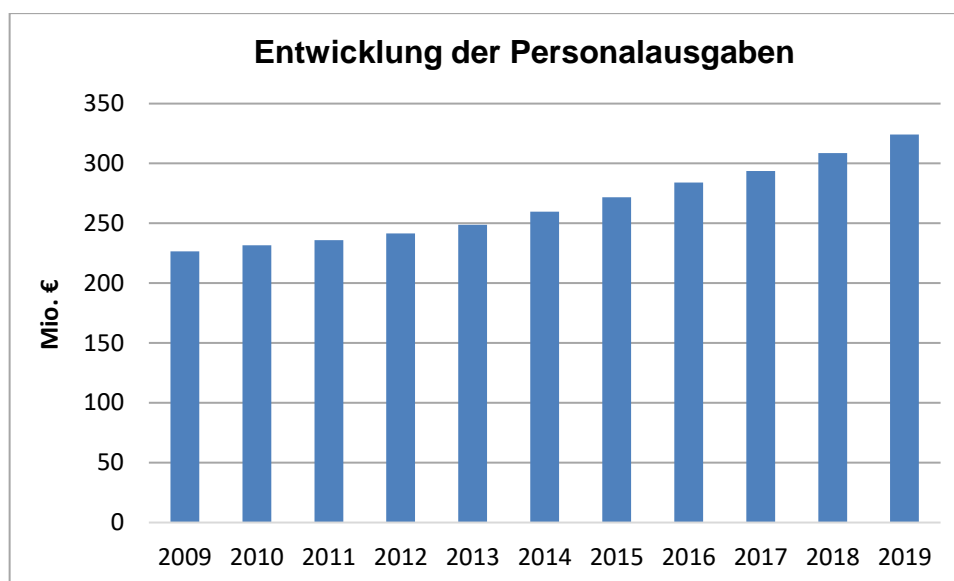
- 63 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Höhe der volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben nach dem Ist des Haushaltsjahres 2019. Zu Vergleichszwecken sind auch die Werte aus dem Jahr 2018 abgebildet.

Berechnung der volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben, in €		
	2019	2018
Gesamtausgaben	792.955.191,92	751.656.157,42
abzüglich Tilgungsausgaben (Obergruppe 59)	63.375.208,99	61.928.418,22
abzüglich Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke (Obergruppe 91)	7.033.596,07	8.105.637,13
abzüglich Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen (Obergruppe 96)	-	-
abzüglich Verrechnungen (Gruppe 980, 981)	535.995,70	396.247,30
volkswirtschaftliche Gesamtausgaben	722.010.391,16	681.225.854,77

- 64 Gegenüber dem Vorjahr stiegen die volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben des Jahres 2019 um rd. 6,0 % auf rd. 722,0 Mio. €. Ursächlich hierfür waren insbesondere höhere Personalausgaben und ein Anstieg der Investitionsausgaben von rd. 42,3 Mio. € auf rd. 70,1 Mio. €, der im Wesentlichen auf die Kapitalzuführung in Höhe von 21 Mio. € an das Krankenhaus Bremerhaven-Reinkenheide (s. Tz. 39) zurückzuführen ist.

3.2.2 Entwicklung der Personalausgaben

- 65 Die Personalausgaben nehmen mit rd. 44,9 % an den volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben den größten Ausgabenblock ein. Die nachfolgende Grafik zeigt, wie sich die Personalausgaben in den letzten zehn Jahren entwickelt haben.



- 66** Die Personalausgaben wuchsen von rd. 226,6 Mio. € im Jahr 2009 auf rd. 324,2 Mio. € im Jahr 2019. Das entspricht einem Anstieg von rd. 43,1 %. Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Personalausgaben um rd. 15,5 Mio. € und damit um rd. 5,0 %. Die Erhöhung der Personalausgaben ist insbesondere auf Besoldungs- und Tarifsteigerungen zurückzuführen. Außerdem hat sich die Anzahl der Lehrkräfte erhöht.
- 67** Den weitaus größten Teil der Personalausgaben bilden die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten sowie die Versorgungsausgaben. Die Bezüge und Entgelte wuchsen von rd. 169,3 Mio. € im Jahr 2009 auf rd. 237,6 Mio. € im Jahr 2019. Das entspricht einem Anstieg von rd. 40,3 %. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sie sich um rd. 11,6 Mio. € und damit um rd. 5,1 %. Die Versorgungsbezüge stiegen im Zehnjahreszeitraum mit rd. 51,8 % sogar noch stärker von rd. 47,9 Mio. € auf rd. 72,7 Mio. €. Im Vergleich der Jahre 2018 und 2019 fiel ihr Anstieg mit rd. 4,9 % (rd. 3,4 Mio.€) jedoch etwas geringer aus als der Anstieg der Bezüge und Entgelte.

3.2.3 Laufende Rechnung

- 68 Die Differenz zwischen tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung bildet das Betriebsergebnis. Dies ist die wesentliche Kennzahl, um den Zielerreichungsgrad auf dem Weg zu einem verfassungskonformen Haushalt beurteilen zu können. Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung des Betriebsergebnisses der letzten fünf Jahre.

Entwicklung des Betriebsergebnisses, in Mio. €, gerundet					
	2019	2018	2017	2016	2015
Einnahmen	678,9	649,8	636,4	629,5	594,1
Ausgaben	651,9	639,0	631,9	629,0	601,4
Gewinn/Verlust	+ 27,0	+ 10,8	+ 4,5	+ 0,5	- 7,3

- 69 In den Jahren 2016 bis 2019 war das Betriebsergebnis positiv. In der Zeit von 1995 bis 2015 hatte die Stadt Bremerhaven durchgehend Verluste erwirtschaftet, konnte also die laufenden Ausgaben nicht mit den laufenden Einnahmen decken.

3.2.4 Zinsausgaben

- 70 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zinsausgaben der Stadt Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2019. Zu Vergleichszwecken sind auch die Werte aus dem Jahr 2018 abgebildet.

Zinsausgaben, in €		
	2019	2018
Zinsausgaben für Kreditmarktmittel	46.504.838,02	47.565.542,50
Sonstige Zinsausgaben	3.076.636,02	3.187.382,47
Summe	49.581.474,04	50.752.924,97

- 71 Die von der Stadtgemeinde Bremerhaven zu zahlenden Zinsen sanken im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,2 Mio. € auf rd. 49,6 Mio. €.

3.3 Kennzahlen zur Haushaltslage

3.3.1 Zins-Steuer-Quote

72 Die Zins-Steuer-Quote verdeutlicht das Ausmaß der Zinsbelastung aus Krediten. Sie errechnet sich aus dem Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus originären Steuern und steuerähnlichen Abgaben der Hauptgruppe 0. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Quote in den letzten fünf Jahren, ergänzt um die bereinigte Zins-Steuer-Quote unter Berücksichtigung der Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen nach dem FZG.

Entwicklung der Zins-Steuer-Quote					
	Zinsausgaben, in Mio. €, gerundet	Einnahmen Hauptgruppe 0, in Mio. €, gerundet	Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen des Landes, in Mio. €, gerundet	Zins-Steuer-Quote in %	bereinigte Zins-Steuer-Quote in %
2015	55,4	109,5	132,3	50,6	22,9
2016	54,1	123,3	142,6	43,9	20,4
2017	52,3	128,7	137,9	40,6	19,6
2018	50,8	124,9	143,4	40,7	18,9
2019	49,6	136,9	144,5	36,2	17,6

73 Die Zins-Steuer-Quote lag im Jahr 2019 bei rd. 36,2 % und hat sich gegenüber dem Vorjahr vermindert (2018 rd. 40,7 %). Unter Berücksichtigung der nach dem FZG zufließenden Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen ergibt sich ein niedrigerer Wert. Bei dieser Berechnungsmethode lag die Quote im Jahr 2019 bei rd. 17,6 % (2018 rd. 18,9 %).

3.3.2 Schuldenstand

74 Die nachfolgende Tabelle zeigt den Schuldenstand der Stadt Bremerhaven jeweils am 31. Dezember der Jahre 2015 bis 2019.

Entwicklung des Schuldenstands der Stadt Bremerhaven, in Mio. €, gerundet	
Schuldenstand	
Schuldenstand am 31.12.2015	1.505,1
+ Kreditaufnahmen 2016	102,4
- Tilgungszahlungen 2016	47,7
Schuldenstand am 31.12.2016	1.559,8
+ Kreditaufnahmen 2017	102,3
- Tilgungszahlungen 2017	55,0
Schuldenstand am 31.12.2017	1.607,1
+ Kreditaufnahmen 2018	82,0
- Tilgungszahlungen 2018	61,9
Schuldenstand am 31.12.2018	1.627,2
+ Kreditaufnahmen 2019	83,0
- Tilgungszahlungen 2019	63,5
Schuldenstand am 31.12.2019	1.646,7

- 75** Der Schuldenstand der Stadt Bremerhaven erhöhte sich im Jahr 2019 weiter: Ausgehend vom Jahr 2015 stieg der Schuldenstand um rd. 141,6 Mio. € auf rd. 1.646,7 Mio. € zum 31. Dezember 2019.

II Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2019

1 Rechtliche Grundlagen und Verfahren

- 76** Der Prüfungsauftrag des Rechnungsprüfungsamts Bremerhaven (RPA) leitet sich ab aus § 118 Abs. 3 LHO, § 67 Abs. 1 VerfBrhv sowie § 2 des Ortsgesetzes über die Rechnungsprüfung in der Stadtgemeinde Bremerhaven (Rechnungsprüfungsordnung - RPrO). Nach § 67 Abs. 2 VerfBrhv i. V. m. § 3 RPrO erstreckt sich die Prüfung der Haushaltsrechnung auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze.
- 77** Das RPA erstellt nach § 67 Abs. 3 VerfBrhv und § 6 RPrO seinen jährlichen Schlussbericht über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung. Der Bericht ermöglicht dem Finanz- und Wirtschaftsausschuss die Prüfung und Beratung der Haushaltsrechnung. Außerdem dient er der Unterrichtung der Stadtverordnetenversammlung über die Prüfungstätigkeit des RPA.
- 78** Der Magistrat nahm den Schlussbericht des RPA und die dazu abgegebenen Stellungnahmen am 28. April 2021 zur Kenntnis. Er bat die Stadtkämmerei, die Unterlagen nach § 68 VerfBrhv zur weiteren Prüfung und Beratung an den Finanz- und Wirtschaftsausschuss weiterzuleiten.
- 79** Der Finanz- und Wirtschaftsausschuss befasste sich am 20. Mai 2021 mit dem Schlussbericht und bat nach § 69 VerfBrhv die Stadtkämmerei um Weiterleitung an die überörtliche Gemeindeprüfung. Die Stadtkämmerei hat die überörtliche Gemeindeprüfung mit Schreiben vom 21. Mai 2021 gebeten, die Prüfung nach Art. 147 LV i. V. m. §§ 15 ff. des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen durchzuführen.

2 Zu einzelnen Punkten des Schlussberichts

2.1 Rücklagen

- 80** Die Haushaltssatzung für das Jahr 2019 verweist - wie in den Vorjahren - zur Bildung von Rücklagen und zu Entnahmen aus ihnen auf eine Rücklagenrichtlinie. Danach dürfen am Ende eines jeden Haushaltsjahres nicht ausgeschöpfte Budgetsalden im Rahmen der vorhandenen Gesamtliquidität Rücklagen zugeführt werden, soweit die vorgegebene Defizitobergrenze eingehalten wird.
- 81** Neben zentralen Rücklagen für besondere Zwecke gibt es dezentrale Spezialrücklagen, kapitelbezogene Rücklagen, eine Drittmittelrücklage sowie eine Allgemeine Ausgleichsrücklage. Rücklagen dürfen nach der Richtlinie auch zur Finanzierung von nicht im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben herangezogen werden. Das RPA berichtete in seinem Schlussbericht in Tz. 147 ff. über die Entwicklung der verschiedenen Rücklagen.
- 82** Im Jahr 2019 war die Höhe der Rücklagen erstmalig leicht rückläufig und belief sich auf rd. 43,7 Mio. €. In den Jahren davor hatte sich der Rücklagenbestand stetig erhöht und war bis auf zuletzt rd. 46,5 Mio. € am Ende des Jahres 2018 gestiegen.
- 83** Die Summe der Rücklagen reduzierte sich im Jahr 2019 um rd. 2,8 Mio. €. Den kapitelbezogenen Rücklagen wurden u. a. 1,6 Mio. € für die anteilige Finanzierung des Ankaufs der Kompensationsflächen im Zusammenhang mit der Herrichtung und Erschließung des Gewerbe- und Industriegebiets Luneplate entnommen. Weitere größere Entnahmen gab es in den Kapiteln 6321 (Kulturamt – Deutsches Schifffahrtsmuseum) sowie 6925 (Wirtschaftsbetrieb Seestadt Immobilien).
- 84** Das Instrument der Rücklagenbildung erhöht die Flexibilität bei der Haushaltsbewirtschaftung und kann sinnvoll bei der Bewirtschaftung der Budgetbereiche, bei Drittmittelfinanzierungen sowie für den Umgang mit

Haushaltsresten sein. Die Gemeindeprüfung weist jedoch darauf hin, dass die Bildung von Rücklagen Auswirkungen auf den Finanzbedarf der Stadtgemeinde Bremerhaven hat. Die Bildung von neuen Rücklagen belastet den Haushalt. Letztendlich sind Rücklagen in einem nicht ausgeglichenen Haushalt als kreditfinanziert anzusehen. Der Rechnungshof Bremen hat in seinem Jahresbericht 2021 – Land, Tz. 175 ergänzend ausgeführt, dass in Anbetracht der auf absehbare Zeit kreditfinanzierten Haushalte mit vorhandenen Mitteln unterlegte Rücklagen besonderer Rechtfertigung bedürfen. Vor einer Neuverschuldung sind alle finanziellen Möglichkeiten zur Deckung der Ausgaben auszuschöpfen. Dazu gehört es auch, vorhandene Rücklagen aufzulösen.

2.2 Wirtschafts- und Eigenbetriebe

- 85** Das RPA berichtete in Tz. 229 ff. des Schlussberichts 2019 über die von der Stadt Bremerhaven nach § 26 Abs. 1 und 2 LHO eingerichteten Wirtschafts- und Eigenbetriebe sowie über die Beteiligung der Stadt Bremerhaven an privatrechtlichen Unternehmen nach § 65 ff. LHO. Neben allgemeinen Ausführungen stellte das RPA ausgewählte Kennzahlen zu den Aufgaben der Betriebe und Beteiligungen dar und bewertete die Jahresabschlüsse.

2.2.1 Jahresabschluss Seestadt Immobilien

- 86** Einer der Wirtschaftsbetriebe nach § 26 Abs. 1 LHO ist Seestadt Immobilien. Der Betrieb hat die Aufgabe, städtische und städtisch genutzte Gebäude und Liegenschaften den Ämtern und Einrichtungen des Magistrats der Stadt Bremerhaven im notwendigen Umfang zweckentsprechend betriebsbereit zur Verfügung zu stellen, wirtschaftlich zu betreiben und zu unterhalten sowie im notwendigen Umfang fortschreitend zu sanieren.
- 87** Der Jahresabschluss 2019 von Seestadt Immobilien wies einen Jahresfehlbetrag aus der Gewinn- und Verlustrechnung von rd. 11,7 Mio. € aus. Dieser hat sich im Vergleich zum Vorjahr nahezu verdoppelt. Auch der nicht

durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag hat sich von rd. 10,3 Mio. € im Jahr 2018 auf rd. 22,0 Mio. € im Jahr 2019 mehr als verdoppelt. Das RPA führte im Schlussbericht aus, die allgemeinen Kostensteigerungen könnten derzeit nicht durch die Zuschüsse der Stadt Bremerhaven gedeckt werden. Ein Ausgleich durch zusätzliche Finanzmittel sei in absehbarer Zeit vorzusehen.

- 88** An der Situation des Wirtschaftsbetriebs hat sich auch im weiteren Verlauf nichts geändert. Aus einer Vorlage der Stadtkämmerei zur Beratung des Haushaltsplanentwurfs durch die StVV am 14. Juni 2020 geht hervor, dass angesichts der geringen investiven Mittel die Gefahr bestehe, dass die Betreiberverantwortlichkeit nicht vollumfänglich getragen werden könne. In den Wirtschaftsplänen sei für die Jahre 2020/2021 ein Verlust von 6,8 Mio. € bzw. von 7,3 Mio. € ausgewiesen. Da diese Jahresfehlbeträge das Kassenkreditvolumen des städtischen Haushalts belasten, gefährde eine Fortführung dieser Praxis perspektivisch die Liquidität. Der Betrieb habe Forderungen in Höhe von rd. 44 Mio. € gegenüber der Stadt, die ab dem Jahr 2020 mit zunächst jährlich 2 Mio. € abgetragen werden.
- 89** Bereits im Bericht über das Haushaltsjahr 2017 hatte die Gemeindeprüfung zu bedenken gegeben, dass fehlende Finanzaufweisungen an Seestadt Immobilien nicht dazu führen dürfen, dass der Wirtschaftsbetrieb in seiner Treuhandfunktion für das Immobilienvermögen vor leistungskritische Probleme gestellt wird. Die aktuellen Entwicklungen unterstreichen diese Einschätzung. Gleichwohl bleibt es aus Sicht der Gemeindeprüfung ebenso wichtig zu prüfen, welche anderen Möglichkeiten zum Ausgleich des Fehlbetrags in Betracht gezogen werden könnten.

2.2.2 Entsorgungsbetriebe Bremerhaven

- 90** Die Entsorgungsbetriebe Bremerhaven (EBB) waren bis zum 31. Dezember 2019 ein Eigenbetrieb nach § 26 Abs. 2 LHO. Zu ihren Aufgaben gehören die Abfallentsorgung, die Abwasserbeseitigung sowie die Straßenreinigung einschließlich Winterdienst auf dem Gebiet der Stadt Bremerhaven.

- 91** Die StVV beschloss am 28. November 2019 die Umwandlung der EBB vom Eigenbetrieb in eine Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) zum 1. Januar 2020. In der Begründung wurde als wesentlicher Aspekt für die Gründung der AöR angeführt, dass nach § 18a Abs. 1 Nr. 4 LHO Eigenbetriebe in die Berechnung der strukturellen Neuverschuldung einbezogen werden, wenn für diese durch Gesetz eine Kreditermächtigung vorgesehen ist. Eine solche wurde von den EBB regelmäßig benötigt, da bisher die Erhaltung und Erweiterung des Abwasser-Kanalnetzes über Kredite finanziert wurde.
- 92** Das RPA hat den Umwandlungsprozess kritisch begleitet und u. a. auf rechtliche Risiken im Zusammenhang mit der ab dem 1. Januar 2020 geltenden Schuldenbremse - nämlich auf die Gefahr von deren Umgehung - sowie auf eine unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hingewiesen.
- 93** Die Gemeindeprüfung gibt diesbezüglich zu bedenken, dass eine Verlagerung der Verschuldung in städtische Gesellschaften oder juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht dazu führen darf, dass dort Kredite für Aufgaben des Kernhaushalts aufgenommen werden und die Schuldenbremse so umgangen wird. Derartige Überlegungen, die Schuldenbremse auf Landesebene zu umgehen, kritisierten auch schon die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in einer gemeinsamen Erklärung zur Ausgestaltung der Schuldenregel aus dem Jahr 2010. Nur wenn die ausgelagerten Bereiche in der Lage sind, den Schuldendienst aus selbst erwirtschafteten Erlösen zu leisten, ist eine Kreditaufnahme unter den Vorgaben der Schuldenbremse akzeptabel.

III Sonstige Anmerkungen

1 Haushaltssicherungskonzept und Pandemie

- 94** Mit Beschluss der Bremischen Bürgerschaft vom 8. Juli 2020 wurde die LHO geändert und dabei auch der für die Haushaltsaufstellung in Bremerhaven einschlägige § 118 LHO um den Absatz 4b ergänzt. Dieser besagt u. a., dass ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen ist, wenn der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann. Das Konzept ist spätestens mit der Haushaltssatzung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde gemeinsam damit vorzulegen. Wurde bereits im Vorjahr ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt, ist dem Konzept für das aktuelle Jahr ein Bericht über den Erfolg der vorgenommenen Haushaltssicherungsmaßnahmen beizufügen.
- 95** Bei der Genehmigung des Haushalts 2020 hat der Senat die Stadt Bremerhaven gebeten, bis zum Ende des dritten Quartals 2020 ein Haushaltssicherungskonzept nach § 118 Abs. 4b LHO vorzulegen (Senatsbeschluss vom 25. August 2020). Bremerhaven hatte bei der Aufstellung des Haushalts 2020 dargelegt, zum finanziellen Ausgleich der Belastungen durch die COVID-19-Pandemie sei eine Kreditaufnahme geplant (sog. Bremerhaven-Fonds), die von den Ausnahmetatbeständen gemäß Art. 131 a Abs. 3 LV gedeckt sei.
- 96** Die Stadtkämmerei hat ein Haushaltssicherungskonzept zusammen mit ihrem Controlling-Bericht Finanzen August 2020 vorgelegt. Darin wurde ausgeführt, in den Bestimmungen des § 118 Absatz 4b LHO seien die Auswirkungen von anzuerkennenden Ausnahmetatbeständen des Artikels 131 a LV nicht berücksichtigt. Es wurde angeregt, die Regelung wie folgt zu ergänzen: „Aus negativen Finanzierungssalden, die durch Kreditaufnahmen auf Basis von Ausnahmetatbeständen des § 131 a LV, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, ausgeglichen werden, resultiert keine Pflicht zur Vorlage eines Haushaltssicherungskonzeptes“.

- 97** Generell hält es die Gemeindeprüfung für geboten, dass die Stadtgemeinde Bremerhaven anhand von Haushaltssicherungskonzepten darstellt, mit welchen Maßnahmen ein mögliches Haushaltsdefizit verringert werden kann. Daneben empfiehlt die Gemeindeprüfung, den Prozess der Aufgabenkritik zu verstetigen, um Bereiche identifizieren zu können, die haushaltsentlastende Effekte erwarten lassen und haushaltsbewirtschaftende Maßnahmen möglichst frühzeitig zu beschließen, wenn absehbar ist, dass ein Haushaltsausgleich anders nicht erreicht werden kann.
- 98** Die Gemeindeprüfung gibt darüber hinaus zu bedenken, dass auch bei Vorliegen von Ausnahmetatbeständen nach Art. 131 a Abs. 3 LV und der Inanspruchnahme von Krediten immer zu klären ist, ob es andere, vorrangig zu nutzende Möglichkeiten zur Finanzierung gibt. Überdies sind die Folgekosten für bisher beschlossene und künftig noch zu beschließende Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie zu berücksichtigen. Die Kreditaufnahme ist - auch im Interesse nachfolgender Generationen - auf das unerlässliche Maß zu begrenzen. Gleichzeitig ist für beschlossene kreditfinanzierte Maßnahmen die Tilgung der Kredite zu planen.

Die überörtliche Prüfung für das Haushaltsjahr 2019 ist damit beendet.

Die Präsidentin des Rechnungshofs

- Gemeindeprüfung -



Bremen, 30. August 2021

Sokol

Anlage 1: Wesentliche Daten aus Haushaltsplan und Haushalts-satzung (einschl. Nachtragshaushalt)

Haushaltsjahr 2019 (Soll)		
	2019	Vorjahr
Haushaltsvolumen	760.496.860 € *)	742.833.650 €
Verpflichtungsermächtigungen	270.033.200 € *)	30.984.760 € *)
Bruttokreditaufnahme (§ 4 Abs. 1 Haushaltssatzung)	83.004.360 € *)	82.052.360 € *)
Nettokreditaufnahme (Bruttokreditaufnahme abzüglich veranschlagter Tilgungen)	18.541.950 €	18.781.520 €
Bruttoinvestitionen	66.886.970 €	48.841.940 €
Investitionszuschüsse	14.912.600 €	17.806.600 €
Nettoinvestitionen (= Kredithöchstgrenze nach § 18 Abs. 1 LHO)	51.974.370 €	31.035.340 €
Überschreitung der gesetzl. Höchstgrenze der Nettokreditaufnahme	33.432.420 €	12.253.820 €
Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite	90.000.000 €	90.000.000 €
volkswirtschaftliche Gesamtausgaben	696.034.450 €	679.562.810 €
volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen	676.759.500 €	660.781.290 €
Einnahmen der laufenden Rechnung	657.921.900 €	642.574.690 €
Ausgaben der laufenden Rechnung	638.089.490 €	639.891.250 €
Über-/Unterdeckung	19.832.410 €	2.683.440 €
Stellen gemäß Stellenplan:	4.360,990	4.360,990
davon Beamtinnen und Beamte	1.853,531	1.853,531
davon Angestellte	2.117,589	2.117,589
davon Arbeiterinnen und Arbeiter	389,870	389,870
Hebesatz Grundsteuer A	250 %	250 %
Hebesatz Grundsteuer B	645 %	645 %
Hebesatz	460 %	460 %

*) einschließlich Nachtragshaushalt

Anlage 2: Haushaltsvolumen und Stellen

Entwicklung von Haushaltsvolumen und Stellen				
Jahr	Haushaltsvolumen in € *)	Veränderung in %	Gesamtzahl der Stellen	Veränderung in %
2010	573.302.470	6,3	3.850,622	-
2011	608.826.570	6,2	3.897,341	1,2
2012	626.127.370	2,8	3.939,106	1,1
2013	639.468.570	2,1	3.985,306	1,2
2014	662.137.530	3,5	3.944,145	- 1,0
2015	667.748.850	0,9	3.944,145	0,0
2016	743.991.460	11,4	4.302,044	9,1
2017	767.368.160	3,1	4.305,044	0,1
2018	742.833.650	- 3,2	4.360,990	1,3
2019	742.596.860	- 0,0	4.360,990	0,0

*) Haushaltsansätze ohne Nachtragshaushalte

Anlage 3: Senatsbeschluss vom 24. April 2018

- „1. Der Senat beschließt, die Überschreitung der Defizitobergrenze in Bremerhaven im Jahr 2018 (3,9 Mio. €) und im Jahr 2019 (9,6 Mio. €) sowie die Höhe der globalen Minderausgaben nicht als Verstoß gegen die innerbremischen Sanierungsauflagen und als Grund für die Nichtweiterleitung der auf Bremerhaven entfallenden Anteile der Konsolidierungshilfen zu werten.

2. Der Senat genehmigt nach § 118 Abs. 4 Nr. 1 LHO die Haushalts-satzungen 2018 und 2019 hinsichtlich
 - der Gesamtbeträge der Verpflichtungsermächtigungen,
 - der Gesamtbeträge der Kredite,
 - der Höchstbeträge der Kassenverstärkungskredite sowie
 - der Höhe der Steuersätze (Hebesätze)

und bittet die Senatorin für Finanzen dies der Stadt Bremerhaven mitzuteilen.

3. Der Senat fordert die Stadt Bremerhaven auf, darzustellen, mit welchen Maßnahmen die Eigenbeiträge der Stadt zur Einhaltung der Defizitobergrenze ab 2018 sichergestellt werden.

4. Der Senat bittet die Stadt Bremerhaven bis zur Jahresmitte des jeweiligen Haushaltsjahres darzustellen, wie die globalen Minderausgaben im Haushaltsvollzug aufgelöst werden sollen.

5. Darüber hinaus stellt der Senat fest, dass
 - unter „B. Lösung“ der letzte Satz des ersten Absatzes folgende Fassung erhält:

„Eine rechnerische Einhaltung ist nur durch die Einstellung von globalen Minderausgaben und globalen Mehrausgaben in beiden Haushaltsjahren erfolgt.“

 - unter B. Lösung im zweiten Absatz der zweite Satz gestri-chen wird.“

Anlage 4: Wesentliche Daten aus der Haushaltsrechnung

Haushaltsjahr 2019 (Ist), in €		
	2019	Vorjahr
Einnahmen		
volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen	699.794.537,87	665.243.456,26
Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	136.911.996,95	124.866.588,20
Finanzzuweisungen nach dem FZG	144.505.713,16	143.374.714,71
davon Schlüsselzuweisungen	108.405.713,16	107.274.714,71
davon Ausgleichszuweisungen	-	-
davon Ergänzungszuweisungen	36.100.000,00	36.100.000,00
Zweckzuweisungen (Polizei, Schulen)	166.273.365,27	159.049.804,00
Konsolidierungshilfen	31.109.220,00	31.109.220,00
Strukturhilfen	12.900.000,00	12.900.000,00
Nettokreditaufnahme	19.624.791,01	20.071.581,78
Ausgaben		
volkswirtschaftliche Gesamtausgaben	722.010.391,16	681.225.854,77
Zinsausgaben	49.581.474,04	50.752.924,97
Schuldenstand		
Schuldenstand am 31. Dezember	1.646.706.036,65	1.627.169.420,64