

**Mitteilung des Senats
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)
vom 22. September 2020**

„Bündelung der Verantwortung für alle bremischen Seehäfen beim Land“

Die Fraktion der CDU hat folgende Große Anfrage an den Senat gerichtet:

„Am 19.08.2019 reichten die Fraktionen der CDU und der FDP einen Antrag zu oben genannten Thema (Drs. 20/33; Neufassung der Drs. 20/11 vom 18.07.2019) ein. Dieser wurde von der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) am 28.08.2019 zur weiteren Beratung an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Häfen im Lande Bremen überwiesen und dort am 30. Oktober 2019 andiskutiert. Die Senatorin für Wissenschaft und Häfen wurde darum gebeten aufzuzeigen, welche Fragestellungen mit welchem zu erwartenden zeitlichen Bedarf und welchen benötigten Ressourcen im Einzelnen zu erörtern sein werden, um eine abschließende Meinungsbildung zu ermöglichen. Der in der Sitzung des Landeshafenausschusses vom 15.01.2020 vorgelegte Bericht der Senatorin taxierte dafür einen Zeitbedarf von mindestens zwei bis zweieinhalb Jahren sowie einen externen Beratungsbedarf in Höhe von 0,5 bis 1,0 Mio. Euro. Mit dem Argument, dass dies nicht verhältnismäßig sei und sich die bisherige Aufgabenwahrnehmung, Eigentümerstruktur und Gebietsabgrenzung für die Seehäfen im Land bewährt habe, empfahl die Regierungsmehrheit im Ausschuss die Ablehnung des Antrags, der die Bremische Bürgerschaft (Landtag) am 26.02.2020 mit der gleichen Mehrheit gefolgt ist.

An keiner Stelle wurde sich mit inhaltlichen Argumenten beschäftigt. Dazu zählt, dass das bestehende System zwar funktional und eingespielt sein mag, aber auf der anderen Seite intransparent und kompliziert ist und damit Reibungsverluste und zeitlichen Mehraufwand erzeugt, der im Wettbewerb der Hafenstandort einen Nachteil darstellen kann. Dies lässt sich beispielsweise an der geplanten Neuaufstellung des gemeindegrenzenüberschreitenden Bebauungsplans 1981 beobachten, bei dem unklar ist, ob die Stadtgemeinde Bremen oder die Stadtgemeinde Bremerhaven für die Bauleitplanung zuständig ist. Auch inhaltlich gibt es eine Kollision zwischen dem Interesse der Stadtgemeinde Bremen an dringend notwendigen zusätzlichen Flächen für den Automobilumschlag und dem Interesse der Stadtgemeinde Bremerhaven an zusätzlichen Gewerbeflächen. Insofern ist nicht ausgeschlossen, dass es ein optimales System für die bremische Seehäfen gibt, das dem bestehenden überlegen ist. Zumindest sollte dies ernsthaft erwogen und untersucht und nicht von vornherein abgelehnt werden. Dass die historisch gewachsene Gebietsabgrenzung zwischen den beiden Stadtgemeinden nicht sakrosankt ist, zeigt sich auch daran, dass es nach Gründung des Bundeslandes Freie Hansestadt Bremen im Jahr 1949 schon kleinere Änderungen der Gemeindegrenzen gab.

Die politischen Entscheidungsträger beschäftigten sich bereits im Vorfeld der Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung für die bremischen Häfen mit der Bildung der Sonstigen Sonder-

vermögen Hafen und Fischereihafen sowie der Gründung der Hafenmanagementgesellschaft bremenports im Jahr 1999 intensiv mit der Gebiets- und Zuständigkeitsfrage. Auf die damaligen umfangreichen Untersuchungen und Gutachten ließe sich aufbauen. Auch das Finanzressort hat sich in den Jahren 2017 und 2018 mit der Frage einer möglichen Umwandlung der bremischen Häfen in Landeshäfen beschäftigt. All dies zeigt, dass die in der Drs. 20/33 von den Antragstellern aufgeworfenen Ansätze und Fragen ihre Berechtigung haben und einer fundierten Beantwortung und Einschätzung bedürfen.

Wir fragen den Senat:

1. Welche Vermögensgegenstände (Grundstücke / Infrastruktur, Suprastruktur, Beteiligungen, sonstige Betriebs- und Geschäftsausstattung etc.) in den sonstigen Sondervermögen Häfen und Fischereihafen bilanziert?
2. Wie ließe sich aus Sicht des Senats das Kriterium „Landeshafen“ schlüssig, verständlich und praktikabel definieren?
3. Wie bewertet der Senat folgende Varianten zur Bündelung der Vermögensgegenstände und Aufgaben für alle bremischen Seehäfen beim Land:
 - a. Übertragung des Sondermögens Hafen von der Stadtgemeinde Bremen auf das Land Bremen;
 - b. Errichtung eines neuen Sondervermögens, in das alle Vermögensgegenstände (einschließlich der damit verbundenen Rechten und Pflichten) mit dem Kriterium „Landeshafen“ zugewiesen bzw. übertragen werden;
 - c. Nutzung des rechtlichen Rahmens und Umbenennung des sonstigen Sondervermögens Fischereihafen zur Einbringung aller Vermögensgegenstände (einschließlich der damit verbundenen Rechten und Pflichten), die dem Kriterium „Landeshafen“ entsprechen;
 - d. Einbringung der Vermögensgegenstände der sonstigen Sondervermögen Häfen und Fischereihafen als Sacheinlagen in die bremenports GmbH & Co. KG?
4. Welche Gesetzes-, Verordnungs- und Vertragsänderungen wären dafür notwendig? Welche Folgen hätte die Übertragung insbesondere auf bestehende Betreiber- und Mietverträge?
5. Welche Aufgaben und Vermögensgegenstände könnten nach einem solchen Schritt sinnvollerweise in den sonstigen Sondervermögen Häfen und Fischereihafen (Variante 3.b. und 3.d.) bzw. dem sonstigen Sondervermögen Häfen (Variant 3.c.) verbleiben bzw. dort gebündelt werden? Inwiefern würde sich nach der Übertragung – abhängig von der gewählten Variante – die Auflösung bisheriger Sondervermögen anbieten? Welche sonstigen Varianten zur Bündelung der Vermögensgegenstände und Aufgaben für alle bremischen Seehäfen beim Land hält der Senat für möglich?
6. Welche steuerlichen Folgen (insbesondere im Hinblick auf die Grunderwerb-, Gewerbeumsatz-, und Schenkungssteuer) würde die damit zusammenhängende unentgeltliche

Übertragung bzw. Veräußerung von Vermögensgegenständen bei den einzelnen Varianten auslösen und auf welchem Weg ließe sich eine Steuerpflicht vermeiden bzw. für den Stadtstaat Bremen insgesamt aufkommensneutral gestalten?

7. Inwiefern wäre – je nach gewählter Varianten – EU-Beihilferecht tangiert?
8. Inwiefern wäre bei einer Übertragung die „Privatisierungsbremse“ in Art. 42 Zif. IV der Bremischen Landesverfassung tangiert?
9. Welches wäre auf Basis der bislang vorliegenden Informationen nach Meinung des Senats die Vorzugsvariante zur Bündelung der Vermögensgegenstände und Aufgaben für alle bremischen Seehäfen beim Land?
10. Inwiefern müssten aus Sicht des Senats auch die hafenbezogenen Beteiligungen der Stadtgemeinde Bremen (insbesondere an der Bremer Lagerhaus-Gesellschaft, der BLG LOGISTICS GROUP AG & Co. KG, bremenports GmbH & Co. KG, Columbus Cruise Center Bremerhaven GmbH, sowie JadeWeserPort Realisierungsgesellschaft mbH & Co. KG) auf das Land übertragen werden? Welche Kriterien und Bewertungsgrundlagen müssten dem aus Sicht des Senats zugrunde gelegt werden? Welche Aspekte gilt es dabei zu berücksichtigen?
11. Inwiefern könnten in der Folge per Gesetz die Gemeindegrenzen der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven dergestalt geändert werden, dass das Gebiet der stadtbremischen Überseehäfen samt aller gemeindlicher Rechten und Pflichten auf die Stadt Bremerhaven übergeht (Übertragung von Hoheitsrechten)? Welche Aspekte gäbe es dabei zu berücksichtigen?
 - a. Welche Rechtsakte zur Änderung der Gemeindegrenzen zwischen den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven gab es seit Bestehen der Freien Hansestadt Bremen als Bundesland, auf wann datieren diese, um welche Gebiete handelte es sich dabei im Einzelnen und was waren die dahinterstehenden Gründe und Motive?
 - b. Welche Verträge und Vereinbarungen zur Übertragung von Verwaltungsaufgaben in den stadtbremischen Überseehäfen von der Stadtgemeinde Bremen oder von ihr beliebigen Dritten auf die Stadtgemeinde Bremerhaven oder von ihr beliebigen Dritte (z.B. für das Katasterwesen, die Müllentsorgung, den Brandschutz und allgemeinpolizeiliche Aufgaben) gibt es, wann wurden diese zwischen wem geschlossen, welche Laufzeit und welchen wesentlichen Inhalt haben diese, welchen finanziellen oder sonstigen Ausgleichsmaßnahmen wurden dafür jeweils vereinbart und erfolgten in den letzten drei Jahren tatsächlich (pro Jahr)? Welche dieser Verträge und Vereinbarungen würden durch eine Neuordnung der Hoheitsrechte obsolet, welche nicht?
 - c. Inwiefern ist das Hafenableit der Stadtgemeinde Bremen identisch mit der Summe aller Flurstücke, die im sonstigen Sondervermögen Häfen gebündelt sind? Falls nein, an welchen Stellen bestehen Abweichungen, die bei der Übertragung von Flurstücken und Verkehrsflächen einschließlich der damit verbundenen Rechten und Pflichten an die Stadtgemeinde Bremerhaven zu bedenken wären?

- d. Wie hoch schätzt der Senat das aktuelle Gewerbesteueraufkommen von Betrieben mit Unternehmenssitz in den stadtbremischen Überseehäfen ein und welches Steueraufkommen prognostiziert er in Zukunft? Welche Folgen hätte eine Vereinnahmung dieser Steuern durch die Stadtgemeinde Bremerhaven auf den kommunalen Finanzausgleich?
 - e. Welche wahlrechtlichen Folgen hätte die Änderung der Gemeindegrenzen auf die Landtags- und Bundestagswahl?
 - f. Wie bewertet der Senat die Chancen einer Neuordnung der Gemeindegrenzen, insbesondere vor dem Hintergrund aktueller und zukünftiger Bauleitplanverfahren, die die Gemeindegrenzen überschreiten?
12. Wie schätzt der Senat die haushalterischen und haushaltsrechtlichen Folgen des Projekts „Landeshäfen“ ein?
 13. Wie hoch schätzt der Senat den Personal- und sonstigen Aufwand (z.B. Prozess- und Beratungskosten) für das Projekt „Landeshäfen“ in Abhängigkeit von der gewählten Variante ein? Inwiefern wären Personalübergänge nötig und wie könnten diese erfolgen?
 14. Welche sonstigen Fragen von Relevanz gilt es aus Sicht des Senats bei einer Bündelung der Verantwortung für alle bremischen Seehäfen beim Land zu beachten?“

Der Senat beantwortet die Große Anfrage wie folgt:

1. Welche Vermögensgegenstände (Grundstücke / Infrastruktur, Suprastruktur, Beteiligungen, sonstige Betriebs- und Geschäftsausstattung etc.) in den sonstigen Sondervermögen Häfen und Fischereihafen bilanziert?

In den sonstigen Sondervermögen Hafen und Fischereihafen werden in einem hohen Detaillierungsgrad alle den Sondervermögen zugeordneten Vermögensgegenstände bilanziert. Über die gesamthafte Entwicklung dieses Anlagevermögens erfolgt im Rahmen der Jahresabschlüsse eine kontinuierliche Berichterstattung in den dafür zuständigen Gremien, die in ihrer Funktion als Sondervermögensausschüsse für die sonstigen Sondervermögen zugleich auch die jeweiligen Jahresabschlüsse beschließen und damit die mit der Bewirtschaftung der sonstigen Sondervermögen beauftragten Gesellschaften, in diesem Falle die bremenports GmbH & Co. KG (bremenports) für das sonstige Sondervermögen Hafen sowie das sonstige Sondervermögen Fischereihafen–Wasserseite und die Fischereihafen Betriebsgesellschaft (FBG) für das sonstige Sondervermögen Fischereihafen–Landseite, mit deren jeweiliger Geschäftsführung entsprechend entlasten.

Grundlage hierfür ist, dass entsprechend den eigenbetriebsrechtlichen Bestimmungen und den Regelungen der Sondervermögenserrichtungsgesetze zum Ende jedes Wirtschaftsjahres ein Jahresabschluss aufzustellen ist, der jeweils aus einer Bilanz, einer Gewinn- und Verlustrechnung und dem Anhang sowie einem Lagebericht besteht. Der Jahresabschluss ist unter Einbeziehung der Buchführung und des Lageberichts durch einen Abschlussprüfer zu

prüfen und innerhalb von sechs Monaten nach Schluss des Wirtschaftsjahres vorzulegen. Die in diesem Zusammenhang zuletzt erfolgten Berichterstattungen (Vorlage Nr.: 19/565- S für die Sitzung der städtischen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen in ihrer Funktion als Sondervermögensausschuss für das sonstige Sondervermögen Hafen am 22.08.2018 und Vorlage Nr.: 19/560-L für die Sitzung der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen in ihrer Funktion als Sondervermögensausschuss für das sonstige Sondervermögen Fischereihafen am 22.08.2018) werden in Verbindung mit der zugehörigen Entwicklung des Anlagevermögens in tabellarischer Form dieser Vorlage als Anlage 1 sowie Anlage 2 beigelegt.

Da in der Bilanzierung der Anlagevermögen ein sehr hoher Detaillierungsgrad besteht, erfolgt die Berichterstattung in den Gremien üblicherweise in aggregierter Form. Für das sonstige Sondervermögen Hafen beispielsweise umfasst das von bremenports gepflegte Anlagegitter derzeit insgesamt 337 Seiten. Eine Untergliederung erfolgt dabei in den Kategorien:

1. Immaterielle Vermögensgegenstände mit der Untergruppe „Konzessionen, gewerbliche Schutzrechte und ähnliche Rechte und Werte sowie Lizenzen an solchen Rechten und Werten“
2. Sachanlagen mit den Untergruppen "Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken", „Technische Anlagen und Maschinen“, „Andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung" und „Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau“.
3. Finanzanlagen mit der Untergruppe „Beteiligungen“ (BLG Aktiengesellschaft & Co., BLG Aktiengesellschaft, bremenports GmbH & Co. KG, bremenports-Beteiligungs GmbH, JWP Realisierungs GmbH, JWP Realisierungs GmbH & Co. KG, Columbus Cruise Center Bremerhaven GmbH).

Eine vollständige Übersicht zur Entwicklung des Anlagevermögens im sonstigen Sondervermögen Hafen ergibt sich aus der Anlage 3. In vergleichbarer Weise und Untergliederung erfolgt die Bilanzierung der Vermögensgegenstände im sonstigen Sondervermögen Fischereihafen. Eine vollständige Übersicht zur Entwicklung des Anlagevermögens im sonstigen Sondervermögen Fischereihafen ergibt sich aus der Anlage 4. Im höchsten Detaillierungsgrad sind die Positionen jeweils einzeln aufgeführt, so dass eine direkte räumliche und funktionale Zuordnung jedes einzelnen erfassten Vermögensgegenstandes in den sonstigen Sondervermögen Hafen und Fischereihafen gegeben ist. Über die entsprechende Bilanzierung sind jeweils die Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie die jeweiligen Abschreibungen und Buchwerte dokumentiert.

Zum in der Fragestellung im Klammerzusatz genannten Aspekt der Suprastruktur erfolgt keine Bilanzierung in den sonstigen Sondervermögen Hafen und Fischereihafen, da diese nicht Bestandteil der sonstigen Sondervermögen sind. Die Suprastruktur in den Bremischen Häfen ist nicht der öffentlichen Hand zugeordnet, sondern befindet sich im Eigentum privatrechtlich organisierter Unternehmen wie beispielsweise den Betreibern von Terminals.

2. Wie ließe sich aus Sicht des Senats das Kriterium „Landeshafen“ schlüssig, verständlich und praktikabel definieren?

Auch wenn die Fragestellung als solches einfach erscheinen mag, ist hier zunächst darauf hinzuweisen, dass für den Hafenbegriff als solchen „keine allgemein verbindliche, normative, exakte Definition“ existiert (vgl. Hoffmann, R. (2011): *Infrastrukturfinanzierung des Bundes, Denkanstoß zu den Hafenlasten in den Bund-Länder-Beziehungen*, Duncker & Humblot, Berlin, S. 34) und sich auch im europäischen Recht keine Legaldefinition zum Begriff des Seehafens findet (Vgl. Schmeding, C. (2008): *Die Ordnung des Zugangs zum Seehafen und des Seehafenwettbewerbs nach deutschem Kartellrecht und europäischem Wettbewerbsrecht*, Diss., Universität Hamburg, zugleich: Herber, R., Lagoni, R. und Paschke, M. (Hrsg.), (2009): *Veröffentlichungen des Instituts für Seerecht und Seehandelsrecht an der Universität Hamburg*, Band 20, S. 4).

Dennoch liegen zum Seehafen-Begriff eine Reihe von Definitionsansätzen vor, nach denen Seehäfen als integrierte Gewerbe- und Industriestandorte am seeschifftiefen Wasser durch Anbindungen über Straßen, Schienen, Wasserstraßen und partiell auch über Pipelinesysteme mit im Hinterland gelegenen Wirtschaftsstandorten und Regionen verbunden sind. Die innerhalb des Hafengebietes tätigen Unternehmen und Dienstleister erbringen ihre Leistungen dabei an der Schnittstelle intermodaler und oft interkontinentaler Transport- und Logistikketten. Nach Behrendt ist ein Seehafen „ein Gebiet aus Land und Wasserflächen, das im öffentlichen Interesse dazu bestimmt ist, durch ein System von geeigneter Infra- und Superstruktur wirtschaftliche Aktivitäten in Bezug auf den Seetransport von Personen und Gütern zu ermöglichen.“

Seehäfen sind in der Regel Schnittstellen zwischen Verkehrsträgern und damit typische Zentren des kombinierten Verkehrs. Sie umfassen – in unterschiedlichen Organisations- und Betriebsformen ein vielfältiges Netzwerk von privaten und öffentlichen Dienstleistungen für Schiffe, Ladung und Passagiere. Dadurch sind sie wichtige Faktoren für die wirtschaftliche Entwicklung des Standortes, der Region oder sogar darüber hinaus.“ (vgl. Behrendt, D. K. (2001): *Der Begriff und die Funktion des Seehafens*, In: Lagoni, R. (Hrsg.): *Beiträge zum deutschen und europäischen Seehafenrecht, Schriften zum See- und Hafenrecht*, Band 7, S. 112).

Ausgehend hiervon besteht auch zum in der Fragestellung genannten Unterbegriff des Landeshafens keine allgemein gültige, uneindeutige Definition, so dass eine von den Fragestellern mit den Prädikaten „schlüssig“, „verständlich“ und „praktikabel“ erbetene Definition des Kriteriums „Landeshafen“ nicht möglich ist.

Um aber dennoch auf die weitergehenden Fragen eingehen zu können, soll im Weiteren unter dem Begriff Landeshafen die Annahme getroffen werden, dass die bisher der Stadtgemeinde Bremen zugeordneten hafenbezogenen Vermögensgegenstände des sonstigen Sondervermögens Hafen und die damit verbundenen Aufgaben dem Land Bremen zuzuordnen

wären und damit eine vergleichbare Zuordnung wie beim sonstigen Sondervermögen Fischereihafen bestünde.

- 3. Wie bewertet der Senat folgende Varianten zur Bündelung der Vermögensgegenstände und Aufgaben für alle bremischen Seehäfen beim Land:**
- a. Übertragung des Sondermögens Hafen von der Stadtgemeinde Bremen auf das Land Bremen;**
 - b. Errichtung eines neuen Sondervermögens, in das alle Vermögensgegenstände (einschließlich der damit verbundenen Rechten und Pflichten) mit dem Kriterium „Landeshafen“ zugewiesen bzw. übertragen werden;**
 - c. Nutzung des rechtlichen Rahmens und Umbenennung des sonstigen Sondervermögens Fischereihafen zur Einbringung aller Vermögensgegenstände (einschließlich der damit verbundenen Rechten und Pflichten), die dem Kriterium „Landeshafen“ entsprechen;**

Die Fragen 3a bis 3c werden im Zusammenhang beantwortet. Im Lichte der Erfahrungen mit der bisherigen Organisation der Häfen in der Freien Hansestadt Bremen ist der Senat der Auffassung, dass weder die Übertragung des Sondervermögens Häfen auf das Land, noch die Errichtung eines neuen Sondervermögens bzw. die Umbenennung des Sondervermögens Fischereihafen einen Vorteil bieten. Diese Auffassung des Senats gründet auf den Antworten auf die nachfolgenden Fragen, in denen differenziert auf die haushalts-, steuer-, beihilfe- und gesellschaftsrechtlichen Aspekte eingegangen wird.

In ihrer anzunehmenden Wirkung erscheinen die in den Punkten 3a bis 3c dargestellten Varianten ähnlich, denn alle drei Modelle zielen darauf ab, aus den heute voneinander getrennten sonstigen Sondervermögen Hafen und Fischereihafen perspektivisch ein einziges Sondervermögen zu machen, in dem die bislang getrennten Vermögensgegenstände zusammengeführt würden. Die Strukturen und Prozesse zur Verwaltung und Entwicklung der Häfen wären hiervon voraussichtlich weitgehend unberührt. Allerdings ließen sich voraussichtlich der gemäß Artikel 105 Absatz 7 Bremische Landesverfassung eingesetzte Ausschuss für die Angelegenheiten der Häfen im Lande Bremen sowie der Ausschuss für Angelegenheiten der stadtbremischen Häfen in einem Entscheidungs- und Kontrollgremium zusammenfassen.

- d. Einbringung der Vermögensgegenstände der sonstigen Sondervermögen Häfen und Fischereihafen als Sacheinlagen in die bremenports GmbH & Co. KG?**

Eine Einbringung der Vermögensgegenstände der sonstigen Sondervermögen Häfen und Fischereihafen als Sacheinlagen in die bremenports GmbH & Co. KG ist als Variante zur Bündelung der Vermögensgegenstände und Aufgaben für alle bremischen Seehäfen beim Land auszuschließen. Dies deshalb, weil die bremenports GmbH & Co. KG in ihrer bisherigen Struktur eine städtische Gesellschaft ist.

Im Zuge der Gründung der bremenports, die als mehrjähriger und mehrstufiger Prozess

(Strategiekonzept, Organisationskonzept, Realisierungsvorbereitung) mit aufeinander aufbauenden Gremienbefassungen gestaltet wurde, ist das mit der Frage 3d verbundene Szenario unter Einbindung externer Berater von Roland Berger und der Fides sowie ergänzend unter Einbindung erheblicher Ressourcen unterschiedlicher Senatsressorts umfassend untersucht worden. Neben der Frage, ob das Hafenmanagement künftig in Form eines Eigenbetriebes oder aber in Form einer Eigengesellschaft gestaltet werden sollte, wurden auch Fragestellungen in folgenden Bereichen konkret untersucht und bewertet (vgl. Vorlage für die Sitzung des Senats am 24. April 2001 zur Gründung der BremenPORTS Management + Services GmbH & Co. KG):

- a. Steuerrechtliche Fragen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Betrieb gewerblicher Art Hafens, die mit der Umgestaltung des Hansestadt Bremischen Hafenamtes verbunden sind sowie Klärung der Frage, ob hafenwirtschaftliche Nachteile als Folge der angestrebten Gesellschaftsform entstehen
- b. EU-rechtliche Fragen, u.a. Prüfung, ob die unternehmerischen Tätigkeiten mit dem EU-Wettbewerbsrecht in Einklang stehen
- c. Erwartung einer betriebswirtschaftlich erfolgreichen unternehmerischen Tätigkeit detaillierter darstellen, einschließlich einer klaren Definition der operativen Aufgaben sowie des Umfangs und der Art des zu übertragenden Betriebsvermögens
- d. Abwägung zwischen möglichen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Organisationsformen noch mehr detaillieren
- e. Frage der Übertragung des Hafenvermögens einschl. der Grundstücke zur treuhänderischen Nutzung oder zu Eigentum
- f. Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrolle

Im Ergebnis der intensiven Abwägungen wurden unter anderem folgende Erkenntnisse gewonnen und Beschlüsse getroffen:

- Die Organisationsform der Eigengesellschaft weist gegenüber dem Eigenbetrieb Vorteile auf, denn sie ist im Rahmen des § 65 LHO in ihrem Marktauftritt nicht auf das bremische Hoheitsgebiet beschränkt und sie ist aktiv und passiv gegenüber Dritten beteiligungsfähig.
- Die Gesellschaft wird als Managementgesellschaft ausgestaltet und grundsätzlich im Auftrag der Stadtgemeinde Bremen für deren Hafengebiete zuständig. Sie soll darüber hinaus aber auch im Auftrag anderer Gebietskörperschaften tätig werden können, insbesondere im Land Bremen. Für die Erfüllung der Aufträge sind Kooperationsverträge mit BIG, Überseestadt GmbH, BIS und FBG abzuschließen.
- Der Gesellschaft werden keine bremischen Liegenschaften übertragen. Diese verbleiben im BgA Hafen und werden dort von der BremenPORTS als Managementgesellschaft im Rahmen eines Geschäftsbesorgungsvertrages verwaltet.

Mit der getroffenen Entscheidung der bremenports GmbH & Co KG als reine Managementgesellschaft für die bremischen Häfen wurde ein bewusster Dreiklang für die bremische Hafenorganisation geschaffen. Dazu gehört die Wahrnehmung des eigentlichen Managements

der Häfen durch die bremenports GmbH & Co KG, die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch das Hansestadt Bremische Hafenamt sowie die Wahrnehmung ministerieller Aufgaben durch die für die Häfen zuständige senatorische Behörde der Freien Hansestadt Bremen. Von grundsätzlicher Bedeutung ist, dass das gesamte Anlagevermögen im Besitz der Freien Hansestadt Bremen geblieben ist und nicht den Rationalitäten einer privatrechtlich organisierten GmbH unterworfen wurde mit den möglichen insolvenzrechtlichen Konsequenzen. Der Senat lehnt daher jede Überlegung, die auf eine Übertragung des Anlagevermögens der bremischen Häfen in eine privatrechtliche Organisationsform zielt, strikt ab.

4. Welche Gesetzes-, Verordnungs- und Vertragsänderungen wären dafür notwendig? Welche Folgen hätte die Übertragung insbesondere auf bestehende Betreiber- und Mietverträge?

Bezogen auf die bestehenden Betreiber- und Mietverträge ist unter Berücksichtigung der in der Beantwortung zur Frage 2 getroffenen Annahme davon auszugehen, dass diese unverändert weiterhin bestehen bleiben.

Eine umfassende und abschließende Bewertung zu möglichen Gesetzes-, Verordnungs- und Vertragsänderungen ist im Rahmen dieser Beantwortung nicht möglich. Zudem bestünden unter Beachtung der in Frage 3 genannten Varianten zur Bündelung der Vermögensgegenstände und Aufgaben für alle bremischen Seehäfen beim Land jeweils unterschiedliche Änderungserfordernisse.

5. Welche Aufgaben und Vermögensgegenstände könnten nach einem solchen Schritt sinnvollerweise in den sonstigen Sondervermögen Häfen und Fischereihafen (Variante 3.b. und 3.d.) bzw. dem sonstigen Sondervermögen Häfen (Variante 3.c.) verbleiben bzw. dort gebündelt werden? Inwiefern würde sich nach der Übertragung – abhängig von der gewählten Variante – die Auflösung bisheriger Sondervermögen anbieten? Welche sonstigen Varianten zur Bündelung der Vermögensgegenstände und Aufgaben für alle bremischen Seehäfen beim Land hält der Senat für möglich?

Ausgehend davon, dass die Varianten 3a bis 3c zwar auf unterschiedlichen Wegen aber dennoch gemeinsam darauf abzielen, aus den heute voneinander getrennten sonstigen Sondervermögen Hafen und Fischereihafen perspektivisch ein einziges Sondervermögen unter Bündelung sämtlicher Vermögensgegenstände zu machen, ist davon auszugehen, dass nach einem entsprechenden Vollzug eines der bisherigen Sondervermögen (3a und 3c) oder auch beide (3b) nicht mehr benötigt würden und dementsprechend aufgelöst werden könnten.

Sonstige Varianten zur Bündelung der Vermögensgegenstände und Aufgaben für alle bremischen Seehäfen beim Land wurden seitens des Senats aufgrund des nicht gegebenen Anpassungsbedarfes nicht untersucht. Im Hinblick auf die mit der Fragestellung verbundene Sorge hinsichtlich etwaiger Interessenkonflikte zwischen den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven in Fragen der Hafen- und Gewerbeentwicklung wird darauf verwiesen, dass

Fragestellungen dieser Art im Zuge der Weiterentwicklung des Bremischen Hafenkonzeptes aufgegriffen werden. Im Prozess der Erarbeitung werden die Interessen aller Beteiligten entsprechend aufgegriffen und im Bearbeitungsprozess entsprechend abgewogen und berücksichtigt.

6. Welche steuerlichen Folgen (insbesondere im Hinblick auf die Grunderwerb-, Gewerbe- Umsatz-, und Schenkungssteuer) würde die damit zusammenhängende unentgeltliche Übertragung bzw. Veräußerung von Vermögensgegenständen bei den einzelnen Varianten auslösen und auf welchem Weg ließe sich eine Steuerpflicht vermeiden bzw. für den Stadtstaat Bremen insgesamt aufkommensneutral gestalten?

Diese Frage zu steuerlichen Folgen wird unter dem Blickwinkel der jeweiligen Steuertatbestände beantwortet. Dabei wird soweit möglich auf die Varianten nach Frage 3 eingegangen.

Ertragsteuer: Die dem Sondervermögen Hafen der Stadtgemeinde Bremen zugeordneten Vermögensgegenstände sind im Wesentlichen Betriebsvermögen des BgA Hafenbetriebe der Stadtgemeinde Bremen und ertragsteuerlich als Sonderbetriebsvermögen der Stadtgemeinde Bremen qualifiziert. Eine Übertragung der Vermögensgegenstände auf das Land Bremen stellt steuerlich eine Entnahme dar. Dies führt dazu, dass die Vermögensgegenstände mit dem Teilwert (vergleichbar mit dem Verkehrswert) zu bewerten sind und die in den Vermögensgegenständen ruhenden stillen Reserven aufgedeckt werden und zu versteuern sind. Aufgrund der Struktur der betroffenen Vermögensgegenstände ist hier mit einer ertragsteuerlichen Auswirkung in signifikanter Höhe auszugehen, die ohne eine Ermittlung der Teilwerte der einzelnen Wirtschaftsgüter aber nicht beziffert werden kann. Da es sich bei der Stadtgemeinde Bremen und dem Land Bremen um zwei unterschiedliche Steuersubjekte handelt, ist eine kurzfristige ertragssteuerneutrale Alternative nicht ersichtlich.

Umsatzsteuer: Soweit Grundstücke von der Stadtgemeinde Bremen auf das Land Bremen übertragen werden, ist dieser Vorgang nach § 4 Nr. 9 a Umsatzsteuergesetz von der Umsatzsteuer befreit, da der Vorgang grundsätzlich vom Grunderwerbsteuergesetz erfasst wird. Nach § 9 Abs. 2 Umsatzsteuergesetz kann der Leistende (hier: die Stadtgemeinde Bremen) auf die Steuerbefreiung verzichten, sofern der Empfänger (hier: das Land Bremen) das Grundstück ausschließlich für Umsätze verwendet oder verwenden wird, die den Vorsteuerabzug nicht ausschließen. Werden sonstige Vermögensgegenstände übertragen, unterliegen die einzelnen Vorgänge der Umsatzsteuer mit einem Steuersatz von derzeit 19%. Je nach Ausgestaltung der Veräußerungen kommt auch eine Geschäftsveräußerung im Ganzen im Sinne des § 1 Abs. 1a Umsatzsteuergesetz in Betracht, so dass dann die Übertragung in Gänze nicht umsatzsteuerbar wäre.

Grunderwerbsteuer: Erfolgt die Übertragung von Grundstücken entgeltlich, unterliegt der Vorgang der Grunderwerbsteuer. Da Steuerbefreiungen nicht ersichtlich sind, unterläge die

Veräußerung einem Steuersatz von derzeit 5% der für das Grundstück erbrachten Gegenleistung. Die LHO fordert grundsätzlich gemäß § 63 LHO die Übertragung von Vermögensgegenständen zum vollen Wert. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass eine Schenkung von Vermögensgegenständen einen Verstoß gegen die Haushaltsregelungen des Landes Bremen darstellt. Sofern eine unentgeltliche Übertragung von Grundstücken vorgenommen werden soll und daher der Anwendungsbereich des Erbschaft- und Schenkungssteuergesetzes eröffnet ist, ist die grunderwerbsteuerliche Befreiung des § 3 Nr. 2 Grunderwerbsteuergesetz einschlägig, so dass eine Belastung mit Grunderwerbsteuer ausbleibt.

Schenkungssteuer: Sofern unter Verstoß gegen die Haushaltsregelungen des Landes Bremen eine Schenkung erfolgt, greift schenkungssteuerlich die Steuerbefreiung des § 13 Abs. 1 Nr. 15 Erbschaft- und Schenkungssteuergesetz, da es sich um eine Schenkung an eine Landeskörperschaft handelt. Demnach hätte eine unentgeltliche Übertragung von Vermögensgegenständen keine Belastung mit Schenkungssteuer zur Folge.

7. Inwiefern wäre – je nach gewählter Varianten – EU-Beihilferecht tangiert?

Die bremischen Häfen unterfallen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten in allen unter der Frage 3 genannten Varianten zur Bündelung der Vermögensgegenstände und Aufgaben für alle bremischen Seehäfen beim Land dem EU Beihilferecht.

Artikel 107 Absatz 1 AEUV definiert staatliche Beihilfen als „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, ... soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“

Nach der Definition des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) handelt es sich bei staatlichen Mitteln um „alle Geldmittel, auf die die Behörden tatsächlich zur Unterstützung von Unternehmen zurückgreifen können, unabhängig davon, ob die Mittel dauerhaft zum Vermögen des Staates gehören“. Als staatliche Mittel gemäß Art. 107 AEUV gelten daher auch Mittel der Bundesländer, der Gebietskörperschaften und grundsätzlich auch die ihrer Unternehmen. Dies bedeutet, dass in allen Varianten Mittel, die aus dem bremischen Haushalt an die Häfen fließen, als staatliche Mittel gelten; ebenso wie Mittel von den bremischen Häfen (in allen aufgeführten Varianten) den Hafennutzern zur Verfügung gestellt werden, als staatliche Mittel gelten.

Häfen sind, soweit sie wirtschaftliche Tätigkeiten ausführen, wie Vermietung und Verpachtung von Grundstücken und Wasserflächen, Bereitstellung von Hafeninfrastruktur gegen Gebühr etc. als Unternehmen im Sinne des EU-Beihilferechts anzusehen. Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs umfasst der Begriff des Unternehmens jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung. Die Einstufung einer bestimmten Einheit als Unternehmen hängt damit vollständig von der Art ihrer Tätigkeiten ab, auf die Rechtspersönlichkeit der Einheit

kommt es dabei nicht an.

Die wirtschaftlichen Tätigkeiten dürfen nur nach den Vorgaben des AEUV und mit Zustimmung der EU Kommission (teilweise) aus staatlichen Mitteln finanziert werden

Daneben werden in Häfen aber auch sogenannte nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten ausgeführt, dies sind z.B. Brandschutz, Verkehrslenkung, Zoll etc. Diese nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten unterfallen nicht dem EU Beihilferecht und dürfen, bzw. müssen aus staatlichen Mitteln finanziert werden. Um unzulässige Quersubventionierungen zwischen den Bereichen wirtschaftliche/nicht-wirtschaftliche Tätigkeit zu vermeiden, bedarf es einer getrennten Buchführung/Trennungsrechnung.

Das bestehende System der bremischen Häfen wurde in den Jahren 2014 bis zum Abschluss 2017 von der EU Kommission hinsichtlich beihilferechtlicher Fragen einem vorläufigen Prüfverfahren unterzogen. In einem aufwendigen Verfahren und mit Unterstützung externer Beratung wurde das bestehende System der EU Kommission dargelegt und eine Anpassung erarbeitet.

Die jeweilige Bewertung, um welche Form der Tätigkeit es sich jeweils handelt, und wie die Einnahmen und Ausgaben zuzuordnen und teilweise auch aufzuschlüsseln und umzulegen sind, war ein Hauptteil der Verhandlungen mit der EU Kommission und wurde den tatsächlichen bremischen Gegebenheiten und Besonderheiten angepasst. Dieser Nachweis wird jährlich gegenüber der EU Kommission ohne Beanstandungen geführt.

Soweit Änderungen an dem System vorgenommen werden, ist die EU beihilfenrechtlich vorgegebene und mit der EU Kommission vereinbarte Form der Trennungsrechnung entsprechend der geänderten Umstände neu aufzustellen. Es wird davon ausgegangen, dass mögliche Änderungen einer Prüfung durch die EU Kommission unterzogen würden. Insoweit ist bei allen in Frage 3 aufgeführten Varianten EU Beihilferecht tangiert.

8. Inwiefern wäre bei einer Übertragung die „Privatisierungsbremse“ in Art. 42 Zif. IV der Bremischen Landesverfassung tangiert?

Bei einer „Veräußerung“ von Unternehmen des Landes Bremen ist der qualifizierte Gesetzesvorbehalt des Artikels 42 Abs. 4 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen (BremVerf) in Verbindung mit Artikel 70 Abs. 2 BremVerf zu beachten. Der dort normierte Privatisierungsvorbehalt gilt darüber hinaus und nach Maßgabe der Artikel 148 Abs. 1 Satz 2 und Artikel 145 BremVerf auch für die „Veräußerung von Unternehmen“ der Stadtgemeinde Bremen. Mit der „Veräußerung“ von Unternehmen ist die Beseitigung eines bestehenden beherrschenden Einflusses auf ein Unternehmen entweder des Landes Bremen oder der Stadtgemeinde Bremen angesprochen. In diesem Sinne unterfällt auch die „Übertragung“ der Verantwortung für die bremischen Seehäfen von der Stadtgemeinde Bremen auf das Land Bremen der „Privatisierungsbremse“ des Artikels 42 Abs. 4 BremVerf in Verbindung mit Artikel 70 Abs. 2 BremVerf.

Ausgenommen vom qualifizierten Gesetzesvorbehalt des Artikels 42 Abs. 4 BremVerf in Verbindung mit Artikel 70 Abs. 2 BremVerf ist die Veräußerung kleiner Kapitalgesellschaften im Sinne von § 267 Abs. 1 und 4 HGB. Nicht erfasst vom qualifizierten Gesetzesvorbehalt ist ferner die Veräußerung einzelner Gegenstände des Unternehmensvermögens. Anderes gilt für Transaktionen, bei denen vom Unternehmen nur noch eine leere Hülle verbleibt. Rechtlich zweifelhaft erscheint, ob auch ein Eigenbetrieb oder ein sonstiges Sondervermögen der Stadtgemeinde Bremen der „Privatisierungsbremse“ der bremischen Landesverfassung unterfällt.

Im Falle ihrer Anwendbarkeit stehen Artikel 42 Abs. 4 BremVerf in Verbindung mit Artikel 70 Abs. 2 BremVerf der Veräußerung eines Unternehmens entgegen, gestützt allein auf eine einfache parlamentarische Mehrheit. Gleiches gilt für eine verfassungsändernde Mehrheit der Bremischen Bürgerschaft, sofern ein Viertel der Abgeordneten oder ein Volksbegehren einen zustimmenden Volksentscheid einfordern.

Im Einzelnen:

Gemäß Artikel 42 Abs. 4 Buchst. b) BremVerf ist eine Veräußerung von Unternehmen der Freien Hansestadt Bremen, auf die die öffentliche Hand aufgrund Eigentum, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann und die wesentliche Beiträge zur wirtschaftlichen, verkehrlichen oder kulturellen Infrastruktur leisten, nur aufgrund eines Gesetzes möglich. Ein solches Gesetz tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Als Veräußerung gilt jedes Rechtsgeschäft, welches den beherrschenden Einfluss der Freien Hansestadt Bremen oder der Stadtgemeinde Bremen beseitigt. Auf kleine Kapitalgesellschaften und auf Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute findet diese Vorschrift keine Anwendung. Gleiches gilt, wenn die Veräußerung bei Entstehen der Beherrschung beabsichtigt war und zeitnah erfolgt.

Gemäß Artikel 70 Abs. 2 BremVerf ist ein Volksentscheid im Fall des Artikels 42 Abs. 4 BremVerf über ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz durchzuführen, wenn die Bürgerschaft das Gesetz mit weniger als zwei Dritteln ihrer Mitglieder beschlossen hat oder ein Viertel der Mitglieder der Bürgerschaft die Durchführung eines Volksentscheids beantragt oder ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten die Durchführung eines Volksentscheides begehrt. In diesen Fällen tritt das Gesetz nur bei einem zustimmenden Volksentscheid in Kraft. Die „Privatisierungsbremse“ der Landesverfassung gilt unmittelbar für Unternehmen des Landes. Auf Unternehmen der Stadtgemeinde Bremen ist die Vorschrift – anders als auf Unternehmen der Stadtgemeinde Bremerhaven – nach Artikel 148 Abs. 1 Satz 2 1 Hs. BremVerf und nach Maßgabe des Artikels 145 Abs. 1 BremVerf entsprechend anzuwenden (vgl. Schefold, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 148 Rn. 4; Külpmann, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 42 Rn. 24).

In der Folge bedarf die Veräußerung eines Unternehmens der Stadtgemeinde Bremen im

Sinne des Artikels 42 Abs. 4 BremVerf eines „Veräußerungsgesetzes“. Ein solches „Veräußerungsgesetz“ kann nur dann unmittelbar in Kraft treten, wenn es mit einer zwei Drittel-Mehrheit in der Stadtbürgerschaft beschlossen wurde. Allerdings ist auch in diesem Fall ein Volksentscheid über das Ortsgesetz durchzuführen, sofern ein Viertel der Abgeordneten oder ein Volksbegehren dies einfordern.

Artikel 42 Abs. 4 Buchst. b) BremVerf unterwirft nur die Veräußerung solcher Unternehmen dem qualifizierten Gesetzesvorbehalt, die „wesentliche Beiträge“ zur wirtschaftlichen, verkehrlichen und kulturellen Infrastruktur leisten. Die Gesetzesbegründung nennt als Anwendungsfälle für die wirtschaftliche Infrastruktur die BLG Logistic Group AG & Co KG, für die verkehrliche Infrastruktur unter anderem die bremenports GmbH & Co KG und die Fischereihafen-Betriebsgesellschaft mbH (vgl. Bremische Bürgerschaft-Drs.18/1032, S. 11).

Da der Wortlaut des Artikels 42 Abs. 4 Satz 3 BremVerf den beherrschenden Einfluss entweder des Landes oder der Stadtgemeinde Bremen schützen will, findet die Norm zudem nur auf solche Unternehmen (entsprechende) Anwendung, auf die entweder das Land oder die Stadtgemeinde Bremen für sich genommen einen beherrschenden Einfluss ausüben (vgl. Külpmann, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 42 Rn. 25). Der gemeinsame beherrschende Einfluss mehrerer öffentlich-rechtlicher Körperschaften auf ein Unternehmen, wäre demnach ungenügend, um die Rechtsfolgen des Artikels 42 Abs. 4 BremVerf in Verbindung mit Artikel 70 Abs. 2 BremVerf auszulösen.

Laut Gesetzesbegründung unterfällt die Veräußerung kleiner Kapitalgesellschaften im Sinne des § 267 Abs. 1 und 4 HGB nicht dem qualifizierten Gesetzesvorbehalt der Landesverfassung (vgl. Bremische Bürgerschaft-Drs. 18/1032, S. 11). Kleine Kapitalgesellschaften im Sinne der letztgenannten Bestimmung sind solche, die mindestens zwei der drei nachstehenden Merkmale nicht überschreiten: 6 000 000 Euro Bilanzsumme, 12 000 000 Euro Umsatzerlöse in den zwölf Monaten vor dem Abschlussstichtag, im Jahresdurchschnitt fünfzig Arbeitnehmer.

Als rechtlich zweifelhaft erscheint, ob auch ein Eigenbetrieb oder ein sonstiges Sondervermögen der Stadtgemeinde Bremen (oder des Landes) dem „Unternehmensbegriff“ des Artikels 42 Abs. 4 BremVerf unterfällt. Dagegen spricht, dass Sondervermögen durch Ortsgesetz der Stadtgemeinde errichtet werden (vgl. § 3 des Bremischen Sondervermögensgesetzes). Sondervermögen können als solches, anderes als privatrechtlich organisierte Unternehmen, nicht einfach am Markt durch Rechtsgeschäft „veräußert“ werden. Um eine Veräußerung vorzunehmen müsste vielmehr zunächst das Errichtungsgesetz aufgehoben beziehungsweise geändert und die Rechtsnachfolge geregelt werden.

Wie aus dem Wortlaut des Artikels 42 Abs. 4 Satz 3 BremVerf folgt, unterfallen dem „Veräußerungsbegriff“ der Norm keine Veränderungen einer Unternehmensstruktur, wenn der zu schützende beherrschende Einfluss des Landes Bremen oder der Stadtgemeinde Bremen

unberührt bleibt. Gleiches gilt für die Veräußerung einzelner Gegenstände des Unternehmensvermögens, etwa der Verkauf nicht mehr benötigter Anlagen oder von Grundeigentum. Vom Sinn und Zweck der Norm erfasst werden aber sogenannte „Asset Deals“, bei denen alle wesentlichen Vermögensgegenstände in einer wirtschaftlich einheitlichen Transaktion veräußert werden und von dem Unternehmen nur noch eine leere Hülle verbleibt.

Da nach Artikel 42 Abs. 4 Satz 3 BremVerf als „Veräußerung“ jedes Rechtsgeschäft gilt, welches den beherrschenden Einfluss entweder des Landes Bremen oder der Stadtgemeinde Bremen beseitigt, greift der qualifizierte Gesetzesvorbehalt unabhängig von der zivilrechtlichen Konstruktion und dem Erwerber. Eine „Veräußerung“ liegt demnach beispielsweise auch dann vor, wenn die Stadtgemeinde Bremen ihren Einfluss verliert und das Land Bremen beherrschenden Einfluss gewinnt (vgl. Kulpmann, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 42 Rn. 36).

9. Welches wäre auf Basis der bislang vorliegenden Informationen nach Meinung des Senats die Vorzugsvariante zur Bündelung der Vermögensgegenstände und Aufgaben für alle bremischen Seehäfen beim Land?

Der Senat teilt die Zielsetzung der Fragesteller nach einer Bündelung der Vermögensgegenstände und Aufgaben für alle bremischen Seehäfen beim Land nicht. Insofern besteht für die Festlegung auf eine Vorzugsvariante kein konkreter Anlass.

Der Senat bewertet die bestehende Aufgabenwahrnehmung und organisatorische Struktur zur Bewirtschaftung und Entwicklung der bremischen Häfen für grundsätzlich gut geeignet. Auch die mit der SARS-CoV2-Pandemie einhergehenden Herausforderungen konnten in der bewährten Zuordnung gemeistert werden, so dass der Senat aktuell keinen Anlass für eine grundlegende Veränderung im Sinne der Bündelung der Verantwortung für alle bremischen Seehäfen beim Land sieht.

Auch die mit der Fragestellung verbundene Annahme, nach der nicht ausgeschlossen werden könne, „*dass es ein optimales System für die bremischen Seehäfen gibt, das dem bestehenden überlegen ist*“ bietet keinen hinreichenden Anlass, diese Fragestellungen mit der dafür erforderlichen Bindung erheblicher personeller wie finanzieller Ressourcen zu verfolgen. Die Beantwortungen der vorstehenden Fragen zeigen mögliche Wirkungen der von den Fragestellern benannten Alternativen zur Bündelung der Vermögensgegenstände und Aufgaben für alle bremischen Seehäfen beim Land auf. Sie liefern Hinweise zu möglichen Vor- und Nachteilen und zeigen vor allem den weitergehend notwendigen Untersuchungsbedarf auf, um zur späteren Festlegung einer möglichen Vorzugsvariante zu gelangen.

10. Inwiefern müssten aus Sicht des Senats auch die hafenbezogenen Beteiligungen der Stadtgemeinde Bremen (insbesondere an der Bremer Lagerhaus-Gesellschaft, der BLG LOGISTICS GROUP AG & Co. KG, bremenports GmbH & Co. KG, Columbus Cruise Center Bremerhaven GmbH, sowie JadeWeserPort Realisierungsgesellschaft mbH & Co. KG) auf das Land übertragen werden? Welche Kriterien und Bewertungsgrundlagen müssten dem aus Sicht des Senats zugrunde gelegt werden? Welche Aspekte gilt es dabei zu berücksichtigen?

Um das von den Fragestellern unterstellte Ziel einer „Bündelung der Vermögensgegenstände und Aufgaben für alle bremischen Seehäfen beim Land“ vollständig zu erreichen, müssten neben den immateriellen Vermögensgegenständen und den Sachanlagen auch die Finanzanlagen und dort dazugehörig die Beteiligungen auf das Land übertragen werden (vergleiche Antwort zur Frage 1 nebst Anlagen).

Der Senat teilt die Zielrichtung der Fragesteller nicht. Im Übrigen wird auf die Antwort zur Frage 9 verwiesen.

11. Inwiefern könnten in der Folge per Gesetz die Gemeindegrenzen der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven dergestalt geändert werden, dass das Gebiet der stadtbremischen Überseehäfen samt aller gemeindlicher Rechten und Pflichten auf die Stadt Bremerhaven übergeht (Übertragung von Hoheitsrechten)? Welche Aspekte gäbe es dabei zu berücksichtigen?

- a. **Welche Rechtsakte zur Änderung der Gemeindegrenzen zwischen den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven gab es seit Bestehen der Freien Hansestadt Bremen als Bundesland, auf wann datieren diese, um welche Gebiete handelte es sich dabei im Einzelnen und was waren die dahinterstehenden Gründe und Motive?**

Die Gemeindegrenzen zwischen den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven unterliegen im Zeitablauf Veränderungen und Anpassungen. Seit dem Bestehen der Freien Hansestadt Bremen als Bundesland wurden insgesamt vier Gesetze zur Änderung der Gemeindegrenzen zwischen Bremen und Bremerhaven erlassen und zwar in den Jahren 1967, 1977, 1995 und 2002. Diese vier Gesetze sind über das Transparenzportal der Freien Hansestadt Bremen einzeln abrufbar unter: https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=kogis_tp_berlin01.c.85849.de&_article_id=1459&fulltext=Gemeindegrenzen&fileCnt=on.

Die mit den jeweiligen Gesetzesänderungen verbundenen Gründe und Motive wurden in den dazugehörigen Gesetzgebungsverfahren bzw. in den Vereinbarungen zwischen Bremen und Bremerhaven umfassend dargelegt und beschrieben. Im Detail wird auf folgende Unterlagen verwiesen:

- Mitteilung des Senats Drucksache 9/377 vom 06.12.76 (Anlage 5),
- Mitteilung des Senats Drucksache 9/376 (Rahmenvereinbarung zum Gebietsaustausch) vom 06.12.76 (Anlage 6),

- Vereinbarung zur Förderung der städtebaulichen und wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt Bremerhaven aus dem Jahr 1991 (Anlage 7),
- Rahmenvereinbarung über einen Gebietsaustausch zwischen Bremen und Bremerhaven von 1995 (Anlage 8),
- Mitteilung des Senats Drucksache 14/481 S - Vereinbarung zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt Bremerhaven sowie deren Erläuterung (Anlage 9).

Insgesamt ist festzustellen, dass mit dem Ersten Gesetz zur Änderung der Gemeindegrenzen zwischen Bremen und Bremerhaven von 1967 nur sehr geringfügige Gebietsübertragungen erfolgten. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung der Gemeindegrenzen zwischen Bremen und Bremerhaven von 1977 wurden Flächen zwischen der Geeste und der Schleuse Neuer Hafen sowie östlich der Barkhausenstraße an Bremerhaven übergeben. Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung der Gemeindegrenzen zwischen Bremen und Bremerhaven in 1995 wurden die Flächen des Neuen Hafens bis zur Schleusenstraße an Bremerhaven übergeben und mit dem Vierten Gesetz zur Änderung der Gemeindegrenzen zwischen Bremen und Bremerhaven aus dem Jahr 2002 erfolgte ein Gebietsübergang der Flächen der ehemaligen Carl-Schurz Kaserne im Stadtnorden.

Neben den Gesetzesänderungen bezüglich der Gemeindegrenzen zwischen den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sei an dieser Stelle zusätzlich auf den Staatsvertrag zwischen der Hansestadt Bremen und dem Land Niedersachsen über die Änderung der gemeinsamen Landesgrenze aus dem Jahr 2009 verwiesen. Auch diese vertragliche Regelung stand maßgeblich in Verbindung mit der Entwicklung von Kompensationsflächen, die aufgrund von Auflagen im Zuge des Genehmigungsverfahrens für den Bau des Containerterminals 4 erforderlich geworden sind. (Anlage 10).

- b. Welche Verträge und Vereinbarungen zur Übertragung von Verwaltungsaufgaben in den stadtbremischen Überseehäfen von der Stadtgemeinde Bremen oder von ihr beliebigen Dritten auf die Stadtgemeinde Bremerhaven oder von ihr beliebige Dritte (z.B. für das Katasterwesen, die Müllentsorgung, den Brandschutz und allgemeinpolizeiliche Aufgaben) gibt es, wann wurden diese zwischen wem geschlossen, welche Laufzeit und welchen wesentlichen Inhalt haben diese, welchen finanziellen oder sonstigen Ausgleichsmaßnahmen wurden dafür jeweils vereinbart und erfolgten in den letzten drei Jahren tatsächlich (pro Jahr)? Welche dieser Verträge und Vereinbarungen würden durch eine Neuordnung der Hoheitsrechte obsolet, welche nicht?**

Die vielfältigen, gesetzlich erforderlichen und geregelten Verwaltungsaufgaben für die Hafengebiete umfassen sowohl kommunale wie auch Landesaufgaben. Sie unterliegen ähnlich wie die unter 11a erläuterten Veränderungen bei den Gemeindegrenzen im Zeitablauf entsprechenden Veränderungen und Anpassungen.

Die gesetzlichen Aufgaben des Brandschutzes und der Hilfeleistung sowie des Rettungsdienstes im stadtbremischen Überseehafengebiet Bremerhaven (Bremisches Hilfeleistungsgesetz vom 19. März 2009 (Brem.GBl. S. 105 - 2132-a-1) zuletzt geändert durch das Gesetz

vom 8. Mai 2012 (Brem.GBl. S. 159) (verfügbar unter: https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?id=bremen2014_tp.c.66510.de) werden von der Feuerwehr Bremerhaven erfüllt. Ferner führt die Feuerwehr Bremerhaven Einsätze für Bremen, das Land Niedersachsen und die Bundesrepublik Deutschland im Sinne der Verwaltungsvereinbarung über den Brandschutz und Hilfeleistungen im Mündungstrichter der Weser und der angrenzenden Seewasserstraße bis zur seewärtigen Begrenzung des Küstenmeeres zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Land Niedersachsen und Bremen durch. Aufgrund der bestehenden Vertragslage fließen derzeit jährlich ca.3,5 Mio Euro an Bremerhaven. Bei den gesetzlichen Aufgaben des Brandschutzes und der Hilfeleistung sowie des Rettungsdienstes handelt es sich ausschließlich um kommunale Angelegenheiten, die auch bei einer möglichen Bündelung der Verantwortung für alle bremischen Seehäfen beim Land in vollem Umfang erfolgen müssten. Die zugrundeliegenden Verträge wären mit zusätzlichem Aufwand anzupassen.

Das bremische Hafengebietegesetz (abrufbar unter: https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.67321.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d) welches für das Hafengebiet im Land Bremen gültig ist (§ 1) regelt in § 5 Abs.4 und § 7 die Zuständigkeiten des HBH als Ortspolizeibehörde, bzw. die Aufgaben der Polizei Bremen im Hafengebiet entsprechend den Aufgaben in § 67 Bremisches Polizeigesetz. Es handelt sich hierbei bereits um ein Landesgesetz für die Häfen im Land Bremen.

Bezogen auf die kommunale Aufgabe der Müllabfuhr im stadtbremischen Überseehafengebiet Bremerhaven besteht ebenfalls ein Vertrag zwischen der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) und der Stadt Bremerhaven (verfügbar unter: https://www.transparenz.bremen.de/vorschrift_detail/bremen2014_tp.c.72526.de). Im Vertrag ist hinsichtlich der finanziellen Beziehungen im §3 folgendes geregelt: „Als Gegenleistung für die Wahrnehmung der Aufgaben der Müllabfuhr erhält die Stadt Bremerhaven von der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) jährlich nachträglich am Ende des Jahres den bei Anwendung des Ortsgesetzes über die Müllabfuhr in der Stadt Bremerhaven vom 20. April 1966 (Brem.GBl. S. 77) in der jeweils geltenden Fassung sich ergebenden Betrag“. Die erbrachte Leistung ist unabhängig von einer möglichen Bündelung der Verantwortung für alle bremischen Seehäfen beim Land in vollem Umfang zu leisten, so dass Einsparungen durch eine Neuordnung nicht ersichtlich sind. Allerdings wäre der zugrundeliegende Vertrag mit zusätzlichem Aufwand anzupassen.

Die Aufgaben des Vermessungs- und Katasterwesens innerhalb des stadtbremischen Überseehafengebietes werden ebenfalls im Zuge der übertragenen Landesaufgaben durch die Stadt Bremerhaven wahrgenommen. Die vertragliche Grundlage ist als „Anordnung über die Übertragung von Aufgaben nach dem Vermessungs- und Katastergesetz auf das Vermessungsamt des Magistrats der Stadt Bremerhaven“ abrufbar unter: https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?id=bremen2014_tp.c.88537.de. Auch hier wird die erbrachte Leistung, die ebenfalls unabhängig von der Zuordnung der Verantwortung für die Seehäfen uneingeschränkt zu erbringen ist, von Bremen an Bremerhaven vergütet, Bei einer

Neuordnung der Aufgabenzuordnung wäre der zugrundeliegende Vertrag mit zusätzlichem Aufwand anzupassen.

- c. Inwiefern ist das Hafenable der Stadtgemeinde Bremen identisch mit der Summe aller Flurstücke, die im sonstigen Sondervermögen Häfen gebündelt sind? Falls nein, an welchen Stellen bestehen Abweichungen, die bei der Übertragung von Flurstücken und Verkehrsflächen einschließlich der damit verbundenen Rechten und Pflichten an die Stadtgemeinde Bremerhaven zu bedenken wären?**

Das Hafenable der Stadtgemeinde Bremen ist nicht identisch mit der Größe der Flächen, die im Anlagevermögen des sonstigen Sondervermögens Häfen gebündelt sind, sondern es umfasst insbesondere aufgrund der mit der kontinuierlichen Hafenablewicklung verbundenen Kompensationsmaßnahmen nur einen Teil. Hinzu kommen Flächenzuordnungen, die sich nur durch historisch gewachsene Beziehungen erklären lassen. Diese Besonderheiten wären im Zuge einer möglichen Bündelung der Verantwortung für alle bremischen Seehäfen beim Land entsprechend zu berücksichtigen bzw. zu bereinigen.

Dem sonstigen Sondervermögen Häfen sind Flächen zugeordnet, die räumlich in der Stadt Bremen, in der Stadt Bremerhaven aber auch in Niedersachsen liegen. Insgesamt setzt sich der Flächenbestand im sonstigen Sondervermögen Häfen am 31.12.2019 wie folgt zusammen:

Flächen in der Zuordnung zur Stadt Bremen:

Hafenareal = 8.678.304 m²

Kompensationsflächen = 818.648 m²

Gebiet des stadtbremischen Überseehafens in Bremerhaven = 6.656.821 m²

Flächen in der Zuordnung zur Stadt Bremerhaven:

Gemarkung Weddewarden, Hafenareal = 885.388 m²

Gemarkung Weddewarden, Kompensationsflächen = 682.987 m²

Gemarkung Lehe, (angrenzend Hafenareal) = 173 m²

Gemarkung Bremerhaven, Simon-Loschen-Turm = 113 m²

Gemarkung Geestemünde (Luneplate), Kompensationsflächen = 7.028.128 m²

Flächen in der Zuordnung zu Niedersachsen:

Gemarkung Imsum, Kompensation = 85.834 m²

Gemarkung Rechtenfleth (Drepte), Kompensation = 2.050.868 m²

Gemarkung Driftsethe (Drepte), Kompensation = 317.110 m²

Gemarkung Landwürden (Lune-/Tegelerplate), Kompensation = 1.645.642 m²

Gemarkung Debstedt, Kompensation = 20.818 m²

Gemarkung Ringstedt, Kompensation = 89.121 m²

d. Wie hoch schätzt der Senat das aktuelle Gewerbesteueraufkommen von Betrieben mit Unternehmenssitz in den stadtbremischen Überseehäfen ein und welches Steueraufkommen prognostiziert er in Zukunft? Welche Folgen hätte eine Vereinnahmung dieser Steuern durch die Stadtgemeinde Bremerhaven auf den kommunalen Finanzausgleich?

Das Gewerbesteueraufkommen von Betrieben mit Unternehmenssitz in den stadtbremischen Überseehäfen hat im Kalenderjahr 2017 insgesamt 4.244.993 € betragen. Für die Jahre 2018 und 2019 können zum jetzigen Zeitpunkt noch keine endgültigen Aussagen getroffen werden, weil für diese Zeiträume noch nicht sämtliche Gewerbesteuerbescheide erteilt worden sind.

Im Hinblick auf die durch die Corona-Pandemie eingetretene Wirtschaftskrise ist derzeit nicht abschätzbar, wie sich in Zukunft das Gewerbesteueraufkommen in diesem Bereich entwickeln wird.

Der kommunale Finanzausgleich sieht seit 2020 in § 2 Finanzausgleichsgesetz einen Steuerkraftausgleich vor. Nach diesem erhält eine Gemeinde vom Land Mittel zur Angleichung ihrer geringeren Steuerkraft, wenn die Steuerkraft je Einwohner unterhalb der Steuerkraft je Einwohner der anderen Gemeinde liegt. Der Unterschiedsbetrag wird zu 50 Prozent ausgeglichen. Aktuell liegt die Steuerkraft je Einwohner Bremerhavens unterhalb der von Bremen. Bremerhaven erhält demnach im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs einen Steuerkraftausgleich. Bei der Berechnung der Steuerkraft fließt auch die Höhe der Gewerbesteuer-einnahmen mit ein, sodass bei einem höheren Aufkommen der Stadtgemeinde Bremerhaven und einem niedrigeren der Stadt Bremen, der Unterschiedsbetrag zwischen den beiden Gemeinden geringer und somit auch der Steuerkraftausgleich an Bremerhaven durch das Land geringer wäre.

e. Welche wahlrechtlichen Folgen hätte die Änderung der Gemeindegrenzen auf die Landtags- und Bundestagswahl?

Gegenwärtig sind im stadtbremischen Ortsteil 123 Überseehafengebiet zwei Personen wohnhaft, die zu den Bürgerschafts- und Landtagswahlen wahlberechtigt wären. Für die Bundestagswahlen hätte eine Verlagerung des stadtbremischen Ortsteils 123 „stadtbremisches Überseehafengebiet“ in das Gebiet der Stadtgemeinde Bremerhaven in wahlrechtlicher Hinsicht keine Auswirkungen, da bereits gegenwärtig sowohl die Stadtgemeinde Bremerhaven als auch der stadtbremische Ortsteil 123 zum Bundestagswahlkreis 55 gehören; insoweit müsste ggf. lediglich eine redaktionelle Anpassung durch den Bundesgesetzgeber erfolgen.

Für die Landtagswahlen hätte eine entsprechende Gebietsverlagerung zur Folge, dass der Ortsteil 123 vom Wahlbereich Bremen in den Wahlbereich Bremerhaven wechseln würde (§ 5 II BremWahlG). Dies könnte zwar theoretisch Auswirkungen auf die Sitzverteilung zwischen den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven nach sich ziehen (§ 5 I BremWahlG),

dürfte aber faktisch aufgrund der äußerst geringen Anzahl wahlberechtigter Personen vermutlich zahlenmäßig kaum ins Gewicht fallen.

f. Wie bewertet der Senat die Chancen einer Neuordnung der Gemeindegrenzen, insbesondere vor dem Hintergrund aktueller und zukünftiger Bauleitplanverfahren, die die Gemeindegrenzen überschreiten?

Gemeindegrenzen überschreitende Abstimmungen und Bauleitplanungen sind gelebte Praxis, die sich sowohl in Bremen als auch in Bremerhaven mit den benachbarten Gebietskörperschaften etabliert und bewährt haben. Eine mögliche Neuordnung der Gemeindegrenzen könnte damit verbundene Abstimmungsbedarfe möglicherweise vereinfachen. Die Berücksichtigung vielschichtiger und zum Teil unterschiedlicher Interessen in den Verfahren wäre allerdings auch bei jeglicher Form einer Neuordnung von Gemeindegrenzen zwingend erforderlich.

12. Wie schätzt der Senat die haushälterischen und haushaltsrechtlichen Folgen des Projekts „Landeshäfen“ ein?

Die Beantwortung der vorstehenden Fragen liefert gerade im Hinblick auf die steuerlichen und beihilferechtlichen Aspekte erste Hinweise zu möglichen haushälterischen und haushaltsrechtlichen Folgen bezogen auf die in Frage 3 genannten Varianten. Eine ausreichend fundierte Grundlage für eine qualifizierte Schätzung ergibt sich daraus jedoch nicht. Konkrete Anzeichen, dass mit einer Bündelung der Verantwortung für alle bremischen Seehäfen beim Land haushälterische Entlastungen einhergehen könnten, haben sich im Zuge der Beantwortung der Fragen nicht ergeben.

Vielmehr belegen die Erfahrungen, die im Zuge der Errichtung der sonstigen Sondervermögen Hafen und Fischereihafen sowie der Gründung der bremenports auf der Grundlage der „Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 15. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 1999 – 2003“ (Koalition aus SPD und CDU) gemacht worden sind, einen hohen Aufwand sowohl im Hinblick auf die einzusetzenden finanziellen wie personellen Ressourcen für ein solches Projekt. Insofern ist davon auszugehen, dass ein von den Fragestellern angeregtes Projekt „Landeshäfen“ mit einer zusätzlichen Haushaltsbelastung verbunden ist.

13. Wie hoch schätzt der Senat den Personal- und sonstigen Aufwand (z.B. Prozess- und Beratungskosten) für das Projekt „Landeshäfen“ in Abhängigkeit von der gewählten Variante ein? Inwiefern wären Personalübergänge nötig und wie könnten diese erfolgen?

Aufbauend auf die in Verbindung mit der unter Frage 3 und 12 genannten Erfahrungen bei der Errichtung der sonstigen Sondervermögen Hafen und Fischereihafen sowie der Gründung der bremenports, die mit erheblichem internen wie externen Ressourceneinsatz verbunden waren und letztlich mehrere Jahre in Anspruch nahmen, ist für ein von den Fragestellern angeregtes Projekt „Landeshäfen“ mit einem Zeitbedarf von zwei bis zweieinhalb

Jahren zu rechnen. Dies gilt gleichermaßen für die genannten Varianten. Zudem ist die Hinzuziehung umfassender interner wie externer Kompetenzen zwingend erforderlich. Die Kosten dafür sind nicht zu beziffern, sondern müssten im Zuge einer Marktbefragung und anschließenden Ausschreibung ermittelt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass aufgrund der erheblichen einzubindenden steuerrechtlichen, beihilferechtlichen, gesellschaftsrechtlichen und sonstigen juristischen Expertise Kosten im siebenstelligen Bereich entstehen. Hinzu käme die Bereitstellung interner Ressourcen im Umfang mehrerer zusätzlicher Vollzeitäquivalente. Hierfür sind im Vorwege entsprechende Beschlüsse einzuholen und die haushaltstechnischen Voraussetzungen zu schaffen.

Mögliche Personalübergänge müssten unter Berücksichtigung der Mitbestimmung im Kontext einer konkreten Variantenbetrachtung bewertet werden. Da der Senat die Zielrichtung der Fragesteller mit einem möglichen Projekt „Landeshäfen“ nicht teilt, wurden zu dieser Frage keine konkretisierenden Untersuchungen vorgenommen.

14. Welche sonstigen Fragen von Relevanz gilt es aus Sicht des Senats bei einer Bündelung der Verantwortung für alle bremischen Seehäfen beim Land zu beachten?“

Fragen der Wettbewerbsfähigkeit und Zukunftsorientierung der Häfen schließen selbstverständlich auch den Gesichtspunkt organisatorisch-administrativer Strukturen mit ein, so dass grundlegende Fragen des Hafenmanagements, der Organisationsstrukturen sowie der thematischen Schwerpunktsetzung und der Personalausstattung in den zuständigen Ressorts, Ämtern, Unternehmen und Institutionen kontinuierlich behandelt werden. Das von den Fragestellern angeregte Projekt „Landeshäfen“ stand und steht dabei nicht im Fokus und wird in seiner Zielrichtung vom Senat grundsätzlich nicht geteilt. Insofern ergeben sich hierzu aus der Sicht des Senats auch keine weiteren Aspekte von Relevanz.