



**Bericht über die
überörtliche Gemeindeprüfung
der Haushalts- und Wirtschaftsführung
der Stadtgemeinde Bremerhaven
für das Haushaltsjahr 2018**



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Vorbemerkungen	7
1 Überörtliche Gemeindeprüfung.....	7
2 Abwicklung des Haushaltsjahres 2017	8
I Feststellungen zur Haushalts- und Finanzlage	9
1 Haushaltssatzung und Haushaltsplan des Haushaltsjahres 2018.....	9
1.1 Haushaltsvolumen.....	9
1.2 Stellenplan	10
1.3 Budgetierung.....	11
1.4 Genehmigung von Teilen der Haushaltssatzung.....	11
1.4.1 Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen	12
1.4.2 Gesamtbetrag der Kredite	13
1.4.2.1 Kreditaufnahmegrenzen	13
1.4.2.2 Genehmigung der Kredite nach § 118 Abs. 4a LHO.....	14
1.4.3 Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite.....	16
1.4.4 Höhe der Steuersätze (Hebesätze).....	17
2 Haushaltslose Zeit, haushaltsbewirtschaftende Maßnahmen, Nachtragshaushalt.....	18
3 Haushaltsrechnung 2018.....	20
3.1 Einnahmen.....	20

3.1.1	Volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen.....	20
3.1.2	Steuern und steuerähnliche Abgaben.....	21
3.1.3	Innerbremischer Finanzausgleich	22
3.1.3.1	Finanzzuweisungen des Landes.....	22
3.1.3.2	Ausgabenerstattungen.....	23
3.1.3.3	Vergleich mit der Gemeinde Bremen.....	24
3.1.4	Nettokreditaufnahme.....	25
3.2	Ausgaben.....	26
3.2.1	Volkswirtschaftliche Gesamtausgaben.....	26
3.2.2	Zinsausgaben.....	26
3.2.3	Entwicklung der Ausgabearten.....	27
3.2.4	Laufende Rechnung.....	28
3.3	Kennzahlen zur Haushaltslage.....	28
3.3.1	Zins-Steuer-Quote.....	28
3.3.2	Schuldenstand	29
II	Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2018.....	31
1	Rechtliche Grundlagen und Verfahren.....	31
2	Zu einzelnen Punkten des Schlussberichts	32
2.1	Rücklagen	32
2.2	Jahresabschluss Seestadt Immobilien	33

III	Sonstige Anmerkungen	35
1	Haushaltssicherungskonzept	35
2	Schuldenbremse ab dem Jahr 2020	36
3	Stufenzuordnung nach dem TVöD	37

Anlagen

Anlage 1:	Wesentliche Daten aus Haushaltsplan und Haushaltssatzung (einschl. Nachtragshaushalt)	40
Anlage 2:	Haushaltsvolumen und Stellen	41
Anlage 3:	Senatsbeschluss vom 24. April 2018	42
Anlage 4:	Kreditaufnahmegrenzen	43
Anlage 5:	Wesentliche Daten aus der Haushaltsrechnung	44

Abkürzungsverzeichnis

Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
FZG	Gesetz über Finanzausweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven
LHO	Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
RPA	Rechnungsprüfungsamt
RPrO	Rechnungsprüfungsordnung
StVV	Stadtverordnetenversammlung
TVöD/VKA	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände)
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 2018 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 6. Februar 2020 (Redaktionsschluss) und dem Beschluss des Finanz- und Wirtschaftsausschusses vom 26. Mai 2020 hat die Gemeindeprüfung für ihren Bericht u. a. folgende Unterlagen zugrunde gelegt:
 - Haushaltssatzung und Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2018 der Stadt Bremerhaven einschließlich Anlagen sowie den Nachtragshaushalt 2018,
 - Finanz- und Investitionsplan 2016 - 2021,
 - Vorlagen für die Sitzung des Senats am 24. April 2018 (Genehmigung von Teilen der Haushaltssatzung 2018) sowie für die Sitzung am 27. November 2018 (Genehmigung Nachtragshaushalt 2018),

- Vorlagen und Protokolle für die Sitzungen des Finanz- u. Wirtschaftsausschusses,
 - Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2018.
- 4 Den Entwurf des Prüfungsergebnisses hat die Gemeindeprüfung mit Vertreterinnen und Vertretern der Stadtkämmerei erörtert.

2 Abwicklung des Haushaltsjahres 2017

- 5 Die abschließenden Unterlagen für das Haushaltsjahr 2017 gingen am 13. September 2019 bei der Gemeindeprüfung ein. Sie übersandte ihren Bericht über die überörtliche Gemeindeprüfung für das Jahr 2017 am 27. Dezember 2019 den beteiligten Gremien. Die Stadtverordnetenversammlung (StVV) entlastete nach § 70 VerfBrhv den Magistrat in ihrer 6. Sitzung der Wahlperiode 2019 bis 2023 am 9. Juni 2020 (s. Beschluss zu TOP 4.3).

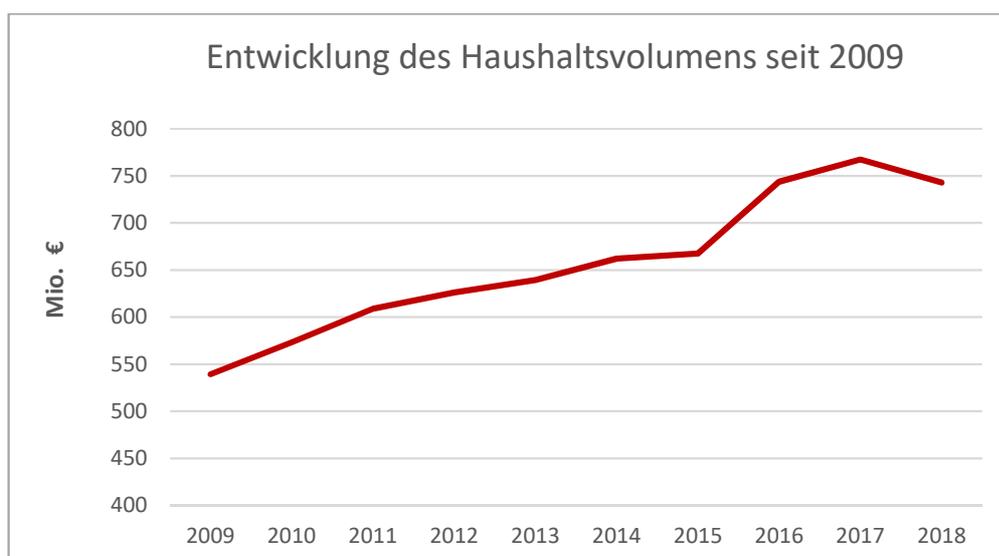
I Feststellungen zur Haushalts- und Finanzlage

1 Haushaltssatzung und Haushaltsplan des Haushaltsjahres 2018

- 6 Die folgenden Daten dienen dazu, die finanzielle Lage der Stadt Bremerhaven im Haushaltsjahr 2018 in wesentlichen Bereichen zu beschreiben und zu bewerten (s. auch Anlage 1). Die genannten Beträge sind der Haushaltssatzung und dem Haushaltsplan 2018 der Stadt Bremerhaven entnommen.

1.1 Haushaltsvolumen

- 7 Mit Beschluss vom 8. Februar 2017 stimmte der Magistrat dem Vorschlag der Stadtkämmerei zu, nach § 12 LHO für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 einen Doppelhaushalt getrennt nach Haushaltsjahren aufzustellen.
- 8 Die StVV beschloss die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2018 am 12. April 2018 (Brem.GBl. S. 93 ff.). Der Haushaltsplan wurde in Einnahme und Ausgabe auf 742.833.650 € festgestellt.
- 9 Die nachfolgende Zeitreihe zeigt die Entwicklung des Haushaltsvolumens der letzten zehn Jahre.



- 10** Das Haushaltsvolumen stieg in den letzten Jahren von rd. 539,4 Mio. € im Jahr 2009 auf rd. 742,8 Mio. € im Jahr 2018 und damit in den letzten zehn Jahren um rd. 37,7 %. Im Jahr 2018 reduzierte sich das veranschlagte Haushaltsvolumen erstmals. Es sank gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,2 % (im Übrigen s. Anlage 2).

1.2 Stellenplan

- 11** Die nachfolgende Tabelle zeigt die Verteilung der im Haushaltsplan 2018 ausgewiesenen Stellen.

Stellenvolumen nach Haushaltsplan 2018	
Stellen Beamtinnen/Beamte	1.853,531
Stellen Angestellte	2.117,589
Stellen Arbeiterinnen/Arbeiter	389,870
Stellen insgesamt	4.360,990

Auch das Stellenvolumen erhöhte sich in den letzten zehn Jahren von rd. 3.789 Stellen im Jahr 2009 auf rd. 4.361 Stellen im Jahr 2018 und damit um rd. 15,1 % (im Übrigen s. Anlage 2).

- 12** Der Stellenplan 2018 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 empfiehlt - 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.

1.3 Budgetierung

14 Aufgrund der Experimentierklauseln in § 6 der Haushaltssatzung 2018 i. V. m. § 7a LHO wird von der LHO und der Geschäftsordnung der StVV abgewichen. Die Experimentierklauseln mussten in die Haushaltssatzungen aufgenommen werden, um eine flächendeckende Zuschussbudgetierung einführen zu können. Folgende Modifikationen der LHO sind festzustellen:

- Kenntlichmachung der zweckgebundenen Einnahmen und der dazugehörenden Ausgaben (§ 17 Abs. 3 LHO). Es wurde auf entsprechende Haushaltsvermerke in den Haushaltsplänen verzichtet.
- Die Deckungsfähigkeiten wurden liberalisiert (§ 20 i. V. m. § 46 LHO). Die budgetverantwortlichen Ämter sind verpflichtet, den im Haushaltsplan ausgewiesenen Zuschuss bzw. Überschuss unter Berücksichtigung von Sollveränderungen und etwaiger Sperren 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 VerBrhV und § 51 Abs. 4 der Geschäftsordnung für die StVV) wurden zum Teil vom Finanz- und Wirtschaftsausschuss auf die Fachausschüsse der StVV übertragen.
- Die Veranschlagung anderer Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsvollzug sowie die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen (§ 38 Abs. 2 und 3 LHO) wurden auf die Fachausschüsse der StVV verlagert.

1.4 Genehmigung von Teilen der Haushaltssatzung

15 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 der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Für die Haushaltssatzung 2018 erteilte der Senat die erforderliche Genehmigung mit Beschluss vom 24. April 2018 (s. Anlage 3).

- 16** Der Senat beschloss, die Überschreitung der Defizitobergrenze in Bremerhaven im Jahr 2018 um 3,9 Mio. € 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. Der Senat stellte fest, dass eine rechnerische Einhaltung der Konsolidierungsaufgaben nur durch die Einstellung von globalen Minderausgaben und globalen Mehreinnahmen möglich gewesen sei.
- 17** Der Haushaltsentwurf für den Doppelhaushalt 2018/2019 hatte zunächst globale Minderausgaben vorgesehen, die aus Sicht der Finanzaufsicht bei der Senatorin für Finanzen für 2018 zu hoch veranschlagt und damit nicht zulässig waren.
- 18** Mit Beschluss der StVV vom 12. April 2018 wurde der Haushaltsplanentwurf geändert. Die globalen Minderausgaben wurden auf rd. 14,8 Mio. € und damit auf rd. 2 % des Haushaltsvolumens reduziert.

1.4.1 Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen

- 19** Verpflichtungsermächtigungen sind nach den Maßgaben der §§ 6 und 38 LHO zu veranschlagen. Im Haushaltsplan 2018 wurden die Verpflichtungsermächtigungen zunächst auf 21.484.760 € festgestellt. In den vorausgegangenen Haushaltsplänen hatte die Höhe der Verpflichtungsermächtigungen lediglich 2.000.000 € betragen.
- 20** Von den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen für das Jahr 2018 entfielen 10.000.000 € auf die Investitionsreserve. Weitere betragsmäßig bedeutsame Verpflichtungsermächtigungen wurden für den Investitionszuschuss an Seestadt Immobilien sowie den Ausbau der Cherbourger Straße veranschlagt.

1.4.2 Gesamtbetrag der Kredite

- 21** Der Gesamtbetrag der Darlehen, die zur Deckung von Ausgaben aufgenommen werden dürfen (Bruttokreditaufnahme), wurde nach § 4 Abs. 1 der Haushaltssatzung 2018 zunächst auf 70.552.360 € festgesetzt.
- 22** Die nachfolgende Tabelle zeigt die veranschlagte Bruttokreditaufnahme der letzten fünf Jahre, jeweils ohne Nachtragshaushalte.

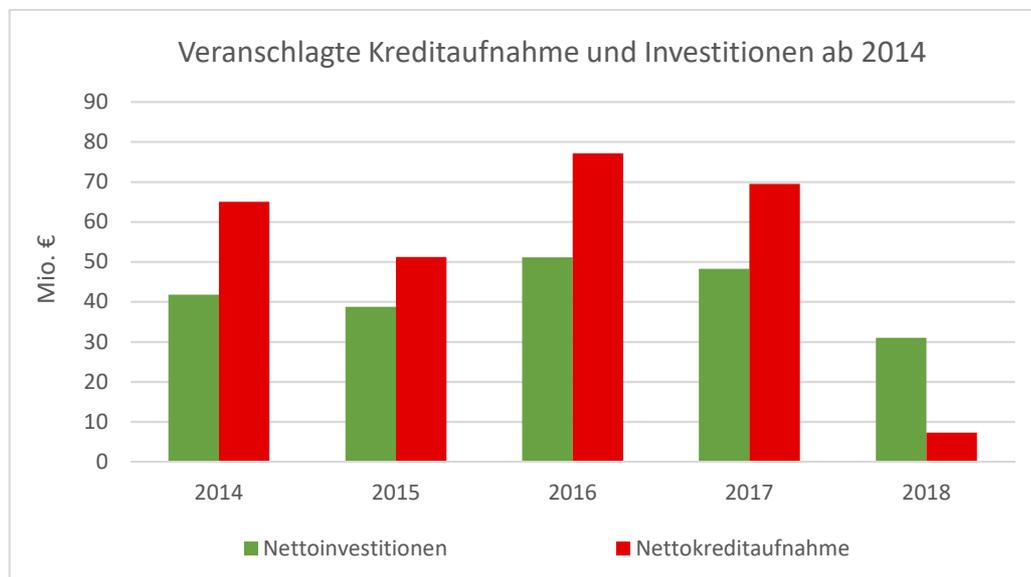
Veranschlagte Bruttokreditaufnahme ab 2014, in Mio. €, gerundet	
Jahr	Bruttokreditaufnahme
2014	105,3
2015	97,2
2016	124,9
2017	125,7
2018	70,6

- 23** Für die Höhe der Kreditaufnahme sah die Landeshaushaltsordnung Begrenzungen vor. Zum einen durften nach § 18 Abs. 1 LHO in der für das Haushaltsjahr 2018 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.
- 24** Die Vorschriften für die Kreditobergrenzen waren sowohl bei der Haushaltsaufstellung (Soll) als auch im Haushaltsverlauf (Ist) zu beachten.

1.4.2.1 Kreditaufnahmegrenzen

- 25** 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 gegenüber und zeigt die Entwicklung der letzten fünf Jahre.



- 26** Für das Jahr 2018 waren im Haushaltsplan Nettoinvestitionen in Höhe von rd. 31,0 Mio. € und eine Nettokreditaufnahme von rd. 7,3 Mio. € (ohne Nachtragshaushalt) veranschlagt. Die gesetzlich zulässige Grenze für die Aufnahme von Krediten wurde somit im Jahr 2018 im Vergleich der letzten Jahre erstmals unterschritten und zwar um rd. 23,8 Mio. € (im Übrigen s. Anlage 4).

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

- 27** Nach § 118 Abs. 4a LHO in der für das Haushaltsjahr 2018 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.

- 28** 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 2018. Zu Vergleichszwecken sind auch die Werte aus dem Jahr 2017 abgebildet.

Bereinigte volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen, in €		
	2018	2017
Gesamteinnahmen	742.833.650	767.368.160
abzügl. Einnahmen aus Krediten (Gruppe 325)	82.052.360	125.677.000
abzügl. Rücklagenentnahme (Gruppe 359)	-	-
abzügl. Verrechnungen (Gruppe 380, 381)	-	-
volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen	660.781.290	641.691.160
abzügl. Einnahmen aus Bremen (Gruppe 385)	477.137.090	457.048.270
bereinigte volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen	183.644.200	184.642.890

Bereinigte volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben, in €		
	2018	2017
Gesamtausgaben	742.833.650	767.368.160
abzügl. Tilgung (Gruppe 595)	63.270.840	56.177.550
abzügl. Zuführung an Rücklagen (Gruppe 919)	-	-
abzügl. Abdeckung von Fehlbeträgen (Gruppe 961)	-	-
abzügl. Verrechnungen (Gruppe 981)	-	-
volkswirtschaftliche Gesamtausgaben	679.562.810	711.190.610
abzügl. Ausgaben an Bremen (Gruppe 989)	7.852.480	7.466.980
bereinigte volkswirtschaftliche Gesamtausgaben	671.710.330	703.723.630

- 29** Die bereinigten volkswirtschaftlichen Einnahmen betragen im Jahr 2018 rd. 183,6 Mio. € und lagen damit nur knapp, nämlich um 0,5 %, unter dem Wert des Vorjahres von 184,6 Mio. €. Die bereinigten volkswirtschaftlichen Ausgaben sanken im gleichen Zeitraum stärker um 4,5 % von rd. 703,7 Mio. € um 32,0 Mio. € auf rd. 671,7 Mio. € im Jahr 2018. Die erste Voraussetzung des § 118 Abs. 4a LHO wurde demnach eingehalten.
- 30** 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 2018 und 2019 (ohne Nachtragshaushalt).

Über- bzw. Unterdeckung in der laufenden Rechnung, in Mio. €, gerundet		
	Ansatz 2019 lt. Finanzplan	Ansatz 2018 lt. Haushaltsplan
konsumtive Einnahmen	661,0	654,1
konsumtive Ausgaben	641,2	639,9
Über-/Unterdeckung	+ 19,8	+ 2,7

- 31** Für die laufende Rechnung der Jahre 2018 und 2019 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.

1.4.3 Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite

- 32** Kassenverstärkungskredite dürfen aufgenommen werden, um den Betrieb der Stadtkasse jederzeit zu gewährleisten. Der Höchstbetrag wurde in der Haushaltssatzung 2018 auf 90.000.000 € festgesetzt.
- 33** Die Stadtkasse überschritt im Haushaltsvollzug des Jahres 2018 den in den Haushaltssatzungen festgesetzten Kreditrahmen, auch unter Berücksichtigung der Kontokorrentkredite, nicht.

1.4.4 Höhe der Steuersätze (Hebesätze)

- 34 Die Hebesätze für die Gemeindesteuern wurden für das Haushaltsjahr 2018 wie folgt festgesetzt.

Hebesätze Haushaltsjahr 2018	
Grundsteuer A	250 %
Grundsteuer B	645 %
Gewerbsteuer	460 %

- 35 Damit liegen die Hebesätze weiter auf dem Niveau des Vorjahres. Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der Hebesätze für die Jahre seit 2014 im Vergleich zur Stadtgemeinde Bremen.

Entwicklung der Hebesätze 2014-2018						
	Stadtgemeinde Bremerhaven			Stadtgemeinde Bremen		
	2018	2016 - 2017	2014 - 2015	2018	2016 - 2017	2014 - 2015
Grundsteuer A	250 %	250 %	220 %	250 %	250 %	250 %
Grundsteuer B	645 %	645 %	530 %	695 %	695 %	580 %
Gewerbsteuer	460 %	460 %	435 %	470 %	460 %	460 %

- 36 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 hatte die Stadt Bremen weiterhin einen höheren Hebesatz.

Im Jahr 2018 hatte die Stadt Bremerhaven bei der Gewerbesteuer und bei der Grundsteuer B einen geringeren Hebesatz als Bremen. Bei der Grundsteuer B betrug er 645 % (Bremen 695 %) und bei der Gewerbesteuer 460 % (Bremen 470 %).

2 Haushaltslose Zeit, haushaltsbewirtschaftende Maßnahmen, Nachtragshaushalt

- 37** Die StVV beschloss in ihrer Sitzung am 14. Dezember 2017 die Haushalte für die Haushaltsjahre 2018 und 2019. Veranschlagt waren darin für das Jahr 2018 globale Minderausgaben von mehr als 2 % des Haushaltsvolumens.
- 38** Zuvor war der Stadtkämmerei am 17. Oktober 2017 ein Schreiben der Senatorin für Finanzen vom 29. September 2017 zugegangen, in dem die Finanzaufsicht darauf hingewiesen hatte, dass nur eine im Haushaltsvollzug aufzulösende globale Minderausgabe in Höhe von 1 bis 2 % des Haushaltsvolumens zulässig sei (s. Tz. 17). Die Finanzaufsicht hatte darum gebeten, diese auf ein akzeptables Maß zu beschränken. Ansonsten bestünde das Risiko, dass durch die Nichteinhaltung der Sanierungsvorgaben das Konsolidierungsziel verfehlt und Konsolidierungshilfen nicht ausgezahlt würden.
- 39** Der Antrag für die notwendige Genehmigung durch den Senat der Freien Hansestadt Bremen wurde am 15. Dezember 2017 an die Senatorin für Finanzen gerichtet. Am 1. Februar 2018 fand ein Gespräch statt, in dem das Finanzressort seine Auffassung betonte, die globalen Konsolidierungsminderausgaben dürften maximal 2 % des Haushaltsvolumens betragen. Der Magistrat beschloss daraufhin am 28. Februar 2018 Haushaltsveränderungen, um die Vorgaben der Finanzaufsicht einzuhalten und übermittelte sie an die Senatorin für Finanzen. Es wurde davon ausgegangen, erst voraussichtlich im Mai 2018 sei das Genehmigungsverfahren abgeschlossen und der Haushalt 2018 rechtskräftig.
- 40** Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung beschloss der Magistrat deshalb am 21. März 2018 Verwaltungsvorschriften zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung und stellte damit eine einheitliche Handhabung durch die Verwaltung während der haushaltslosen Zeit sicher.

- 41** Am 12. April 2018 beschloss die StVV aufgrund einer Vorlage vom 12. März 2018 die Änderung des Haushaltsplanentwurfs 2018/2019 und damit u. a. die Reduzierung der globalen Konsolidierungsminderausgaben auf 2 % des Haushaltsvolumens. Die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2018 genehmigte der Senat schließlich am 24. April 2018. Sie wurde am 26. April 2018 im BremGBI. veröffentlicht. Damit endete die haushaltslose Zeit.
- 42** Die Abstimmungsprozesse zwischen Bremen und Bremerhaven haben die Haushaltsaufstellung um etwa vier Monate verzögert. Die Gemeindeprüfung empfiehlt, eine haushaltslose Zeit möglichst zu vermeiden und zukünftig die Position der Finanzaufsicht bereits frühzeitig zu berücksichtigen.
- 43** Am 1. November 2018 beschloss die StVV einen Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 2018. Erhöht wurden die Verpflichtungsermächtigungen (s. Tz. 19) von 21.484.760 € auf 30.984.760 € sowie die Bruttokreditaufnahme (s. Tz. 21) von 70.552.360 € auf 82.052.360 € (§ 1 Abs. 1 S. 1 und § 4 Abs. 1 S. 1 der Haushaltssatzung). Der Senat genehmigte die Nachtragshaushaltssatzung am 27. November 2018. Sie wurde am 4. Dezember 2018 veröffentlicht (Brem.GBI. S. 467).
- 44** Begründet wurde die Erhöhung der Verpflichtungsermächtigungen damit, dass sonst die kurzfristige Handlungsfähigkeit Bremerhavens nicht sichergestellt sei. Eine Inanspruchnahme erfolge nur auf der Grundlage von Vorlagen und Beschlüssen des Magistrats und des Finanz- und Wirtschaftsausschusses. Die zusätzlichen Kreditaufnahmen seien dafür vorgesehen, die erwarteten Mindereinnahmen bei den Steuern und Schlüsselzuweisungen zu kompensieren und entsprechend der hierfür maßgeblichen Regularien zu begrenzen.

3 Haushaltsrechnung 2018

45 Die folgenden Daten dienen dazu, die Haushaltsentwicklung der Stadt Bremerhaven im Haushaltsjahr 2018 in wesentlichen Bereichen zu beschreiben und zu bewerten (s. auch Anlage 5). Die genannten Beträge sind der Haushaltsrechnung 2018 der Stadt Bremerhaven entnommen.

3.1 Einnahmen

3.1.1 Volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen

46 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Höhe der volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen nach dem Ist des Haushaltsjahres 2018. Zu Vergleichszwecken sind auch die Werte aus dem Jahr 2017 abgebildet.

Berechnung der volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen, in €		
	2018	2017
Gesamteinnahmen	751.656.157,42	763.495.730,64
abzügl. Einnahmen aus Krediten (Gruppe 325)	82.000.000,00	102.300.000,00
abzügl. Rücklagenentnahme (Gruppe 359)	4.016.453,86	8.103.798,79
abzügl. Verrechnungen (Gruppe 380, 381)	396.247,30	155.740,36
volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen	665.243.456,26	652.936.191,49

47 Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich die volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen des Jahres 2018 um rd. 1,9 %. Sie betragen rd. 665,2 Mio. € und stiegen gegenüber dem Vorjahr um rd. 12,3 Mio. €.

3.1.2 Steuern und steuerähnliche Abgaben

- 48 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	2018	2017	2016	2015	2014
Gemeindeanteil LSt und veranlagte ESt	36.760,3	33.069,5	32.102,1	30.488,1	29.992,2
Grundsteuer A	29,1	25,4	24,2	25,1	71,0
Grundsteuer B	31.229,1	31.608,2	31.154,8	25.566,2	24.834,3
Gewerbsteuer	45.648,6	58.063,0	55.563,3	49.427,7	49.156,4
Gemeindeanteil USt	11.549,8	8.494,0	6.875,2	6.112,6	5.329,9
Gewerbsteuerumlage	-6.777,8	-8.646,3	- 8.334,5	- 7.840,3	- 7.797,2
Gemeindeanteil Abgeltungssteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	951,2	918,1	1.054,3	1.010,8	1.027,0
Vergnügungssteuern	4.372,1	4.221,1	3.981,7	3.895,6	3.414,2
Hundsteuer	384,3	380,3	361,3	350,4	348,1
Sonstige Gemeindesteuern	719,8	553,2	484,7	448,5	400,3
Gesamt (gerundet)	124.866,6	128.686,4	123.267,1	109.484,8	106.776,2

- 49 Im Haushaltsjahr 2018 sanken die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben auf rd. 124,9 Mio. €. Das entspricht gegenüber dem Vorjahr einem Rückgang um rd. 3,0 %. Den Haushaltsanschlag von rd. 123,4 Mio. € überschritten sie nur leicht. Die höchsten Einnahmen wurden mit dem Gemeindeanteil für Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer, mit der Gewerbesteuer sowie mit der Grundsteuer B erzielt.

3.1.3 Innerbremischer Finanzausgleich

3.1.3.1 Finanzausweisungen des Landes

- 50** 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.
- 51** Die nachfolgende Tabelle zeigt die Finanzausweisungen des Landes an Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2018. Zu Vergleichszwecken sind auch die Werte aus dem Jahr 2017 abgebildet.

Finanzausweisungen an Bremerhaven, in €		
	2018	2017
Schlüsselzuweisungen	107.274.714,71	101.842.206,56
Ergänzungszuweisungen	36.100.000,00	36.100.000,00
Zwischensumme	143.374.714,71	137.942.206,56
Konsolidierungshilfen	31.109.220,00	31.109.220,00
Strukturhilfen	12.900.000,00	12.900.000,00
Gesamtsumme	187.383.934,71	181.951.426,56

- 52** Der Gesamtbetrag der vom Land Bremen nach dem FZG an Bremerhaven geleisteten Finanzausweisungen stieg im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr um rd. 5,4 Mio. € auf rd. 187,4 Mio. €. Demgegenüber war er von 2016 auf 2017 noch um rd. 4,6 Mio. € auf rd. 182,0 Mio. € gesunken.
- 53** Wegen der erheblichen Veränderungen der Rahmenbedingungen durch die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 wurde auch der kommunale Finanzausgleich grundlegend neugestaltet (Gesetz über die

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

- 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.

- 54** Ein weiterer Baustein der Neugestaltung ist die Entschuldung der Stadtgemeinden Bremerhaven und Bremen. Diese Möglichkeit ist neu in § 6 FZG geregelt. Senat und Magistrat Bremerhaven schlossen im November 2019 eine Verwaltungsvereinbarung, mit der das Land Bremen sich verpflichtete, rd. 1,7 Mrd. € Schulden der Stadtgemeinde Bremerhaven zum 1. Januar 2020 zu übernehmen.

3.1.3.2 Ausgabenerstattungen

- 55** Das Schulwesen hat das Land Bremen im Gegensatz zu anderen Ländern 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.
- 56** Auch Polizeiaufgaben sind in den kommunalen Zuständigkeitsbereich Bremerhavens übertragen worden. In Bremerhaven wird der Polizeivollzugsdienst durch die Ortspolizeibehörde wahrgenommen. Das Land erstattet auch hier Bremerhaven die Sach- und Personalausgaben nach Gegenrechnung bestimmter personalbezogener Einnahmen.
- 57** Die nachfolgende Tabelle zeigt die Ausgabenerstattungen des Landes an Bremerhaven nach dem FZG für das Haushaltsjahr 2018. Zu Vergleichszwecken sind auch die Werte für das Jahr 2017 abgebildet.

Ausgabenerstattungen für Polizei und Lehrpersonal, in €		
Zweckzuweisung	2018	2017
Personalkosten Polizei	39.553.582,00	38.937.828,80
Sachkosten Polizei	2.075.000,00	2.062.000,00
Investitionen Polizei	536.000,00	536.000,00
Personalkosten Lehrkräfte	116.885.222,00	111.146.000,00
Summe	159.049.804,00	152.681.828,80

- 58** Im Jahr 2018 erstattete das Land der Stadtgemeinde Bremerhaven für Lehrpersonal rd. 116,9 Mio. €. Das waren rd. 5,7 Mio. € und damit rd. 5,2 % mehr als ein Jahr zuvor. Die Höhe der Kostenerstattung für das Personal der Polizei wuchs von rd. 38,9 Mio. € für das Jahr 2017 auf nunmehr rd. 39,6 Mio. € für das Jahr 2018. Damit stieg sie nur gering um rd. 1,5 %.

3.1.3.3 Vergleich mit der Gemeinde Bremen

- 59** 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 2018. Außerdem wird der jeweilige Anteil der Landeszahlungen an den volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen ausgewiesen.

Zahlungen des Landes an die Gemeinden im Haushaltsjahr 2018 in €, gerundet		
	Bremerhaven	Bremen
Finanzaufweisungen nach FZG	187.383.935	679.300.717
Ausgabenerstattung Lehrkräfte	116.885.222	483.784.300
volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen	665.243.456	3.024.646.045
Anteil der Finanzaufweisungen an den volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen	28,2%	22,5%
Anteil Ausgabenerstattung Lehrkräfte an den volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen	17,6%	16,0%

- 60** Der Anteil der Finanzaufweisungen nach dem FZG an den volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen lag für die Stadtgemeinde Bremerhaven mit 28,2 % höher als für die Stadtgemeinde Bremen mit 22,5 %. Die Ausgabenerstattung für Lehrkräfte hatte für Bremerhaven einen Anteil von 17,6 % und für Bremen von 16,0 % an den volkswirtschaftlichen Einnahmen.
- 61** 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

- 62** 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 2017 abgebildet.

Nettokreditaufnahme im Soll und Ist, in Mio. €, gerundet		
	2018	2017
tatsächliche Nettokreditaufnahme	20,1	47,3
veranschlagte Nettokreditaufnahme	18,8	69,5
Differenz	1,3	- 22,2

- 63** Im Haushaltsjahr 2018 betrug die tatsächliche Nettokreditaufnahme rd. 20,1 Mio. €. Damit lag sie erheblich unter der des Vorjahres mit rd. 47,3 Mio. €.

3.2 Ausgaben

3.2.1 Volkswirtschaftliche Gesamtausgaben

- 64 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Höhe der volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben nach dem Ist des Haushaltsjahres 2018. Zu Vergleichszwecken sind auch die Werte aus dem Jahr 2017 abgebildet.

Berechnung der volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben, in €		
	2018	2017
Gesamtausgaben	751.656.157,42	763.495.730,64
abzüglich Tilgungsausgaben (Obergruppe 59)	61.928.418,22	55.010.003,58
abzüglich Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke (Obergruppe 91)	8.105.637,13	16.458.770,67
abzüglich Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen (Obergruppe 96)	-	-
abzüglich Verrechnungen (Gruppe 980, 981)	396.247,30	155.740,36
volkswirtschaftliche Gesamtausgaben	681.225.854,77	691.871.216,03

- 65 Gegenüber dem Vorjahr sanken die volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben des Jahres 2018 um rd. 1,5 % auf rd. 681,2 Mio. €.

3.2.2 Zinsausgaben

- 66 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zinsausgaben der Stadt Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2018. Zu Vergleichszwecken sind auch die Werte aus dem Jahr 2017 abgebildet.

Zinsausgaben, in €		
	2018	2017
Zinsausgaben für Kreditmarktmittel	47.565.542,50	48.765.577,21
Sonstige Zinsausgaben	3.187.382,47	3.506.049,79
Summe	50.752.924,97	52.271.627,00

- 67** Die von der Stadtgemeinde Bremerhaven zu zahlenden Zinsen sanken im Jahr 2018 gegenüber dem Jahr 2017 um rd. 1,5 Mio. € auf rd. 50,8 Mio. €.

3.2.3 Entwicklung der Ausgabearten

- 68** Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Ist-Ausgaben (Hauptgruppen 4 bis 8) in den letzten fünf Jahren entwickelten.

Ausgaben der Hauptgruppen 4 bis 8, in Mio. €, gerundet					
Hauptgruppe	2018	2017	2016	2015	2014
Personalausgaben	308,7	293,6	284,1	271,7	259,7
sächliche Verwaltungsausgaben	145,2	140,7	134,9	134,9	125,3
Ausgaben für Zuweisungen, Zuschüsse	244,2	249,9	254,7	237,4	231,7
Baumaßnahmen	9,8	12,5	8,0	16,8	19,8
sonstige Investitions- maßnahmen	27,2	43,0	48,5	34,2	89,7
Summe	735,1	739,7	730,2	695,0	726,2

- 69** Die Ausgaben sanken im Jahr 2018 gegenüber 2017 um rd. 4,6 Mio. € auf rd. 735,1 Mio. €, nachdem sie 2017 gegenüber 2016 noch um rd. 9,5 Mio. € gestiegen waren. In den einzelnen Hauptgruppen entwickelten sich die Ist-Ausgaben in den letzten fünf Jahren wie folgt:

- Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben stieg seit 2014 von rd. 35,8 % auf rd. 42,0 %. Die Personalausgaben wuchsen im Fünfjahreszeitraum von rd. 259,7 Mio. € auf rd. 308,7 Mio. € im Jahr 2018. Dabei war der Anstieg gegenüber dem Vorjahr um rd. 5,1 % bzw. rd. 15,1 Mio. € erheblich. Der Bestand der im Stellenplan ausgewiesenen Stellen stieg von rd. 3.944 im Jahr 2014 um rd. 417 Stellen auf rd. 4.361 im Jahr 2018 (s. Anlage 2).
- Die sächlichen Verwaltungsausgaben erhöhten sich von rd. 125,3 Mio. € (2014) auf rd. 145,2 Mio. € (2018).
- Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse entwickelten sich von rd. 231,7 Mio. € (2014) auf rd. 244,2 Mio. € (2018). Sie stellten den zweitgrößten Ausgabenblock dar.

- Die Ausgaben für Baumaßnahmen sanken von rd. 19,8 Mio. € (2014) auf rd. 9,8 Mio. € (2018).
- Die sonstigen Investitionsausgaben lagen mit rd. 27,2 Mio. € im Jahr 2018 deutlich unter denjenigen des Jahres 2014 (rd. 89,7 Mio. €).

3.2.4 Laufende Rechnung

70 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					
	2018	2017	2016	2015	2014
Einnahmen	649,8	636,4	629,5	594,1	559,2
Ausgaben	639,0	631,9	629,0	601,4	581,1
Gewinn/Verlust	+ 10,8	+ 4,5	+ 0,5	- 7,3	- 21,9

71 Das Betriebsergebnis für das Jahr 2018 war - wie bereits in den beiden Vorjahren - positiv. Von 1995 - 2015 hatte die Stadt Bremerhaven durchgehend Verluste erwirtschaftet.

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 %
2013	54,3	99,5	120,2	54,6	24,7
2014	55,4	106,8	124,7	51,9	23,9
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

- 73** Die Zins-Steuer-Quote lag im Jahr 2018 bei rd. 40,7 % und hat sich gegenüber dem Vorjahr kaum verändert (2017 rd. 40,6 %). Unter Berücksichtigung der nach dem FZG zufließenden Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen ergibt sich ein niedrigerer Wert. Bei dieser Berechnungsmethode lag die Quote im Jahr 2018 bei rd. 18,9 % (2017 rd. 19,6 %).

3.3.2 Schuldenstand

- 74** Die nachfolgende Tabelle zeigt den Schuldenstand der Stadt Bremerhaven jeweils am 31. Dezember der Jahre 2014 bis 2018.

Entwicklung des Schuldenstands der Stadt Bremerhaven, in Mio. €, gerundet	
Schuldenstand	
Schuldenstand am 31.12.2014	1.454,0
+ Kreditaufnahmen 2015	97,2
- Tilgungszahlungen 2015	46,1
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

- 75** Der Schuldenstand der Stadt Bremerhaven hat sich im Jahr 2018 weiter erhöht: Ausgehend vom Jahr 2014 stieg der Schuldenstand um rd. 173,2 Mio. € auf rd. 1.627,2 Mio. € zum 31. Dezember 2018.

II Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2018

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 25. März 2020 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- u. Wirtschaftsausschuss befasste sich am 26. Mai 2020 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 29. Mai 2020 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 2018 verweist - wie in den Vorjahren - zur Bildung von Rücklagen und 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 den Tz. 179 - 250 über die Entwicklung der verschiedenen Rücklagen.
- 82** In den letzten Jahren erhöhte sich der Rücklagenbestand stetig. Von rd. 31,3 Mio. € am Ende des Jahres 2014 stiegen die Rücklagen um rd. 48,6 % auf rd. 46,5 Mio. € am Ende des Jahres 2018.
- 83** Insgesamt erhöhten sich die Rücklagen im Jahr 2018 um rd. 3,3 Mio. €. Allein der kapitelbezogenen Rücklage wurden beim Abschluss des Haushaltsjahres 2018 Mittel in Höhe von rd. 2,4 Mio. € zugeführt. Die größten Veränderungen hat es in den Kapiteln 6651 (Amt für Straßen- und Brückenbau) sowie 6782 (Referat für Wirtschaft) gegeben. Ursächlich sind im Wesentlichen die voraussichtlich in den Jahren 2020 - 2022 abzufinanzierende Verpflichtungsermächtigung für den Ausbau der Cherbourger Straße sowie die anteilige Finanzierung der Herrichtung und Erschließung des Gewerbe- und Industriegebiets Luneplate.

- 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 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.

2.2 Jahresabschluss Seestadt Immobilien

- 85** Das RPA berichtete in den Tz. 280 - 350 des Schlussberichts 2018 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.
- 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 2018 von Seestadt Immobilien wies einen Jahresfehlbetrag von rd. 6,4 Mio. € aus. Bereits in den Vorjahren hatten sich für den Wirtschaftsbetrieb jeweils Fehlbeträge von rd. 3,0 bzw. rd. 2,0 Mio. € ergeben. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag erhöhte sich im Jahr 2018 auf rd. 10,3 Mio. € und verdreifachte sich damit gegenüber dem Vorjahr fast. Das RPA führte im Schlussbericht aus, die allgemeinen Kostensteigerungen könnten aktuell 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 mittlerweile 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 sollen.
- 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.

III Sonstige Anmerkungen

1 Haushaltssicherungskonzept

- 90** Magistrat und StVV beschlossen zum Ende des Haushaltsjahres 2016 die Umsetzung eines Haushaltssicherungskonzepts 2016 mit 35 Maßnahmen. Ein eigenständiges Konzept für das Haushaltsjahr 2017 gab es nicht. Vielmehr konnten die Effekte des alten Haushaltssicherungskonzepts für das Jahr 2017 dem Sanierungsbericht der Freien Hansestadt Bremen vom April 2018 an den Stabilitätsrat entnommen werden.
- 91** Maßnahmen dieses Haushaltssicherungskonzepts wurden auch im Eckwerte-Entwurf für die Haushaltsaufstellung 2018/2019 berücksichtigt. So wurden z. B. die Haushaltsansätze ab 2018 grundsätzlich auf der Basis der Ansätze für 2017 fortgeschrieben. Außerdem war dem Eckwerte-Entwurf eine Übersicht zum Stand der Umsetzung des Haushaltssicherungskonzepts 2016 beigelegt.
- 92** Bei der Genehmigung der Haushaltssatzungen für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 forderte der Senat die Stadt Bremerhaven auf - wie schon bei den vorangegangenen Haushaltsaufstellungen - darzustellen, mit welchen Maßnahmen die Eigenbeiträge der Stadt zur Einhaltung der Defizitobergrenze ab 2018 sichergestellt würden. Außerdem wurde die Stadt Bremerhaven gebeten, bis zur Jahresmitte des jeweiligen Haushaltsjahres darzustellen, wie die globalen Minderausgaben im Haushaltsvollzug aufgelöst werden sollten (s. Anlage 3).
- 93** Im Controlling-Bericht Finanzen Juni 2018 ging die Stadtkämmerei für den laufenden Haushalt des Jahres 2018 von Haushaltsrisiken in Höhe von rd. 17,1 Mio. € (einschließlich der globalen Minderausgaben) aus, im Oktober-Bericht erhöhte sich die Prognose auf rd. 29,2 Mio. €. Es wurden jeweils Ausgleichsmaßnahmen in gleicher Höhe vorgeschlagen, u. a. durch Kürzung der Personal- und Sachkostenzuschüsse an den Eigenbetrieb Seestadt Immobilien.

- 94** Die Gemeindeprüfung hält es für geboten, dass die Stadtgemeinde Bremerhaven auch bei künftigen Verfahren zur Aufstellung der Haushalte darstellt, mit welchen Maßnahmen ein mögliches Haushaltsdefizit verringert werden kann. Entlastende Effekte im Haushaltsvollzug lassen sich insbesondere durch frühzeitige haushaltsbewirtschaftende Maßnahmen erreichen. Die Gemeindeprüfung empfiehlt den Prozess der Aufgabenkritik zu verstetigen, um so weitere Bereiche identifizieren zu können, die haushaltsentlastende Effekte erwarten lassen.

2 Schuldenbremse ab dem Jahr 2020

- 95** Am 30. Januar 2015 wurde mit Art. 131a LV die sog. Schuldenbremse (Beschränkung der strukturellen Nettoneuverschuldung) in die Landesverfassung aufgenommen. Danach sind Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Nach Art. 131b LV kann für die Haushaltsjahre bis zum 31. Dezember 2019 im Rahmen der Konsolidierungsverpflichtung von Art. 131a Abs. 1 LV abgewichen werden.
- 96** Für die nähere Ausgestaltung der Verfassungsbestimmungen nach Art. 131a Abs. 6 LV wurde im Mai 2019 das „Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung - Ausführung des Artikels 131a der Landesverfassung“ beschlossen (Brem.GBl. S. 355 ff.). Es ändert und ergänzt die bisherigen Regelungen in § 18 LHO mit Wirkung zum 1. Januar 2020. Ab diesem Zeitpunkt richtet sich nach dem geänderten § 18 Abs. 1 LHO die Planung und der Vollzug des Haushalts an der sog. strukturellen Nettokreditaufnahme als neu eingeführter Steuerungsgröße aus. Die neue Norm des § 18d LHO verpflichtet ab dem Haushaltsjahr 2020 - ähnlich wie § 18a der bisher geltenden LHO-Fassung - das Land und die beiden Stadtgemeinden, die Sanierungsverpflichtungen einzuhalten.
- 97** Näheres wurde durch die Verwaltungsvereinbarung zur Entschuldung der Gemeinden (s. Tz. 54) geregelt. Nach dieser Vereinbarung stellt die Entschuldung ein Äquivalent für den Anspruch der Gemeinden auf Beteiligung

an den Entlastungswirkungen der Sanierungshilfen bzw. für eine Weiterleitung der Sanierungshilfen dar. Aufgrund dieser Äquivalenzfunktion steht fest, dass die drei Gebietskörperschaften die Verpflichtungen aus dem Sanierungshilfegesetz gemeinsam zu tragen haben. Bei Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen sind auch die Folgen gemeinsam zu tragen.

- 98** Mittlerweile wurde auch die Regelung zur Kreditgenehmigung (s. Tz. 23) mit dem Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung vom 14. Juli 2020 (Brem.GBl. S. 617 ff.) modifiziert. Künftig soll die Aufsichtsbehörde den Haushalt nur genehmigen, wenn die landesverfassungsrechtlichen Vorgaben zur Schuldenbegrenzung eingehalten werden. Außerdem soll nach dem neu eingefügten Absatz 4b des § 118 LHO ein Haushaltssicherungskonzept erstellt werden, wenn der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann. Die Gemeindeprüfung begrüßt diese Änderung.

3 Stufenzuordnung nach dem TVöD

- 99** Der Magistrat beschloss in seiner Sitzung am 27. Februar 2019, dass künftig bei Neueinstellungen sowie bei Ankündigung einer bevorstehenden Kündigung besondere Regelungen für die Stufenzuordnung gelten sollten. Die Entscheidungskompetenzen zur Vornahme von Stufenzuordnungen wurden erweitert, um den Personalbedarf zu decken und qualifiziertes Personal zu binden. Begründet wurde dies mit der Annahme besserer Verdienstmöglichkeiten der Beschäftigten bei anderen Arbeitgebern.
- 100** Generell ermöglichen die Regelungen des TVöD/VKA bei Neueinstellungen zur Deckung des Personalbedarfs Zeiten einer vorherigen beruflichen Tätigkeit ganz oder teilweise für die Stufenzuordnung zu berücksichtigen, vorausgesetzt diese frühere Tätigkeit ist für die vorgesehene Tätigkeit förderlich. Regelungen für eine höhere Stufenzuordnung zur Bindung von qualifizierten Fachkräften sieht der TVöD/VKA nicht vor. Dies gibt es nur im TV-L. Die Gemeindeprüfung empfiehlt dringend, nach dem Gebot von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Regelungen außerhalb der tariflichen Vereinbarungen zu vermeiden.

- 101** Der Rechnungshof Bremen prüfte zuletzt im Jahr 2012 tarifliche Stufenzuordnungen (s. Jahresbericht 2012 - Land -, Tz. 176 ff.). Damals gab es auch in Bremen Fälle, in denen die Zuerkennung einer höheren Stufe aus Gründen der Deckung eines Personalbedarfs erfolgte. Der Rechnungshof hat empfohlen, klarzustellen, dass eine Einstellung zur Deckung des Personalbedarfs nur in zwingenden Fällen zulässig ist und deshalb restriktiv, auf Ausnahmen beschränkt zu handhaben ist. Außerdem ist eine solche Entscheidung ausreichend zu dokumentieren und nachvollziehbar darzulegen, dass nur mit einer höheren Stufenzuordnung die Stelle mit einer geeigneten Bewerberin bzw. einem geeigneten Bewerber besetzt werden könne.
- 102** Die Gemeindeprüfung schließt sich diesen Empfehlungen an. Die engen Voraussetzungen der tarifvertraglichen Regelungen sind unbedingt einzuhalten, um die Haushalte nicht unnötig zu belasten.

Die überörtliche Prüfung für das Haushaltsjahr 2018 ist damit beendet.

Die Präsidentin des Rechnungshofs

- Gemeindeprüfung -



Bremen, 12. August 2020

Sokol

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

Haushaltsjahr 2018 (Soll)		
	2018	Vorjahr
Haushaltsvolumen	742.833.650 €	767.368.160 €
Verpflichtungsermächtigungen	30.984.760 € *)	2.000.000 €
Bruttokreditaufnahme (§ 4 Abs. 1 Haushaltssatzung)	82.052.360 € *)	125.677.000 €
Nettokreditaufnahme (Bruttokreditaufnahme abzüglich veranschlagter Tilgungen)	18.781.520 €	69.499.450 €
Bruttoinvestitionen	48.841.940 €	64.305.980 €
Investitionszuschüsse	17.806.600 €	16.037.400 €
Nettoinvestitionen (= Kredithöchstgrenze nach § 18 Abs. 1 LHO)	31.035.340 €	48.268.580 €
Unterschreitung der gesetzl. Höchstgrenze der Nettokreditaufnahme	12.253.820 €	21.230.870 €
Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite	90.000.000 €	90.000.000 €
volkswirtschaftliche Gesamtausgaben	679.562.810 €	711.190.610 €
volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen	660.781.290 €	641.691.160 €
Einnahmen der laufenden Rechnung	642.574.690 €	625.653.760 €
Ausgaben der laufenden Rechnung	639.891.250 €	630.955.760 €
Über-/Unterdeckung	2.683.440 €	- 5.302.000 €
Stellen gemäß Stellenplan:	4.360,990	4.305,044
davon Beamtinnen und Beamte	1.853,531	1.874,981
davon Angestellte	2.117,589	2.030,886
davon Arbeiterinnen und Arbeiter	389,870	399,177
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 %
2009	539.383.280	0,4	3.788,859	-
2010	573.302.470	6,3	3.850,622	1,6
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	-
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

*) 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. €) nicht als Verstoß gegen die innerbremischen Sanierungsaufgaben 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 gestrichen wird.“

Anlage 4: Kreditaufnahmegrenzen

Entwicklung der Kreditaufnahmegrenzen, in Mio. €, gerundet					
Jahr	Brutto- investitionen *)	Netto- investitionen *)	Nettokredit- aufnahme *)	Überschrei- tung Brutto- investitionen	Überschreitung Netto- investitionen
2009	68,6	58,6	86,6	18,0	28,0
2010	72,1	60,1	109,9	37,8	49,8
2011	42,4	29,8	106,0	63,6	76,2
2012	54,3	38,9	81,9	27,6	43,0
2013	60,9	45,3	80,8	19,9	35,5
2014	54,2	41,8	65,0	10,8	23,2
2015	50,4	38,7	51,2	0,8	12,5
2016	65,4	51,1	77,2	11,8	26,1
2017	64,3	48,3	69,5	5,2	21,2
2018	48,8	31,0	7,3	- 41,6	- 23,8

*) Haushaltsansätze ohne Nachtragshaushalte

Anlage 5: Wesentliche Daten aus der Haushaltsrechnung

Haushaltsjahr 2018 (Ist), in €		
	2018	Vorjahr
Einnahmen		
volkswirtschaftliche Gesamteinnahmen	665.243.456,26	652.936.191,49
Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	124.866.588,20	128.686.403,81
Finanzzuweisungen nach dem FZG	143.374.714,71	137.942.206,56
davon Schlüsselzuweisungen	107.274.714,71	101.842.206,56
davon Ausgleichszuweisungen	-	-
davon Ergänzungszuweisungen	36.100.000,00	36.100.000,00
Zweckzuweisungen (Polizei, Schulen)	159.049.804,00	152.681.828,80
Konsolidierungshilfen	31.109.220,00	31.109.220,00
Strukturhilfen	12.900.000,00	12.900.000,00
Nettokreditaufnahme	20.071.581,78	47.289.996,42
Ausgaben		
volkswirtschaftliche Gesamtausgaben	681.225.854,77	691.871.216,03
Zinsausgaben	50.752.924,97	52.271.627,00
Schuldenstand		
Schuldenstand am 31. Dezember	1.627.169.420,64	1.607.097.838,86