

Vorlage für die Sitzung des Senats am 12. August 2025

**Entscheidung über die Genehmigung der Haushaltssatzung
der Stadtgemeinde Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2025**

A. Problem

Der Magistrat der Stadt Bremerhaven hat mit Anschreiben an den Senator für Finanzen vom 27. Juni 2025 (Eingang 30. Juni 2025) die Genehmigung der Haushaltssatzung 2025 der Stadtgemeinde Bremerhaven beantragt. Der Satzungsentwurf ist am 26. Juni 2025 von der Stadtverordnetenversammlung Bremerhavens beraten und beschlossen worden.

Nach § 118 Abs. 4 Nr. 1 der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (Landeshaushaltsordnung – LHO) bedarf die Haushaltssatzung der Stadt Bremerhaven der Genehmigung der Aufsichtsbehörde hinsichtlich

- des Gesamtbetrages der Verpflichtungsermächtigungen,
- des Gesamtbetrages der Kredite,
- des Höchstbetrages der Kassenverstärkungskredite,
- der Höhe der Steuer- und Hebesätze,
- der Feststellung einer Ausnahmesituation gemäß Artikel 131a Absatz 3 Landesverfassung und
- der Einhaltung der anteiligen Sanierungsverpflichtungen gemäß § 18d LHO.

Die Genehmigung der Aufsichtsbehörde 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. Die Aufsichtsbehörde soll den Haushalt nur genehmigen, wenn die landesverfassungsrechtlichen Vorgaben zur Schuldenbegrenzung eingehalten werden.

B. Lösung

1. Eckdaten des Haushalts 2025

Die Eckdaten der zur Genehmigung vorgelegten Haushaltssatzung 2025 stellen sich wie folgt dar: Die veranschlagten kamerale bereinigten Einnahmen belaufen sich auf 917,3 Mio. Euro und liegen damit um rund 3 Prozent über dem letzten ausgewiesenen IST-Jahr 2023.

Die veranschlagten kamerale bereinigten Ausgaben belaufen sich auf 1.027,0 Mio. Euro, was einer Steigerung von rund 15 Prozent gegenüber dem letzten ausgewiesenen IST aus 2023 bedeutet. Das IST 2024 lag bei etwa 1.024 Mio. Euro. Vergleicht man hierzu die IST-Werte 2023 zum Anschlag 2025 für die Stadt Bremen, ist ein Aufwuchs von 7% zu verzeichnen, während der Anschlag 2025 im Haushalt des Landes sogar leicht unter dem IST-Wert aus 2023 liegt.

Entsprechend der vom Magistrat beschlossenen strukturellen Personalmaßnahmen sieht der Stellenplan mit 5.349,6 ein leichtes Absenken der Stellen um etwa 15 vor. Die Anzahl der Stellen war im Haushalt 2024 gegenüber dem Vorjahr um 10,9 Prozent (+529 Stellen) von 4.836 auf 5.365 gestiegen.

Die Entwicklung der Bremerhavener Personalausgaben stellt sich wie folgt dar:

Entwicklung der Bremerhavener Personalausgaben 2022 - 2025

	Mio. €	Steigerung in %
2022	370,3	
2023	390,2	5,4
2024	423,7	8,6
2025	439,4	3,7

Quelle: Finanzrahmenentwurf Bremerhavens

Bezüglich weiterer Einzelheiten zu den Inhalten der Bremerhavener Haushaltssatzung für 2025 wird auf die Anlage verwiesen.

2. Genehmigungsbefürchtete Inhalte der Haushaltssatzung 2025

a. Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen

Für das Jahr 2025 sind gemäß § 1 der Haushaltssatzung der Stadt Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2025 Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 10,5 Mio. Euro vorgesehen. Die Gesamthöhe der Verpflichtungsermächtigungen ist formal nicht zu beanstanden.

b. Gesamtbetrag der Kredite

Die Haushaltssatzung sieht gemäß § 4 für 2025 eine Kreditaufnahme in Höhe von 130.862.710 Euro (brutto) vor (netto 128.977.810 Euro). Diese wird um Finanzielle Transaktionen in Höhe von 109.509.560 Euro sowie die Steuerabweichungskomponente in Höhe von 19.468.2523 Euro bereinigt, sodass die strukturelle Nettokreditaufnahme – im Einklang mit § 18 Absatz 1 LHO – null beträgt. Formal ist die im Haushalt 2025 veranschlagte Kreditaufnahme deshalb nicht zu beanstanden.

c. Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite

Der Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite wurde in § 4 Absatz 2 der zur Genehmigung vorgelegten Haushaltssatzung für 2025 auf 180 Mio. Euro festgelegt. Dies entspricht über 17,5% des vorgesehenen Haushaltsvolumens und liegt über dem Prozentsatz für Kassenkredite der Stadt Bremen (12 vom Hundert des in § 1 Absatz 1 festgestellten Betrages der Einnahmen und Ausgaben aufzunehmen, Haushaltsgesetz Stadt Bremen 2025).

d. Höhe der Steuer- und Hebesätze

Die Hebesätze wurden in der Haushaltssatzung mit 260 v. H. (Grundsteuer A), 896 v. H. (Grundsteuer B) bzw. 460 v. H. (Gewerbesteuer) festgesetzt. Aufgrund der völlig neuen Berechnungsmethode können die neuen Hebesätze nicht mehr mit den bis einschließlich 2024 geltenden Werten verglichen werden. Weitere Steuer- oder Hebesätze wurden durch die Haushaltssatzung nicht geändert. Für den Fall einer Anpassung

der Steuersätze weist der Senat darauf hin, dass ggfs. ein gesondertes Genehmigungsverfahren der Steuersätze durchgeführt werden muss. Die Steuer- und Hebesätze sind nicht zu beanstanden.

e. Feststellung einer Ausnahmesituation

Die Geltendmachung einer Ausnahmesituation ist in der Haushaltssatzung nicht vorgesehen.

f. Einhaltung der Sanierungsverpflichtungen

Die vorgelegte Haushaltssatzung ist im Hinblick auf die derzeitigen landesverfassungsrechtlichen Vorgaben zur Schuldenbegrenzung wie auch hinsichtlich der Einhaltung der anteiligen Sanierungsverpflichtungen gemäß § 18d LHO nicht genehmigungsfähig. Die „Schuldenbremse“ des Artikels 131a Absatz 1 Bremische Landesverfassung (BremLV), die gemäß Artikel 146 Absatz 1 Satz 1 auch für das Finanzwesen der Gemeinden gilt, und die Einhaltung der Sanierungsverpflichtungen des Landes Bremen einschließlich seiner Stadtgemeinden gegenüber dem Bund erfordern von den Stadtgemeinden, eine strukturelle Nettokreditaufnahme gemäß § 18 f. LHO von höchstens null, während das Land Bremen nach der aktuell noch gültigen Rechtslage zusätzlich die erforderliche strukturelle Nettokredittilgung von jahresdurchschnittlich 80 Mio. Euro erbringt.

Die vorgelegte Haushaltssatzung der Stadtgemeinde Bremerhaven erreicht den erforderlichen Wert rechnerisch nur, indem einnahme- und ausgabeseitig Veranschlagungen vorgenommen werden, die in unübersehbarer Weise gegen die Grundsätze einer geordneten Haushaltswirtschaft (§118 Absatz 4a LHO) und/oder der Bindung der vollziehenden Gewalt an die geltenden Gesetze (Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz) verstoßen.

Im Einzelnen:

- In der Haushaltssatzung ist für 2025 eine globale Mehreinnahme in Höhe von **42.782.550 Euro** eingestellt, die die Stadt Bremerhaven als zusätzliche Einnahme vom Land Bremen erwartet. Hierfür besteht allerdings keinerlei gesetzliche Grundlage. Die Einnahmeerwartung hat keine Fundierung im Gesetz über Finanzausweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven (Finanzausweisungsgesetz). Folglich ist im Haushaltsplan des Landes für 2025 auch keine entsprechende Zuweisung eingestellt. Die Stadtgemeinde Bremerhaven respektive Magistrat und Verwaltung als Teil der vollziehenden Gewalt sind nach Artikel 20 Absatz 3 GG an geltende Gesetze gebunden. Ist dies im Rahmen der Einnahmeplanung nicht angelegt, wird gegen die Grundsätze einer geordneten Haushaltswirtschaft verstoßen. Der Einnahmeposten kann daher dem Grunde nach nicht anerkannt werden. In der Folge ist die Haushaltssatzung deshalb nicht genehmigungsfähig.

Der Höhe nach entspricht die beanstandete Einnahmeposition mehr als der Hälfte der von der Freien Hansestadt Bremen zu erbringenden Tilgungsleistung nach dem Sanierungshilfengesetz in Höhe von jahresdurchschnittlich 80 Mio. Euro. Das Land müsste also zur Einhaltung der Sanierungsverpflichtungen gegenüber dem Bund und zur Sicherung der Sanierungshilfen von 400 Mio. Euro zusätzlich zu seiner Tilgungsleistung eine Belastung von weiteren rund 43 Mio. Euro tragen; dies ist haushaltswirtschaftlich nicht darstellbar und widerspricht sowohl dem geltenden Haushaltsgesetz des Landes als auch dem § 18d LHO. Bezogen auf den Bremerhavener Kommunalhaushalt beträgt die beanstandete Einnahmeposition über 4

Prozent des Haushaltsvolumens und wäre im Fall einer Genehmigung der Haushalte unter der Auflage der Auflösung dieses Postens im Haushaltsvollzug realistisch nicht oder nur im Rahmen außerordentlicher umgehender Sparanstrengungen zu erbringen.

Somit ist alleine aufgrund dieses Postens eine Genehmigungsfähigkeit der Haushaltssatzung selbst unter Auflagen nicht gegeben. Ferner schließen die nachfolgenden Aspekte eine Genehmigung auch unter Auflagen aus.

- In der Haushaltssatzung ist darüber hinaus eine globale Minderausgabe in Höhe von **16 Mio. Euro** eingestellt, bei der anzunehmen ist, dass die Stadt Bremerhaven diese in Anbetracht der erheblichen Herausforderungen bei der Auflösung der globalen Minderausgabe in 2024 (17,5 Mio. Euro) nicht realisieren können. Könnte seinerzeit noch auf vorhandene Rücklagenbestände zurückgegriffen werden, stehen diese in 2025 nicht mehr zur Verfügung. Bremerhaven schloss in der Folge den Haushalt 2024 mit einem Fehlbetrag von rund 30 Mio. € ab. Die in der Haushaltssatzung 2025 eingestellte globale Minderausgabe beträgt 1,56 Prozent der bereinigten Ausgaben und liegt damit deutlich über der mit der Genehmigung der Haushaltssatzung 2024 auferlegten Grenze von 0,5 Prozent. Die Notwendigkeit zur Begrenzung der veranschlagten globalen Minderausgabe ist auf die stark gebundenen und vorbelasteten bremischen Haushalte zurückzuführen.
- Der Haushaltsplanentwurf umfasst überdies veranschlagte Sozialleistungsausgaben in Höhe von **230 Mio. Euro**. Diese liegen damit rund **36 Mio. Euro** unter dem IST der Sozialleistungsausgaben des Vorjahres 2024. Aufgrund des gesetzlichen Verpflichtungscharakters der Sozialleistungsausgaben ist festzustellen, dass diese für 2025 somit deutlich zu niedrig veranschlagt sind. Sozialleistungen liegen zu meist individuell einklagbare gesetzliche Ansprüche zugrunde und sind insoweit nur sehr begrenzt steuerbar. Die vom Magistrat getroffenen Sanierungsmaßnahmen im Bereich der Sozialleistungsausgaben liegen sowohl für 2025 als auch für die Folgejahre deutlich unter dem Betrag von **36 Mio. €**. Hierbei noch nicht berücksichtigt sind ferner jährliche anzunehmende Steigerungsraten bei der Planung von Sozialleistungsausgaben. Daher wird hier dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit in der Veranschlagung nicht entsprochen.

3. Prüfung der Genehmigung unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft (§ 118 Absatz 4a LHO)

In Summe ergeben sich, unter Berücksichtigung der rechtlich unbegründeten zusätzlichen Einnahme vom Land (rund 43 Mio. Euro), der globalen Minderausgabe (16 Mio. Euro) und der zu niedrig veranschlagten Sozialleistungsausgaben (36 Mio. Euro) ungedeckte bzw. rechtlich nicht zulässige Einnahme- und Ausgabeerwartungen mit einem Risikovolumen von rd. 95 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil von annähernd einem Zehntel des gesamten Haushaltsvolumens. Bei Berücksichtigung der beantragten Kassenkredite ergäben sich rd. 275 Mio. Euro an potenziellen Haushaltsrisiken bzw. -belastungen, mithin fast 27 Prozent des vorgesehenen Haushaltsvolumens. Bereits ein Anteil von 5 Prozent wäre eine kaum leistbare Herausforderung im Rahmen des Haushaltsvollzugs. Die landesverfassungsrechtlichen Vorgaben zur Schuldenbe-

grenzung – gemäß § 118 Absatz 4a LHO Bedingung für die Genehmigung des Haushalts durch die Aufsichtsbehörde – werden mit der vorgelegten Satzung nur numerisch eingehalten. Es bestehen begründete Zweifel daran, dass Bremerhaven mit der zur Genehmigung vorgelegten Haushaltssatzung im Haushaltsvollzug 2025 die landesverfassungsrechtlichen Vorgaben zur Schuldenbegrenzung einhalten kann.

Die vorgelegte Haushaltssatzung ist vor diesem Hintergrund nicht genehmigungsfähig. Die Genehmigung ist gemäß § 118 Absatz 4a LHO zu versagen. Der Magistrat wird gebeten, dem Senator für Finanzen eine Neufassung der Haushaltssatzung vorzulegen, die den genehmigungsfähigen Rahmen der Landeshaushaltsordnung einhält.

Seitens der Aufsichtsbehörde wurde frühzeitig und auf verschiedenen Ebenen darauf hingewiesen, dass der Bremerhavener Haushalt für 2025 in dieser Form nicht genehmigungsfähig sei, zuletzt mit Brief des Senators für Finanzen und Bürgermeisters vom 17. Juni 2025. Auch wurden die mit der Genehmigung der Haushaltssatzung der Stadt Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2024 sowie der Nachtragshaushaltssatzung der Stadt Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2024 verbundenen Auflagen vom Magistrat nicht hinreichend umgesetzt. Ein Konzept zur Rückführung der Höhe der Kassenkredite wurde bspw. bisher ebenso nicht vorgelegt wie ein Haushaltssicherungskonzept. Investive Ausgaben mit einem Mittelvolumen über 500.000 Euro wurden der Finanzaufsicht nicht zur Genehmigung auf Basis der vorhandenen finanziellen Möglichkeiten zum Zweck einer optimierten Haushaltssteuerung vorgelegt. Es wurde ferner nicht dafür Sorge getragen, dass vakante Personalstellen im kommunalen Bereich (mit Ausnahme der Kindertagesbetreuung) bis zur Vorlage des Haushaltssicherungskonzeptes für das Haushaltsjahr 2025 nicht wiederbesetzt sowie Beförderungen in dem Zeitraum nicht durchgeführt werden.

Die vom Magistrat beschlossenen Sanierungsmaßnahmen für das Jahr 2025 im Umfang von 20 Mio. € schließen die vorhandene Deckungslücke nicht.

Dieser Vorlage ist als Anlage der Genehmigungsantrag zur Haushaltssatzung der Stadt Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2025 mit Anlagen beigelegt.

C. Alternativen

Der Senat könnte die Genehmigung der Haushaltssatzung erteilen. Allerdings entspräche diese Entscheidung nicht den gesetzlichen Vorgaben des § 118 LHO, an die die Aufsichtsbehörde gebunden ist. Die Alternative wäre somit rechtswidrig und wird daher nicht empfohlen.

D. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen / Genderprüfung / Klimacheck

Für die Stadt Bremerhaven und damit für den Stadtstaat ergeben sich die aus der Vorlage ersichtlichen Veränderungen. Über Auswirkungen auf Gender- und Klimaaspekte des Bremerhavener Kommunalhaushalts entscheidet die Stadtgemeinde im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung; die Entscheidung über das Erteilen oder Versagen der Genehmigung nimmt hierauf keinen Einfluss.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei abgestimmt. Die Vorlage ist dem Magistrat zur Kenntnis gegeben worden.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Senatsvorlage ist für die Öffentlichkeitsarbeit geeignet und wird über das zentrale elektronische Informationsregister der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

G. Beschlüsse

1. Der Senat versagt die Genehmigung der Haushaltssatzung 2025 der Stadtgemeinde Bremerhaven in der von der Stadtverordnetenversammlung am 26. Juni 2025 beschlossenen Fassung gemäß § 118 Abs. 4 f. LHO entsprechend auch seiner schriftlichen Vorinformation gegenüber der Stadtkämmerei vom 17. Juni 2025.
2. Der Senat bittet den Magistrat deshalb, den Entwurf der Haushaltssatzung für 2025 auf Grundlage der unter B. aufgeführten Gründe zu überarbeiten. Im Lichte der bestehenden finanziellen Herausforderungen bittet er den Magistrat und den Senator für Finanzen sowie die Senatskanzlei schnellstmöglich erneut in Gespräche über die Lösung der akuten Problemstellungen und in diesem Zusammenhang über ein Haushaltssicherungskonzept im Sinne von § 118 Abs. 4b LHO zum Bremerhavener Haushalt einzutreten. Er bittet den Magistrat im Anschluss dem Senator für Finanzen eine genehmigungsfähige Neufassung der Haushaltssatzung für 2025 vorzulegen.
3. Der Senat bittet den Magistrat vor dem Hintergrund der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung in 2025 umgehend geeignete und wirksame Maßnahmen zur aktiven Liquiditätssteuerung im Bremerhavener Haushalt zu ergreifen und unter Beachtung der dazugehörigen rechtlichen Vorgaben umzusetzen. Hierbei sind neben Fragen der Personalsteuerung auch Instrumente wie die Investitionsplanung und -steuerung zu prüfen. Er bittet den Senator für Finanzen und die Senatskanzlei den Magistrat bei dem Prozess der Liquiditätssteuerung weiter konstruktiv zu begleiten.

Anlage: Genehmigungsantrag zur Haushaltssatzung der Stadt Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2025 mit Anlagen