

Mitteilung des Senats

Sanierungsprogramm 2025-2027 der Freien Hansestadt Bremen

**Mitteilung des Senats
an die Bremische Bürgerschaft
vom 26. November 2024**

Der Senat überreicht der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) die mit dem Stabilitätsrat geschlossene Sanierungsvereinbarung gemäß § 5 Stabilitätsratsgesetz sowie das zugehörige Sanierungsprogramm 2025-2027 der Freien Hansestadt Bremen.

Beschlussempfehlung:

Kenntnisnahme.

Anlage(n):

1. ANLAGE_Sanierungskonzept_Sanierungsvereinbarung_Sanierungsprogramm

Sanierungskonzept – Personal

Der Senat hat den Senator für Finanzen mit dem Beschluss vom 25.06.2024 damit beauftragt, die konkrete Ausgestaltung der Sanierungsmaßnahme „Konstanthalten des Personalbestandes“ weiter zu entwickeln, zu konkretisieren und ihm zur Beschlussfassung im August 2024 vorzulegen. Anlass dieser Bitte ist, dass es in den vergangenen Jahren erhebliche Steigerungen im Personalhaushalt gegeben hat, die eine Beteiligung des Personalbereiches an Sanierungsmaßnahmen erforderlich machen. Auch im Haushalt 2024 und 2025 sind hohe Wachstumsraten im Personalhaushalt (Hauptgruppe 4) und bei den Personalkostenzuschüssen zu beobachten.

Diese Kostensteigerungen sind zu einem sehr großen Teil durch die hohen Tarifierhöhungen und Anpassungen von Besoldung und Versorgung begründet. Allerdings ist auch das Wachstum der Beschäftigung im bremischen öffentlichen Dienst seit 2015 erheblich. Die Freie Hansestadt Bremen, die zwischen den Jahren 1993 und 2015 einen im Vergleich zu anderen Bundesländern sehr umfangreichen jährlichen Personalabbau durchgeführt hat, reagierte damit sicherlich auch auf sektorale Unterausstattungen. Dennoch ist nicht auszuschließen, dass die seit Mitte der 2010er Jahre festzustellenden Mengensteigerungen beim Personal jetzt über die zeitgleich feststellbaren Aufgabenzuwächse hinausgehen, weil sich seitdem auch die Aufgabenstrukturen (z.B. durch das Ende des pandemiebedingten zusätzlichen Personalbedarfs) gewandelt haben.

Daher ist es erforderlich im Bereich der Steuerung der Personalmenge Maßnahmen für ein Sanierungskonzept durchzuführen, um eine mittel- und langfristige Stabilisierung der Personalhaushalte zu erreichen.

Bei knapper werdenden Ressourcen ist zu erwarten, dass die zukünftigen Personalhaushalte zumindest durch das Konstanthalten der Beschäftigungsmenge, wenn nicht sogar durch sektoralen Personalabbau, geprägt sein müssen, um die Kernaufgaben der öffentlichen Aufgabenerfüllung nachhaltig finanziell sicher zu stellen.

In Anbetracht der Tatsache, dass in den vergangenen Jahren viele zusätzliche Stellen geschaffen wurden, die zum Teil aufgrund des Fachkräftemangels nach wie vor nicht besetzt werden konnten, muss auch die optimale Nutzung der bereits vorhandenen

Personalkapazitäten im Fokus stehen. Ungeachtet dieser grundsätzlichen Rahmensetzung für die Entwicklung der Personalhaushalte werden auch in Zukunft einzelne konkrete Aufgaben des öffentlichen Dienstes eine bedarfsgerechte und qualitative Personalplanung immer erforderlicher machen. Für eine nachhaltige und langfristige Einsparung der Personalkosten bedarf es zusätzlich zu personalwirtschaftlichen Vorgaben begleitender Maßnahmen zum Qualitätserhalt. Allgemeine und übergreifende Kürzungen, die kurzfristig zu Kosteneinsparungen führen, dürfen keine zusätzlichen Belastungen für bereits ausgelastete Bereiche darstellen. Strukturelle Veränderungen innerhalb der Verwaltung sind notwendig, um das bestehende und verbleibende Personal sinnvoll und gezielt einsetzen zu können.

Maßnahmen

Begrenzung des Personalbestandes

Als Ergebnis des Prüfauftrages vom 25.06.2024 schlägt der Senator für Finanzen dem Senat im Folgenden vor, den Personalbereich der Freien Hansestadt Bremen differenziert zu betrachten und eine Begrenzung des in den vergangenen Jahren durchgeführten Aufwuchses an Beschäftigten insbesondere in Bereichen vorzunehmen, deren Ausstattung auch im Länder- und Stadtstaatenvergleich als hoch zu bewerten ist.

Kernaufgaben der öffentlichen Verwaltung wie zentralen Aufgaben der Steuerverwaltung, Polizei und Justiz sowie das Personal an Schulen, weisen im Stadtstaatenvergleich eine eher geringe Personalausstattung auf, so dass in diesen Aufgabenbereichen durchaus weiterer Personalaufwuchs möglich sein sollte.

Anhand einer Analyse der bisherigen Entwicklung und der derzeitigen aufgabenbezogenen Personalausstattung in den bundesweit vergleichbaren Personalbereichen wird daher im Folgenden ein Vorschlag für die Operationalisierung von Kennzahlen zur mengenmäßigen Personalsteuerung in den kommenden Sanierungsjahren zwischen 2025 und 2027 entwickelt.

Diese Maßnahme muss begleitet werden durch eine verstärkte zentrale Unterstützung der Personalbereiche im Umgang mit hohen Krankenständen, Minderleister:innen und erhöhten Anforderungen an die Qualität der Aufgaben für die Beschäftigten. Darüber hinaus werden Vorschläge zur weiteren Zentralisierung von Dienstleistungen entwickelt.

Schließlich wird es erforderlich sein, die geplanten Maßnahmen mit einem engen Controlling zu begleiten und den Prozess der Einstellung von Personal nach einheitlichen Kriterien und von zentraler Stelle aus umzusetzen.

1. Analyse bremischer Personalbereiche im Stadtstaatenvergleich und Empfehlung für die Abgrenzung von Maßnahmen

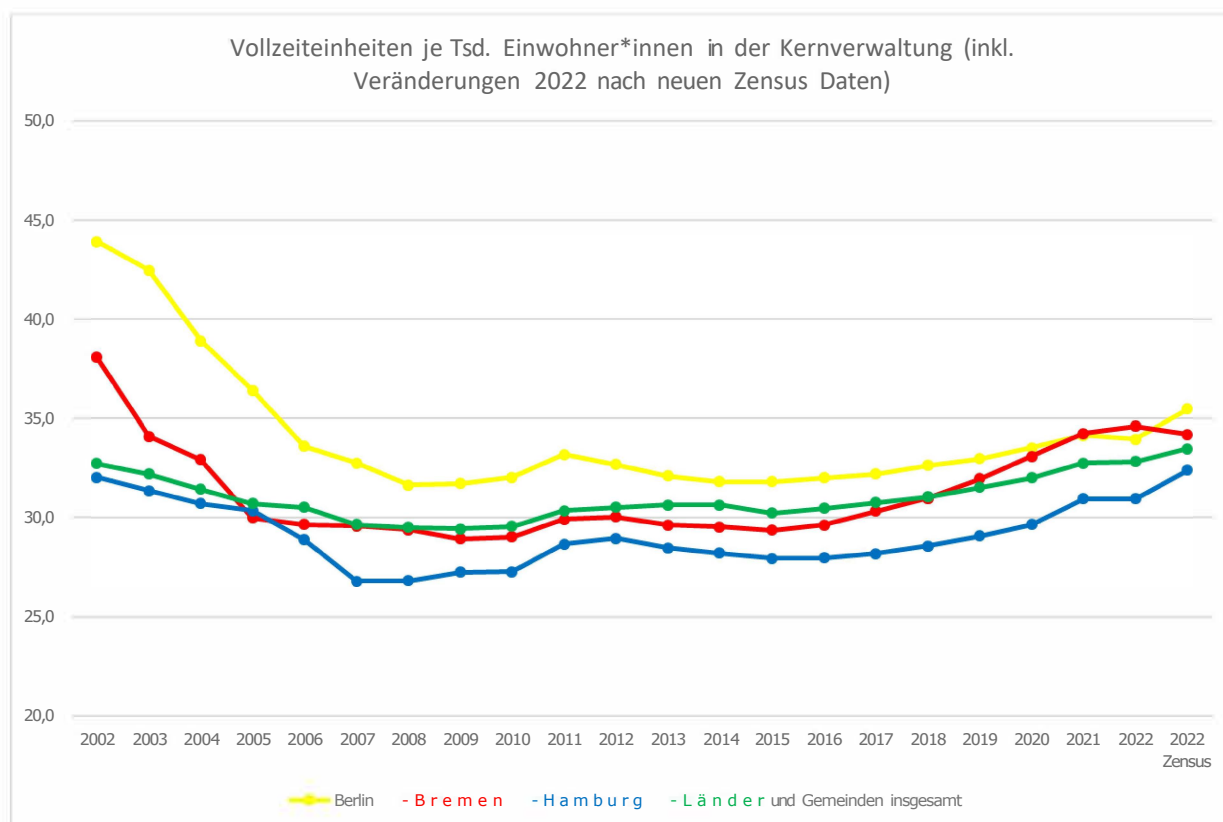
Mit den Daten des Statistischen Bundesamtes zur in Vollzeitäquivalenten gemessenen Personalausstattung von Ländern und Gemeinden lassen sich grds. vergleichende Analysen für einige Personal- und Aufgabenbereiche durchführen. Für Bremen geben diese Daten die Personalausstattung der Summe aller drei Gebietskörperschaften, der Stadt Bremen, der Stadt Bremerhaven sowie dem Land Bremen wieder. Verknüpft mit dem jeweiligen Bevölkerungsstand kann eine Kennzahl „Personal des öffentlichen Dienstes pro 1000 Einwohner*innen“ bemessen werden, mit der sich sektoral Ausstattungsvergleiche ergeben. Diese Vergleiche sind in methodischer Hinsicht an zwei Stellen eingeschränkt: Erstens weisen sie „nur“ den Bezug zur jeweiligen Bevölkerung aus, was noch keinen Hinweis auf die tatsächliche Aufgabenstruktur und -dichte in einem Bundesland darstellen muss. Zweitens spiegeln die Daten nicht an allen Stellen die jeweiligen Ausgliederungsstände öffentlicher Dienstleistungen gleich wieder: Neben dem Kernhaushalt und Ausgliederungen sowie öffentlich-rechtlichen Einrichtungen werden in den Ländern und Gemeinden eine Vielzahl von öffentlichen Aufgaben auch durch Dritte oder in anderer Rechtsform (meist als GmbH) durchgeführt. Die Finanzierung des dabei eingesetzten Personals geschieht aus Sicht der jeweiligen Haushalte nicht über „eigenes“ Personal, sondern über konsumtive Zuschüsse.

Aus Sicht des gesamten Personalbestandes lassen sich daher nur bedingt Aussagen im Ausstattungsvergleich machen. Dennoch lassen sich grundlegende Entwicklungen vergleichend darstellen, die einen Rückschluss auf die Praxis der vergangenen Jahre zulassen:

Die Entwicklung des Bremischen Personalbestandes in der Kernverwaltung folgt im Vergleich mit den Personalbeständen im Länder- und Gemeindevergleich in weiten Teilen einem in ganz Deutschland zu beobachtenden Muster: Grundsätzlich lässt sich auch in den meisten anderen Bundesländern eine Verringerung des Personalkörpers bis ca. Mitte der 2010er Jahre feststellen. Danach - zumindest in Bremen getrieben durch die erheblichen Mehrbedarfe aufgrund der Fluchtbewegung ab 2015 - steigt der Personalbestand pro 1000 EW an. In Bremen deutlich stärker, als in den beiden anderen Stadtstaaten und der Summe aller Länder.

Die Daten liegen bis zum Jahr 2022 im Vergleich vor. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Veränderung, die sich ergibt, wenn in die Kennzahl die neuen Werte zur Bevölkerungsentwicklung aus dem Zensus 2022 einbezogen werden. Hier zeigt sich, dass ein Teil der Steigerungen Bremens durch den erheblichen Bevölkerungszuwachs zu erklären ist.

Bremen musste seine Dienstleistungen für mehr Einwohner*innen erbringen, während die zum Vergleich herangezogenen Stadtstaaten Berlin und Hamburg eine gegenteilige Entwicklung aufweisen.



Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Daten der Fachserie 14 Reihe 6, 4,2 Statistisches Bundesamt sowie Sonderauswertungen zum Jahr 2022. Bevölkerungsentwicklung 2002 - 2022, für 2022 zusätzlich: Zensus Daten

Um ein differenziertes Bild der Ursachen und Besonderheiten der bremischen Entwicklung zu erlangen und um zugleich die Ausgliederungsproblematik der Vergleichsdaten zu berücksichtigen, müssen die in den Bundesstatistiken vorhandenen kleinteiligen aufgabenbezogenen Auswertungen herangezogen werden.

Es zeigt sich, dass im Stadtstaatenvergleich in den Aufgabenbereichen Polizei, Schulpersonal, Justiz & Steuerverwaltung teilweise eine deutlich geringere Ausstattung (in der Maßeinheit „Vollzeiteinheiten je tausend Einwohner*innen“) Bremens gegenüber Hamburg und Berlin festgestellt werden kann. Eine Überversorgung kann in keinem von diesen Aufgabenbereichen festgestellt werden.

Personal des öffentlichen Dienstes im Landesbereich, VZE pro Tsd. Einwohner*innen			
	Bremen	Hamburg	Berlin
Allgemeine Dienste			
Politische Führung und zentrale Verwaltung	8,04	6,38	3,75
Polizei	5,27	5,90	7,29
Gerichte und Staatsanwaltschaften	1,51	2,14	2,29
Justizvollzugsanstalten	0,58	0,86	0,80
Finanzverwaltung	1,23	2,42	2,02
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten			
Allgemeinbildende und berufliche Schulen	11,22	12,11	12,17
öftrl. Hochschulen, Berufsakademien	5,67	4,51	4,95

Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Daten der Fachserie 14 Reihe 6, 4,2 Statistisches Bundesamt sowie Sonderauswertungen zum Jahr 2022. Bevölkerungsentwicklung 2002 - 2022, für 2022 zusätzlich: Zensus Daten

Daher und aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung von Bildung, Sicherheit sowie zur Absicherung der Einnahmeseite des bremischen Haushalts sollen die Bereiche Polizei, Schulpersonal, der nichtverwaltende Justizbereich sowie die Steuerverwaltung von Einsparungen ausgenommen werden. Bei diesen Bereichen soll perspektivisch ein weiterer Aufbau wenigstens bis zum Niveau des jeweils zweitplatzierten Stadtstaats erfolgen können. Aufgrund des weiteren erforderlichen Aufbaus im Bereich der Kindertagesbetreuung sollte dieser Bereich ebenfalls nicht in die Betrachtung einfließen. Der Senat wird darauf hinwirken, diese Bereiche bereits seitens des Stabilitätsrats aus der Sanierungsbetrachtung auszunehmen und im Rahmen regulärer Einnahmensteigerungen zu finanzieren.

Im Bereich der zentralen Verwaltung inkl. der politischen Führung liegt Bremen in der Personalausstattung über Hamburg und Berlin. Bei allen methodischen Einschränkungen (aufgrund der fehlenden Bezirksstruktur und der damit verbundenen Verschränkung von Landes- und Kommunalverwaltung werden dort viele Aufgaben gebucht) ist hier eine Ursache für die erhebliche Steigerung des Personalbestandes in den vergangenen Jahren zu sehen. Diese Analyse deckt sich mit den Untersuchungen des bremischen Personals im Personalcontrollingbericht, bei dem eine erhebliche Steigerung der Personalgruppe Verwaltung in den Jahren seit 2015 zu beobachten ist, weil das krisenbedingte zusätzliche Personal insbesondere in den Personalgruppen der allgemeinen Verwaltung benötigt worden ist. Hier

besteht das größte Potential mit einer Verringerung des Beschäftigtenbestandes Spielräume für neue oder wachsende Aufgabenbereiche zu realisieren, um den Personalkörper mittelfristig insgesamt konstant zu halten.

Die Analyse der Aufgaben für Bremens und Bremerhavens Kernverwaltung entspricht der Entwicklung auch in den ausgegliederten Bereichen. Hierzu ist die Datenlage nicht so deutlich, der erhebliche Umfang der bremischen Personalkostenzuschüsse für Ausgliederungen weist aber auf einen analogen Handlungsbedarf in Bezug auf Begrenzung von Wachstum des Personalbestandes in der Verwaltung. Beiträge zur Konsolidierung der konsumtiven Haushalte müssen als Beiträge zum gesamten Sanierungsprogramm auch im Bereich des konsumtiven Personalkostenzuschusses erbracht werden, um alle Sanierungsziele zu erreichen. Alle folgenden Maßnahmen gelten daher grundsätzlich gleichermaßen für alle Rechtsbereiche der öffentlichen Verwaltung, die über Personalkostenzuschüsse gesteuert werden.

Zusammenfassung und Handlungsempfehlung:

- a. *Der Senat vertritt gegenüber dem Stabilitätsrat die Auffassung, dass die Kernaufgaben der Steuerverwaltung, Polizei und Justiz sowie das Personal an Schulen und der Kindertagesbetreuung aus der Betrachtung von Sanierungsmaßnahmen ausgenommen werden.*
- b. *Der Persona/bestand der verbleibenden Aufgabenbereiche der öffentlichen Verwaltung in Bremen und Bremerhaven wird im Rahmen des Sanierungszeitraumes insgesamt konstant gehalten.*
- c. *Die zu steuernde Kennzahl, die gegenüber dem Stabilitätsrat darzustellen ist, wird bemessen als „Summe des Personals der Personalbereiche der Kernverwaltung abzüglich Polizei, Justiz, Schule und Steuer“ basierend auf der durch den Haushalt finanzierten Soll- Beschäftigung des Jahresbeginns 2025.*
- d. *Die Kennzahl wird monatlich erhoben. Maßgeblich für den Sanierungspfad sind jeweils die Dezemberdaten (aufgrund erheblicher jahreszeitlicher Schwankungen) der Ist Beschäftigung.*
- e. *Analog dazu werden die Personalkostenzuschüsse für das Personal in bremischen Ausgliederungen gesteuert.*

2. Erreichen der Konstanz durch allgemeine Einsparvorgaben

Um die bremischen Personalbereiche mit Ausnahme der unter 1. dargestellten unterausgestatteten Aufgabenbereiche konstant zu halten, ist ein System der Umsteuerung zu initiieren, mit dem notwendiges Wachstum einzelner Aufgabenbereiche mit einem allgemeinen Personalabbau in den Verwaltungsbereichen kompensiert werden kann. Ziel ist ein realistisch umsetzbarer Sanierungskurs. Für Aufgabenbereiche, die alleine schon durch Zugänge aus Ausbildung aber auch aus grundsätzlichen Erwägungen wachsen sollen müssen Spielräume geschaffen werden, die im Rahmen der Personalfluktuations durch die Ressorts realistischer Weise erreicht werden können um dann Mehrbedarfe an anderer Stelle zu befriedigen und insgesamt Konstanz zu erreichen.

Hierzu wird in den Jahren 2025-2027 zur Unterstützung des Sanierungspfades eine quotale Einsparung bei der Personalmenge im Kernbereich (Beschäftigungszielzahl) in Höhe von rd. 1,45% bei allen Personalbereichen mit Ausnahme der unter 1. genannten eingeführt. Bei der Ermittlung der Quote war es wichtig, eine Umsetzung auch rein rechnerisch möglich zu machen, von daher wurde die Quote so bemessen, dass sie im Rahmen der Fluktuation erbracht werden kann. Die Verringerung schafft die erforderlichen Spielräume, um den Personalbestand insgesamt konstant zu halten.

Die Steuerung dieser Maßnahme erfolgt im Rahmen der Ergänzungsmitteilung zum Haushalt 2025 durch Absenkung der Beschäftigungszielzahl in der Kernverwaltung. Ausgangswert für die Berechnung der Einsparungen im Kernbereich ist die Beschäftigungszielzahl 2024. Von diesem Ausgangswert wird die quotale Einsparung von 1,45% pro Jahr abgezogen, für die Jahre 2025, 2026 und 2027 ergeben sich somit verringerte Beschäftigungszielzahlen. Die neuen Beschäftigungszielzahlen werden von der Bürgerschaft mit dem jeweiligen Haushalten beschlossen. Im Controlling wird die Einhaltung der Zielzahlen wie auch bisher überprüft.

Diese Maßnahme muss mit dem Haushalt 2025 beginnen, um die Fluktuation des Jahres 2025 bereits für die erforderlichen Schwerpunktsetzungen bei knapper werdenden Mitteln zu nutzen und eine nachhaltige Wirkung in Bezug auf das Erreichen des Sanierungsziels 2027 zu erhalten. Ein weiterhin fortschreitendes Wachstum der Beschäftigung in den Verwaltungsbereichen würde es in den kommenden Jahren nur schwieriger machen, die Beschäftigung insgesamt konstant zu halten.

Im Bewusstsein, dass der Senat die direkt der Legislative zugeordneten und unabhängigen Bereiche nicht verpflichten kann, bittet er diese, sich an den Sanierungsanstrengungen, die die Freie Hansestadt Bremen als Stadtstaat insgesamt zu erbringen hat, zu beteiligen.

Es ergeben sich folgende Anpassungen ab dem Haushalt 2025:

Sanierungsbeitrag in Vollzeiteinheiten Land Bremen

Produktplan	Absenkung 2025	Absenkung 2026	Absenkung 2027
03 - Senat, Senatskanzlei	-1,15	-1,13	-1,12
04 - Europa, Entwicklungszusammenarbeit	-0,30	-0,30	-0,29
05 - Bundesangelegenheiten	-0,40	-0,39	-0,39
07 - Inneres	-3,86	-3,77	-3,72
08 - Gleichberechtigung der Frau	-0,25	-0,24	-0,24
11 - Justiz	-1,70	-1,67	-1,65
21 - Kinder und Bildung	-5,06	-5,01	-4,94
22 - Kultur	-1,25	-1,24	-1,22
24 - Hochschulen und Forschung	-0,76	-0,75	-0,74
31 -Arbeit	-0,82	-0,81	-0,80
41 - Jugend und Soziales	-5,45	-5,41	-5,33
51 - Gesundheit und Verbraucherschutz	-4,52	-4,45	-4,39
61 - Umwelt, Klima und Landwirtschaft	-2,04	-2,01	-1,98
68 - Mobilität, Bau und Stadtentwicklung	-5,35	-5,32	-5,25
71 - Wirtschaft	-2,09	-2,06	-2,03
81 - Häfen	-0,55	-0,54	-0,53
91 - Finanzen / Personal	-7,91	-7,80	-7,69
92 - Allgemeine Finanzen	-2,93	-2,89	-2,84
Gesamtergebnis	-46,39	-45,79	-45,13

Sanierungsbeitrag in Vollzeiteinheiten Stadt Bremen

Produktplan	Absenkung 2025	Absenkung 2026	Absenkung 2027
03 - Senat, Senatskanzlei	-0,87	-0,86	-0,85
07 - Inneres	-14,21	-14,01	-13,80
12 - Sport	-0,29	-0,29	-0,29
21 - Kinder und Bildung	-0,88	-0,86	-0,85
22 - Kultur	-0,79	-0,78	-0,77
41 - Jugend und Soziales	-13,50	-13,31	-13,11
51 - Gesundheit und Verbraucherschutz	-2,70	-2,66	-2,62
61 - Umwelt, Klima und Landwirtschaft	-0,07	-0,08	-0,08
68 - Mobilität, Bau und Stadtentwicklung	-3,43	-3,37	-3,32
71 - Wirtschaft	-0,36	-0,35	-0,35
91 - Finanzen / Personal	-0,15	-0,15	-0,14
Gesamtergebnis	-37,26	-36,71	-36,18

Da der Sanierungskurs für den gesamten bremischen Personalbereich des Stadtstaates gilt, ist nicht nur im Land und der Stadtgemeinde Bremen sondern auch in der Stadtgemeinde

Bremerhaven der Personalbestand insgesamt konstant zu halten. Die Parameter der Steuerung und der Ausnahmehbereiche entsprechen denen der Stadt und des Landes Bremen. Die Steuerung im kommunalen Personalhaushalt der Stadt Bremerhaven wird durch Übermittlung eines monatlichen Controllings mit dem Senator für Finanzen entsprechend der Steuerung im Rahmen der mit der Genehmigung des Haushaltes 2024 vereinbarten Maßnahmen dort sichergestellt. Entsprechend der Ausführungen unter 1. sind die Personalbestände für Polizei und Schulpersonal von Einsparungen ausgenommen.

Analog zum Kernhaushalt leisten die Ausgliederungen einen Beitrag in Höhe von 1,45 % des Personalvolumens. Ausgenommen sind im Land Bremen wegen der überregionalen Bedeutung und der positiven finanzwirtschaftlichen Wirkungen die Nichtverwaltungsgebiete der Hochschulen und in der Stadt Bremen die Kindertagesbetreuung, da der gesetzliche Bildungsauftrag noch nicht vollständig erfüllt werden kann. Die Umsetzung erfolgt dabei im Rahmen der dezentralen Verantwortung der Ausgliederungen, seitens des Kernhaushalts werden die Zuschüsse (unter Berücksichtigung der genannten Ausnahmen) im Rahmen der Haushaltsaufstellung vor Zuteilung von Tarifausgleichsmitteln 2025 bis 2027 um 1,45 % pro Jahr abgeschmolzen. Da damit nur die haushaltsseitig finanzierten Einnahmen der Ausgliederungen abgeschmolzen werden, sind drittmittelfinanzierte Projekte nicht betroffen.

Zusammenfassung und Handlungsempfehlung:

- a. *Grundsätzlich wird die Menge des Ist- Beschäftigungsvolumens für alle Personalbereiche außer den in Abschnitt 1 dargestellten auf Höhe der Soll Beschäftigung für den Januar 2025 im Konsolidierungszeitraum ab Januar 2025 konstant gehalten.*
- b. *Um innerhalb dieser Konstanz Differenzierungen und Steigerungen (für bis zu ca. 80 Vollzeitkräfte) zu ermöglichen, wird eine allgemeine Absenkung des Personalbestandes in allen verbleibenden Personalbereichen der Kernverwaltung um 1,45% des Beschäftigungsvolumens umgesetzt. Die Steuerung erfolgt in der Kernverwaltung über die Beschäftigungszielzahl.*
- c. *Eine entsprechende Einsparvorgabe in Höhe von 1,45% jährlich gilt auch für die Personalkostenzuschüsse an ausgegliederte Einrichtung mit Ausnahme des Bereichs der Kindertagesbetreuung und der wissenschaftlichen Bereiche der Hochschulen.*

3. Begleitende Maßnahmen

Um die personalwirtschaftlichen Maßnahmen in den Ressorts und Dienststellen umzusetzen und um zugleich Spielräume für die Personalbesetzung zu verringern, sollen begleitende Maßnahmen unterstützen:

3.1 Maßnahmen im Haushaltsvollzug und im Controlling

Im aktuellen Controllingverfahren liegt der zeitliche Verzug zwischen dem Vorliegen des Monatsabschlusses in SAP und PuMa und der Gremienbefassung bei mehreren Wochen, teilweise sogar Monaten. Durch diesen Zeitverzug wird eine Steuerung durch Maßnahmen bei der Bewirtschaftung stark eingeschränkt. Eine schnellere Herangehensweise wäre durch eine monatliche Berichterstattung an den Senat und den Haushalts- und Finanzausschuss auf Basis der vorliegenden Daten und unter Heranziehung von zentral bekannten Ist- und Solländerungen zu erreichen.

Daher wird zukünftig für den Personalbereich ein zentrales Controlling eingeführt, welches auf der Analyse der Abrechnungsdaten basiert, und lediglich ergänzt wird über Informationen zu geplanten und bekannten Zu- und Abgängen von Personal. Hauptbestandteil der zentralen Kommentierung wird eine tabellarische Übersicht von Sollbestand und Ist-Ergebnis in der Personalmenge und im Budget. Das Personalcontrolling wird damit voraussichtlich in der Mitte des Folgemonats vorliegen. Nur wenn die zentrale Berichterstattung Handlungsbedarf auf Ebene des Produktplanes ermittelt, werden die betroffenen Ressorts aufgefordert, in einer eigenen Darstellung Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Neben einer Verringerung der Berichtsdauer wird dieses Verfahren auch zu einer erheblichen Einsparung von Arbeitszeit im dezentralen und zentralen Controlling führen und das Augenmerk wieder auf konkrete Problemlagen legen. Die Ergebnisse werden nachlaufend monatlich dem Haushalts- und Finanzausschuss zur Kenntnis gegeben.

Bei Überschreitung der Beschäftigungszielzahl in zwei aufeinanderfolgenden Monaten (auf Ebene von Produktgruppen) werden dem Senat sektorale Wiederbesetzungssperren vorgeschlagen.

Durch Änderungen der Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte (Ws) werden die Personalkonten Flexibles Personal und Temporäres Personal beendet.

Zukünftig soll Personal nur noch über die Beschäftigungszielzahl gesteuert werden. Die entsprechenden Bereiche werden mit Beginn des Haushaltsjahres 2025 aufgefordert, das Personal in das Kernbereichskonto umzubuchen. Die entsprechenden Sollstellungen an Beschäftigungszielzahl und Budget werden zum Jahresende 2024 ermittelt und gehen in die Summe des gegenüber dem Stabilitätsrates genannten Soll-Beschäftigung ein. Das Personal wird dann im Vollzug übertragen. Nicht betroffen davon sind die Bereiche Ausbildung und refinanziertes Personal.

3.2 Zentralisierung, Entbürokratisierung und Gesetzesänderungen

Insgesamt wird in der bremischen Verwaltung zukünftig ein Schwerpunkt auf Verfahrensvereinfachung sowie die Verschlinkung von Genehmigungsprozessen („Entbürokratisierung“) unter Berücksichtigung der risikoorientierten Fallbearbeitung gelegt werden. Die konsequente Nutzung von Prozessautomatisierungen und dem perspektivischen Einsatz von KI soll dabei unterstützen, um Freiräume für die fachliche Aufgabenerledigung zu schaffen und die Beschäftigten zu entlasten. Das Grundprinzip eines steten nachhaltigen und ressourcenschonenden Verwaltungshandelns bleibt dabei ein essentieller Bestandteil der Aufgabenerledigung und soll weiter geschärft werden. Es sollen automatisierte Prozesse dort, wo die Voraussetzungen für deren Einsatz vorliegen, zu einer Entlastung des Personals führen, Kosten senken und Fehleranfälligkeit und Durchlaufzeiten reduzieren.

Ein zentrales Augenmerk wird außerdem in der Analyse der Vereinfachung rechtlicher Vorgaben liegen. Bremen wird weiterhin gegenüber Bund und Ländern Vorschläge für prozessvereinfachende Überarbeitung von Gesetzen vorlegen. Durch verfahrensvereinfachende Gesetzesänderungen auf Bundesebene können Synergien und Effizienzgewinne für Personaleinsparungen realisiert werden. Dafür setzt sich Bremen bereits seit langem ein. Ein erster Schritt war das Digitale Familiengesetz (2020). Im Rahmen der Abstimmung zum OZG 2.0-Gesetz hat Bremen die Notwendigkeit einer Generalklausel auch für asynchrone Datenabrufe begründet und sich dafür eingesetzt. Hiermit kann es unter anderem im Bereich Wohngeld zu erheblichen Effizienzsteigerungen kommen. Darauf zielende Aktivitäten der Bundesregierung können dazu beitragen, die Personalkostensteigerung (auch) der bremischen Haushalte zu begrenzen.

Der Senat wird in den nächsten Jahren gerade vor dem Hintergrund begrenzter personeller Mittel die verbindliche Nutzung Interner Dienstleistungen weiter forcieren

sowie den Weg der Bündelung fortsetzen. Hierzu werden Qualität und Wirtschaftlichkeit der Dienstleistungsangebote der internen Dienstleister der bremischen Verwaltung, insbesondere Immobilien Bremen, Performa Nord und Dataport, kritisch überprüft und kennzahlenorientiert weiterentwickelt. Qualität zentraler Dienstleistungserbringung sind Voraussetzungen für weitere Zentralisierungsschritte.

Hierzu wird ein gesonderter Prozess gestartet, der die Veränderungen messbar darstellt und die Fachressorts über die erzielten Verbesserungen informiert.

Neben der Dienstleistungserbringung soll auch die Zusammenarbeit der Dienstleister mit den Ressorts vereinheitlicht und transparenter gestaltet werden. Unter der Maßgabe der oben dargestellten Voraussetzungen kommen folgende konkrete Maßnahmen in Betracht:

- Weitere Bündelung der bremischen Beschaffungs- und Vergabestellen im Einkaufs- und Vergabezentrum bei Immobilien Bremen
- Verbindliche Nutzung von Dienstleistungsangeboten, insbesondere im Bereich der Personalsachbearbeitung und Beschaffung
- Kennzahlenorientierte Steuerung und Nutzung Interner Dienstleistungsstrukturen
- Aufbau eines Prozessregisters zur Einführung und Nutzung von Prozessautomatisierungen

3.3 Maßnahmen zur Vermeidung von Langzeiterkrankung

Die Vermeidung von Langzeiterkrankung durch gezielte Betriebliche Gesundheitsförderung muss künftig noch stärker in den Fokus rücken. Sowohl durch das Zentrale Betriebliche Gesundheits- Management als auch durch die Ressorts müssen vermehrt neue Angebote entwickelt und bestehende ausgebaut werden.

Zudem muss der Prozess zur Wiedereingliederung von langzeiterkrankten Mitarbeiter*innen optimiert werden. Ziel muss dabei sein, dass Aufgaben/Stellen von leistungseingeschränkten Beschäftigten ausgefüllt und dadurch Neu-Ausschreibungen vermieden werden. Diese Strategie ist den Gesamtzusammenhang des Gesundheitsmanagements und vor allem des Betrieblichen Eingliederungsmanagements i.S. von § 167 Abs. 2 SGB IX zu integrieren.

Darüber hinaus gibt es im Verwaltungsalltag auch oftmals Probleme mit

Leistungsminderungen, die nicht nur gesundheitliche Ursachen haben können. Hier ist eine zentrale Unterstützung der Ressorts im Umgang mit Personal, bei dem die Maßnahmen des Gesundheitsmanagements und des Betrieblichen Eingliederungsmanagements an Grenzen stoßen, erforderlich.

Zusammenfassung und Handlungsempfehlung

- a. *Das Personalcontrolling berichtet monatlich über den Stand von Beschäftigungsmenge und Budgeteinhaltung und erstellt eine Prognose auf das Jahresende. Das Controlling erfolgt ca. 14 Tage nach dem jeweiligen monatlichen Buchungsabschluss*
- b. *Die Ergebnisse des Personalcontrollings können bei Überschreitung der Persona/menge zu sektoralen Einstellungsstopps führen. Hierzu wird der Senator für Finanzen ein entsprechendes Konzept gemeinsam mit den Ressorts erarbeiten*
- c. *Die Anzahl der Personalkonten wird verringert. Zukünftig gibt es keine Personalkonten zu flexiblem und temporären Personal mehr*
- d. *Im Rahmen der Entbürokratisierung sowie der Verschlinkung von Genehmigungsprozessen wird Bremen auch weiterhin gegenüber Bund und Ländern Vorschläge für prozessvereinfachende Überarbeitung von Gesetzen vorlegen. Entsprechende Vorschläge werden im Rahmen einer Staatsrätelenkungsgruppe erarbeitet.*
- e. *Die verbindliche Nutzung Interner Dienstleistungen wird weiter forciert, Bündelungen von Dienstleistungen werden weiter ausgebaut sofern Qualität und Wirtschaftlichkeit zentraler Dienstleistungen sichergestellt sind.*
- f. *Es wird ein Konzept zum Umgang mit Langzeiterkrankten und Leistungsminderung entwickelt und mit den Ressorts abgestimmt.*

4. Einrichtung einer Senatskommission für Personalbedarfsermittlung- und Planung

Um eine methodisch fundierte und an den zukünftigen Aufgaben orientierte Personalbedarfsplanung zu ermöglichen und zentral steuern zu können, wird eine zentrale Stelle für Personalbedarfsermittlung und -planung eingerichtet. Diese Stelle soll als

Senatskommission dafür zuständig sein, Entscheidungen zu Personalbedarfen zentral zu treffen, die Personalplanung in der Freien Hansestadt Bremen konzeptionell weiterzuentwickeln, Methoden und Werkzeuge zur einheitlichen Nutzung zur Verfügung zu stellen und deren Umsetzung zu überprüfen. Die durch die Zielzahlab senkung gewonnenen Flexibilität in Höhe von rd. 80 Stellen soll dazu dienen, die Senatskommission in die Lage zu versetzen, Schwerpunkte zu bilden, auf konkrete, unabweisbare Mehrbedarfe reagieren zu können und die bürgernahen Dienste zu stärken

Mit der Einsetzung der Senatskommission soll die Zentralität der Personalplanung in den Fokus gerückt werden. Ziel ist es, Entscheidungen über Personalbedarfe zentral nach gleichen Maßstäben und in Hinblick auf das Erreichen der Sanierungsziele zu bündeln sowie die Steuerung der Umsetzungsprozesse und der begleitenden Maßnahmen sicher zu stellen. Personalrechtliche Entscheidungsbefugnisse dagegen bleiben in den jeweiligen Fachressorts dezentral verortet.

Den Vorsitz der Senatskommission erhält der Präsident des Senats. Weitere Mitglieder sind der Senator für Finanzen, sowie die Senatorin für Wirtschaft, Transformation und Häfen. Die Senatskommission tagt auf Einladung des Präsidenten des Senats in der Regel einmal pro Quartal. Die Sitzungstermine bestimmen die Mitglieder der Kommission jeweils zu Beginn eines Kalenderjahres. Die Senatskommission berät und beschließt über alle ressortübergreifenden Angelegenheiten, die die Personalbedarfsplanung im Land Bremen betreffen, und entwickelt diese fort.

Zu Beginn wird die die Senatskommission mit der Umsetzung der Ergebnisse aus bereits durchgeführten, methodisch fundierten und an den zukünftigen Aufgaben orientierten Verfahren der Bedarfsermittlung beschäftigen. Hierzu gehört auch die Umsetzung der „4. Tranche“ aus der im Jugendamt durchgeführten Personalbedarfsermittlung.

Zusammenfassung und Handlungsempfehlung

- a. *Der Senat richtet eine Senatskommission zur Personalbedarfsermittlung- und planung ein. Die organisatorische Aufstellung der Senatskommission wird in einer gesonderten Senatsvorlage erörtert.*

Kategorie	Lfd. Nr.	Sanierungsmaßnahmen	Anmerkungen/Erläuterungen, Operationalisierung/Umsetzungsschritte, Zeitplanung	Ziel/Wirkung	Sanierungsbetrag (in T€)			Land/ Stadt	Aggregat	Hauptgruppe	Kennziffer (unmittelbar)
					2025	2026	2027				
1	1	Konstanthalten des Personalbestandes (mit Ausnahme der Bereiche Polizei, Justiz, Schule, Kita und Steuerverwaltung)	Einrichtung einer Senatskommission "Personal". Erarbeitung eines Konzeptes zur Arbeitsweise, den methodischen Grundlagen und organisatorischen Verankerung der Senatskommission bis Ende 2024. Umsetzung der Einsparquote von 1,45 % gemessen an hh-finanzierten VZE.	Kostendämpfend (VZE Bestand bleibt konstant)				L/S	Personal	4	FS, KFQ
2	2	Absenkung der Standards bei den Sozialleistungen auf Durchschnittswert (Pro-Kopf/Fall-Kosten) bzw. auf die Kostenhöhe des nächststeuersten Landes und dann auf sachgerechten Durchschnittswert (Stadtstaaten, Großstädte oder Bundesdurchschnitt) a. Leistungsreduzierungen im Bereich der Sozialleistungen b. Überprüfung der Kostenstruktur der Träger c. Überprüfung der Effizienz der Leistungserbringung	Identifikation und Behebung der Ursachen d. überdurchschnittlich hohen Kosten, die steuerbaren Faktoren, die Identifikation von landes- und kommunalseitig beeinflussbaren Vorgaben und Standards. Dazu Einrichtung einer Senatskommission "Sozialleistungen"; Senatsbefassung zur Einrichtung (inkl. Erarbeitung eines Konzeptes zur Arbeitsweise, den methodischen Grundlagen und organisatorischen Verankerung d. Senatskommission) bis Jahresende; Vorlage weitergehender konkretisierender Maßnahmen u. eines ersten Umsetzungskonzeptes bis Ende des Jahres 2024 (einschl. Zeitplan u. realistischen Umsetzungspfad)	Kostendämpfend, ggf. kostensenkend					Sozialleistungen-ausgaben	5 und 6	FS, KFQ
2	3	Überprüfung der Standards im Bereich der öffentlichen und stationären Unterbringung (Geflüchtete, Pflege, Jugendhilfe) a. Standardabsenkungen und Leistungsreduzierungen b. Überprüfung der Kostenstruktur der Träger c. Überprüfung der Effizienz der Leistungserbringung d. Prüfung einer Richtlinie zur angemessenen Mithöhe für die Anmietung von Unterbringungseinrichtungen	analog zu Nr. 2	Kostendämpfend, ggf. kostensenkend					Sozialleistungen-ausgaben	5 und 6	FS, KFQ
2	4	Verzicht auf zusätzliche Standards ggü. Bundesdurchschnitt im öffentlichen Bauen, u.a. durch Koppelung des Bremer Standards im Bereich der Energiestandards an das Gebäudeenergiegesetz	SF entwickelt konkretisierende Maßnahmen und ein Konzept. Reduzierung der Baustandards durch Koppelung des Bremer Standards im Bereich der Energiestandards an das Gebäudeenergiegesetz. Konkretisierende Maßnahmen u. ein Umsetzungskonzept bis Ende 2024 unter Darlegung der damit verbundenen Sanierungspotenziale. Senatsbefassung Anfang 2025	Kostensenkend						7 und 8	FS, KFQ
2	5	Anpassung der Wohnraumförderung und weiterer Standards, die auf den Bau von Immobilien hinwirken	Anpassung der Förderkonditionen in der Wohnraumförderung gem. GEG für alle Folgeprogramme; Erarbeitung eines Vorschlages für die Abschaffung/Aussetzung überregulatorischer Standards für die Senko Wohnungsbau. Vorlage zur Abschaffung/Aussetzung überregulatorischer Standards im Wohnungsbau. Kurzfristige Einführung einer Förderschiene für Neubauten mit EH 55 (war: EH 40) bis Ende 2024. Weitere Überprüfung mit der Neuaufstellung des WRP 2025 in 2025.	Kostensenkend						7 und 8	FS, KFQ
3	6	Konzentration u. Zentralisierung der Ordnungswidrigkeitenverfahren und Außendienstkontrollen	Zusammenführung verschiedener Einheiten der bremischen Verwaltung. Ziel ist Zusammenführung aller geeigneter Ordnungswidrigkeiten- und Bußgeldverfahren und Bündelung von Außendienstkontrollen beim Ordnungsamt; effizientere und leistungsstarke Vollzugsverwaltung. Vorlage eines Konzeptes bis Ende 2024	Kostensenkend					Personal/sonstige konsumtive Ausgaben	4 und 5	FS, KFQ
3	7	Intensivierung der Vermögensabschöpfungen auch in Ordnungswidrigkeitenverfahren	Fachliche Unterstützung der für Geldbußen zuständigen Verwaltungen durch SJV mit dem Ziel, die regelhafte Abschöpfung von Vermögensvorteilen durch die Bußgeldbehörden zu intensivieren ("Hilfe zur Selbsthilfe"). Vorlage ist in Vorbereitung.	Einnahmesteigernd (Intensivierung regelhafter Abschöpfung von Vermögensvorteilen)					Konsumtive Einnahmen	1	FS, KFQ
3	8	Effiziente Umverteilung Geflüchtete (umA und ViA) weiterverfolgen	Ziel ist zukünftig nicht über den für Bremen definierten Quoten aufzunehmen. Die Aufnahmequote wird bei umA aufgrund von seit 2017 kumulierten Zahlen berechnet. Das Ziel, keine Geflüchteten über die für Bremen definierte Quote aufzunehmen, muss für umA dahingehen modifiziert werden, dass ausschließlich umA aufgenommen werden, bei denen keine im SGB VIII normierten Ausschlussgründe vorliegen. Die Anzahl der Personen aus dem Bereich "ViA", die sich in Unterbringungen in Bremen aufhalten sowie die Anzahl an Personen, die in Bremen Leistungen nach §§ 34, 35 SGB VIII erhalten, sinkt.	Kostendämpfend					Sozialleistungen	5 und 6	FS, KFQ
3	9	Kostensenkungen bei internen Dienstleistern (Dataport, Immobilien Bremen und Performa Nord)	1,45% Personaleinsparungsquote soll dabei auch Maßstab für die internen Dienstleister sein. Umsetzung zur Haushaltsaufstellung 2025 und ff. Erstellung von Wirtschaftsplänen.	Kostensenkend	523	1.111	1.623		Personal-kosten-zuschüsse	5 und 6	FS, KFQ
3	10	Zentralstelle Drittmittelakquise	Information und Beratung der Ressorts über EU- und Bundesfördermittel durch die Zentralstelle; Umsetzung eines Vorrang von EU- und Bundesmitteln gegenüber Landesmitteln bei bestehenden und künftigen Maßnahmen. Einrichtung und Besetzung der Zentralstelle bis Januar 2025, danach Umsetzung fortlaufend. Ziel ist höhere Einwerbung von Drittmitteln (EU/Bund).	Einnahmenerhöhend					Sonstige Einnahmen	2 und 3	FS, KFQ
4	11	Entwicklung bzw. Fortführung/Umsetzung Sanierungskonzepte bei bremischen Beteiligungen	Inhalte siehe unten.	Stabilisierung der bremischen Beteiligungen und damit Defizitabsenkungen und Reduktion der Zuführungsbedarfe aus dem Haushalt					Zuschüsse		FS, KFQ
		Gesundheit Nord (GeNo)	Das Restrukturierungskonzept der GeNo soll den Klinikverbund durch die Anpassung der aktuellen Strukturen an das zu erwartende Fallzahlenniveau, den Abbau von Doppelvorhaltungen und die Zurverfügungstellung von Kapazitäten für eine bedarfsgerechte hochspezialisierte Medizin deutlich wirtschaftlicher aufstellen. Das Konzept beinhaltet zum einen strukturunabhängige Sanierungsmaßnahmen (z.B. eine leistungsgerechte Personalplanung) zur Verbesserung des operativen Ergebnisses und zum anderen Maßnahmen der baulichen Restrukturierung, die u.a. die Aufgabe bzw. die Verlagerung eines Klinikstandortes vorsieht.	kostendämpfend					Zuschüsse	6	FS, KFQ
		Messe Bremen GmbH (M3B)		kostendämpfend					Zuschüsse	6	FS, KFQ
		Umweltbetrieb Bremen (UBB)	Das Sanierungskonzept UBB enthält sieben Handlungsfelder, die wiederum verschiedene ausdefinierte Unterpunkte haben und teils konkrete Maßnahmen beschreiben. Dazu gehört bspw. jährliche Aktualisierung v. Leistungsvereinbarungen (u.a. mit Kita Bremen), Friedhofsentwicklungsplan, Akquise und Umsetzung von Drittmitteln, Aktualisierung von Gebühren und Entgelten (Friedhof-/Bestattungsgebühr, Gebühren für Sondernutzungserlaubnisse), jährliche Überprüfung von Honorarvergütungen etc.	kostendämpfend	303	298	294		Zuschüsse	6	FS, KFQ
		Bremer Straßenbahn AG (BSAG)	Der Vorstand der BSAG hat dem Aufsichtsrat ein umfangreiches Stabilisierungsprogramm vorgelegt, das eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen umfasst. Das Maßnahmencontrolling findet auf betrieblicher Ebene statt. Die Umsetzung des Stabilisierungsprogramms wird vom Aufsichtsrat überwacht. Die Umsetzung des Stabilisierungsprogramms ist ein kontinuierlicher Prozess. Es besteht der Auftrag des Aufsichtsrates, Einzelmaßnahmen, die ihre Wirkung nicht entfalten oder deren Umsetzung nicht möglich ist, durch Alternativen zu ersetzen.	kostendämpfend					Zuschüsse	6	FS, KFQ

		Bremer Bäder GmbH	Zur Umsetzung der Sanierungsmaßnahme werden die betrieblichen Abläufe optimiert und alle Bäderstandorte kritisch überprüft, um deren zukünftige Ausrichtung im Hinblick auf die Bedarfe der Stadtgemeinde Bremen und die angespannte Haushaltssituation festzulegen. Zudem sollen durch erweiterte Angebote die Besucherzahlen gesteigert, die Betriebskosten gesenkt und der Zuschussbedarf langfristig stabilisiert werden. Abschluss des externen Begleitprozesses bis Ende 2024.	kostendämpfend						Zuschüsse	6	FS, KFQ
4	12	Strukturelle Anpassung Geschäftsführungsgehälter	Zuführungen aus dem Haushalt an die Gesellschaften reduzieren bzw. auf aktuellem Niveau stabilisieren. Restriktionen in der Umsetzung durch laufende Verträge.	kostendämpfend						Zuschüsse	6	FS, KFQ
4	13	Kostenanpassung Stadtticket zum 01.01.2025 und zukünftige Preisanpassungen	Preis für ST Erwachsene steigt zum 01.01.25 auf 35,20 €. Tarifierhöhungen im VBN sollte auch beim ST (ggf. ST plus) gefolgt werden. Zukünftige Preiserhöhungen sollten erfolgen, wenn die Tarife im VBN angehoben werden. Zum ST / ST plus ist mgl. Preiskombination in Prüfung, die den Ausgleichsbetrag ggf. nicht weiter ansteigen lässt. Ggf. Beschluss zur Einführung ST plus ab 01.07.25	Kostendämpfend (Verhinderung Anstieg Ausgleichsbedarf/Erhöhung Zuschuss aus Haushalt)						Zuschüsse	6	FS, KFQ
				Effekt aus den kostendämpfenden Maßnahmen der Kategorien 1 bis 4 (soweit abschätzbar)	14.800	16.800	17.880					
5	12	Reduzierung von angemieteten Flächen	Für Neuanmietungen soll eine Flächenreduzierung um bis zu 20 Prozent erreicht werden. Anpassung Flächenstandards, Durchführung Pilot-Projekt zum Thema Raumplanungsprozesse mit den Liegenschaftsbetreuern der Ressorts. Etablierung der neuen Raumkonzepte bei Neuanmietungen. Ende Oktober 2024 Aufsetzung des Pilot-Projektes, Auswertung erster Ergebnisse im 1. Quartal 2025. Einrichtung des Projektbüros "Neue Arbeitswelten" bis Ende 2. Quartal 2025.	Kostensenkend (Abmietung und Absenkung von Mietkosten.)	0	1.000	2.000	L/S	Sonstige konsumtive Ausgaben	5	FS, KFQ	
5	16	Förderprogramme reduzieren (Kürzung von nicht ko-finanzierten Landes- und kommunalen Programmen)	Zielvorgabe: 3 Mio. € p.a. (Veranschlagung erfolgt nach gesondertem Verfahren, Verteilung auf Ressorts vermutlich nach Quotenmodell)	Strukturelle Ausgabenreduzierung	3.000	3.000	3.000	L/S		6 und 8	FS, KFQ	
5	17	Auflösung Gerichtsbibliothek	Reduzierung von konsumtiven Ausgaben durch Mitnutzung vorhandener Ressourcen der Staatsbibliothek der Universität Bremen (SuUB) durch die Justiz. Auflösung/Reduzierung des Bibliothekbestandes, soweit Doppelbestände mit der SuUB bestehen (rund 80% des Bestandes).	Strukturelle Ausgabenreduzierung	60	60	60	L		5	FS, KFQ	
5	18	Konsolidierung von Strukturen im Bereich "Kultur"	Prüfung der Möglichkeit von Einsparungen (Stadt / Land) bis März 2025, Berücksichtigung in 2025 (über GloMa) sowie im Rahmen der Eckwerte 2026/2027	Strukturelle Ausgabenreduzierung	500	500	500	L/S		9	FS, KFQ	
5	19	Preisanpassung JugendTicket des VBN (Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen)	Die VBN-Zweckverbandsversammlungen in 2025 (noch nicht terminiert) werden für die Preisdiskussion genutzt. Ziel ist im Sommer eine Umsetzung der Preiserhöhung für 2026 zu beschließen. Betrag 2025 wird anderweitig erbracht.	Strukturelle Ausgabenreduzierung	400	400	400	L		6	FS, KFQ	
5	20	Kostenteilung mit Bremerhaven bezgl. Wertquartier	Es ist nicht absehbar, ob Bhv die Kosten übernimmt. Falls nicht wird die Maßnahme verschoben und wäre dann insofern auf Stadtstaatenbene nicht neutral.	Ausgabenreduzierung	0	3.000	3.000	L	investiv	8	FS, KFQ	
5	21	Neues Verfahren zur Standardisierung der Finanzierungstätigkeit von bremischen Beteiligungen	Hebung von Einsparpotenzialen durch standardisiertes Agieren von bremischen Gesellschaften am Finanzmarkt, Nutzung von Synergieeffekten bei Kreditaufnahme, Zentralisierung von Ratingvereinbarungen etc.	Ausgabenreduzierung durch Reduzierung der Zuschussbedarfe aus dem Haushalt	500	1.800	2.900	L	Zuschüsse	9	FS, KFQ	
				Zwischensumme Kategorie 5	4.460	9.760	11.860					
6	9	Ausbau der mobilen Verkehrsüberwachung	Zur Verbesserung der Verkehrssicherung und mittelbarer Erhöhung der Einnahmen für Verkehrsordnungswidrigkeiten aus Verwar- und Bußgeldern werden mobile Geschwindigkeitsmessanlagen von der Polizei Bremen gemietet und eingesetzt	Einnahmeerhöhend (neben Erhöhung der Verkehrssicherheit)	600	600	600	L	Sonstige Einnahmen	1	FS, KFQ	
6	22	Anhebung Mittagessensbeiträge von 35 auf 45€ in Kita und Grundschulen	Änderung der BiKostVO (zum Jahresbeginn 2025, unterjährig nicht möglich)	Strukturelle Einnahmenerhöhungen (bzw. strukturelle Ausgabenreduzierung, da geringere Zuschüsse erforderlich)	1.400	2.880	2.880	S	Zuschüsse	1	FS, KFQ	
6	23	Erhöhung Verwaltungskostenbeitrag Studierende auf 63 €	Information HSen (erfolgt), gerichtsfeste Kalkulation der Kostenbestandteile, Erstellung und Erlass einer Verordnung, Befassung WMDID. Erlass der Verordnung im Dezember 2024, Anpassung der HH-Anschläge mit Ergänzungsmitteilung 2025	Strukturelle Einnahmenerhöhungen (bzw. Absenkung der Zuschüsse an die Hochschulen im PPL 24 ab 2025)	728	728	728	L	Zuschüsse	6	FS, KFQ	
6	24	Einführung Verpackungssteuer nach Tübinger Modell	Entsprechend der Formulierung im Sanierungsprogramm ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Tübinger Verpackungsteuer zunächst abzuwarten.	Strukturelle Einnahmenerhöhungen	0	4.000	4.000	S	Steuer-einnahmen	0	FS, KFQ	
6	25	Anhebung Erbpachtzinsen Hafen	Veranschlagt im Haushalt 2025	Strukturelle Einnahmenerhöhungen	4.000	4.000	4.000	S	Sonstige Einnahmen	8	FS, KFQ	
6	26	Anpassung Jahrmarkt-/Schaustellergebühren	Veranschlagt im Haushalt 2025	Strukturelle Einnahmenerhöhungen	1.000	1.000	1.000	S	Sonstige Einnahmen	1	FS, KFQ	
6	27	Anpassung City Tax	Senatsvorlage ist in Vorbereitung, Inkrafttreten am 01.01.2026	Strukturelle Einnahmenerhöhungen	0	1.000	1.000	L	Sonstige Einnahmen	0	FS, KFQ	
6	28	Erhöhung Abführungen aus Gewinnbeteiligungen	Veranschlagt im Haushalt 2025	Strukturelle Einnahmenerhöhungen	5.000	2.000	2.000	L/S	Sonstige Einnahmen	1	FS, KFQ	
6	29	Erhöhung Spielbankabgabe	Veranschlagt im Haushalt 2025	Strukturelle Einnahmenerhöhungen	1.000	1.000	1.000	L	Sonstige Einnahmen	0	FS, KFQ	
6	30	Erhöhung Grunderwerbssteuer auf 5,5%	Senatsvorlage ist in Vorbereitung, Inkrafttreten am 01.07.2025	Strukturelle Einnahmenerhöhungen	5.000	10.000	10.000	L	Steuer-einnahmen	0	FS, KFQ	
6	31	Erhöhung aller Gebühren und Beiträge um 5%	Wirksamkeit zum 1.1.2025 (Veranschlagung erfolgt nach gesondertem Verfahren, Verteilung auf Ressorts vermutlich nach Quotenmodell)	Strukturelle Einnahmenerhöhungen	2.000	2.000	2.000	L/S	Sonstige Einnahmen	1	FS, KFQ	
				Zwischensumme Kategorie 6	20.728	29.208	29.208					
				Gesamtbetrag der Maßnahmen (sowohl zur Ausgabenreduzierung, zur Einnahmenersteigerung und zur Kostendämpfung; ohne Bremerhaven)	39.988	55.768	58.948					
xx	32	Konkretisierung des Sanierungsbeitrags von Bremerhaven	Vorlage eines Konzeptes mit Genehmigung d. Haushaltssatzung 2025	Strukturelle Sanierungsmaßnahmen in Analogie zu Bremen								

VEREINBARUNG

zum Sanierungsprogramm nach § 5 Stabilitätsratsgesetz

Der Stabilitätsrat,

vertreten durch die Vorsitzenden,

den Bundesminister der Finanzen und

die Vorsitzende der Finanzministerkonferenz,

und

die Freie Hansestadt Bremen

vertreten durch den Bürgermeister und Senator für Finanzen

– nachstehend „Land“ genannt –

schließen folgende Vereinbarung:

§ 1

Sanierungsprogramm

- (1) Das Land wird in den Jahren 2025 bis 2027 seine Haushaltslage im Sinne von § 5 Absatz 2 des Stabilitätsratsgesetzes (StabiRatG) verbessern, sodass das Ergebnis der fortlaufenden Haushaltsüberwachung nach § 3 StabiRatG für das Land nicht mehr auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweist. Die Umsetzung dieses Ziels erfolgt auf Basis des in der Anlage beigefügten Sanierungsprogramms. Weitere Quantifizierungen der zu erwartenden Haushaltseffekte wird das Land dem Arbeitskreis Evaluationsausschuss bis zum 31. Mai 2025 zur Verfügung stellen. Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung gemäß § 2 werden die zu erwartenden Haushaltseffekte insbesondere für das jeweilige Folgejahr möglichst vollständig quantifiziert.
- (2) Zur Erreichung des Sanierungsziels gemäß Absatz 1 wird das Land bis zum Ende der Programmlaufzeit gemäß der im Sanierungsprogramm festgelegten Zielwerte (Sanierungspfad) seinen Finanzierungssaldo mindestens bis auf 0 Euro je Einwohner anheben sowie seine Kreditfinanzierungsquote mindestens bis auf 0 Prozent zurückführen. Maßgeblich für beide Kennziffern ist jeweils die Abgrenzung des Stabilitätsrates. Im Falle einer Änderung der Abgrenzung aus dem Beschluss des Stabilitätsrates vom 13. Dezember 2019 vereinbaren der Stabilitätsrat und das Land einvernehmlich geeignete alternative Zielwerte.
- (3) Neben einer Verbesserung des Finanzierungssaldos und der Kreditfinanzierungsquote gemäß Absatz 2 sollen sich die weiteren Kennziffern (die Zins-Steuer-Quote und der Schuldenstand je Einwohner) im Rahmen des Sanierungsprogramms verbessern. Maßgeblich für beide Kennziffern ist jeweils die Abgrenzung des Stabilitätsrates. Im Falle einer Änderung der Abgrenzung aus dem Beschluss des Stabilitätsrates vom 13. Dezember 2019 vereinbaren der Stabilitätsrat und das Land einvernehmlich geeignete alternative Zielwerte.
- (4) Die Verbesserung der Kennziffern nach Absatz 2 und Absatz 3 soll nachhaltig sein, sodass die fortlaufende Haushaltsüberwachung nach § 3 StabiRatG auch nach Beendigung des Sanierungsprogramms fortwährend nicht mehr auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweist. Das schließt die Berücksichtigung einer aktuellen, vom Senat der Freien Hansestadt Bremen beschlossenen Finanzplanung für mindestens drei Jahre nach dem Ende der Laufzeit des Sanierungsprogramms ein.
- (5) Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Landeshaushaltsgesetzgebers bleiben unberührt.

§ 2

Berichterstattung an den Stabilitätsrat

- (1) Das Land legt dem Stabilitätsrat jeweils zum 1. Oktober eines Jahres einen Bericht zur Umsetzung des Sanierungsprogramms vor. Darin informiert das Land insbesondere über die Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen, die Entwicklung der relevanten Einnahme- und Ausgabearten sowie die Auswirkungen auf das Analysesystem. Dabei sind die Maßnahmen zur Erreichung der Zielwerte insbesondere für das Folgejahr weiter zu konkretisieren, zu quantifizieren und gegebenenfalls gemäß § 3 Absatz 2 weitere Maßnahmen zu benennen. Der Bericht ist auf der Grundlage der jeweils aktuellsten Haushaltsdaten zu erstellen. Dabei sollte die jeweils aktuelle Steuerschätzung berücksichtigt werden.
- (2) Der Bericht enthält auch eine Darstellung bestehender rechtlicher Risiken und schwebender Gerichtsverfahren, deren Ausgang die Erreichung des Sanierungsziels beeinträchtigen kann.

§ 3

Überwachung durch den Stabilitätsrat

- (1) Der Stabilitätsrat prüft die Einhaltung der vereinbarten Zielwerte und die Umsetzung der angekündigten Sanierungsmaßnahmen auf Basis der Beschlussvorschläge und der Bewertung des Evaluationsausschusses.
- (2) Stellt der Stabilitätsrat bei seiner Prüfung eines Sanierungsjahres fest, dass die vom Land ergriffenen und im Sanierungsprogramm angekündigten Maßnahmen nicht ausreichend sind, um den Sanierungspfad einzuhalten, prüft der Stabilitätsrat im Einvernehmen mit dem Land, ob weitere Maßnahmen zur Erreichung der Zielwerte erforderlich sind. Setzt das Land das Sanierungsprogramm nur unzureichend um, beschließt der Stabilitätsrat eine Aufforderung zur verstärkten Haushaltssanierung.
- (3) Der Stabilitätsrat kann bei seiner Prüfung trotz einer Verfehlung des vereinbarten Sanierungspfads im Vorjahr in begründeten Ausnahmefällen feststellen, dass die vom Land ergriffenen Maßnahmen ausreichend waren. Er kann in diesem Fall von einer Aufforderung zur verstärkten Haushaltssanierung absehen. Es obliegt dem Land, sonstige, nicht vom Land zu verantwortende Sondereffekte oder besondere Ausnahmesituationen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite sowie das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen. Der Stabilitätsrat entscheidet im Einzelfall über die Anerkennung der dargelegten Sondereffekte und Ausnahmesituationen.

- (4) Das mit dem Stabilitätsrat vereinbarte Sanierungsprogramm enthält die vom Land als geeignet angesehenen Maßnahmen, deren Umsetzung in der alleinigen Kompetenz und Verantwortung des Landes liegt.

§ 4

Abschluss des Sanierungsverfahrens

- (1) Nach Ablauf des vereinbarten Sanierungszeitraums 2025 bis 2027 prüft der Stabilitätsrat im Jahr 2028 die Haushaltslage des Landes und die Einhaltung des Sanierungsprogramms. Stellt der Stabilitätsrat auf Basis einer dann nach wie vor bestehenden Auffälligkeit im Kennziffernsystem fest, dass auch nach Umsetzung des vereinbarten Programms eine Haushaltsnotlage droht, so vereinbaren der Stabilitätsrat und das Land eine Aktualisierung oder Verlängerung des Sanierungsprogramms.
- (2) Der Stabilitätsrat und das Land können das Sanierungsprogramm im Fall eines nicht mehr auffälligen Ergebnisses des Analysesystems vorzeitig beenden, wenn der Evaluationsausschuss diese Entwicklung als nachhaltig einschätzt.

§ 5

Inkrafttreten

Diese Vereinbarung tritt mit der Unterzeichnung in Kraft.

Anlage: Sanierungsprogramm 2025 bis 2027 der Freien Hansestadt Bremen

Berlin, 5. Dezember 2024

.....
Dr. Jörg Kukies
Bundesminister der
Finanzen

.....
Doris Ahnen
Vorsitzende der
Finanzministerkonferenz

.....
Björn Fecker
Bürgermeister und
Senator für Finanzen der
Freien Hansestadt Bremen



Sanierungsprogramm 2025-2027 der Freien Hansestadt Bremen

– Vorschlag gem. § 5 Abs. 1 S. 2 StabiRatG –

Rahmenbedingungen für das Sanierungsprogramm

Das finanz- und haushaltspolitische Umfeld, in dem sich Bund und Länder im Herbst 2024 bewegen, ist ein außerordentlich anspruchsvolles. Die Corona-Krise hat zum stärksten Einbruch der deutschen Wirtschaft seit Gründung der Bundesrepublik geführt. Der russische Angriffskrieg in der Ukraine hatte unter anderem eine Energiekrise sowie die höchste Inflationsrate der Nachkriegsgeschichte zur Folge, was die Erholung der deutschen Wirtschaft nach wie vor behindert. Die jüngsten Krisen und deren Nachwirkungen sind weiterhin deutlich spürbar. Erhöhte Sozialleistungsausgaben infolge von Fluchtbewegungen, gestiegene Preise nicht nur im Energiesektor und in der Folge Tarifabschlüsse, die die öffentlichen Haushalte fordern, sowie die sich zuspitzende Klimakrise und der Kampf gegen die Erderwärmung treffen auf eine schwache wirtschaftliche Entwicklung und eingetrübte Steuereinnahmeerwartungen.

Das deutsche Bruttoinlandsprodukt ist 2023 im Vergleich zum Vorjahr um 0,3 Prozent geschrumpft. Die Stagnation setzt sich auch 2024 fort. Laut Herbstprojektion der Bundesregierung dürfte das zweite Halbjahr 2024 noch von einer anhaltenden konjunkturellen Schwächephase geprägt sein, bevor 2025 mit einer leichten Belebung der Wachstumsdynamik gerechnet wird. Demnach wird zunächst insbesondere eine Erholung des privaten Konsums und im weiteren Verlauf auch der Auslandsnachfrage einsetzen, die auch die Investitionsentwicklung ankurbelt. Im Ergebnis wird nach einem Rückgang des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts um 0,2 % im Jahr 2024 das Einschwenken auf einen moderaten Wachstumspfad im Jahr 2025 (+1,1 %) erwartet. Für 2026 wird laut Herbstprojektion die konjunkturelle Dynamik anziehen und zu einem Wachstum der deutschen Wirtschaftsleistung von 1,6 % führen. Für die Folgejahre wird ein preisbereinigtes Wachstum von knapp einem Prozent zugrunde gelegt.

Diese Entwicklungen spiegeln sich auch in den jüngsten Prognosen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ wider. Dieser erwartet vor dem Hintergrund der anhaltenden wirtschaftlichen Schwächephase in seiner Steuerschätzung vom Herbst 2024 gegenüber der vorherigen Schätzung eine zwar insgesamt steigende, im Vergleich zu vorangegangenen Schätzungen jedoch geringere Einnahmenbasis für Deutschland in den Jahren bis 2029. Für das Land Bremen und seine beiden Stadtgemeinden mussten die Steuereinnahmen bereits mit den vorangegangenen Steuerschätzungen jeweils erheblich nach unten korrigiert werden. Demgegenüber wurde in der aktuellen Steuerschätzung ein weiteres Absinken der geschätzten Steuereinnahmen durch die Berücksichtigung der Effekte aus dem Zensus 2022 bei der Steuerschätzung vom Herbst 2024 anteilig verhindert, da die Einwohnerzahl des Landes Bremen mit den neuen Bevölkerungszahlen nach oben korrigiert wurde.

Das Land Bremen wurde aufgrund der spezifischen, exportorientierten Wirtschaftsstruktur vergleichsweise empfindlich von der Corona- und der anschließenden Energiekrise getroffen. Die bremische Industrie befindet sich in einem Transformationsprozess. Trotz dieser immensen Herausforderungen hat sich der Senat der Freien Hansestadt Bremen wiederholt dazu bekannt, so schnell wie möglich zu einem ausgeglichenen Haushalt ohne Inanspruchnahme von Notlagenkrediten zurückzukehren. Für 2025 ist geplant, nicht auf die Ausnahmeregelung der Schuldenbremse zurückzugreifen. Dies bedeutet im Nachgang der – auch haushaltsbezogenen – Krisenjahre enorme finanzielle Anstrengungen, die sich nicht zuletzt auch in diesem Sanierungsprogramm widerspiegeln.

Das Sanierungsprogramm und die Sanierungsmaßnahmen sind darauf ausgerichtet, die „drohende Haushaltsnotlage“ zu überwinden und letztlich eine dauerhafte Unauffälligkeit im Kennziffersystem des Stabilitätsrats aufzuweisen. Der Erfolg des Sanierungsverfahrens kann auch durch bundesgesetzlich induzierte Einnahmeverluste und/oder Ausgabesteigerungen aufseiten der Länder und Kommunen beeinträchtigt werden. Initiativen auf Bundesebene wie das Steuerfortentwicklungsgesetz könnten die Rahmenbedingungen für Bremens Sanierungspfad nochmals weiter erschweren. Bremen wird daher im Bundesrat weiterhin bundesgesetzlich induzierten Einnahmeverlusten und/oder Ausgabesteigerungen kritisch gegenüberstehen.

1. Erfordernis der Aufstellung eines Sanierungsprogramms

Gemäß § 3 Abs. 2 des Stabilitätsratsgesetzes (StabiRatG) berät der Stabilitätsrat „jährlich über die Haushaltslage des Bundes und jedes einzelnen Landes“ auf Grundlage von Berichten der jeweiligen Gebietskörperschaften (Stabilitätsberichte). Die Stabilitätsberichte sollen die landesspezifischen Werte eines vom Stabilitätsrat näher bestimmten Kennziffern-Sets darstellen, deren Überschreitung auf eine „drohende Haushaltsnotlage“ hinweisen kann. Werden die einschlägigen Schwellenwerte der Kennziffern überschritten, löst dies eine nähere Prüfung der Haushaltslage durch den Stabilitätsrat aus. So der Stabilitätsrat in diesem Zuge eine drohende Haushaltsnotlage feststellt, sieht § 5 Abs. 1 StabiRatG die Vereinbarung eines Sanierungsprogramms mit dem betroffenen Land vor.

Mit ihrem Stabilitätsbericht 2022 hat die Freie Hansestadt Bremen die nachfolgenden Kennziffernwerte gemeldet:

Tabelle 1: Werte Bremens im Kennziffernset des Stabilitätsrates 2022

Bremen	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung				Überschreitung
	Ist 2020	Ist 2021	Soll 2022		FPI 2023	FPI 2024	FPI 2025	FPL 2026	
Finanzierungssaldo € je Einw.	-568	-230	-1.149	ja					nein
Schwellenwert	-692	-177	-442		-492	-492	-492	-492	
Länderdurchschnitt	-492	23	-242						
Kreditfinanzierungsquote %	6,9	7,8	10,9	ja					nein
Schwellenwert	15,9	4,0	7,2		9,2	9,2	9,2	9,2	
Länderdurchschnitt	12,9	1,0	4,2						
Zins-Steuer-Quote %	14,2	12,0	12,6	ja					nein
Schwellenwert	4,1	3,8	4,0		5,0	5,0	5,0	5,0	
Länderdurchschnitt	2,7	2,6	2,7						
Schuldenstand € je Einw.	31.646	32.682	33.700	ja					nein
Schwellenwert	16.398	16.676	17.257		17.357	17.457	17.557	17.657	
Länderdurchschnitt	7.454	7.580	7.844						
Auffälligkeit im Zeitraum	ja				nein				
Ergebnis der Kennziffern	Die Kennziffern weisen auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.								

Nach einer näheren Untersuchung durch den Evaluationsausschuss des Stabilitätsrates (EVA) – in der auch Argumente bestätigt wurden, die seinerzeit gegen das Vorliegen einer drohenden Haushaltsnotlage in Bremen sprachen – sah dieser in der Gesamtabwägung keine hinreichenden Argumente, die die kennzahlenbasierte Indikation einer drohenden Haushaltsnotlage widerlegen würden. Daraufhin stellte der Stabilitätsrat am 16. Dezember 2022 formell fest, dass in der Freien Hansestadt Bremen eine Haushaltsnotlage droht.

Eine Auffälligkeit des Kennzifferntableaus hat sich zwischenzeitlich auch aus den von der Freien Hansestadt Bremen gemeldeten Werten im Zuge der Stabilitätsberichte 2023 und 2024 ergeben.

Tabelle 2: Werte Bremens im Kennziffernset des Stabilitätsrates 2023

Bremen	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung				Überschreitung
	Ist 2021	Ist 2022	Soll 2023		FPI 2024	FPI 2025	FPI 2026	FPI 2027	
Finanzierungssaldo € je Einw.	-230	-340	-788	ja	-931	-850	-789	-730	ja
Schwellenwert	-177	-71	-335		-385	-385	-385	-385	
Länderdurchschnitt	23	129	-135						
Kreditfinanzierungsquote %	7,8	5,8	38,2	ja	-0,1	-0,1	-0,4	-0,6	nein
Schwellenwert	4,0	3,6	3,7		5,7	5,7	5,7	5,7	
Länderdurchschnitt	1,0	0,6	0,7						
Zins-Steuer-Quote %	12,0	11,1	10,4	ja	10,1	9,4	8,9	8,5	ja
Schwellenwert	3,8	3,3	4,4		5,4	5,4	5,4	5,4	
Länderdurchschnitt	2,6	2,2	2,9						
Schuldenstand € je Einw.	32.682	32.583	36.680	ja	36.586	36.494	36.370	36.213	ja
Schwellenwert	16.676	16.563	16.721		16.821	16.921	17.021	17.121	
Länderdurchschnitt	7.580	7.529	7.600						
Auffälligkeit im Zeitraum	ja				ja				
Ergebnis der Kennziffern	Die Kennziffern weisen auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.								

Tabelle 3: Werte Bremens im Kennziffernset des Stabilitätsrates 2024

Bremen	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung				Überschreitung
	Ist 2022	Ist 2023	Soll 2024		FPI 2025	FPI 2026	FPI 2027	FPI 2028	
Finanzierungssaldo € je Einw.	-340	-485	-1.110	ja	-143	23	117	117	nein
Schwellenwert	-71	-155	-283		-333	-333	-333	-333	
Länderdurchschnitt	129	45	-83						
Kreditfinanzierungsquote %	5,8	-1,7	14,6	ja	1,6	-0,2	-0,6	-0,6	nein
Schwellenwert	3,6	1,5	3,1		5,1	5,1	5,1	5,1	
Länderdurchschnitt	0,6	-1,5	0,1						
Zins-Steuer-Quote %	11,1	9,7	9,3	ja	8,1	7,7	7,3	7,3	ja
Schwellenwert	3,3	3,7	4,8		5,8	5,8	5,8	5,8	
Länderdurchschnitt	2,2	2,5	3,2						
Schuldenstand € je Einw.	32.583	32.854	34.596	ja	34.670	34.551	34.392	34.392	ja
Schwellenwert	16.563	16.411	16.485		16.585	16.685	16.785	16.885	
Länderdurchschnitt	7.529	7.460	7.493						
Auffälligkeit im Zeitraum	ja				nein				
Ergebnis der Kennziffern	Die Kennziffern weisen auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.								

Gemäß § 5 Abs. 1 S. 2 StabiRatG obliegt es dem betroffenen Land, für das nunmehr aufzustellende Sanierungsprogramm einen Vorschlag zu unterbreiten. Die Freie Hansestadt Bremen erfüllt mit dem nachfolgenden Sanierungsprogramm 2025 bis 2027 die nach § 5 Absatz 1 S. 2 StabiRatG bestehende Verpflichtung.

2. Anforderungen an das Sanierungsprogramm

a. Prozessual-zeitliche Anforderungen

Der Stabilitätsrat hielt es laut seines o.g. Beschlusses vor dem Hintergrund „der aktuellen Krisenlage (...) für vertretbar, dass Bremen erst zur Sitzung des Stabilitätsrates zum Jahresende 2023 Vorschläge für ein Sanierungsprogramm vorlegt.“

Der Senat hat daraufhin am 10. Januar 2023 die Aufstellung eines neuerlichen Sanierungsprogramms nach § 5 StabiRatG und am 7. November 2023 nähere inhaltliche Vorgaben für das Sanierungsprogramm beschlossen. Anschließend hat der Senator für Finanzen dem dafür zuständigen EVA des Stabilitätsrates einen Entwurf auf Arbeitsebene übermittelt, der sich Mitte November in der finalen Abstimmung befand.

Infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zu den Anforderungen an die Zulässigkeit von Notlagenkrediten (2 BvF 1/22) und der Auswirkungen auf die Haushalte und Finanzplanungen von Bund und Ländern, auch von Bremen, beschloss der Stabilitätsrat im Dezember 2023, die Vereinbarung eines neuerlichen Sanierungsprogramms zwischen der Freien Hansestadt Bremen und dem Stabilitätsrat um ein Jahr auf Ende 2024 zu verschieben.

Mit Beginn des Sanierungsprogramms soll die betroffene Gebietskörperschaft gemäß Beschluss des Stabilitätsrats vom 2. Mai 2023 dann „jährlich im Herbst über die Umsetzung des vereinbarten Sanierungsprogramms“ berichten. In dem Bericht informiert die Gebietskörperschaft insbesondere über die Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen, die Entwicklung der relevanten Einnahme- und Ausgabearten sowie die Auswirkungen auf das Analysesystem. Der Evaluationsausschuss begleitet das Sanierungsverfahren der betroffenen Gebietskörperschaft, indem er auf der Grundlage des Sanierungsberichts die Umsetzung des Sanierungsprogramms überprüft. Er legt dem Stabilitätsrat hierzu einen Beschlussvorschlag und eine Bewertung vor (Eckpunkte für die Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage und das Sanierungsverfahren vom 2. Mai 2023).

b. Inhaltliche Anforderungen

Das übergeordnete Ziel eines Sanierungsprogramms ist gemäß § 5 Abs. 2 StabiRatG *„die Haushaltslage der betroffenen Gebietskörperschaft zu verbessern, sodass das Ergebnis der fortlaufenden Haushaltsüberwachung nach § 3 für das betroffene Land oder den Bund in absehbarer Zeit nicht mehr auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweist.“* Auch die im Mai 2023 beschlossenen „Eckpunkte für die Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage und das Sanierungsverfahren“, durch die das Stabilitätsratsgesetz konkretisiert werden soll, konstatieren, dass *„[d]urch die Umsetzung des Sanierungsprogramms erreicht werden [soll], dass das Analyseverfahren der fortlaufenden Haushaltsüberwachung für das betroffene Land / den Bund in absehbarer Zeit keine Auffälligkeit mehr hinsichtlich der drohenden Haushaltsnotlage anzeigt.“*

Um das übergeordnete Sanierungsziel zu erreichen, stellt das StabiRatG folgende nähere inhaltliche Anforderungen an ein Sanierungsprogramm:

- i. Festlegung von jährlichen Zielwerten für einzelne oder mehrere der einschlägigen Kennziffern (Sanierungsziel),
- ii. Festlegung von darauf zugeschnittenen Sanierungsmaßnahmen,
- iii. Festlegung einer Laufzeit des Programms, die mindestens zwei Jahre betragen muss.

Das Sanierungsverfahren kann

- vorzeitig beendet werden, wenn die fortlaufende Haushaltsüberwachung keine Anzeichen für eine drohende Haushaltsnotlage mehr ergibt,
- verlängert werden, falls sich bereits vor Ablauf des vereinbarten Sanierungsprogramms aus der Haushaltsüberwachung Anzeichen dafür ergeben, dass eine drohende Haushaltsnotlage fortbestehen wird.

Die „Eckpunkte für die Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage und das Sanierungsverfahren“ konkretisieren diese gesetzlichen Vorgaben wie folgt: Im Sanierungsprogramm werden einzelfallspezifische, jährliche und auf das Analysesystem bezogene Zielwerte sowie darauf zugeschnittene Sanierungsmaßnahmen festgelegt (§ 5 Absatz 3 StabiRatG). Der Weg zur Zielerreichung wird anhand der weiteren Entwicklung relevanter Einnahme- und Ausgabearten dargestellt. Insbesondere ist die Gesamtwirkung aller Sanierungsmaßnahmen hinsichtlich der Ergebnisse des Analysesystems darzustellen. Die Dauer des Sanierungsprogramms wird fallbezogen vereinbart, beträgt aber mindestens zwei Jahre (§ 5 Absatz 4 Satz 1 StabiRatG). Ein Verfahren kann im Fall eines nicht mehr auffälligen Ergebnisses des Analysesystems vorzeitig beendet werden, wenn der Evaluationsausschluss diese Entwicklung als nachhaltig einschätzt (§ 5 Absatz 4 Satz 2 StabiRatG). Umgekehrt kann die Laufzeit eines Programms verlängert werden, wenn die aktuellen Ergebnisse auf Basis des Analysesystems weiterhin auffällig sind (§ 5 Absatz 4 Satz 3 StabiRatG).

3. Inhalte des Sanierungsprogramms

a. Sanierungsziel

Dem übergeordneten Sanierungsziel des StabiRatG – *„die Haushaltslage der betroffenen Gebietskörperschaft zu verbessern, sodass das Ergebnis der fortlaufenden Haushaltsüberwachung nach § 3 für das betroffene Land oder den Bund in absehbarer Zeit nicht mehr auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweist“* – soll entsprochen werden, indem als Sanierungsziel eine Unauffälligkeit von zwei der vier einschlägigen Kennziffern festgelegt wird. Dies ist gleichbedeutend mit einer Unauffälligkeit im Analysesystem insgesamt¹. Darüber hinaus wird auch eine Verbesserung der beiden verbleibenden Kennziffern angestrebt sowie nachrichtlich über deren Entwicklung berichtet. Dem übergeordneten Sanierungsziel des StabiRatG wird damit entsprochen.

Die vier Kennziffern lassen sich in zwei gegenwartsbezogene und zwei vergangenheitsbezogene Kennziffern unterteilen. Bremen strebt eine Verbesserung aller vier Kennziffern an. Aufgrund der hohen Vorbelastung aus Altschulden sind Bremens Werte für die beiden vergangenheitsbezogenen Kennziffern – Schuldenstand je Einwohner und Zins-Steuer-Quote – stark erhöht (vgl. Tabelle 1). Eine zeitnahe Unterschreitung der Schwellenwerte ist daher auch bei größtem Bemühen unrealistisch.

Deshalb wird als Sanierungsziel die Unauffälligkeit der beiden gegenwartsbezogenen Kennziffern – Finanzierungssaldo je Einwohner (in Abgrenzung des Stabilitätsrats) und Kreditfinanzierungsquote – festgelegt. Auch hier sind die Werte im Zeitraum der aktuellen Haushaltslage zwar oberhalb der Schwellenwerte, sie lassen sich aber sehr viel stärker durch kurz- und mittelfristige Haushalts- und Finanzpolitik gestalten.

Eine Unauffälligkeit der gegenwartsbezogenen Kennziffern ist gemäß Analysesystem – neben der Unterschreitung der in Relation zu den anderen Bundesländern gebildeten Schwellenwerten – auch dann erreicht, wenn die Kennziffern jeweils eine „schwarze Null“ aufweisen. Diese absolute Größe, die nicht von Entwicklungen in anderen Bundesländern abhängt, soll als Zielgröße dienen. Bezogen auf die Anforderungen des § 5 StabiRatG wird vor diesem Hintergrund als Sanierungsziel festgelegt:

¹ Zusätzlich zum Kennziffernset kann ein Sanierungsverfahren auch aufgrund der Ergebnisse einer „Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung“ eingeleitet werden. Diese „Standardprojektion“ rekuriert auf den Schuldenstand des Landes, sodass sie quasi automatisch zu demselben Ergebnis wie die Kennziffer „Schuldenstand pro Kopf“ führt. Bremen ist hier stets auffällig und wird es absehbar bleiben. Der Senat hat kontinuierlich darauf hingewiesen, dass die Standardprojektion mindestens bezogen auf Bremen keinen neuen Erkenntniswert biete. Der Stabilitätsrat hat im April 2022 festgehalten, dass er diese Argumentation teile. Das vorliegende Sanierungsprogramm geht daher – für den konkreten Fall, den darin benannten Zeitraum und ohne den Anspruch einer generellen Anwendung für potenzielle künftige Sanierungsverfahren – von der Anwendung des § 4 Abs. 2 Ziffer 3 Satz 2 StabiRatG (Absehen von erneuter Prüfung auf drohende Haushaltsnotlage allein aufgrund der Ergebnisse der Standardprojektion) nach erfolgreichem Erreichen des Sanierungsziels aus.

- I. Der Zielwert der einschlägigen Kennziffer „Finanzierungssaldo je Einwohner (in Abgrenzung des Stabilitätsrates)“ im Endjahr des Programmzeitraums ist unauffällig, d.h. er beträgt ≥ 0 .
- II. Der Zielwert der einschlägigen Kennziffer „Kreditfinanzierungsquote“ im Endjahr des Programmzeitraums ist unauffällig, d.h. er beträgt ≤ 0 .
- III. Die jährlichen Zielwerte (Sanierungspfad) werden wie folgt gebildet: Ausgehend vom Haushaltanschlag 2024 nähern sich die jährlichen Zielwerte des Finanzierungssaldos (in Abgrenzung des Stabilitätsrates) sowie der Kreditfinanzierungsquote in etwa gleichmäßigen Schritten dem Nullwert an, den sie im Endjahr des Sanierungsprogramms erreichen (linearer Pfad).

Die jährlichen Zielwerte (Sanierungspfad) stellen sich vor diesem Hintergrund wie folgt dar:

Tabelle 4: Jährliche Zielwerte (Sanierungspfad)

	2024 (Basis)	2025	2026	2027
Finanzierungssaldo je Einw. (i. Abgr. d. Stabilitätsrates) in €	-1.110	-733	-366	0
Kreditfinanzierungsquote in %	14,6	9,7	4,9	0

Beim Sanierungspfad handelt es sich um aus den formellen Anforderungen des StabiRatG abgeleitete Mindestzielwerte, die gleichmäßige Sanierungsschritte ausgehend vom Basisjahr 2024 bis zum Zieljahr 2027 im Sinne eines linearen Sanierungspfades unterstellen. Die tatsächlich von Bremen zum jeweils aktuellen Datenstand beabsichtigte Haushaltsentwicklung bildet die jeweilige Finanzplanung ab. Diese muss zur Einhaltung des Sanierungspfades im Soll dessen Mindestzielwerte zwingend einhalten. Der aktuelle Stand der Finanzplanung Bremens sieht die nachfolgende Entwicklung der Stabilitätsratskennziffern vor (Tabelle 5). Ersichtlich wird, dass mit der aktuellen Planung das Sanierungsziel im Jahr 2027 erreicht wird. Diese aktuelle Finanzplanung und die daraus abgeleiteten Werte zur Entwicklung der Kennziffern in Abgrenzung des Stabilitätsrats bilden den Stand zum Beschluss über die bremischen Haushalte 2025 (November 2024) ab. Die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Herbst 2024 sind hierin berücksichtigt.²

² Dies gilt für die Haushalte des Landes Bremen und der Stadtgemeinde Bremen. Für die Stadtgemeinde Bremerhaven ist ein früherer Planungsstand berücksichtigt.

Tabelle 5: Entwicklung der Kennziffern (Stand: Finanzplanung November 2024)

	2024 (Basis)	2025	2026	2027
Für den Sanierungspfad maßgebliche Kennziffern				
Finanzierungssaldo je Einw. (i. Abgr. d. Stabilitätsrates) in €	-1.110	-576	-225	10
Kreditfinanzierungsquote in %	14,6	4,2	1,3	-0,1
Nachrichtlich: weitere Kennziffern				
Zins-Steuer-Quote in %	9,3	8,2	7,7	7,3
Schuldenstand je EW in €	34.596	34.975	35.023	34.921

b. Sanierungsmaßnahmen

Gemäß § 5 Abs. 3 StabiRatG soll das Sanierungsprogramm auch auf die Zielwerte zugeschnittene Sanierungsmaßnahmen festlegen. Die Sanierungsmaßnahmen sollen insoweit zur Erreichung der Zielwerte beitragen.

Das oben definierte Sanierungsziel wird mit der bestehenden Finanzplanung erreicht (vgl. Tabellen 4 und 5). Sanierungsmaßnahmen sollen den Sanierungspfad gegenüber Planungsunsicherheiten und dem Eintreten bestehender oder auch heute noch nicht absehbarer Haushaltsrisiken absichern.

Konkret sollen sich die Sanierungsmaßnahmen gemäß Beschluss des Stabilitätsrates auf den „*Weg zur Zielerreichung (...) anhand der weiteren Entwicklung relevanter Einnahme- und Ausgabearten*“ beziehen. Darüber hinaus sollen „einzelfallspezifische, jährliche und auf das Analysesystem bezogene Zielwerte sowie darauf zugeschnittene Sanierungsmaßnahmen festgelegt (§ 5 Absatz 3 StabiRatG)“ werden, wobei „[d]er Weg zur Zielerreichung [...] anhand der weiteren Entwicklung relevanter Einnahme- und Ausgabearten dargestellt [wird]“. Insbesondere ist laut Beschluss des Stabilitätsrates die Gesamtwirkung aller Sanierungsmaßnahmen hinsichtlich der Ergebnisse des Analysesystems darzustellen. Da ausgabeseitig die Zinsausgaben nicht (kurzfristig) politisch steuerbar sind und Investitionen in hohem Maße werterhaltende Ausgaben darstellen und ihre Absenkung insofern grundsätzlich nicht wünschenswert ist, sind aus Sicht des Senats Sanierungsmaßnahmen in den Aggregaten Personal-, Sozialleistungs- und sonstige konsumtive Ausgaben sowie sonstige Einnahmen und den gestaltbaren Steuereinnahmen, näher zu betrachten. In diesen Aggregaten sind zudem dauerhafte Sanierungsbeiträge zu erwarten, womit das

Ziel einer fortwährenden Unauffälligkeit im Kennziffersystem unterstützt wird.

Der Senat hat vor diesem Hintergrund das folgende Maßnahmenpaket beschlossen, das er dem EVA des Stabilitätsrats hiermit als Sanierungsmaßnahmen vorschlägt. Grundsätzlich ist hierbei zwischen kostendämpfenden Maßnahmen auf der einen Seite und entlastenden Maßnahmen gegenüber der aktuellen Finanzplanung 2023 bis 2027 auf der anderen Seite im Rahmen des Sanierungsprogramms zu unterscheiden. Kostendämpfende Sanierungsmaßnahmen tragen dazu bei, einen weiteren Kostenanstieg in den Folgejahren zu vermeiden bzw. abzubremsen. Der Begriff „kostendämpfend“ beschreibt in der Regel die Vermeidung eines Kostenanstiegs, kann jedoch auch das Abbremsen eines Kostenanstiegs beschreiben. Aufgrund der Herausforderungen, Einsparungen durch vermiedene Kostenanstiege nachträglich zu quantifizieren, werden etwaige Abbremsungen von Kostenanstiegen im Rahmen der jährlichen Berichterstattung soweit möglich nachvollziehbar dargestellt. Haushaltsentlastende Sanierungsmaßnahmen umfassen sowohl einnahmesteigernde als auch ausgabenreduzierende Maßnahmen gegenüber der aktuellen Planung 2023 bis 2027.

Die tragenden Säulen der hiermit vorgeschlagenen Sanierungsmaßnahmen stellen sich in der Gesamtschau wie folgt dar:

Tabelle 6

Sanierungsmaßnahmen		Wirkung
1.	Konzept/Maßnahmen zum "Konstanthalten des Personalbestandes"	kostendämpfend
2.	Standardabsenkungen in einzelnen Ausgabenbeschwerpunkten	kostendämpfend u. -reduzierend
3.	Strukturelle Maßnahmen	kostendämpfend/einnahmesteigernd u. kostenreduzierend
4.	Maßnahmen zur Finanzierungsbeteiligung und Stabilisierung der bremischen Gesellschaften	kostendämpfend
5.	Maßnahmen zur Reduzierung von Ausgaben - Absenkungen bei Förderprogrammen - Einzelmaßnahmen zur Ausgabenreduzierung	kostenreduzierend
6.	Maßnahmen zur Steigerung von Einnahmen	einnahmesteigernd

Zu 1 – Konzept bzw. Maßnahmen zum „Konstanthalten des Personalbestandes“:

Die Sanierungsmaßnahme setzt bei der Steuerung der Personalmenge, gemessen in Vollzeiteinheiten (VZE) an und verfolgt das Ziel, den Personalaufwuchs abzubremesen. Mit Ausnahme der Bereiche Polizei, Justiz, Schule, Kita und Steuerverwaltung soll der Personalbestand in der öffentlichen Verwaltung ab 2025 nicht weiter anwachsen.

Die Ausnahme der vorgenannten Bereiche ergibt sich aus den in diesen Bereichen bestehenden, sehr hohen Handlungsbedarfen einerseits und einem Vergleich der Personalausstattung je 1.000 Einwohner:innen in Stadtstaaten zu einzelnen Personalausstattungen für die Bereiche Polizei, Justiz, Bildung, Kita und Steuerverwaltung andererseits. Zu näheren Ausführungen hierzu wird auf die Anlage 1 verwiesen.

Um für den Fall auftretender und unabweisbarer Personalmehrbedarfe in der übrigen Verwaltung – beispielsweise zur Erfüllung zusätzlicher bundesgesetzlicher Verpflichtungen trotz des Konstanthaltegebots – handlungsfähig zu bleiben, ist ein System der Umsteuerung zu initiieren, mit dem notwendiges Wachstum einzelner Aufgabenbereiche durch Abwuchs in anderen Verwaltungsbereichen kompensiert werden kann. Hierzu wird in den Jahren 2025 bis 2027 eine quotale Einsparung bei der Personalmenge im Kernbereich (Beschäftigungszielzahl) in Höhe von 1,45% bei allen Personalbereichen (mit Ausnahme der genannten Bereiche) eingeführt.

Die quotale Kürzung von 1,45% auf alle Personalbereiche mit Berücksichtigung der dargestellten Ausnahmen greift ab 2025 und wirkt damit bereits kurzfristig kostendämpfend.

Zu 2 – Standardabsenkungen in einzelnen Ausgabeschwerpunkten:

Relevante und nachhaltige Ausgabenreduzierungen lassen sich insbesondere durch die Absenkung bzw. Anpassung von Standards in besonders kostenintensiven Ausgabebereichen realisieren. Dabei ist das angestrebte Ziel, dass die Kosten im Regelfall nicht über Bundesdurchschnitt bzw. soweit sachgerecht nicht über Stadtstaatendurchschnitt oder Großstädtendurchschnitt liegen sollen.

In den Bereichen, in denen die Fallzahlen nicht beeinflusst werden können, sollen die Pro-Kopf-Kosten bzw. die Pro-Fall-Kosten auf den Durchschnittswert hin orientiert werden. In den Fallgruppen, in denen Bremen den Spitzenplatz innehat, soll zunächst die Kostenhöhe des nächstteuersten Landes erreicht werden und sodann an der Erreichung des jeweils sachgerechten Durchschnittsbetrages (Stadtstaaten-, Großstädte- oder Bundesdurchschnitt) gearbeitet werden.

Diese Zielstellung bedarf in vielen Bereichen einer fundierten Analyse der Ursachen, der steuerbaren Faktoren, der Identifikation von landes- oder kommunalseitig beeinflussbaren Vorgaben und Standards und einen realistischen Umsetzungspfad. In allen Bereichen ist daher eine klare Zielvorgabe und die Erstellung eines Umsetzungsprozesses erforderlich. Vor diesem Hintergrund ist im gestarteten Prozess eine noch weitergehende Konkretisierung dieser Sanierungsmaßnahmen erforderlich und wird nach Beginn des Sanierungsprogramms zeitnah ab 2025 erfolgen. Über den Fortschritt wird im Zuge der jährlichen Berichterstattung über die Umsetzung des vereinbarten Sanierungsprogramms berichtet. Zudem wird auf Anlage 2 verwiesen.

Die damit verbundenen Sanierungspotenziale belaufen sich auf einen zweistelligen Millionenbetrag. Die damit verbundenen Sanierungseffekte werden sukzessive in den Folgejahren eintreten.

Folgende Themenkomplexe werden für derartige Standardanpassungen in Erwägung gezogen:

Sozialstandards und Unterbringung

Im Bereich der Sozialleistungen besteht das Ziel darin, die oben dargestellten Durchschnittswerte (Bundesdurchschnitt, Länderdurchschnitt, siehe oben) in einzelnen Leistungsbereichen zu erreichen.

Um dieses Ziel zu erreichen, werden Standardabsenkungen, Leistungsreduzierungen und eine Überprüfung der Kostenstruktur der Träger sowie der Effizienz der Leistungserbringung erforderlich sein. Zur Erreichung dieses Ziels ist ein Prozess unter der Leitung der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration notwendig.

Im Bereich der öffentlichen sowie stationären Unterbringung (Geflüchtete, Pflege, Jugendhilfe etc.) sind die Miethöhen, die Kostenstruktur der Träger sowie die Effizienz der Leistungserbringung, aber auch die Leistungsstandards zu überprüfen und in der Regel auf das Niveau anderer Länder abzusenken. Das betrifft auch die Mehrpersonenunterbringung.

Im Rahmen des Prozesses ist auch eine Richtlinie zur angemessenen Miethöhe für die Anmietung von Unterbringungseinrichtungen zu prüfen.

Die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration erarbeitet zur Erreichung der oben genannten Ziele im Zusammenhang mit den Sozialstandards und Unterbringung konkretisierende Maßnahmen und Konzepte. Dies wird sukzessive ab 2025 erfolgen. Sofern möglich werden konkrete Einsparbeträge ebenso wie die Quantifizierung von Sanierungsbeiträgen auch im Kontext der Wirksamkeit in konkreten Haushaltsjahren in Anlage 2 dargestellt und dort aktualisiert.

Baustandards

Der Bremer Standard wird im Bereich der Energiestandards an das Gebäudeenergiegesetz gekoppelt. Das heißt, es gilt aktuell der Energiestandard EH 55 statt EH 40. Die Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung wird gebeten, die Wohnraumförderung entsprechend anzupassen und weitere Standards, die auf den Bau von Immobilien einwirken, zu überprüfen.

Auch im öffentlichen Bauen sollen durch den Verzicht auf gegenüber dem Bundesdurchschnitt zusätzliche Standards die Kosten in den öffentlichen Bauprojekten (insbesondere Schulen und Kitas) sinken. Der Senator für Finanzen entwickelt zur Erreichung dieses Ziels konkretisierende Maßnahmen und ein Konzept, das mit konkreten Einsparungsbeträgen hinterlegt ist. Dies wird sukzessive ab 2025 erfolgen. Es wird auf Anlage 2 verwiesen. Über den Fortschritt wird im Zuge der jährlichen Berichterstattung über die Umsetzung des vereinbarten Sanierungsprogramms berichtet.

Zu 3 – Strukturelle Maßnahmen:

Im Zuge der Entwicklung von Sanierungsmaßnahmen sind Maßnahmen identifiziert worden, die durch die Zentralisierung und Konzentration der Aufgabenerfüllung, effizientere Verwaltungsabläufe und Intensivierung von Aktivitäten entweder einen reduzierten Personaleinsatz, eine kostenreduzierende Wirkung oder zur Generierung von höheren Einnahmen führen.

Diese strukturellen Maßnahmen sind von hoher Relevanz für eine nachhaltige Sanierung. Im weiteren Verfahren werden sie mit konkreten Sanierungsbeiträgen beziffert werden können. Über die sukzessive Quantifizierung der monetären Effekte wird kontinuierlich berichtet. Es ist bereits jetzt erkennbar, dass diese Maßnahmen in der Gesamtbetrachtung perspektivisch einen nachhaltigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten können. Über den Projektfortschritt wird kontinuierlich im Rahmen der Sanierungsberichte Bericht erstattet.

Die betreffenden Maßnahmen stellen sich in der Gesamtschau wie folgt dar:

Konzentration und Zentralisierung der Ordnungswidrigkeitenverfahren und Außendienstkontrollen

Durch die Zusammenführung aller geeigneter Ordnungswidrigkeiten- und Bußgeldverfahren und die Bündelung der Außendienstkontrollen beim Ordnungsamt entsteht eine effizientere und leistungsstärkere Vollzugsverwaltung.

Intensivierung der Vermögensabschöpfungen auch in Ordnungswidrigkeitenverfahren

Die konsequente Vermögensabschöpfung rechtswidrig erlangter Vermögensvorteile soll nicht nur nach dem Strafrecht, sondern auch nach dem Ordnungswidrigkeitenrecht (auf der Grundlage der §§ 17 Abs. 4, 29a, 30, 130 OWiG) sichergestellt werden. In einem Projekt wird die Senatorin für Justiz und Verfassung innerhalb des bestehenden Personals die für Geldbußen zuständigen Verwaltungen fachlich unterstützen, um die regelhafte Abschöpfung entsprechender Vermögensvorteile zu intensivieren.

Effiziente Umverteilung von Geflüchteten insb. unbegleitete minderjährige Ausländer:innen und illegal eingereisten Ausländer:innen

Bei der Aufnahme von Geflüchteten wird Bremen, sofern zulässig, keine Aufnahme über den für Bremen definierten Quoten vornehmen. Während bei Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie bei Geflüchteten aus der Ukraine die Verteilsysteme relativ stabil ablaufen (Verteilung nach EASY gewährleistet weitgehend zuverlässig die Einhaltung des Königsteiner Schlüssels), gelten für die Umverteilung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern (umA) und die Verteilung von illegal eingereisten Ausländerinnen und Ausländern (VilA) gesonderte Verfahren. Im Falle von umA findet zunächst eine jugendrechtliche Inobhutnahme und anschließend ein gesondertes Verteilverfahren zur Einhaltung des Königsteiner Schlüssels unter Beachtung der gesetzlichen Ausschlusskriterien statt. Hier sind weiterhin erhöhte Anstrengungen des Landes und konsequente Verfahren zur tatsächlichen Einhaltung des Königsteiner Schlüssels unter Beachtung der gesetzlichen Ausschlusskriterien erforderlich.

Die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration wird die effiziente Umverteilung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern (umA) und die Verteilung von illegal eingereisten Ausländerinnen und Ausländern (VilA) in Zusammenarbeit mit dem Senator für Inneres und Sport weiter verfolgen.

Kostensenkungen bei internen Dienstleistern (Dataport, Immobilien Bremen (IB), Performa Nord)

Kostensenkende Maßnahmen bei Dataport, IB und Performa, die zu Preissenkungen führen, wirken sich unmittelbar kostenentlastend für die Ressorthaushalte aus. Die Personaleinsparquote von 1,45 %, die der allgemeinen Verwaltung auferlegt wird, soll dabei auch der Maßstab für die internen Dienstleister sein.

Zentralstelle zur Drittmittelakquise

Mittels einer im Aufbau befindlichen Zentralstelle zur Unterstützung der Ressorts bei der Einwerbung von Bundes- und Europamitteln soll die Nutzung von Drittmitteln für Bremen verbessert und damit eine Entlastung der eigenen Haushalte von Stadt und Land erreicht werden.

Zu 4 – Maßnahmen zur Finanzierungsbeteiligung und Stabilisierung der bremischen Gesellschaften:

Vor dem Hintergrund des Sanierungsprogramms müssen Defizitabsenkungen und eine Reduktion der Zuführungsbedarfe für die Gesellschaften realisiert werden. Diese befinden sich zum Teil in Form von einzelnen Stabilisierungs- und Sanierungskonzepten bereits in der Vorbereitung. Dieser Weg ist konsequent weiterzuverfolgen und regelmäßig zu evaluieren.

Es sind konkret Sanierungskonzepte für die Bremer Straßenbahn AG (BSAG), die Gesundheit Nord (GeNo), die Bremer Bäder, den Umweltbetrieb Bremen (UBB) und die M3B zu erarbeiten bzw. die bereits beschlossenen Konzepte konsequent weiter umzusetzen und voranzutreiben.

Diese Maßnahmen sind im Sinne einer effizienteren Verwaltungsorganisation erforderlich. Einem Teil der Maßnahmen kommt auch kein eigenständiger Konsolidierungseffekt zu, sie stützen aber andere Maßnahmen insbesondere im Bereich der Einnahmeerhöhung oder sind die Voraussetzung zur Umsetzung des Personalkonzeptes. Die Wirkung der Maßnahmen wird zum Teil erst nach einer Umsetzungsphase eintreten.

Ziel ist hierbei, perspektivisch die Zuführungen aus dem Haushalt an die Gesellschaften zu reduzieren bzw. auf dem aktuellen Niveau zu stabilisieren. Dazu gehört auch eine strukturelle Überprüfung und Anpassung der Geschäftsführungsgehälter.

Bezugnehmend auf die BSAG kann bereits zum jetzigen Zeitpunkt festgestellt werden, dass der Zuschussbedarf der BSAG stabilisiert werden soll. Dazu gehört auch die regelmäßige Preisanpassung bei den Tickets. Für das Stadtticket bedeutet dies, dass zum ersten 01.01.2025 der Preis des Stadt-Tickets um 5,50 auf 35,20 Euro steigen wird.

Zu 5 – Maßnahmen zur Reduzierung von Ausgaben:

Im Zuge der Entwicklung der Sanierungsmaßnahmen sind auch Maßnahmen zur Reduzierung von Ausgaben gegenüber der aktuellen Finanzplanung 2023 bis 2027 identifiziert worden.

Diese stützen sich zum einen auf Absenkungen bei bestehenden Förderprogrammen im Haushalt des Landes und der Stadtgemeinde, die dem

Grunde und der Höhe nach durch das Land bzw. die Stadtgemeinde bestimmt werden können und nicht gesetzlich induziert sind sowie nicht von Drittmitteln der EU oder des Bundes abhängen. Auf dieser Grundlage soll ein Sanierungsbeitrag in Höhe von rd. 3 Mio. € p.a., der anteilig auf den Haushalt des Landes und anteilig auf den Haushalt der Stadtgemeinde entfällt, realisiert werden.

Weitere Einzelmaßnahmen führen zu Ausgabensenkungen, die Tabelle 7 zu entnehmen sind. Hierzu zählt auch eine Preisanpassung des VBN-Jugendticket, die sich insoweit ausgabensenkend auswirkt, als dass sie den Verlustausgleich des Landes Bremen (und des Landes Niedersachsen) an den Verkehrsverbund reduziert.

Durch den verstärkten Einsatz von Desk Sharing und mobilem Arbeiten soll grundsätzlich Flächenreduzierung erreicht werden. Für Neuанmietungen (als Ersatz bei auslaufenden Anmietungen) soll eine Flächenreduzierung um bis zu 20 Prozent erreicht werden. Dies dient als flankierende Querschnittsmaßnahme für alle Ressortbereiche und soll perspektivisch auch eine Abmietung und damit Senkung von Mietkosten ermöglichen.

Insgesamt wurden die nachstehenden Potenziale zur Reduzierung von Ausgaben identifiziert:

Tabelle 7

Sanierungsmaßnahmen	Sanierungsbetrag (in T€)			Land/ Stadt
	2025	2026	2027	
Reduzierung von angemieteten Flächen	0	1.000	2.000	L / S
Förderprogramme reduzieren (Kürzung von nicht kofinanzierten Landes- und kommunalen Programmen)	3.000	3.000	3.000	L/S
Auflösung Gerichtsbibliothek	60	60	60	L
Konsolidierung von Strukturen im Bereich "Kultur"	500	500	500	L/S
Preisanpassung VBN JugendTicket	400	400	400	L
Kostenteilung mit Bremerhaven bezgl. Werftquartier	0	3.000	3.000	L
Neues Verfahren zur Standardisierung der Finanzierungstätigkeit von bremischen Beteiligungen	500	1.800	2.900	L
Summe	4.460	9.760	11.860	

Zu 6 – Maßnahmen zur Steigerung von Einnahmen:

Neben kostendämpfenden bzw. -reduzierenden Maßnahmen können auch die nachfolgenden Maßnahmen zur Einnahmesteigerung nachhaltig einen Beitrag zur Konsolidierung der Haushalte leisten:

Tabelle 8

Sanierungsmaßnahmen	Sanierungsbetrag (in T€)			Land/ Stadt
	2025	2026	2027	
Ausbau der mobilen Verkehrsüberwachung	600	600	600	L
Anhebung Mittagessensbeiträge von 35 auf 45 € in Kita und Grundschulen	1.400	2.880	2.880	S
Erhöhung Verwaltungskostenbeitrag Studierende	728	728	728	L
Einführung Verpackungssteuer nach Tübinger Modell	0	4.000	4.000	S
Anhebung Erbpachtzinsen Hafen	4.000	4.000	4.000	S
Anpassung Jahrmarkt-/Schaustellergebühren	1.000	1.000	1.000	S
Anpassung City Tax	0	1.000	1.000	L
Erhöhung Abführungen aus Gewinnbeteiligungen	5.000	2.000	2.000	L/S
Erhöhung Spielbankabgabe	1.000	1.000	1.000	L
Erhöhung Grunderwerbssteuer auf 5,5%	5.000	10.000	10.000	L
Erhöhung aller Gebühren und Beiträge um 5%	2.000	2.000	2.000	L/S
Summe	20.728	29.208	29.208	

Der Startzeitpunkt befindet sich bei einzelnen Maßnahmen noch in der Prüfung. Hierbei sind die Einführungs- bzw. Vorbereitungs- und Vorlaufzeiten von Erhöhungen bei den jeweiligen Steuern und Gebühren zu beachten.

Nach dem Vorbild Hamburgs soll die mobile Verkehrsüberwachung ausgebaut werden. Das erhöht die Verkehrssicherheit und bietet die Möglichkeit von relevanten Einnahmesteigerungen. Der damit verbundene Personaleinsatz wird durch Umsteuerung innerhalb der Geschäftsbereiche des Senators für Inneres sichergestellt. Die damit verbundenen haushalterischen Effekte werden zunächst mit 0,6 Mio. € p.a. angenommen. Diese hängen auch maßgeblich von nicht steuerbaren Faktoren wie u.a. dem Verkehrsaufkommen ab.

Im Bereich der Gebührenerhöhungen sind zunächst alle Gebühren wie z.B. Verwaltungsgebühren aber auch Krippengebühren, Parkgebühren u.ä. im Hinblick auf eine Erhöhung zu überprüfen.

Bestehende Gebühren und Beiträge sind ab 01.01.2025 unter Berücksichtigung der rechtlichen Vorgaben jährlich an die Kostenentwicklung anzupassen, mindestens aber an die tarifsteigerungs- und inflationsbedingten Kostensteigerungen. Die Umsetzung ist ressortseitig zum 01.01.2025 vorzunehmen. Zukünftig soll der Grundsatz gelten, dass Kostensteigerungen immer in Form von Gebühren- und Beitragserhöhungen weitergegeben werden. Auf die Aussetzung von Anpassungen ist grundsätzlich zu verzichten. Inwieweit nachholend ausgesetzte Gebühren und Beitragsanpassungen vorgenommen werden können, ist im Einzelfall zu prüfen.

Hinzu kommen Preisanpassungen von Mittagessen in Kita und Grundschulen von 35 € auf 45 €, die ebenfalls unter die Gesamtkategorie Beitrags- und Gebührenerhöhungen fallen. Diese sind mit einem Einnahmefeffekt von 1,4 Mio. € in 2025 und jeweils 2,88 Mio. € in 2026 und 2027 verbunden.

Der Verwaltungskostenbeitrag für Studierende wird von 50 € auf 63 € angehoben. Dies führt zu Mehreinnahmen in Höhe von 0,728 Mio. € p.a. ab 2025.

Die Einführung einer Verpackungssteuer wird zum 01.01.2026 vorbehaltlich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt.

Die Grunderwerbsteuer wird von 5,0 % auf den bundesdurchschnittlichen Satz von 5,5 % angehoben. Hieraus können proportionale Mehreinnahmen erwartet werden, zudem vermeidet das Land Bremen Nachteile im Rahmen des Finanzkraftausgleichs. Eine darüberhinausgehende Erhöhung ist nicht angezeigt, da jede Anhebung, die nicht vom Land Niedersachsen gleichgezogen wird, zu einer Attraktivitätsverringernung Bremens beim Eigenheimkauf und damit der Wohnortwahl innerhalb der Region führt, die empfindliche Auswirkungen auf die einwohnerinduzierten steuerabhängigen Einnahmen hat. Deshalb ist bei der Festlegung dieses Satzes Augenmaß auch mit Blick auf die Haushaltssanierung geboten.

Aus der Ausschöpfung des Gestaltungsspielraums kleinerer Einnahmepositionen (City Tax, Jahrmarktgebühren, Erbbauzinsen für Hafenflächen, Erhöhung der Spielbankabgabe und erhöhte Gewinnabführungserwartung an die Beteiligungen) soll ein weiterer Sanierungsbeitrag von summiert bis zu neun Millionen Euro jährlich generiert werden.

Gesamtbetrachtung der Sanierungsmaßnahmen

Die dargestellten Sanierungsmaßnahmen sollen insgesamt zu Einnahmesteigerungen sowie zur Reduktion von Ausgaben und Vermeidung von Mehrausgaben in folgendem Umfang beitragen:

Tabelle 9

	Sanierungsbetrag (in T€)		
	2025	2026	2027
Maßnahmen zur Ausgabenreduzierung	4.460	9.760	11.860
Maßnahmen zur Einnahmesteigerung	20.728	29.208	29.208
Maßnahmen zur Kostendämpfung (sofern aktuell schon abschätzbar)	14.800	16.800	17.880
Gesamt	39.988	55.768	58.948

Hierbei noch nicht berücksichtigt sind die ausgabereduzierenden Potenziale aus den Standardsabsenkungen, die sukzessive als Sanierungseffekte realisiert werden. Diese sind spätestens bis zur Einbringung der Ergänzungen zu den Haushalten 2025 weiter zu konkretisieren.

Ferner ist in der obigen Tabelle der Sanierungsbeitrag der Stadt Bremerhaven noch nicht berücksichtigt. Bremerhaven wird zur Erbringung eines entsprechenden Beitrages spätestens bis zur Genehmigung der Haushaltssatzung 2025 ein Konzept vorlegen, welches noch Eingang in die Sanierungsmaßnahmen finden wird.

Die dargestellten Effekte werden in Anlage 2 maßnahmenscharf aufgeschlüsselt.

c. Programmlaufzeit

Das Sanierungsziel wird gemäß aktueller Finanzplanung Bremens mit Stand November 2024 mit einem plankonformen Haushaltsabschluss des Jahres 2027 erreicht. Bei Erreichen des Sanierungsziels und entsprechender Haushaltsplanung für das Jahr 2028 würde der Stabilitätsbericht 2028 eine Unauffälligkeit Bremens bei den Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und damit auch im Kennziffernsystem insgesamt (Prämisse: Anwendung des § 4 Abs. 2 Ziffer 3 Satz 2 StabiRatG, vgl. Fußnote 1) ausweisen. Dementsprechend wird eine dreijährige Programmlaufzeit vom nächstmöglichen Startzeitpunkt 2025 bis zum planmäßigen Erreichen der Zielwerte 2027 festgelegt.

Anlage 1: Sanierungskonzept Personal (Anlage zum Senatsbeschluss vom 10.09.2024)
Anlage 2: Übersicht Sanierungsmaßnahmen