



**Bericht über die
überörtliche Gemeindeprüfung
der Haushalts- und Wirtschaftsführung
der Stadtgemeinde Bremerhaven
für das Haushaltsjahr 2020**



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Vorbemerkungen	7
1 Überörtliche Gemeindeprüfung.....	7
2 Abwicklung des Haushaltsjahres 2019	8
I Feststellungen zur Haushalts- und Finanzlage	9
1 Haushaltssatzung und Haushaltsplan des Haushaltsjahres 2020	9
1.1 Allgemeine Bemerkungen	9
1.2 Haushaltsvolumen.....	9
1.3 Stellenplan	10
1.4 Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen	11
1.5 Gesamtbetrag der Kredite	11
1.6 Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite.....	12
1.7 Höhe der Steuer- und Hebesätze.....	12
1.8 Auflagen für die Genehmigung.....	13
2 Haushaltslose Zeit	14
3 Haushaltsrechnung 2020	15
3.1 Allgemeine Bemerkungen	15
3.2 Einnahmen und Ausgaben	15
3.3 Indikatoren zur Haushaltslage.....	17

3.3.1	Finanzierungssaldo	17
3.3.2	Nettokreditaufnahme	17
3.3.3	Laufende Rechnung	17
3.3.4	Zins-Steuer-Quote.....	18
3.3.5	Schuldenstand	18
4	Innerbremischer Finanzausgleich	19
4.1	Finanzzuweisungen des Landes	19
4.2	Ausgabenerstattungen	20
4.3	Vergleich mit der Gemeinde Bremen	21
II	Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2020	23
1	Rechtliche Grundlagen und Verfahren.....	23
2	Rücklagen.....	24

Anlagen:

Anlage 1:	Wesentliche Daten aus Haushaltsplan und Haushalts- satzung (einschl. Nachtragshaushalt)	26
Anlage 2:	Senatsbeschluss vom 25. August 2020	27
Anlage 3:	Haushaltsvolumen und Stellen	29
Anlage 4:	Wesentliche Daten aus der Haushaltsrechnung	30

Abkürzungsverzeichnis

Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
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 2020 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 aus Februar 2022 (Redaktionsschluss) und dem Beschluss des Finanz- und Wirtschaftsausschusses vom 21. Juni 2022 hat die Gemeindeprüfung für ihren Bericht u. a. folgende Unterlagen zugrunde gelegt:
 - Haushaltssatzung und Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 der Stadt Bremerhaven einschließlich Anlagen,
 - Finanz- und Investitionsplan 2018 - 2023,
 - Vorlagen für die Sitzung des Senats am 25. August 2020 (Genehmigung der Haushaltssatzungen der Stadt Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2020),

- Vorlagen und Protokolle für die Sitzungen des Finanz- und Wirtschaftsausschusses,
 - Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2020.
- 4 Den Entwurf des Prüfungsergebnisses hat die Gemeindeprüfung mit Vertreterinnen und Vertretern der Stadtkämmerei erörtert.

2 Abwicklung des Haushaltsjahres 2019

- 5 Die abschließenden Unterlagen für das Haushaltsjahr 2019 gingen am 21. Mai 2021 bei der Gemeindeprüfung ein. Sie übersandte ihren Bericht über die überörtliche Gemeindeprüfung für das Jahr 2019 am 30. August 2021 den beteiligten Gremien. Die Stadtverordnetenversammlung (StVV) entlastete nach § 70 VerfBrhv den Magistrat in ihrer 16. Sitzung der Wahlperiode 2019 bis 2023 am 16. Dezember 2021 (s. Beschluss zu TOP 3.5).

I Feststellungen zur Haushalts- und Finanzlage

1 Haushaltssatzung und Haushaltsplan des Haushaltsjahres 2020

1.1 Allgemeine Bemerkungen

- 6** Die folgenden Daten dienen dazu, die finanzielle Lage der Stadt Bremerhaven im Haushaltsjahr 2020 in wesentlichen Bereichen zu beschreiben und zu bewerten (s. auch Anlage 1). Die genannten Beträge sind der Haushaltssatzung und dem Haushaltsplan 2020 der Stadt Bremerhaven entnommen.
- 7** Die Entwürfe der Haushaltssatzung wurden am 14. Juli 2020 von der StVV beraten und beschlossen. Teile der Haushaltssatzung bedürfen nach § 118 Abs. 4 Nr. 1 LHO der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung ist gemäß § 118 Abs. 4a LHO unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft zu erteilen oder zu versagen und kann an Bedingungen und Auflagen geknüpft werden.
- 8** Der Bremer Senat erteilte die erforderliche Genehmigung mit Beschluss vom 25. August 2020 (s. Anlage 2). Die Haushaltssatzung wurde am 31. August 2020 verkündet (Brem.GBl. S. 862 ff.). Damit endete die knapp achtmonatige haushaltslose Zeit.

1.2 Haushaltsvolumen

- 9** Der Haushaltsplan wurde in Einnahme und Ausgabe auf 786.947.280 € festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr stieg das Haushaltsvolumen (ohne Nachtragshaushalt 2019) um rd. 6 %. Die Entwicklung des Haushaltsvolumens in den letzten zehn Jahren ist der Anlage 3 zu entnehmen.

1.3 Stellenplan

- 10 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Verteilung der im Haushaltsplan 2020 ausgewiesenen Stellen. Die Entwicklung des Stellenvolumens in den letzten zehn Jahren ist der Anlage 3 zu entnehmen.

Stellenvolumen nach Haushaltsplan 2020	
Stellen Beamtinnen/Beamte	1.808,709
Stellen Angestellte	2.490,147
Stellen Arbeiterinnen/Arbeiter	398,181
Stellen insgesamt	4.697,037

- 11 Das Stellenvolumen erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um rd. 336 Stellen, was einem Zuwachs von rd. 7,7 % entspricht. Dies sei nach Angabe der Stadtkämmerei im Wesentlichen auf die Umsetzung der Inklusion sowie auf Personalbedarfe bei den Kindertagesstätten und Ganztagschulen zurückzuführen.
- 12 Der Stellenplan 2020 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 mehrmals auf eine Anpassung des Stellenplans hingewiesen. Im Stellenplan 2022/2023 sollen daher 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.

1.4 Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen

- 14** Verpflichtungsermächtigungen sind nach den Maßgaben der §§ 6 und 38 LHO zu veranschlagen. Im Haushaltsplan 2020 wurden die Verpflichtungsermächtigungen auf 22.100.000 € festgestellt.
- 15** Von den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen für das Jahr 2020 waren 10 Mio. € für die Investitionsreserve, 11,6 Mio. € für die Rückführung von Liquidität an den Wirtschaftsbetrieb Seestadt Immobilien sowie 0,5 Mio. € Sachkostenzuschuss für die Erlebnis Bremerhaven GmbH vorgesehen.

1.5 Gesamtbetrag der Kredite

- 16** Der Gesamtbetrag der Darlehen, die zur Deckung von Ausgaben aufgenommen werden dürfen, wurde nach § 4 Abs. 1 der Haushaltssatzung 2020 auf 114.523.010 € festgesetzt.
- 17** Die Höhe der zulässigen Kreditaufnahme richtet sich nach den Bestimmungen der LHO und der LV. Erstmals sind hiernach für das Haushaltsjahr 2020 die Regelungen der Schuldenbremse zu beachten. Die neue Norm des § 18d LHO verpflichtet - ähnlich wie zuvor § 18a LHO - ab dem Haushaltsjahr 2020 das Land und die beiden Stadtgemeinden, die Sanierungsverpflichtungen einzuhalten. Das Nähere regelt eine Verwaltungsvereinbarung zwischen der Freien Hansestadt Bremen und den Stadtgemeinden.
- 18** Nach dem geänderten § 18 Abs. 1 LHO ist die neue Steuerungsgröße für Planung und Vollzug des Haushalts die sog. strukturelle Nettokreditaufnahme. Diese darf nur größer als Null sein, wenn eine Ausnahmesituation nach Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV vorliegt. Die strukturelle Nettokreditaufnahme ist die Nettokreditaufnahme bereinigt um finanzielle Transaktionen und Konjunkturreffekte. Falls für Eigenbetriebe und sonstige Sondervermögen durch Gesetz Kreditermächtigungen vorgesehen sind, sind sie ebenfalls einzubeziehen. Außerdem werden der strukturellen Nettokreditaufnahme Kredite gemäß Art. 131a Abs. 5 LV hinzugerechnet.

- 19** Bremerhaven erklärte mit der Haushaltssatzung für das Jahr 2020 wegen der Pandemie das Vorliegen einer Ausnahmesituation und plante eine Kreditaufnahme in Höhe von 114,5 Mio. €. Dieser Betrag verteilte sich auf Mittel des Bremerhaven-Fonds in Höhe von 70 Mio. € nach Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV, die Konjunkturkomponente in Höhe von 45,3 Mio. € nach § 18a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LHO sowie die Bereinigung um finanzielle Transaktionen in Höhe von - 0,8 Mio. € nach § 18 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LHO.

1.6 Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite

- 20** Kassenverstärkungskredite dürfen aufgenommen werden, um den Betrieb der Stadtkasse jederzeit zu gewährleisten. Der Höchstbetrag wurde in der Haushaltssatzung 2020 auf 90.000.000 € festgesetzt.
- 21** Die Stadtkasse überschritt im Haushaltsvollzug des Jahres 2020 den in der Haushaltssatzung festgesetzten Kreditrahmen nicht.

1.7 Höhe der Steuer- und Hebesätze

- 22** In der Vergangenheit beschränkte sich die Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde auf die Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer. Durch die Neuregelung in der LHO unterliegen nun auch die Steuersätze der übrigen Gemeindesteuern der Genehmigung durch den Senat.
- 23** Die Hebesätze für die Grundsteuern sowie die Gewerbesteuer haben sich gegenüber dem Vorjahr nicht verändert. Im Vergleich mit der Stadtgemeinde Bremen waren die Hebesätze der Grundsteuer A sowie der Gewerbesteuer im Jahr 2020 gleich hoch. Der Hebesatz der Grundsteuer B hingegen lag um 50 Prozentpunkte unter dem Hebesatz in Bremen.
- 24** Durch Ortsgesetz geregelt sind die Hundesteuer sowie die Zweitwohnungssteuer. Die Hundesteuer lag für das Jahr 2020 in Bremerhaven mit 90 € pro Hund deutlich unter dem Wert in der Stadt Bremen, wo 150 € pro Hund erhoben wurden. Die Zweitwohnungssteuer befand sich für das Jahr 2020 in Bremerhaven mit 10 % der Nettokaltmiete bzw. der ortsüblichen Miete in etwa auf dem Niveau in der Stadt Bremen. Hier waren es 12 %.

1.8 Auflagen für die Genehmigung

- 25** Nach dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft soll die Aufsichtsbehörde den Haushalt nur genehmigen, wenn die landesverfassungsrechtlichen Vorgaben zur Schuldenbegrenzung eingehalten werden.
- 26** Bei der Aufstellung des Haushalts 2020 gelang die Einhaltung der Bestimmungen der Schuldenbremse nur durch das Einstellen von globalen Minderausgaben in Höhe von 13,6 Mio. €. Sie entsprachen rd. 1,7 % der bereinigten Ausgaben und lagen damit im zulässigen Rahmen von bis zu 2 % des Haushalts. Der Senat hat die Stadt Bremerhaven gebeten, bis zum Ende des dritten Quartals 2020 darzustellen, wie die globalen Minderausgaben im Haushaltsvollzug aufgelöst werden sollen (s. Anlage 2).
- 27** Sofern der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann, ist nach § 118 Abs. 4b LHO ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen. Mit der Haushaltsaufstellung 2020 wurde kein Konzept vorgelegt. Da sich das Aufstellungsverfahren 2020 und die Novellierung der LHO zeitlich überschneiden, sah die Aufsichtsbehörde hier kein Versäumnis der Stadt Bremerhaven. Der Senat bat die Stadt Bremerhaven, ein Haushaltssicherungskonzept bis zum Ende des dritten Quartals 2020 zu erstellen (s. Anlage 2). Bremerhaven legte daraufhin dem Senator für Finanzen zusammen mit dem „Controlling-Bericht Finanzen August 2020“ auch ein Haushaltssicherungskonzept vor.

2 Haushaltslose Zeit

- 28** Ist bis zum Schluss eines Rechnungsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr nicht wie in § 1 LHO vorgesehen rechtskräftig festgestellt, gelten bis zu seinem Inkrafttreten die Regelungen nach Art. 132a i. V. m. Art. 146 LV. Mit Beginn des Haushaltsjahres 2020 war noch kein Haushaltsplan festgestellt. Die sog. haushaltslose Zeit endete in Bremerhaven erst mit der Verkündung der Haushaltssatzung 2020 im Brem.GBl. am 31. August 2020 (s. Tz. 8).
- 29** Die Stadtkämmerei begründete die haushaltslose Zeit in der Vorlage zum Zeitplan der Haushaltsaufstellung 2020/2021 für die Sitzung der StVV vom 12. September 2019 damit, dass es aufgrund der erst im Mai 2019 erfolgten Wahlen in Bremen und Bremerhaven nicht möglich sein werde, das Verfahren für die Aufstellung der Haushalte 2020 und 2021 noch vor Beginn des Rechnungsjahres 2020 zu beenden. Vor abschließender Haushaltsaufstellung sei darüber hinaus zunächst die wichtige Abstimmung der Verrechnungseinnahmen und -ausgaben zwischen Bremen und Bremerhaven abzuwarten, deren Ergebnisse erst im Juli 2020 vorliegen würden.
- 30** Vor diesem Hintergrund beschloss der Magistrat am 30. Oktober 2019 Verwaltungsvorschriften zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung. Er stellte damit eine einheitliche Handhabung durch die Verwaltung während der haushaltslosen Zeit sicher.
- 31** Wahlen und damit womöglich einhergehende veränderte Mehrheitsverhältnisse können Auswirkungen auf den Haushaltsaufstellungsprozess haben. Nichtsdestotrotz empfiehlt die Gemeindeprüfung die zeitliche Planung von Aufstellungsverfahren in Wahljahren so zu gestalten, dass eine haushaltslose Zeit möglichst vermieden wird.

3 Haushaltsrechnung 2020

3.1 Allgemeine Bemerkungen

32 Die folgenden Daten dienen dazu, die Haushaltsentwicklung der Stadt Bremerhaven im Haushaltsjahr 2020 in wesentlichen Bereichen zu beschreiben und zu bewerten (s. auch Anlage 4). Die genannten Beträge sind der Haushaltsrechnung 2020 der Stadt Bremerhaven entnommen.

3.2 Einnahmen und Ausgaben

33 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Höhe der bereinigten Einnahmen nach dem Ist des Haushaltsjahres 2020 sowie wesentliche Einnahmequellen. Zu Vergleichszwecken sind auch die Werte aus dem Jahr 2019 abgebildet.

Bereinigte Einnahmen			
	2020	2019	Veränderung zum Vorjahr
Gesamteinnahmen	758.236.271,01 €	792.955.191,92 €	- 4,4 %
abzügl. Einnahmen aus Krediten (Gruppe 325)	27.470.000,00 €	83.000.000,00 €	- 66,9 %
abzügl. Rücklagenentnahme (Gruppe 359)	6.365.730,41 €	9.624.658,35 €	- 33,9 %
abzügl. Verrechnungen (Gruppe 380, 381)	1.333.485,50 €	535.995,70 €	148,8 %
bereinigte Gesamteinnahmen	723.067.055,10 €	699.794.537,87 €	3,3 %
darunter:			
Steuern und steuerähnliche Abgaben	123.763.113,49 €	136.911.996,95 €	- 9,6 %
Finanzzuweisungen des Landes nach FZG	156.039.391,05 €	188.514.933,16 €	- 17,2 %
Ausgabenerstattungen	193.948.235,04 €	166.273.365,27 €	16,6 %

34 Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich die bereinigten Einnahmen des Jahres 2020 um rd. 3,3 %. Sie betragen rd. 723,1 Mio. € und stiegen gegenüber dem Vorjahr um rd. 23,3 Mio. €. Im gleichen Zeitraum gingen die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben um rd. 9,6 % zu-

rück. Dies ist im Wesentlichen auf geringere Einnahmen aus der Gewerbesteuer sowie aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zurückzuführen. Die Finanzausweisungen des Landes verringerten sich im Vergleich zum Vorjahr um rd. 17,2 %. Die Ausgabenerstattungen erhöhten sich hingegen um rd. 16,6 %, was vornehmlich darauf zurückzuführen ist, dass seit dem Jahr 2020 auch Ausgaben in Höhe von rd. 14 Mio. € für das pädagogisch tätige nichtunterrichtende Personal im Bereich Bildung vom Land Bremen erstattet wurden.

- 35** Den bereinigten Einnahmen des Haushaltsjahres 2020 standen die in der nachfolgenden Tabelle aufgeführten bereinigten Ausgaben gegenüber. Auch hier sind wesentliche Ausgabeblöcke sowie zu Vergleichszwecken die Werte des Vorjahres aufgeführt.

Bereinigte Ausgaben			
	2020	2019	Veränderung zum Vorjahr
Gesamtausgaben	758.236.271,01 €	792.955.191,92 €	- 4,4 %
abzüglich Tilgungsausgaben (Obergruppe 59)	-	63.375.208,99 €	- 100,0 %
abzüglich Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke (Obergruppe 91)	38.773.741,94 €	7.033.596,07 €	451,3 %
abzüglich Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen (Obergruppe 96)	-	-	-
abzüglich Verrechnungen (Gruppe 980, 981)	1.333.485,50 €	535.995,70 €	148,8 %
bereinigte Gesamtausgaben	718.129.043,57 €	722.010.391,16 €	- 0,5 %
darunter::			
Personalausgaben	341.492.413,09 €	324.230.902,99 €	5,3 %
Zinsausgaben	905.363,58 €	49.581.474,04 €	- 98,2 %
Investitionsausgaben	45.932.867,19 €	70.134.153,35 €	- 34,5 %

- 36** Im Vergleich zum Vorjahr reduzierten sich die bereinigten Ausgaben um rd. 0,5 % auf rd. 718,1 Mio. €. In diesem Zeitraum gingen die Zinsausgaben

um rd. 98,2 % zurück, bedingt durch die Entschuldung der Stadt Bremerhaven durch das Land Bremen ab dem Haushaltsjahr 2020. Den größten Ausgabenblock bilden mit rd. 47,6 % der bereinigten Ausgaben die Personalausgaben. Sie stiegen im Jahr 2020 um rd. 5,3 % auf rd. 341,5 Mio. €. Die Stadtkämmerei begründete dies in ihrem Controllingbericht vor allem mit Vergütungs- und Besoldungserhöhungen. Nicht zu vernachlässigen ist dabei allerdings auch die Erhöhung des Stellenvolumens (s. Tz. 10 f.).

3.3 Indikatoren zur Haushaltslage

3.3.1 Finanzierungssaldo

- 37** Das Haushaltsjahr 2020 schloss mit einem positiven Finanzierungssaldo von rd. 4,9 Mio. €. Die bereinigten Einnahmen reichten demnach aus, die bereinigten Ausgaben zu decken. Im Jahr 2019 war der Finanzierungssaldo noch negativ gewesen und hatte bei rd. - 22,2 Mio. € gelegen.

3.3.2 Nettokreditaufnahme

- 38** Die Nettokreditaufnahme beschreibt den Grad der Neuverschuldung. Im Haushaltsjahr 2020 betrug die tatsächliche Nettokreditaufnahme rd. 27,5 Mio. € und lag damit weit unter dem veranschlagten Wert von rd. 114,5 Mio. €. Maßgeblicher Grund hierfür war, dass das veranschlagte Kreditvolumen von 70 Mio. € zur Finanzierung des Bremerhaven-Fonds im Haushaltsjahr 2020 nicht in Anspruch genommen werden musste. Die finanziellen Auswirkungen der Pandemie konnten durch Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen im Gesamthaushalt ausgeglichen werden.

3.3.3 Laufende Rechnung

- 39** 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. Im Jahr 2020 lag das Betriebsergebnis bei rd. 26,5 Mio. €. Das lag in etwa auf dem Niveau des Vorjahres.

3.3.4 Zins-Steuer-Quote

- 40** 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. Im Jahr 2020 lag die Zins-Steuer-Quote bei rd. 0,7 %, im Vorjahr waren es noch rd. 36,2 %. Grund für diese Entwicklung ist, dass die Zinsausgaben durch die Entschuldung der Stadt Bremerhaven ab dem Haushaltsjahr 2020 auf rd. 0,9 Mio. € gesenkt werden konnten.

3.3.5 Schuldenstand

- 41** Der Schuldenstand der Stadt Bremerhaven lag am Ende des Haushaltsjahres 2020 bei rd. 27,5 Mio. €. Der im Vergleich zu den Vorjahren niedrige Schuldenstand ist auf die Übernahme der Schulden in Höhe von rd. 1.646,7 Mio. € zum 1. Januar 2020 durch das Land Bremen zurückzuführen.

4 Innerbremischer Finanzausgleich

4.1 Finanzzuweisungen des Landes

- 42** Nach dem Gesetz über die Finanzzuweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven (FZG) erhielt die Stadtgemeinde Bremerhaven Finanzzuweisungen vom Land. 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.
- 43** Aufgrund der erheblichen Veränderungen der Rahmenbedingungen durch die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen war auch der kommunale Finanzausgleich bereits mit Wirkung für 2020 grundlegend neugestaltet worden (Gesetz über die Finanzzuweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven vom 2. April 2019, Brem.GBl. S. 147). Mit dem Gesetz ist nun u. a.
- 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.
- 44** Die Möglichkeit einer Entschuldung der Stadtgemeinden Bremerhaven und Bremen ergibt sich aus § 6 FZG. 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.
- 45** Entfallen sind die bis zum Jahr 2019 gezahlten sogenannten Ergänzungszuweisungen und Strukturhilfen. Auch die sogenannte Konsolidierungshilfe ist entfallen, wobei im Haushaltsjahr 2020 eine letzte Rate in Höhe von

10.369.740,00 € aufgrund der Einhaltung des Konsolidierungspfades im Jahr 2019 gezahlt wurde.

- 46** Kompensiert wurde dies durch die im Ergebnis höhere Schlüsselzuweisung und durch die Verminderung der Zins- und Tilgungsleistungen aufgrund der Entschuldung der Stadtgemeinde Bremerhaven (s. Tz. 40 f.). Das Land Bremen zahlte im Jahr 2020 Schlüsselzuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz in Höhe von 145.669.651,05 € an die Stadtgemeinde Bremerhaven.

4.2 Ausgabenerstattungen

- 47** 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 sowie das ehemalige Lehrpersonal und das pädagogisch tätige nicht-unterrichtende Personal im Bereich Bildung.
- 48** Auch Polizeiaufgaben sind in den kommunalen Zuständigkeitsbereich Bremerhavens übertragen worden. In Bremerhaven wird der Polizeivollzugsdienst durch die Ortpolizeibehörde wahrgenommen. Das Land erstattet auch dafür Bremerhaven die Sach- und Personalausgaben nach Gegenrechnung bestimmter personalbezogener Einnahmen.
- 49** Die nachfolgende Tabelle zeigt die Ausgabenerstattungen des Landes an Bremerhaven nach dem FZG für das Haushaltsjahr 2020. Diese Erstattungen stiegen im Vergleich zum Vorjahr um rd. 27,7 Mio. € (s. Tz. 34).

Ausgabenerstattungen für Polizei und Lehrpersonal, in €		
Zweckzuweisung	2020	2019
Personalkosten Polizei	43.977.482,64	41.587.745,27
Sachkosten Polizei	2.114.322,40	2.095.000,00
Investitionen Polizei	636.000,00	536.000,00
Personalkosten Lehrkräfte	133.190.430,00	122.054.620,00
Personalkosten pädagogisch tätiges nichtunterrichtendes Personal	14.030.000,00	-
Summe	193.948.235,04	166.273.365,27

50 Im Jahr 2020 erstattete das Land der Stadtgemeinde Bremerhaven für Lehrpersonal rd. 133,2 Mio. €. Das waren rd. 11,1 Mio. € und damit rd. 9,1 % mehr als ein Jahr zuvor. Daneben wurden im Jahr 2020 erstmalig rd. 14 Mio. € als Erstattung für die Personalkosten des pädagogisch tätigen nichtunterrichtenden Personals geleistet. Die Höhe der Kostenerstattung für das Personal der Polizei wuchs von rd. 41,6 Mio. € für das Jahr 2019 auf nunmehr rd. 44,0 Mio. € für das Jahr 2020. Dies entspricht einem Anstieg um rd. 5,7 %. Für Sachkosten und Investitionen der Polizei erstattete das Land im Jahr 2020 rd. 2,8 Mio. €.

4.3 Vergleich mit der Gemeinde Bremen

51 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Höhe der Finanzaufweisungen des Landes sowie die Ausgabenerstattungen für Personalkosten der Lehrkräfte an die Gemeinden Bremerhaven und Bremen im Haushaltsjahr 2020. Außerdem wird der jeweilige Anteil der Landeszahlungen an den bereinigten Einnahmen ausgewiesen.

Zahlungen des Landes an die Gemeinden im Haushaltsjahr 2020 in €, gerundet		
	Bremerhaven	Bremen
Finanzzuweisungen nach FZG	156.039.391	559.441.935
Ausgabenerstattung Lehrkräfte	133.190.430	540.222.070
Ausgabenerstattung pädagogisch tätiges nichtunterrichtendes Personal	14.030.000	50.120.000
bereinigte Einnahmen	723.067.055	3.136.845.429
Anteil der Finanzzuweisungen an den bereinigten Einnahmen	21,6 %	17,8 %
Anteil Ausgabenerstattung Lehrkräfte an den bereinigten Einnahmen	18,4 %	17,2 %
Anteil Ausgabenerstattung pädagogisch tätiges nichtunterrichtendes Personal an den bereinigten Einnahmen	1,9 %	1,6 %

- 52** Der Anteil der Finanzzuweisungen nach dem FZG an den bereinigten Einnahmen lag für die Stadtgemeinde Bremerhaven mit rd. 21,6 % höher als für die Stadtgemeinde Bremen mit rd. 17,8 %. Die Ausgabenerstattung für Lehrkräfte hatte für Bremerhaven einen Anteil von rd. 18,4 % und für Bremen von rd. 17,2 % an den bereinigten Einnahmen. Für das pädagogisch tätige nichtunterrichtende Personal lag der Anteil an den bereinigten Einnahmen für Bremerhaven bei rd. 1,9 % und für Bremen bei rd. 1,6 %.
- 53** 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).

II Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2020

1 Rechtliche Grundlagen und Verfahren

- 54** 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.
- 55** 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.
- 56** Der Magistrat nahm den Schlussbericht des RPA und die dazu abgegebenen Stellungnahmen am 27. April 2022 zur Kenntnis. Er bat die Stadtkämmerei, die Unterlagen nach § 68 VerfBrhv zur weiteren Prüfung und Beratung an den Finanz- und Wirtschaftsausschuss weiterzuleiten.
- 57** Der Finanz- und Wirtschaftsausschuss befasste sich am 21. Juni 2022 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 23. Juni 2022 gebeten, die Prüfung nach Art. 147 LV i. V. m. §§ 15 ff. des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen durchzuführen.

2 Rücklagen

- 58** Die Haushaltssatzung für das Jahr 2020 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.
- 59** Das RPA berichtete in seinem Schlussbericht in Tz. 62 ff. über die Entwicklung der verschiedenen Rücklagen. Waren die Rücklagen im Jahr 2019 tatsächlich erstmalig leicht rückläufig gewesen, erhöhten sie sich im Jahr 2020 um rd. 32,4 Mio. € auf rd. 76,1 Mio. €. Bei einem Rücklagenbestand von rd. 43,7 Mio. € am Jahresanfang entspricht dies einem Anstieg um rd. 74,1 %.
- 60** Die Gemeindeprüfung hat bereits in der Vergangenheit mehrfach darauf hingewiesen, dass die Bildung von Rücklagen Auswirkungen auf den Finanzbedarf Bremerhavens hat. Eine Erhöhung des Rücklagenbestands belastet den Haushalt. Der Rechnungshof Bremen beschreibt in seinem Jahresbericht 2022 – Land, Tz. 139 zum Umgang mit Rücklagen, dass er einen der wesentlichen Unterschiede zwischen der Konsolidierungs- und der Sanierungsphase darstellt. Im Konsolidierungszeitraum 2010 bis 2019 spielten Rücklagen nur eine untergeordnete Rolle, weil sich deren Veränderungen nicht auf den strukturellen Finanzierungssaldo auswirkten. Mit dem Nettoneuverschuldungsverbot kommt den Rücklagen jetzt eine andere Bedeutung zu, weil Rücklagen nun auch zum Zweck der Einhaltung der Vorgaben nach Art. 131a LV und der Verpflichtungen nach dem Sanierungshilfengesetz gebildet werden können. Gleichwohl ist zu beachten, dass eine Zuführung zu einer Rücklage eben auch eine Ausgabe ist. Die Gemeindeprüfung gibt daher zu bedenken, dass insbesondere vor einer Neuverschuldung alle Ausgaben auf deren Notwendigkeit zu überprüfen sind. Dies umfasst auch die Bildung und Erhöhung von Rücklagen.

Die überörtliche Prüfung für das Haushaltsjahr 2020 ist damit beendet.

Die Präsidentin des Rechnungshofs

- Gemeindeprüfung -



Bremen, 5. September 2022

Sokol

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

Haushaltsjahr 2020 (Soll)		
	2020	Vorjahr
Haushaltsvolumen	786.947.280 €	760.496.860 € *)
Verpflichtungsermächtigungen	22.100.000 €	270.033.200 € *)
Bruttokreditaufnahme (§ 4 Abs. 1 Haushaltssatzung)	114.523.010 €	83.004.360 € *)
Nettokreditaufnahme (Bruttokreditaufnahme abzüglich veranschlagter Tilgungen)	114.523.010 €	18.541.950 €
Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite	90.000.000 €	90.000.000 €
bereinigte Ausgaben	779.739.110 €	696.034.450 €
bereinigte Einnahmen	667.055.990 €	676.759.500 €
Einnahmen der laufenden Rechnung	648.468.060 €	657.921.900 €
Ausgaben der laufenden Rechnung	670.126.100 €	638.089.490 €
Über-/Unterdeckung	- 21.658.040 €	19.832.410 €
Stellen gemäß Stellenplan:	4.697,037	4.360,990
davon Beamtinnen und Beamte	1.808,709	1.853,531
davon Angestellte	2.490,147	2.117,589
davon Arbeiterinnen und Arbeiter	398,181	389,870
Hebesatz Grundsteuer A	250 %	250 %
Hebesatz Grundsteuer B	645 %	645 %
Hebesatz Gewerbesteuer	460 %	460 %

*) einschließlich Nachtragshaushalt

Anlage 2: Senatsbeschluss vom 25. August 2020

- „1. Der Senat genehmigt nach § 118 Abs. 4 Nr. 1 LHO die Haushalts-satzung der Stadt Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2020 hin-sichtlich
 - a. des Gesamtbetrages der Verpflichtungsermächtigungen,
 - b. des Gesamtbetrages der Kredite,
 - c. des Höchstbetrages der Kassenverstärkungskredite,
 - d. der Höhe der Steuer- und Hebesätze,
 - e. der Feststellung einer Ausnahmesituation gemäß Art. 131a Abs. 3 Landesverfassungund bittet den Senator für Finanzen dies der Stadt Bremerhaven mitzuteilen.
2. Der Senat weist Bremerhaven darauf hin, dass die für den Bremerhaven-Fonds genehmigte Kreditermächtigung ausschließ-lich für Maßnahmen zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie und lediglich in der hierfür erforderlichen Höhe in Anspruch genommen werden darf.
3. Der Senat erwartet, dass bei einer möglichen Kompensation für Steuerausfälle durch Bund/Land die Höhe der genehmigten Kreditaufnahme für Steuerausfälle um den Kompensationsbetrag verringert wird.
4. Der Senat bittet die Stadt Bremerhaven bis zum Ende des dritten Quartals 2020 darzustellen, wie die globalen Minderausgaben im Haushaltsvollzug aufgelöst werden sollen.
5. Der Senat bittet die Stadt Bremerhaven, bis zum Ende des dritten Quartals 2020 ein Haushaltssicherungskonzept nach § 118 Abs. 4b LHO vorzulegen.
6. Der Senat fordert Bremerhaven auf, den Stand der Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und insbesondere der innerhalb des Ausnahmetatbestand kreditfinan-zierten Effekte mindestens monatlich dem Senator für Finanzen

zu Controllingzwecken zur Verfügung zu stellen. Aus den entsprechenden Übersichten sollten auch die einzelnen beschlossenen Maßnahmen des Bremerhaven-Fonds hervorgehen. Der Senat bittet Bremerhaven, sicherzustellen, dass sämtliche haushaltsmäßige Auswirkungen der Corona-Pandemie erfasst und grundsätzlich über gesonderte Haushaltsstellen abgebildet werden.

7. Darüber hinaus stellt der Senat fest, dass unter „B. Lösung“ im Punkt „3.2 Haushaltssicherungskonzept“ im zweiten Absatz die Summe „116,3 Mio. €“ in „126,3 Mio. €“ geändert wird.

Anlage 3: Haushaltsvolumen und Stellen

Entwicklung von Haushaltsvolumen und Stellen				
Jahr	Haushaltsvolumen in € *)	Veränderung in %	Gesamtzahl der Stellen	Veränderung in %
2011	608.826.570	-	3.897,341	-
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
2020	786.947.280	6,0	4.697,037	7,7

*) Haushaltsansätze ohne Nachtragshaushalte

Anlage 4: Wesentliche Daten aus der Haushaltsrechnung

Haushaltsjahr 2020 (Ist), in €		
	2020	2019
Einnahmen		
bereinigte Einnahmen	723.067.055,10	699.794.537,87
Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	123.763.113,49	136.911.996,95
Finanzzuweisungen nach dem FZG	156.039.391,05	188.514.933,16
Ausgabenerstattungen (Polizei, Lehrkräfte, pädagogisch tätiges nicht- unterrichtendes Personal)	193.948.235,04	166.273.365,27
Nettokreditaufnahme	27.470.000,00	19.624.791,01
Ausgaben		
bereinigte Ausgaben	718.129.043,57	722.010.391,16
Zinsausgaben	905.363,58	49.581.474,04
Schuldenstand		
Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres	27.470.000,00	1.646.706.036,65