

05.12.2011

Herr Fries

-15090

Tischvorlage für die Sitzung des Senats am 13.12.2011

Ergebnisse des Stabilitätsrat am 01.12.2011

Hier: Aktueller Sachstand des Sanierungsverfahren

A. Problem

Die 4. Sitzung des Stabilitätsrat fand am 01.12.2011 in Berlin statt. Auf der Tagesordnung stand insbesondere die Beschlussfassung über die Sanierungsverfahren der Länder Berlin, Saarland, Schleswig-Holstein sowie Bremen gemäß § 5 Stabilitätsratsgesetz.

Der Stabilitätsrat hatte in seiner Sitzung im Mai diesen Jahres festgestellt, dass diesen vier Ländern eine Haushaltsnotlage droht und sie aufgefordert bis Mitte Oktober ein Sanierungsprogramm vorzulegen. Unabhängig von der Bewertung des Stabilitätsrates vertritt Bremen die Auffassung, dass in Bremen eine bereits seit Jahren bestehende extreme Haushaltsnotlage existiert. Der Senat hat in seiner Sitzung am 11. Oktober das Sanierungsprogramm 2012-2016 der Freien Hansestadt Bremen beschlossen und an den Stabilitätsrat übermittelt.

Die Sanierungsprogramme der vier Länder wurden in einem ersten Schritt vom Evaluationsausschuss des Stabilitätsrats bewertet. Dem Evaluationsausschuss gehörten ein Staatssekretär des Bundesfinanzministerium, die Staatssekretärinnen und Sekretäre der Finanzministerien der Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen sowie ein Staatsrat der Finanzbehörde Hamburg an. Der Evaluationsausschuss erstellte eine Bewertung (siehe Anlage 1) und formulierte einen Beschlussvorschlag für den Stabilitätsrat. Der Stabilitätsrat ist in seiner Sitzung am 01.12.2011 dem Beschlussvorschlag gefolgt (siehe Anlage 2).

Der Stabilitätsrat hat auf Basis der Beschlussempfehlungen mit den vier Ländern jeweils eine Sanierungsvereinbarung abgeschlossen, die vorsieht, zweimal jährlich über den Fortschritt der Sanierung Bericht zu erstatten (siehe Anlage 3). Die Sanierungsvereinbarung wurde im Anschluss an die Sitzung von Bundesfinanzminister Dr. Schäuble und Finanzminister Dr. Schäfer (FMK-Vorsitzender) für den Stabilitätsrat und von Bürgermeisterin Linnert für die Freie Hansestadt Bremen unterzeichnet. Bremen wurde darüber hinaus gebeten im Rahmen des ersten Berichts zum 30. April 2012 seine Maßnahmen auf Basis der Entwürfe für die Haushalte 2012/13 zu konkretisieren.

B. Lösung

Der Beschluss des Stabilitätsrats, die zugrundeliegenden Beratungsunterlagen und die Sanierungsvereinbarung zwischen dem Stabilitätsrat und der Freien Hansestadt Bremen sind der Senatsvorlage als Anlagen beigelegt.

Die Freie Hansestadt Bremen muss ebenso wie Berlin, Saarland und Schleswig-Holstein künftig dem Stabilitätsrat zweimal im Jahr zum 30. April und zum 15. September Berichte über die Umsetzung des Sanierungsprogramms vorlegen. Im ersten Bericht ist über die Umsetzung der im Sanierungsprogramm beschriebenen Maßnahmen zu berichten. Darüber hinaus ist Bremen aufgefordert, seine Maßnahmen – die aufgrund des in Bremen laufenden Haushaltsaufstellungsverfahrens an vielen Stellen Modellcharakter hatten „erheblich zu konkretisieren“. Dabei sind für die Jahre 2012 und 2013 auf Basis der Haushaltsentwürfe konkrete Maßnahmen erforderlich. Für die Folgejahre können die Maßnahmen mit abnehmendem Konkretisierungsgrad beschrieben werden. Für die Erstellung des Berichtes sind von allen Ressorts Benennung von Beiträgen auf Basis der vom Senat beschlossenen Haushaltsentwürfe bis zum 16.03.2012 erforderlich.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Der Abbaupfad für das strukturelle Defizit in der Sanierungsvereinbarung mit dem Stabilitätsrat und in der Verwaltungsvereinbarung zum Konsolidierungshilfegesetz sind identisch, auch wenn kein formaler Zusammenhang zwischen dem Verfahren zur Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat und dem Erhalt der Konsolidierungshilfen in Höhe von 300 Mio. EUR p.a. besteht. Ein Verfehlen der erforderlichen Abbauschritte gemäß Sanierungsbericht bedeutet deshalb auch den Verlust des Anspruches auf Konsolidierungshilfen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Für die Öffentlichkeitsarbeit geeignet.

Die Senatsvorlage kann nach Beschlussfassung über das zentrale elektronische Informationsregister veröffentlicht werden.

G. Beschlussvorschlag

1. Der Senat nimmt die Ergebnisse des Stabilitätsrats sowie die Sanierungsvereinbarung zur Kenntnis.
2. Der Senat bittet alle Ressorts, bis spätestens zum 16.03.2012 auf Basis der Haushaltsentwürfe konkrete Maßnahmen zur Einhaltung des Sanierungspfades an die

Senatorin für Finanzen zu melden.

**Bewertung des Sanierungsprogramms 2012 bis 2016 des Landes Bremen
durch den Evaluationsausschuss**

1. Darstellung des Sanierungsprogramms:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	in Mio. Euro					
Obergrenze der Nettokreditaufnahme		753	625	494	356	236
bereinigte Ausgaben	4.546	4.591	4.627	4.619	4.650	4.712
bereinigte Einnahmen	3.333	3.588	3.746	3.874	4.003	4.121
geplante Nettokreditaufnahme	948	608	490	368	282	231
Sicherheitsabstand		146	135	126	75	4

- Die Einnahmen nehmen jahresdurchschnittlich um 4,3 % zu. Der Ausgabenanstieg soll auf jahresdurchschnittlich 0,7 % begrenzt werden. Damit wird die Nettokreditaufnahme deutlich zurückgeführt.
- Die in der Sanierungsplanung vorgesehene Nettokreditaufnahme bleibt unterhalb der Kreditobergrenze. Der Sicherheitsabstand zur maximal zulässigen Nettokreditaufnahme schmilzt bis zum Ende der Sanierungsphase fast vollständig ab.
- Die steuerabhängigen Einnahmen steigen jahresdurchschnittlich um 5,2 % an, dabei liegt für die Jahre 2012 bis 2015 die Steuerschätzung vom Mai 2011 zugrunde. Grundlage für den Soll-Ansatz der steuerabhängigen Einnahmen des Jahres 2011 bildet die Steuerschätzung vom November 2010. Für 2016 wird ein Anstieg um 3,5 % ggü. 2015 angenommen.
- Weil die Eckwerte der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre ab 2012 sich erst in Vorbereitung befinden, werden die Sanierungsmaßnahmen zur Einhaltung der Konsolidierungsschritte nur teilweise im Detail dargestellt.

2. Bewertung der zugrunde liegenden Annahmen

- Obwohl Bremen nicht ausschließt, dass sich die Annahmen zur Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen als zu optimistisch erweisen könnten, werden die Einnahmen für das Jahr 2016 mit dem „Maximalwert für die bremischen Haushalte“ von 3,5 % fortgeschrieben. Für den Erfolg des Programms bestehen hier Risiken, zumal Bremen darauf hinweist, dass eine Verschärfung der Eigenanstrengungen kaum leistbar sei.
- Die sonstigen Einnahmen (Einnahmen ohne Steuern) sind mit einem Anstieg um 0,3 % konservativ geschätzt.

- Bei den Personalausgaben (ohne Versorgungsausgaben) wird ein Nullwachstum unterstellt, welches unter Berücksichtigung einer im Ländervergleich geringen Tarifvorsorge durch personalwirtschaftliche Maßnahmen gesichert werden soll.
- Bei der Entwicklung der Sozialleistungsausgaben wird ein durchschnittlicher Zuwachs von 1,7 % p. a. unterstellt, damit sollen die Sozialleistungen real konstant gehalten werden. Gemessen an dem bisherigen Anstieg der Sozialleistungen von 4,3 % (2010/2006) erfordert dies weit reichende Einsparmaßnahmen, die noch zu konkretisieren und zu quantifizieren sind. Die schrittweise Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund bewirkt eine deutliche Entlastung.
- Der Anstieg der Zinsausgaben beträgt jahresdurchschnittlich 3,5 %. Die Annahmen zur Entwicklung der Zinsausgaben erscheinen jedoch optimistisch.
- Die Investitionsausgaben sinken leicht um durchschnittlich - 2,4 % p. a.

3. Bewertung der Maßnahmen

- Aufgrund der zurzeit in Vorbereitung befindlichen Haushalts- und Finanzplanung enthält das Sanierungsprogramm nur teilweise konkrete Angaben zu den geplanten Sanierungsmaßnahmen.
- Das Sanierungsprogramm Bremens zeigt überwiegend nur allgemein die Bereiche (Steuern, Personal, Soziales, Investitionen, sonstige konsumtive Ausgaben) auf, in denen Sanierungsmaßnahmen ergriffen werden sollen. Zumeist wird das Ziel verfolgt, die Ausgaben maximal in Höhe der angenommenen Inflationsrate zu steigern.
- Im Personalbereich ist eine Reihe von Maßnahmen (z. B. Verlängerung der Lebensarbeitszeit, Personalabbau) geplant, die zu einer, teilweise zunehmenden, Haushaltsentlastung führen.
- Viele Sanierungsmaßnahmen sind lediglich modellhaft quantifiziert.

4. Fazit

Das Sanierungsprogramm Bremens zeigt einen Weg auf, wie es dem Land gelingen kann, seine schwierige Haushaltslage zu verbessern. Allerdings ist der Sicherheitsabstand zwischen geplanter und maximal zulässiger Nettokreditaufnahme bis zum Ende des Sanierungszeitraums rückläufig.

Die in der Sanierungsplanung vorgesehene Differenz zwischen der jahresdurchschnittlichen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung von 3,6 Prozentpunkten ist sehr ambitioniert, aber notwendig zur nachhaltigen Sanierung des Haushalts. Die Planungen beschränken sich jedoch an vielen Stellen auf modellhafte Berechnungen zukünftiger Entwicklungen, denen noch die Unterlegung mit konkreten Maßnahmen fehlt. Mit dem ersten Bericht Bremens über den Stand der Umsetzung des Sanierungsprogramms für die Sitzung des Stabilitätsrats im Mai 2012 ist das Sanierungsprogramm auf Basis des dann vorliegenden Haushaltsplans 2012 und der mittelfristigen Finanzplanung erheblich zu konkretisieren.

TOP 2 der 4. Sitzung des Stabilitätsrates am 1. Dezember 2011

**Beschluss des Stabilitätsrates zur Vereinbarung von Sanierungsprogrammen
nach § 5 Stabilitätsratgesetz**

Freie Hansestadt Bremen

Der Stabilitätsrat schließt auf Grundlage der Bewertung durch den Evaluationsausschuss mit der Freien Hansestadt Bremen die anliegende Vereinbarung zum Sanierungsprogramm nach § 5 Stabilitätsratgesetz. Er erkennt die Konsolidierungsbemühungen Bremens grundsätzlich an, sieht aber die Notwendigkeit, die im Sanierungsprogramm dargelegten Maßnahmen noch deutlich zu konkretisieren. Der Stabilitätsrat fordert die Freie Hansestadt Bremen auf, diese Konkretisierung im Rahmen des nach § 3 Absatz 2 der Sanierungsvereinbarung zum 30. April 2012 vorzulegenden Berichts im Detail vorzunehmen.

VEREINBARUNG

zum Sanierungsprogramm nach § 5 Stabilitätsratsgesetz

Der Stabilitätsrat

vertreten durch die Vorsitzenden,

den Bundesminister der Finanzen und

den Vorsitzenden der Finanzministerkonferenz,

und

die Freie Hansestadt Bremen

vertreten durch die Senatorin für Finanzen

– nachstehend „Land“ genannt –

schließen folgende Vereinbarung:

§ 1

Sanierungsprogramm

- (1) Das Land wird in den Jahren 2012 bis 2016 die Nettokreditaufnahme gemäß den in § 2 festgelegten Obergrenzen auf Basis des in der Anlage beigefügten und jährlich zu aktualisierenden Sanierungsprogramms abbauen. Das Programm enthält für das erste Jahr bzw. bei Doppelhaushalten für die ersten beiden Jahre konkrete Maßnahmen. Für die Folgejahre sind Maßnahmen mit abnehmendem Konkretisierungsgrad beschrieben, die gemäß § 3 Absatz 3 jeweils rechtzeitig konkretisiert werden.
- (2) Die parlamentarischen Rechte des Landeshaushaltsgesetzgebers bleiben unberührt.

§ 2

Jährliche Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme

- (1) Die Nettokreditaufnahmen nach § 5 Absatz 1 StabiRatG werden aus dem strukturellen Finanzierungsdefizit gemäß §§ 3 und 4 der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen abgeleitet.
- (2) Die Extrahaushalte des Landes nach § 1 Absatz 5 der Verwaltungsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Freien Hansestadt Bremen zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen sind einzubeziehen.
- (3) Das in der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen vereinbarte Verfahren zur Bereinigung um unmittelbar konjunkturell bedingte Auswirkungen findet Anwendung.

§ 3

Berichterstattung an den Stabilitätsrat

- (1) Das Land legt dem Stabilitätsrat jeweils zum 30. April und zum 15. September eines Jahres einen Bericht zur Umsetzung des Sanierungsprogramms vor.
- (2) Im zum 30. April eines Jahres vorzulegenden Bericht stellt das Land dar, ob und wie die angekündigten Maßnahmen umgesetzt und ob die für das Vorjahr vereinbarte Obergrenze der Nettokreditaufnahme gemäß § 2 eingehalten wurden. Der Bericht geht auch auf die Umsetzung der für das laufende Haushaltsjahr angekündigten Maßnahmen ein. Der Austausch von Maßnahmen gegen gleichwertige andere ist zulässig.

- (3) Im zum 15. September eines Jahres vorzulegenden Bericht stellt das Land dar, ob im laufenden Jahr und in den Folgejahren nach aktuellem Stand die Obergrenzen der Nettokreditaufnahme eingehalten werden. Dabei sind die Maßnahmen zum Abbau der Nettokreditaufnahme insbesondere für das Folgejahr weiter zu konkretisieren und gegebenenfalls zusätzliche Maßnahmen zu benennen.
- (4) Der Bericht zum 15. September enthält auch Schätzungen der zur Ableitung der Nettokreditaufnahme erforderlichen Größen
 - Rücklagenbewegungen,
 - Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen,
 - Saldo der finanziellen Transaktionen und
 - Einnahmen aus Überschüssen/Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgenfür alle verbliebenen Jahre des Sanierungszeitraums.

§ 4

Überwachung durch den Stabilitätsrat

- (1) Der Stabilitätsrat prüft die Einhaltung der vereinbarten Obergrenzen der Nettokreditaufnahme und die Umsetzung der angekündigten Sanierungsmaßnahmen auf Basis der Beschlussvorschläge des Evaluationsausschusses.
- (2) Stellt der Stabilitätsrat bei seiner Prüfung im Mai eines Sanierungsjahres fest, dass die vom Land ergriffenen und im Sanierungsprogramm angekündigten Maßnahmen nicht ausreichend sind, um den Sanierungspfad einzuhalten, fordert er das Land auf, bis Ende Juli des betreffenden Jahres zusätzliche Maßnahmen zur Haushaltssanierung zu ergreifen.
- (3) Der Stabilitätsrat kann bei seiner Prüfung im Mai eines Sanierungsjahres trotz einer Überschreitung 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 nach § 5 Absatz 3 Satz 1 StabiRatG absehen. Es obliegt dem Land, sonstige nicht vom Land zu verantwortende Sondereffekte (§ 5 Absatz 9 VV zum Konsolidierungshilfengesetz) oder besondere Ausnahmesituationen (§ 6 VV zum Konsolidierungshilfengesetz) auf der Ausgaben- und Einnahmenseite sowie das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltssituation 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. Die Verantwortung für die Einhaltung des Sanierungspfads liegt allein beim Land.

§ 5

Abschluss des Sanierungsverfahrens

Nach Ablauf des vereinbarten Sanierungszeitraums prüft der Stabilitätsrat im Mai 2017 die Haushaltslage des Landes und die Einhaltung des Sanierungsprogramms. Droht auch nach vollständiger Umsetzung des vereinbarten Programms nach wie vor eine Haushaltsnotlage, so vereinbaren der Stabilitätsrat und das Land ein neues Sanierungsprogramm.

§ 6

Inkrafttreten

Diese Vereinbarung tritt mit der Unterzeichnung in Kraft.

Anlage: Sanierungsprogramm 2012 bis 2016 der Freien Hansestadt Bremen

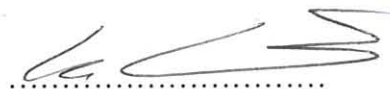
Berlin, 1. Dezember 2011



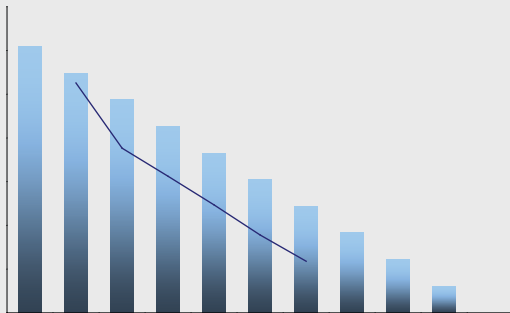
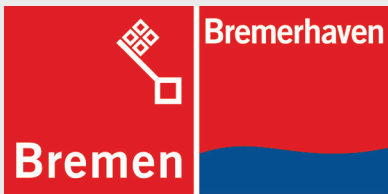
Dr. Wolfgang Schäuble
Bundesminister der
Finanzen



Dr. Thomas Schäfer
Vorsitzender der
Finanzministerkonferenz



Karoline Linnert
Senatorin für Finanzen der
Freien Hansestadt Bremen



Sanierungsprogramm 2012 - 2016 der Freien Hansestadt Bremen

gemäß § 5 Absatz 1 des Stabilitätsratsgesetzes

Impressum

Die Senatorin für Finanzen
Presse & Öffentlichkeitsarbeit
Rudolf-Hilferding-Platz 1
28195 Bremen
Telefon: (0421) 361 - 4072
Fax: (0421) 496 - 4072
E-Mail: office@finanzen.bremen.de
<http://www.finanzen.bremen.de/info/finanzplanung>

Fachliche Informationen zu dieser Veröffentlichung:
Referat 20,
Herr Rüdiger Schröder
Telefon: (0421) 361 - 2426
E-Mail: ruediger.schroeder@finanzen.bremen.de

Gesamtherstellung:
Druckerei der Senatorin für Finanzen
Rudolf-Hilferding-Platz 1
28195 Bremen
erschienen im Oktober 2011

Sanierungsprogramm 2012 - 2016 der Freien Hansestadt Bremen

gemäß § 5 Absatz 1 des Stabilitätsratsgesetzes

Sanierungsprogramm 2011/2016
der
Freien Hansestadt Bremen

Gliederung

	Seite
0. Einleitung	1
1. Ausgangslage	2
2. Sanierungspfad	6
3. Sanierungsplanung	9
4. Sanierungsmaßnahmen	16

Anlage 1 Daten der Finanzplan-Ansätze
(zur Berechnung der Kennziffern in der Abgrenzung gemäß Beschluss des Stabilitätsrates vom
28. April 2010)

Verzeichnis der Tabellen und Grafiken:

Tab. 1 Ableitung Sanierungspfad	6
Tab. 2 Ableitung der Konjunkturkomponenten	8
Tab. 3 Sanierungsplanung 2012/2016	11
Tab. 4 Umrechnung auf strukturelles Defizit	15
Abb. 1 Kennzahlen zur Ermittlung einer drohenden Haushaltsnotlage.....	3
Abb. 2 Primäreinnahmen abzüglich Vorbelastungen.....	5
Abb. 3 Strukturelles Finanzierungsdefizit und Nettokreditaufnahme (Obergrenzen)	9
Abb. 4 Strukturelles Finanzierungsdefizit und Nettokreditaufnahme (Obergrenzen und Planwerte)	15
Abb. 5 Entwicklung der konsumtiven Primärausgaben.....	16

**Sanierungsprogramm 2012/2016
der Freien Hansestadt Bremen
gemäß § 5 Absatz 1 des Stabilitätsratsgesetzes**

Bremen, 05. Oktober 2011

0. Einleitung

Im September 2010 hat die Freie Hansestadt Bremen den Bericht zur Haushaltslage gemäß § 3 Abs. 2 Stabilitätsratsgesetz dem Stabilitätsrat übersandt. Der Stabilitätsrat stellte im Rahmen seiner regelmäßigen Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern fest, dass für die Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein Hinweise auf eine drohende Haushaltsnotlage vorliegen. Er hat daher am 15. Oktober 2010 für diese Länder die Prüfung im Hinblick auf eine drohende Haushaltsnotlage nach § 4 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz eingeleitet.

Am 23. Mai 2011 stellte der Stabilitätsrat auf der Grundlage des Berichts des Evaluationsausschusses vom 10. März 2011 über die Ergebnisse der Prüfung nach § 4 Absatz 2 des Stabilitätsratsgesetzes fest, dass in der Freien Hansestadt Bremen eine Haushaltsnotlage „droht“. Der Stabilitätsrat beschloss daraufhin, die Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein zu bitten, bis spätestens zum 15. Oktober 2011 beratungsfähige Unterlagen für ein Sanierungsprogramm 2012/2016 vorzulegen, um eine fundierte Bewertung der Sanierungsperspektiven der Länder zu ermöglichen. Der Evaluationsausschuss ist vom Stabilitätsrat beauftragt, die von den betroffenen Gebietskörperschaften vorgeschlagenen Sanierungsprogramme zu überprüfen, die Einzelheiten abzustimmen und dem Stabilitätsrat bis zur nächsten Sitzung (01. Dezember 2011) Beschlussvorschläge vorzulegen.

Die Freie Hansestadt Bremen erfüllt mit dem nachfolgenden Sanierungsprogramm 2012/2016 die nach § 5 Absatz 1 des Stabilitätsratsgesetzes bestehenden Berichtspflichten.

Das Sanierungsprogramm spiegelt die Bemühungen wider, die Anforderungen des mit den Beschlüssen der Föderalismuskommission II eingeleiteten Konsolidierungsprozesses zum Abbau der Neuverschuldung in den Haushalten des Landes umzusetzen: Die gemäß „Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen“ vom April 2011 einzuhaltenden Entwicklungsschritte des strukturellen Defizits sind Maßstab für die von Bremen zu leistenden Eigenbeiträge zur Sanierung der Haushalte. Die im Rahmen dieses Sanierungsprogramms abgebildeten Zielsetzungen und Maßnahmen erfüllen dabei die Voraussetzungen zur Einhaltung der schrittweise sinkenden Neuverschuldungsgrenzen im dargestellten Planungszeitraum.

Als problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang, dass die Rahmenvorgaben des Sanierungspfades und die zu seiner Bewältigung notwendigen Entwicklungsschritte noch nicht in eine offizielle, beratene und beschlossene Finanzplanung des Landes für den im Folgenden zu betrachtenden Mittelfrist-Zeitraum umgesetzt sind. Die Beratungen der Haushalte 2012/2013, die sich an einem Finanzrahmen 2011/2015 orientieren, wurden nach Beginn der neuen Legislaturperiode im Sommer 2011 – getrennt nach Land Bremen, Stadt Bre-

men und Stadtgemeinde Bremerhaven – Anfang September 2011 mit der Erstellung erster Eckwert-Vorschläge eingeleitet. Für das im Weiteren dargestellte Sanierungsprogramm der Freien Hansestadt Bremen ergeben sich hieraus folgende Konsequenzen:

- a) Die dem Sanierungsprogramm zugrunde liegende Finanzplanung beruht zwar bis 2014 im Wesentlichen auf den Rahmenseetzungen einer im Februar 2011 beschlossenen Mittelfrist-Planung des Landes. Die zum Stadtstaat-Ergebnis konsolidierten Werte des Jahres 2015 und insbesondere deren Fortschreibung für 2016 wurden jedoch noch nicht von den zuständigen Gremien des Landes beschlossen. Im weiteren Planungs- und Haushaltsaufstellungsverfahren sind insofern Veränderungen der nachfolgend abgebildeten Finanzplan-Werte nicht auszuschließen.
- b) Angesichts der erst in Vorbereitung befindlichen Eckwerte 2012 ff. können die zur Einhaltung der Konsolidierungsschritte notwendigen Sanierungsmaßnahmen noch nicht vollständig im Detail abgebildet werden. Zwar sind die wesentlichen Entwicklungslinien der Haushalte zur Einhaltung des Konsolidierungskurses durch die Finanzplanung 2010/2014 vorgegeben. Ihre Konkretisierung erfolgt – aufgrund der in Bremen bereits längerfristig praktizierten und bewährten Praxis des „Top-down-Aufstellungsverfahrens“ – jedoch abschließend erst, wenn die Ressorts aus der notwendigen Gesamtentwicklung abgeleitete Rahmenseetzungen in fachpolitischer Eigenverantwortung umsetzen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung sind die Sanierungsmaßnahmen daher vor allem in Form vorgegebener bzw. beschlossener Konsolidierungsschwerpunkte abzubilden und nur in Einzelfällen durch konkrete Einzelmaßnahmen zu ergänzen.

1. Ausgangslage

Zur Einordnung der Sanierungsplanung des Landes und der hierauf gerichteten Umsetzungsschritte ist es erforderlich, die Ausgangslage der Freien Hansestadt Bremen zu Beginn des Sanierungskurses zu verdeutlichen:

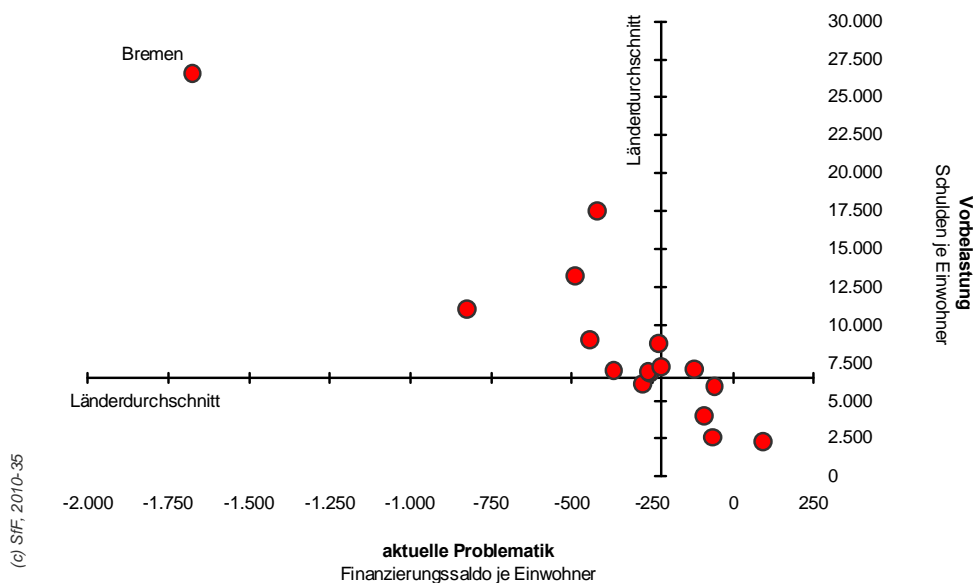
- a) Zu den maßgeblichen Rahmenbedingungen des zu bewältigenden Konsolidierungskurses 2010/2020 zählt, dass sich die Freie Hansestadt Bremen aktuell, d. h. zu Beginn des auf zehn Jahre angelegten Defizitabbaupfades in einer **extremen Haushaltsnotlage** befindet. Auch bei erfolgreicher Bewältigung dieses Pfades werden sich die Rahmendaten der bremischen Haushalte gleichzeitig weiter verschlechtern. Konkret bedeutet dies:
 - Die hohe Verschuldung des Stadtstaates, die schon in den Verhandlungen der Föderalismuskommission II als ergänzend zum Konsolidierungspfad unbedingt zu lösendes Problem beschrieben wurde, wird bis 2020 – wenn auch mit rückläufigen Jahresraten – weiter zunehmen.
 - Infolge der anhaltenden Neuverschuldung steigen auch die Zinslasten der bremischen Haushalte im Konsolidierungszeitraum weiter an. Angesichts der unter Sanierungsaspekten erforderlichen Begrenzungen in gestaltbaren Ausgabenbereichen impliziert dies eine weitere signifikante Zunahme der Zinslastquote im Gesamthaushalt des Stadtstaates.

- Mit den besonderen stadtstaaten-spezifischen Ausgabelasten (Sozialhilfelasten, oberzentrale Funktionen etc.) und der hierfür unzureichenden Finanzausstattung (mangelnde Abbildung der Wirtschaftskraft; Kopplung der Einnahmen an Einwohnerentwicklung) bestehen wesentliche Ursachen bzw. Risikofaktoren der bremsenden Haushaltsnotlage unverändert fort. Nachdem die mit Einsetzung der Föderalismuskommission formulierte Aufgabenstellung, auch Vorschläge für die Stärkung der „aufgabenadäquaten Finanzausstattung“ der Gebietskörperschaften zu erarbeiten, in den Empfehlungen der Kommission keinen Niederschlag gefunden hat, sind hier Lösungen erst im Zuge der Neuordnung der Finanzausgleichssystematik ab 2019 zu erwarten. Planungen und Modellrechnungen für den Konsolidierungszeitraum müssen daher von einem Fortbestand dieser Problematik ausgehen.

Der Stabilitätsrat verzichtet zwar auf die Benennung von Kriterien und Schwellenwerten, die das Bestehen einer (extremen) Haushaltsnotlage belegen, leitet jedoch aus einer Kombination von Indikatoren, die die Vorbelastungen der Haushalte (Schuldenstand; Zins-Steuer-Quote) und deren aktuelle Problematik (struktureller Finanzierungssaldo; Kreditfinanzierungsquote) in Ist- und Planwerten abbilden, das „Drohen“ einer Haushaltsnotlage ab. Die dabei zu verzeichnenden Koordinaten der Freien Hansestadt Bremen und deren Abstand zu den Länderdurchschnitten und den übrigen Konsolidierungsländern dokumentieren den Grad der extremen Haushaltsnotlage Bremens und die sich daraus ergebenden Anforderungen an den bis 2020 zu gestaltenden Konsolidierungskurs.

Abb. 1: Kennzahlen zur Ermittlung einer drohenden Haushaltsnotlage

Länderwerte 2010 gemäß Stabilitätsrat



Bestätigt wird dieser Sachverhalt durch Modellrechnungen der „Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister“ (ZDL) zur „zielbezogenen Ausgabenentwicklung der Gebietskörperschaften“. Aus den Berechnungen der ZDL ist ableitbar, dass die Primärausgaben

der Länder bei einer unterstellten Inflationsrate von 1,5 % p. a. zur Erreichung ausgeglichener Haushalte 2020 real auf 96 % des Ausgangswertes 2010 sinken müssen. Für Bremen ergibt sich – verstärkt durch überproportionale Zinsausgaben (ohne Gegenrechnung der Konsolidierungshilfen) – ein notwendiger realer Abbau der Leistungsausgaben um rd. 25 %.

- b) Von zentraler Bedeutung ist, dass die aus der notwendigen Konsolidierung der Haushalte ableitbaren Eigenbeiträge der Freien Hansestadt Bremen insbesondere auch die **kommunale Ebene** betreffen müssen, während die Einhaltung der Schuldengrenzen für die Flächenländer ausschließlich auf staatlicher Ebene erwartet und damit unabhängig von der problematischen, vielfach nur durch Neuverschuldung zu lösenden Haushaltslage ihrer Gemeinden betrachtet wird.

Rd. 60 % der beim Abbau der Neuverschuldung in den bremischen Haushalten zu schließenden Finanzierungslücke entfallen auf die kommunalen Haushalte der Städte Bremen und Bremerhaven, die u. a. mehr als ein Viertel ihrer Ausgaben für Sozialleistungen aufwenden müssen. Die hohe Belastung der Kommunen mit großstadttypischen Ausgabeverpflichtungen und die – wie in anderen Großstädten – eher geringen eigenen Möglichkeiten der Städte zur Ausgabensenkung bzw. Einnahmeverbesserung in ihren Haushalten stellen ein besonderes Problem dar, das bei der Gesamtbetrachtung der Haushalte des Stadtstaates unter dem Aspekt des zu leistenden Defizitabbaus zu berücksichtigen ist.

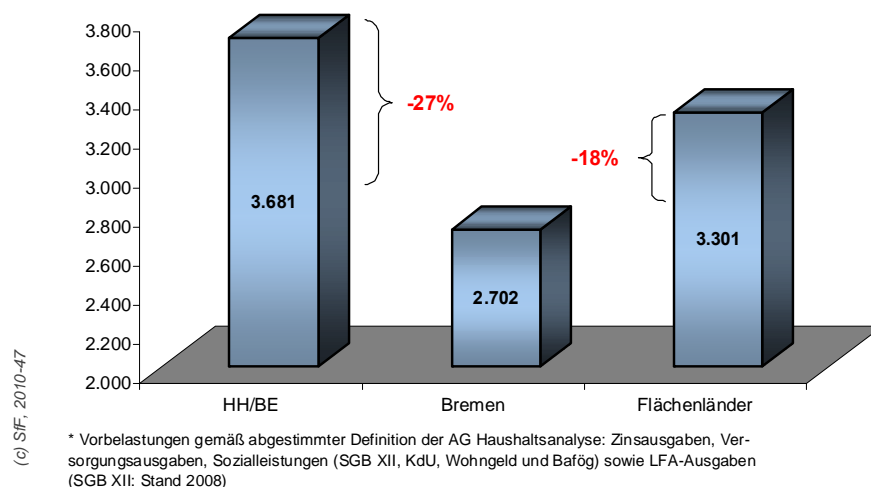
Eine Erhöhung der Zuweisungen und Zuschüsse des Landes, die aktuell bereits über 56 % der Einnahmen beider Städte bilden, würde dabei lediglich zu einer innerbremischen Verlagerung der Probleme führen. Die in der Umsetzung der Empfehlungen der Föderalismuskommission hinsichtlich der einzuhaltenden Schuldengrenzen vorgesehene konsolidierte Gesamtsicht der bremischen Haushalte schließt einen – in Flächenländern durchaus möglichen – Verzicht auf einen Defizitabbau auf kommunaler Ebene ebenso wie eine weitere Lastenverlagerung zu Gunsten des Landes aus.

- c) Neben der ungelösten Altschulden-Problematik ist als Rahmensetzung des zu bewältigenden Konsolidierungskurses und der im Sanierungsprogramm vorzusehenden Maßnahmen der **Grad der Gestaltbarkeit** der bremischen Haushalte zu berücksichtigen, der wesentlich auch durch die kommunale Ebene des Stadtstaates geprägt ist. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang vor allem auf folgende Sachverhalte:

- Als Land in extremer Haushaltsnotlage hat die Freie Hansestadt Bremen in der Vergangenheit durch starken Abbau des Personalbestandes, plangemäße Zurückführung der Investitionsausgaben und konsequente Deckelung der sonstigen, nicht durch gesetzliche Verpflichtungen geprägten konsumtiven Ausgaben bereits erhebliche Eigenbeiträge zur Sanierung ihrer Haushalte geleistet. Mit verschiedenen Maßstäben und in unterschiedlichen Betrachtungsweisen ist daher aktuell festzustellen, dass nennenswerte weitere Spielräume für im Länder- und Gemeinde-Vergleich überproportionale Ausgabenkürzungen im Stadtstaat Bremen aktuell nicht mehr bestehen:

- Ein systematischer Versuch zur Identifikation verbliebener Konsolidierungspotenziale in den bremischen Haushalten wurde zuletzt im ersten Halbjahr 2008 unternommen. Die Föderalismuskommission II hatte eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Haushaltsanalysen“ beauftragt, mit einer Analyse wesentlicher Aufgabenblöcke zu ermitteln, ob für drei zu betrachtende Länder – darunter Bremen – „unter Zugrundelegung länderübergreifender Standards tatsächlich die Unmöglichkeit eines Haushaltsausgleichs gegeben ist.“ Die Ergebnisse des im April 2008 veröffentlichten Abschlussberichts der AG „Haushaltsanalysen“ konnten unvertretbare Ausgaben und/oder Leistungsstandards des Landes nicht belegen und Konsolidierungspotenziale lediglich bei den inzwischen planmäßig weiter deutlich reduzierten Investitionsausgaben feststellen.
- Ein deutliches Indiz für die stark eingeschränkten Gestaltungsmöglichkeiten des Landes liefert eine vergleichende Gegenüberstellung der in den Haushalten zur Verfügung stehenden Primäreinnahmen mit den nicht bzw. kaum zu gestaltenden Ausgabenblöcken der Zinsausgaben, der Versorgungsausgaben sowie der weitgehend gesetzlich geregelten Sozialleistungen (Berechnungsverfahren gemäß Abschlussbericht der AG „Haushaltsanalysen“, S. 206/207; vgl. Abbildung 2).

Abb. 2: Primäreinnahmen abzüglich Vorbelastungen*
2009; in € je Einwohner



Die nach Abzug der nicht gestaltbaren Ausgaben für andere Aufgabenbereiche zur Verfügung stehenden Mittel, müssten für die Stadtstaaten – aufgrund ihrer erhöhten Ausgabebedarfe und der darauf bezogenen Einwohnerwertung im Länderfinanzvergleich – deutlich über den Werten der Flächenländer liegen. Für Hamburg und Berlin trifft dies mit einem Plus von knapp 12 % gegenüber dem Flächenländer-Durchschnitt auch zu. In den bremischen Haushalten stehen hingegen signifikant weniger gestaltbare Mittel für sonstige Aufgabenbereiche zur Verfügung: Mit rd. 2.700 € pro Einwohner liegen die entsprechenden Ausgabenspielräume um fast 27 % unter den Vergleichswerten der beiden anderen Stadtstaaten und sogar um rd. 18 % unter dem Flächenländer-Durchschnitt. Gegenüber den in beiden Städte deut-

lich höheren Gestaltungsmöglichkeiten von Hamburg und Berlin fehlten Bremen demnach allein im Jahr dieser Berechnung (2009) im Durchschnitt rein rechnerisch rd. 646 Mio. € bzw. gegenüber den Flächenländern 395 Mio. €

2. Sanierungspfad

Gemäß § 4 der „Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen“ vom April 2011 betrug das strukturelle Defizit der Freien Hansestadt Bremen, das bis 2020 schrittweise abzubauen ist, im Ausgangsjahr 2010 knapp 1,219 Mrd. €. Nach Absatz V. des Eckpunktepapiers „zur Durchführung von Sanierungsverfahren nach § 5 StabiRatG“ sind bei Empfängerländern der Konsolidierungshilfen zur Vermeidung abweichender Zielvorgaben „die Abbauschritte der jährlichen NKA nach § 5 Absatz 1 StabiRatG aus dem in der jeweiligen Verwaltungsvereinbarung festgelegten Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits abzuleiten.“

Tab. 1: Ableitung Sanierungspfad

Stadtstaat Bremen; in Mio. €

Stand: 13. September 2011

Einnahme-/ Ausgabe-Positionen	Anschlag	Planung				
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
(maximales) strukturelles Finanzierungsdefizit (gemäß § 4 VV zu Konsolidierungshilfen)	1.097,0	975,1	853,2	731,3	609,5	487,6
./. Entnahmen aus Rücklagen	-12,9	-16,7	-16,9	-17,0	-17,2	-17,4
+ Zuführungen an Rücklagen	16,5	16,7	16,9	17,0	17,2	17,4
./. Saldo haushaltstechnischer Verrechnungen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
./. Einnahmen aus finanziellen Transaktionen	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9
+ Ausgaben für finanzielle Transaktionen	6,3	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1
./. Einnahmen aus Überschüssen	-	-	-	-	-	-
+ Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen	-	-	-	-	-	-
./. Einnahmen aus der Konsolidierungshilfe	-200,0	-300,0	-300,0	-300,0	-300,0	-300,0
+ Saldo der periodengerechten Abrechnung des Länderfinanzausgleichs	117,6	38,6	38,1	38,9	37,5	38,8
./. Rechnungsabgrenzung	-	-	-	-	-	-
(maximale) konjunkturbereinigte Nettokreditaufnahme (Sanierungspfad)	1.023,6	723,0	600,6	479,5	356,1	235,6
+ Konjunkturkomponente (Ex ante / Ex post)	27,2	30,4	24,1	14,1	0,0	0,0
(maximale) haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme	1.050,9	753,3	624,7	493,6	356,1	235,6
davon						
Kernhaushalt	1.116,1	849,3	715,2	571,5	421,2	295,0
Bremer Kapitaldienstfonds (BKF)	-65,2	-95,9	-90,5	-77,9	-65,1	-59,5

Tabelle 1 bildet die hierfür vorgesehene Überleitungsrechnung ab. Hinsichtlich der einzelnen **Bereinigungspositionen** ist dabei Folgendes zu beachten:

- Für die Rücklagenbewegungen wird mit Beginn des Planungszeitraumes (2012) ein marginaler, Entnahmen und Zuführungen gleichmäßig betreffender Anstieg um 1,0 % p. a. unterstellt, der aufgrund der identischen Ausgangswerte zu dauerhafter Saldenneutralität führt.

- Der Saldo haushaltstechnischer Verrechnungen ist mit Ablauf der Auslaufperiode ausgeglichen zu gestalten.
- Die Salden der finanziellen Transaktionen ergeben sich aus den Anschlägen 2011 und den Finanzplan-Werten 2012/2014 der bremischen Einzelhaushalte und werden für die Restjahre des Planungszeitraumes konstant fortgeschrieben. Bei der Rückrechnung des strukturellen Defizits auf den Finanzierungssaldo der Kernhaushalte führen höhere Ausgaben als Einnahmen bei den finanziellen Transaktionen zu einer rechnerischen Erhöhung der zulässigen Nettokreditaufnahme.
- Einnahmen aus Überschüssen und Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen sind für die bremischen Haushalte nicht vorgesehen, weil Soll-Ist-Ausgleiche grundsätzlich im Rahmen des kameralen Haushaltsabschlusses vorgenommen werden.
- Die Einnahmen aus Konsolidierungshilfen entsprechen den gesetzlich festgelegten Beträgen und deren Fälligkeiten bei Einhaltung der jährlichen Abbauschritte des strukturellen Defizits.
- Die erst nach Ablauf des jeweiligen Haushaltsjahres exakt zu ermittelnden Ausgleichsbeträge der periodengerechten Bereinigung werden in dieser Darstellung ersetzt durch die Differenzen der in den bremischen Haushalten veranschlagten (2011) bzw. geplanten (2012/2015) steuerabhängigen Einnahmen zu den Ergebnissen der Regionalisierungen der Steuerschätzungen vom November 2010 (für 2011) und Mai 2011 (für 2012/2015). Die Differenz des Jahres 2016 ergibt sich dabei nach Fortschreibung der Regionalisierungsergebnisse gegenüber 2015 mit einer Zuwachsrate von 3,5 %, die den Annahmen zur Entwicklung der im Haushalt geplanten Ansätze entspricht (vgl. 3.).

Alternativ könnten die ausgewiesenen Differenzbeträge entfallen und als entsprechende Aufstockungen in den Eckwerten des Kernhaushaltes berücksichtigt werden. Für die Rahmensetzungen des zu gestaltenden Konsolidierungskurses würde sich diese Alternative neutral auswirken, weil die daraus resultierende rechnerische Verschärfung des Sanierungspfades durch eine entsprechend entlastendere Planung der steuerabhängigen Einnahmen im Kernhaushalt (unmittelbare Übernahme der Regionalisierungsergebnisse) kompensiert würde.

- Die Ausgangswerte der Ex-ante-Konjunkturbereinigung ergeben sich aus den in Tabelle 2 dargestellten Berechnungsschritten. Die Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geht dabei derzeit von einer im Jahr 2015 geschlossenen Produktionslücke aus.

Für die Bestimmung der konkreten Bereinigungsschritte zwischen Kernhaushalt und strukturellem Defizit stellen nur die für 2011 und 2012 ausgewiesenen Beträge bereits abschließend verbindliche Größen dar. Die Fortschreibungswerte der Folgejahre sind im weiteren Verfahren mit den Berechnungsständen der Mai-Steuerschätzungen der jeweiligen Vorjahre zu aktualisieren.

Tab. 2: Ableitung der Konjunkturkomponenten

in Mio. €

Stadtstaat Bremen

		2011	2012	2013	2014	2015
Projektionen						
	Berechnungsstand	Nov. 2010	Mai 2011	Mai 2011	Mai 2011	Mai 2011
	Nominales Produktionspotenzial (Bundesgebiet)	2585400	2694600	2771400	2848500	2925800
	Nominales Bruttoinlandsprodukt (Bundesgebiet)	2569940	2677100	2757600	2840400	2925800
	=> Produktionslücke	15460	17500	13800	8100	0
	Konjunkturkomponente Länder	1953	2210	1743	1023	0
	Budgetsensitivität	0,126303	0,126303	0,126303	0,126303	0,126303
	Konjunkturkomponente Gemeinden	636	720	568	333	0
	Budgetsensitivität	0,041154	0,041154	0,041154	0,041154	0,041154
	Konjunkturkomp. Bremen (Landessteuern)	20,9	23,8	18,8	11,0	0,0
	Anteil an Ländergesamtheit (in %)	1,070585	1,077045	1,077045	1,077045	1,077045
	Konjunkturkomp. Bremen (Gemeindesteuern)	6,4	6,8	5,3	3,1	0,0
	Anteil an Ländergesamtheit (in %)	0,998058	0,938273	0,938273	0,938273	0,938273
	Ableitungsdifferenz (zum BMF)	0,0	-0,2			
	Ex ante-Konjunkturkomponente	27,2	30,4	24,1	14,1	0,0

Senatorin für Finanzen, Referat 20

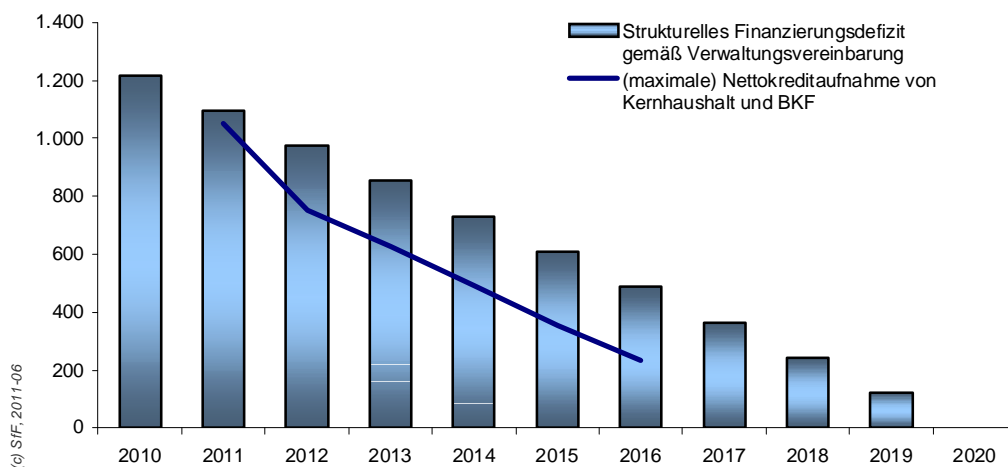
Die Einhaltung der (maximal zulässigen) haushaltsmäßigen Nettokreditaufnahme ist für die Freie Hansestadt Bremen im Saldo der Netto-Neuverschuldung des Kernhaushaltes und der Netto-Tilgungen des Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) zu gewährleisten. Das Sondervermögen BKF stellt nach Streichung der Kreditermächtigungen für alle übrigen Sondervermögen des Landes und seiner Gemeinden seit Beginn des Haushaltsjahres 2011 den einzigen, zur Abbildung des „Sektors Staat“ zusätzlich zum Kernhaushalt zu betrachtenden und im Hinblick auf die einzuhaltenden Abbauschritte des strukturellen Defizits zu berücksichtigenden Bereich dar. Die für den BKF ausgewiesenen Netto-Tilgungen werden finanziert aus - dementsprechend konsolidierbaren - Zahlungen des Kernhaushaltes. Die investiven Ausgaben des Kernhaushaltes an das Sondervermögen werden dabei geleistet für die Tilgung bis 2010 – im Wesentlichen über Sondervermögen - außerhaushaltsmäßig vorfinanzierter Maßnahmen, die gemäß bremischer Beschlusslage in Form von Zins- und Tilgungszahlungen die Kernhaushalte durchlaufen sollen

Die nachfolgende Abbildung 3 zeigt die gemäß dieser Ableitung im Zeitraum des Sanierungsprogramms einzuhaltende Nettokreditaufnahme der bremischen (Kern-) Haushalte und des BKF in Relation zur rechnerischen Obergrenze des unter Konsolidierungsgesichtspunkten einzuhaltenden strukturellen Defizits des Stadtstaates.

Im Rahmen der sich im Abschnitt 3 anschließenden Darstellungen zur Einhaltung dieser Obergrenzen in der Haushaltsplanung des Landes wird die Nettokreditaufnahme den Finanzierungssalden gleichgesetzt. Unterstellt wird damit, dass unter Berücksichtigung der Auslaufperioden eine völlige Übereinstimmung zwischen (Netto-) Finanzierungsbedarf und Neuverschuldung besteht und das Niveau der Kassenverstärkungskredite zum Zeitpunkt des Haushaltsabschlusses exakt dem Niveau zu Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres entspricht, d. h. eine Veränderung der schwebenden Schulden nicht zu verzeichnen ist.

Abb. 3: Strukturelles Finanzierungsdefizit und Nettokreditaufnahme

Stadtstaat Bremen in Mio. €

**3. Sanierungsplanung**

Im Folgenden wird dargestellt, wie die Freie Hansestadt Bremen im Planungszeitraum bis 2016 den Anforderungen des Konsolidierungskurses gerecht werden und damit die abgeleiteten Zielgrößen des Sanierungspfades einhalten will. Für die Gestaltung und Beurteilung der Mittelfrist-Planung sind dabei folgende Sachverhalte zu berücksichtigen:

- a) Bereits vor abschließender Festlegung der Rahmensetzungen und Berechnungsverfahren des bis 2020 zu gewährleistenden Defizitabbaus hatte der Senat der Freien Hansestadt Bremen im März 2010 weitreichende einnahmeverbessernde und ausgabenbegrenzende Maßnahmen beschlossen, die einen erfolgreichen Einstieg in den auf zehn Jahre angelegten Konsolidierungskurs des Stadtstaates ermöglichen sollten (weiterer Abbau des Personalbestandes; Deckelung der Sozialleistungsausgaben; Konstanthaltung der Personalkostenerstattungen; Absenkung der Investitionsausgaben etc.) .

Diese Beschlüsse zur strukturellen Verbesserung der bremischen Haushalte dienten als verbindliche Vorgaben der im Februar 2011 beschlossenen Finanzplanung 2010/2014 sowie der in diesem Zusammenhang verabschiedeten Anschlagwerte 2011 und bilden den globalen Rahmen der im Abschnitt 4 dargestellten Sanierungsmaßnahmen.

- b) Nach Festlegung des konkreten Konsolidierungspfades im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung vom April 2011 ergeben sich - vor allem aufgrund nachhaltiger Entlastungen durch eine in diesem Ausmaß nicht erwartete Dynamik der Steuerentwicklung sowie anhaltend günstige Kapitalmarktkonditionen – auf dieser Grundlage in der Anfangsphase des Konsolidierungszeitraumes zwar rechnerisch deutlichere Unterschreitungen des vorgeschriebenen Neuverschuldungsabbaus.

Die Ansätze der Finanzplanung 2010/2014 bleiben allerdings unverändert Grundlage der ab 2012 aufzustellenden Haushalte, d. h. auch die vorgesehenen Sanierungsmaßnahmen sind dementsprechend in vollem Umfang umzusetzen. Die damit aus der Diffe-

renz zum einzuhaltenden strukturellen Defizit entstehenden Spielräume werden zu einer gleichmäßigeren Gestaltung der Primärausgaben-Entwicklung und damit zur Absicherung einer längerfristigeren Realisierbarkeit der Abbauschritte der Neuverschuldung genutzt.

- c) Für die Planjahre 2015 und 2016 wurden die beschlossenen Rahmensetzungen der Finanzplanung 2010/2014 in Form einer vorläufigen Projektion fortgeschrieben. Dabei wurde unterstellt, dass
- nicht bzw. kaum durch Bremen selbst zu gestaltende Einnahme- und Ausgabeblöcke (steuerabhängige Einnahmen nach Finanzausgleich, Zahlungen vom Bund und der EU, Zinsausgaben etc.) im Wesentlichen mit den Annahmen bzw. Entwicklungslinien der Vorjahre fortzuschreiben sind,
 - die unter dem Aspekt des Eigenbeitrages zur Haushaltssanierung grundsätzlich noch zu beeinflussenden Bereiche der Haushalte die weitere Einhaltung der notwendigen Defizit-Abbauschritte gewährleisten müssen und dementsprechend
 - die für den Zeitraum bis 2014 eingeleiteten Sanierungsmaßnahmen beizubehalten bzw. noch weiter zu verschärfen sind.

Aus den skizzierten Beschlüssen und Festlegungen ergibt sich die in der nachfolgenden Tabelle 3 dokumentierte aktuelle Sanierungsplanung der Freien Hansestadt Bremen bis 2016. Folgende Aspekte sind für ihre Interpretation und Bewertung zu beachten:

- Wie einleitend bereits erwähnt, basiert die vorliegende Sanierungsplanung bis 2016 – insbesondere hinsichtlich der Fortschreibungen für die Jahre 2015/2016 – nicht auf Grundlagen, die von den zuständigen Gremien der Freien Hansestadt Bremen bereits abschließend beraten und beschlossen wurden. Auch im Rahmen der erst angelaufenen Haushaltsberatungen für 2012 und 2013 wird die parallel zu beschließende Finanzplanung des Stadtstaates zunächst nur den Zeitraum 2011/2015 umfassen. Veränderungen der Sanierungsplanung, die – ohne Gefährdung der notwendigen Konsolidierungsschritte – u. U. auch globale oder konkrete Korrekturen der vorgesehenen Sanierungsmaßnahmen betreffen, sind dementsprechend unter Wahrung der parlamentarischen Rechte des Landeshaushaltsgesetzgebers (§ 1 Absatz 2 der nach § 5 des Stabilitätsratsgesetzes zu treffenden Vereinbarung) im weiteren Beratungsgang und Abstimmungsverfahren nicht auszuschließen.
- Zukünftige Veränderungen der Sanierungsplanung sind allerdings nicht nur aufgrund eventuell geänderter Beschlusslagen innerhalb des Landes möglich. Zu berücksichtigen ist auch, dass die im Berechnungsverfahren vorgesehenen Bereinigungsfaktoren nur eine geringe Gewähr für längerfristig stabile Rahmensetzungen des Konsolidierungspfades und der dementsprechend im Stadtstaat zu realisierenden Eigenbeiträge zur Haushaltssanierung bieten. Als Land in extremer Haushaltsnotlage, das verbliebene Gestaltungsspielräume zur Einhaltung des Defizitabbaus fortlaufend und vollständig ausschöpfen muss, ist die Freie Hansestadt Bremen nicht in der Lage, hierfür längerfristige Risikovorsorge zu betreiben und damit dazu gezwungen, auf sich verändernde Rahmensetzungen jeweils flexibel und kurzfristig zu reagieren.

- Der Grad der langfristigen Verbindlichkeit und der Konkrettheit der im anschließenden Abschnitt 4 als Instrumente zur Umsetzung der Sanierungsplanung genannten Maßnahmen ist unter diesen Aspekten zu betrachten und zu bewerten.

Tab. 3: Sanierungsplanung 2012 / 2016
Stadtstaat; in Mio. €

Stand: 25. August 2011

Einnahme-/ Ausgabe-Positionen	Anschlag		Planung			
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Steuerabhängige Einnahmen	2.692,4	2.953,3	3.103,9	3.228,3	3.354,9	3.470,2
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 9,7 %	+ 5,1 %	+ 4,0 %	+ 3,9 %	+ 3,4 %
Sonstige konsumtive Einnahmen	539,8	547,6	554,5	557,8	560,6	563,4
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 1,4 %	+ 1,3 %	+ 0,6 %	+ 0,5 %	+ 0,5 %
Investive Einnahmen	101,0	86,8	87,7	87,7	87,7	87,7
- Einnahmen aus dem KP II 1)	14,8					
=> Investive Einnahmen (ohne KP II)	86,1	86,8	87,7	87,7	87,7	87,7
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 0,7 %	+ 1,0 %	+ 0,0 %	+ 0,0 %	+ 0,0 %
Bereinigte Einnahmen	3.333,1	3.587,7	3.746,1	3.873,8	4.003,2	4.121,3
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 7,6 %	+ 4,4 %	+ 3,4 %	+ 3,3 %	+ 3,0 %
Personalausgaben (einschl. Versorgung)	1.406,3	1.419,7	1.433,1	1.444,9	1.459,4	1.473,9
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 1,0 %	+ 0,9 %	+ 0,8 %	+ 1,0 %	+ 1,0 %
Sozialleistungsausgaben	763,8	776,8	789,9	803,3	817,0	830,9
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 1,7 %	+ 1,7 %	+ 1,7 %	+ 1,7 %	+ 1,7 %
Sonstige konsumtive Ausgaben	1.193,5	1.213,4	1.193,8	1.166,4	1.159,2	1.152,1
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 1,7 %	- 1,6 %	- 2,3 %	- 0,6 %	- 0,6 %
- (Vor-) Finanzierung struktur. Entlastungen		30,0	20,0			
Investitionsausgaben	503,5	491,9	495,3	496,4	468,5	448,3
- Tilgungsausgaben	65,2	95,9	90,5	77,9	65,1	59,5
- Ausgaben für das KP II 1)	12,7					
=> Investitionsausg. (ohne Tilg. und KP II)	425,6	396,0	404,8	418,5	403,4	388,9
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		- 7,0 %	+ 2,2 %	+ 3,4 %	- 3,6 %	- 3,6 %
Primärausgaben	3.867,2	3.901,8	3.912,1	3.911,0	3.904,0	3.905,2
Primärausgaben (ohne Tilgungen)	3.802,0	3.805,9	3.821,6	3.833,1	3.838,9	3.845,8
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 0,1 %	+ 0,4 %	+ 0,3 %	+ 0,2 %	+ 0,2 %
Zinsausgaben	678,9	689,4	714,4	708,4	745,9	806,7
Bereinigte Ausgaben	4.546,2	4.591,2	4.626,5	4.619,4	4.649,9	4.711,9
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 1,0 %	+ 0,8 %	- 0,2 %	+ 0,7 %	+ 1,3 %
Finanzierungssaldo	-1.213,0	-1.003,5	-880,4	-745,6	-646,7	-590,6
Konsolidierungshilfen	200,0	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0
Nettokreditaufnahme 2)	1.016,6	703,5	580,4	445,6	346,7	290,6

1) 2011 nicht veranschlagt (Resteübertragung) 2) 2011: bereinigt um Saldo der Rücklagenbewegungen

Die der Sanierungsplanung zugrunde liegenden Annahmen und Setzungen sind wie folgt zusammen zu fassen:

- Zu den **steuerabhängigen Einnahmen** zählen die originären Steuereinnahmen der bre-mischen Gebietskörperschaften sowie die Einnahmen des Landes aus dem Länderfinanzausgleich und den allgemeinen bzw. Sonderbedarfs-BEZ. Die Entwicklungsreihe

der steuerabhängigen Einnahmen spiegelt die Ergebnisse der Steuerschätzungen vom November 2010 (für 2011) und vom Mai 2011 (für 2012/2015) wider, wobei die hohe Zuwachsrate des Jahres 2012 einen Nachholeffekt der zum Zeitpunkt der Anschlagbildung 2011 noch nicht absehbaren Mehreinnahmen darstellt. Für das Jahr 2016 wurden die steuerabhängigen Einnahmen (ohne Sonderbedarfs-BEZ) mit einer Zuwachsrate von 3,5 % fortgeschrieben, die unter Berücksichtigung der längerfristigen Ist-Entwicklung den Maximalwert des für die bremischen Haushalte zu erwartenden Anstiegs darstellen dürfte.

Vor dem Hintergrund der längerfristigen durchschnittlichen Ist-Entwicklung ist aus bremischer Sicht allerdings nicht auszuschließen, dass sich die für den Gesamtzeitraum ab 2012 getroffenen Annahmen zur Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen als zu optimistisch erweisen und bereits im Rahmen der Mai-Steuerschätzung 2012 zur Reduzierung der prognostizierten Zuwachsraten führen werden. Sofern die damit zu erwartenden Steuermindereinnahmen für die bremischen Haushalte nicht durch einen entsprechenden Anstieg der Konjunkturkomponente ausgeglichen werden, würde sich damit eine weitere Verschärfung des längerfristigen Handlungsbedarf zur Einhaltung der Neuverschuldungsgrenzen ergeben.

Eingerechnet in die steuerabhängigen Einnahmen sind bereits die Effekte einer Anhebung der Grunderwerbsteuer ab 2011 (vgl. **Sanierungsmaßnahmen**).

- Bei den **sonstigen Einnahmen** der bremischen Haushalte ist im Programm-Zeitraum ein weiterhin nur marginales Wachstum zu erwarten. Ursache hierfür ist im Wesentlichen, dass (Mit-) Finanzierungen des Bundes und der EU in Bremen, die für den Stadtstaat von erheblicher Bedeutung sind, bereits dauerhaft stagnierende, teilweise sogar rückläufige Tendenz aufweisen und hier auch mittelfristig keine Belebung zu erwarten ist.

Die begrenzten eigenen Einnahmequellen der freien Hansestadt Bremen werden hingegen durch entsprechende Gestaltung der Gebühren, Kostensätze, Eintrittspreise und sonstigen zur Verfügung stehenden Stellschrauben im Rahmen des Möglichen ausgeschöpft. Zur weiteren Verbesserung der Einnahmesituation werden - entsprechend politischer Vereinbarungen - aktuell Möglichkeiten zur Einführung einer Tourismusabgabe und einer ergänzenden Straßenreinigungsgebühr sowie weitere Hebe- und Steuersatzerhöhungen geprüft (vgl. **Sanierungsmaßnahmen**).

- Die Planwerte der **Personalausgaben** dokumentieren die besonderen Konsolidierungsanstrengungen, die in der Freien Hansestadt Bremen auch weiterhin in diesem Aufgabenbereich vorgesehen sind. Trotz des bereits erheblichen und spürbaren Abbaus des Beschäftigtenstandes im Rahmen der bisherigen Eigenbeiträge zur Haushaltssanierung soll die Verringerung des Personalbestandes im öffentlichen Dienst des Landes und seiner Gemeinden mittelfristig mit deutlichen Abbauraten fortgesetzt werden (vgl. **Sanierungsmaßnahmen**).

Bei kaum zu beeinflussenden Versorgungslasten, deren noch im Konsolidierungszeitraum zu erwartende Spitzenwerte im vorliegenden Sanierungsplan durch zusätzliche haushaltsbelastende Ausgaben (Zuführungen an die Versorgungsanstalt) abzufedern sind, ist die angestrebte Drosselung der Personalausgaben auf eine Zuwachsrate von

rd. 0,9 % p. a. im Zeitraum 2011/2016 nur durch eine anhaltende Konstanz der Aktivenbezüge zu erreichen. Dies setzt wiederum voraus, dass Tarifeffekte in vollem Umfang durch personalwirtschaftliche Maßnahmen ausgeglichen werden.

- Durch die Einbeziehung der Gemeindeebene entfallen in Bremen rd. 20 % der Primärausgaben (ohne Tilgungen) auf Sozialhilfeleistungen. Für die Laufzeit des Sanierungsplanes wird davon ausgegangen, dass es gelingt, den jährlichen Anstieg der **Sozialleistungsausgaben** auf das Niveau der gleichzeitig für den Planungszeitraum unterstellten **Preissteigerungsrate** (+ 1,7 % p. a.) zu begrenzen. Die Einhaltung der Rahmenvorgabe einer real konstanten Ausgabenentwicklung im Sozialhilfereich erfordert weitreichende Rationalisierungs-, Umsteuerungs- und Einsparmaßnahmen (vgl. **Sanierungsmaßnahmen**): Im Zeitraum 2006/2010 betrug die überdurchschnittliche Zuwachsrate der Sozialleistungsausgaben, deren Gestaltbarkeit sich in den überwiegenden Leistungsbereichen in ausgesprochen engen Grenzen bewegt, in den Haushalten der Freien Hansestadt Bremen jahresdurchschnittlich + 4,3 %.
- Die Planwerte der **sonstigen konsumtiven** (Primär-) **Ausgaben** der bremischen Haushalte beinhalten für die Jahre 2012 (30 Mio. €) und 2013 (20 Mio. €) Mittelanteile, die für die Durchführung längerfristig **strukturentlastender Maßnahmen** einzusetzen sind. Konkret ist beabsichtigt, diese Projektmittel – z. T. auch in Form von Investitionen – zu nutzen für
 - die Finanzierung struktureller Verbesserungen, die in den Folgejahren zu Entlastungen mindestens in Höhe des Kapitaldienstes führen, und
 - die Zwischenfinanzierung beschlossener struktureller Einsparmaßnahmen, die mit zeitlich verzögerter Wirkung eintreten (vgl. **Sanierungsmaßnahmen**).

Über den Gesamtzeitraum der Sanierungsplanung ist eine Begrenzung der sonstigen konsumtiven (Primär-) Ausgaben auf eine durchschnittliche jährliche Veränderungsrate von –0,7 % vorgesehen. Gemessen an der angenommenen Preisentwicklung von + 1,7 % p. a. würde diese Ausgabenentwicklung einem realen Leistungsabbau um über 11 % in fünf Jahren entsprechen. Angesichts eines hohen Anteils gesetzlich bzw. vertraglich verpflichteter, aus Drittmitteln finanzierter oder aufgrund sonstiger Faktoren nicht disponibler Ausgabenanteile stellt diese Vorgabe eine erhebliche Herausforderung für ihre weitgehend noch ausstehende Umsetzung in fachpolitische Planungen dar.

- Nach planmäßigem Zurückfahren des überdurchschnittlichen Investitionsniveaus im Rahmen der bis 2004 laufenden Sanierungsprogramme werden auch die **Investitionsausgaben** im Planungszeitraum bis 2016 weiter reduziert. Einschließlich der ab 2011 ausschließlich aus dem Kernhaushalt zu finanzierenden Investitionen der Sondervermögen sowie bereinigt um Effekte des Konjunkturprogramms II und um die im Hinblick auf das strukturelle Defizit des Stadtstaates neutralen Tilgungsausgaben (Gegenbuchung im Bremer Kapitaldienstfonds; vgl. 2.) sinkt das Investitionsniveau insbesondere am Ende des Planungszeitraumes nochmals deutlich ab.
- Auch in den bremischen Haushalten entlastet die Entwicklung der Kapitalmarktkonditionen derzeit das Niveau der zu finanzierenden **Zinsausgaben**. Die Freie Hansestadt Bremen setzt diese Entlastungseffekte unmittelbar zur weiteren Absenkung des strukturellen Defizits und - in begrenztem Umfang - zur Risikominderung der längerfristigen Zins-

entwicklung ein. Der durchschnittliche Kalkulationszinssatz des Zeitraumes 2011/2016 beträgt dabei 3,5 %.

Mit der Einhaltung der vorstehend skizzierten Sanierungsplanung wird die Entwicklung der **Primärausgaben** (ohne Tilgungen) in den bremischen Haushalten im Fünf-Jahres-Zeitraum 2011/2016 auf gut + 0,2 % p. a. begrenzt, d. h. ein realer Leistungsabbau von rd. 1,5 % pro Jahr vorgesehen (vgl. 4. e)). Die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der Bereinigten Ausgaben beträgt nominal knapp 0,6 %.

Es ist noch einmal nachdrücklich zu betonen, dass Eigenanstrengungen zur Haushaltssanierung in dieser Größenordnung – insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Zinsvorbelastungen und der nur noch geringen Möglichkeiten des Stadtstaates zur Haushaltsgestaltung – für die Freie Hansestadt Bremen eine **enorme Herausforderung** darstellen, die schon im abgebildeten Mittelfrist-Zeitraum die Gefahr birgt, dass die Einhaltung von Mindeststandards staatlicher Leistungen sowie die Wettbewerbsfähigkeit und Qualität des Standortes gefährdet werden. Festzustellen ist zudem, dass selbst eine erfolgreiche Bewältigung der Konsolidierungsschritte im Planungszeitraum die problematische Haushaltslage und -struktur des Landes in wesentlichen Punkten nicht verbessern wird. Ohne Lösung der **Altschulden-Problematik** und ohne eine den Aufgaben des stark kommunal geprägten Stadtstaates entsprechende **Finanzausstattung** sind hier entscheidende und dauerhafte Veränderungen nicht zu erzielen.

Die im Sanierungsplan und in den in Abschnitt 4 dargestellten Sanierungsmaßnahmen ablesbare Entschlossenheit der Freien Hansestadt Bremen, sich den Herausforderungen der Haushaltskonsolidierung konsequent zu stellen, ist vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage zu betrachten. Zur Absicherung der entsprechend risikobehafteten Planungen wurde dabei zunächst auf die Einberechnung von Effekten aus der schrittweisen Übernahme der **Grundsicherung** durch den Bund verzichtet. Sie werden nach abschließender Schaffung der gesetzlichen Grundlagen in die Finanzplanung aufgenommen und dienen so mit ihren noch nicht exakt quantifizierbaren Entlastungsbeträgen im weiteren Planungsverfahren als Risikovorsorge für gesetzlich verpflichtete oder aus anderen Gründen unvermeidbare Mehrbedarfe.

Aus den Ergebnissen der Sanierungsplanung kann mit den Bereinigungsfaktoren, die im Abschnitt 2 zur Ableitung des Sanierungspfades herangezogen wurden, eine **Rückrechnung** auf das korrespondierende **strukturelle Defizit** vorgenommen werden. Tabelle 4 weist als Ausgangsgröße die Nettokreditaufnahme bzw. das Finanzierungsdefizit der bremischen Kernhaushalte nach Gegenrechnung der Konsolidierungshilfen aus. Entlastend wirken in der anschließenden Umrechnung

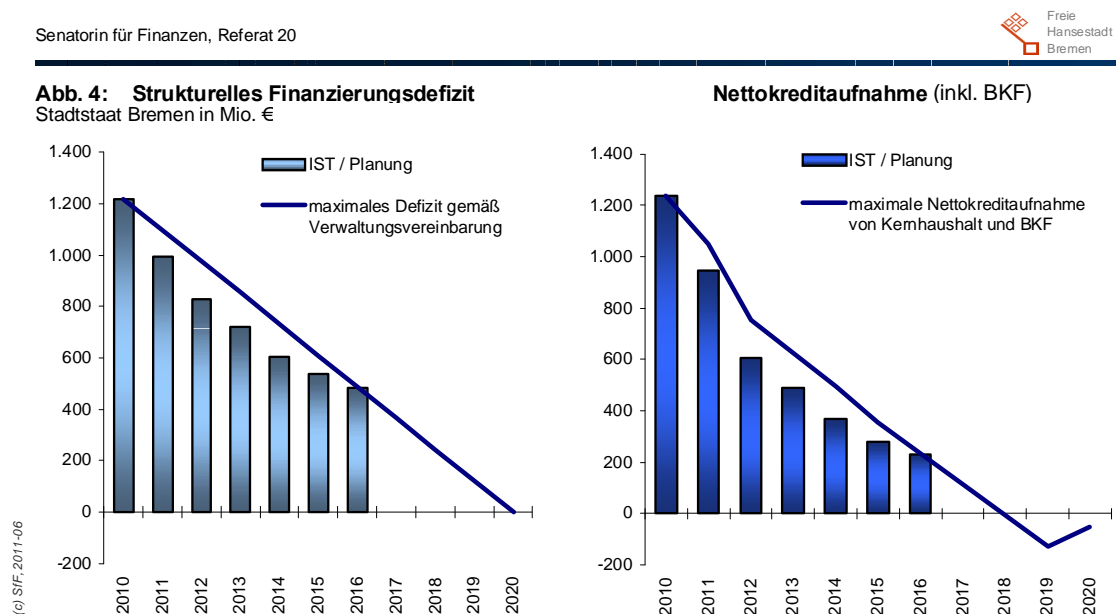
- die Nettotilgungen im Bremer Kapitaldienstfonds,
- die Ex ante-Konjunkturkomponente,
- die Differenz der Haushaltsansätze bzw. -planwerte der steuerabhängigen Einnahmen zu den Regionalisierungsergebnissen (hier gleichgesetzt mit „periodengerechter Abgrenzung“) sowie

- die Salden der finanziellen Transaktionen und Rücklagenbewegungen, bei denen die Herausrechnung höherer Ausgaben und Zuführungen als Einnahmen und Entnahmen rein rechnerisch defizitmindernd wirkt.

Tab. 4: Umrechnung auf strukturelles Defizit
Stadtstaat; in Mio. €

Einnahme-/ Ausgabe-Positionen	Anschlag		Planung			
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nettokreditaufnahme (Kernhaushalt)	1.016,6	703,5	580,4	445,6	346,7	290,6
./. Nettotilgung Bremer Kapitaldienstfonds	-65,2	-95,9	-90,5	-77,9	-65,1	-59,5
haushaltmäßige Nettokreditaufnahme	951,4	607,6	489,9	367,7	281,6	231,2
./. Konjunkturkomponente (ex ante / Ex post)	-27,2	-30,4	-24,1	-14,1	0,0	0,0
./. Saldo der periodengerechten Abrechnung des Länderfinanzausgleichs	-117,6	-38,6	-38,1	-38,9	-37,5	-38,8
./. Saldo aus finanziellen Transaktionen	-5,5	-9,2	-9,2	-9,2	-9,2	-9,2
./. Saldo aus Rücklagen	-3,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
+ Einnahmen aus der Konsolidierungshilfe	200,0	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0
Strukturelles Defizit	997,6	829,3	718,5	605,4	535,0	483,2

Nach Herausrechnung der im Ausgangswert berücksichtigten Konsolidierungshilfen ergeben sich die in Tabelle 4 ausgewiesenen Jahreswerte 2011/2016 der aus der vorliegenden Sanierungsplanung abzuleitenden strukturellen Defizite der bremischen Haushalte.



In Abbildung 4 sind die Planwerte des strukturellen Defizits und der Nettokreditaufnahme (Kernhaushalt und Bremer Kapitaldienstfonds) den jeweilig zulässigen Maximalwerten gegenüber gestellt. Deutlich wird, dass die Realisierung der vorliegenden Sanierungsplanung – mit schrittweise abnehmender Tendenz – über den Gesamtzeitraum eine **Einhaltung** der so

definierten **Obergrenzen** durch die Freie Hansestadt Bremen ermöglichen würde. Eine Kompensation sich verschlechternder Rahmenbedingungen – z. B. durch Steuermindereinnahmen und/oder erhöhte Ausgabelasten infolge bundesgesetzlicher Vorgaben - durch eine weitere Verschärfung der Eigenanstrengungen des Landes erscheint angesichts des bereits überaus ambitionierten Konsolidierungskurses allerdings aus heutiger Sicht kaum leistbar.

4. Sanierungsmaßnahmen

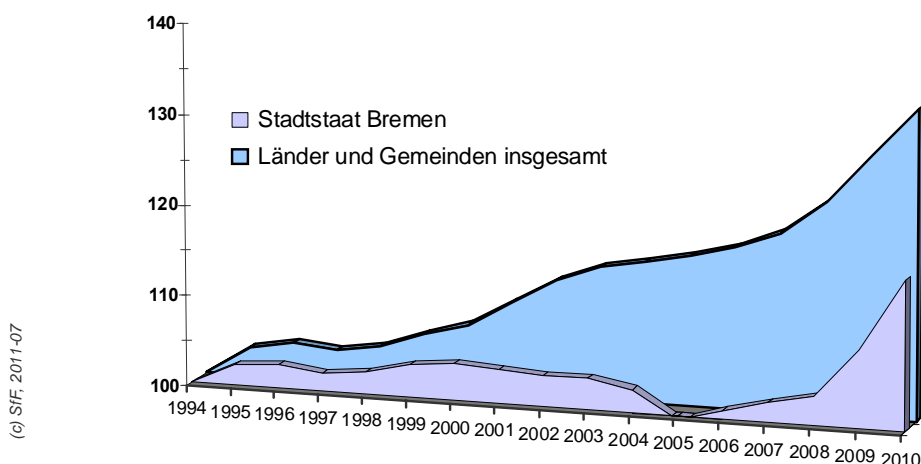
Im Nachfolgenden ist dargestellt, mit welchen Rahmenvorgaben und Konsolidierungsmaßnahmen die Freie Hansestadt Bremen beabsichtigt, im Planungszeitraum bis 2016 die notwendigen Eigenbeiträge des Landes zur sukzessiven Reduzierung des strukturellen Defizits und der Neuverschuldung der Haushalte zu leisten. Bei der Bewertung der z. T. noch globalen Zielvorgaben und konkreten Einzelmaßnahmen ist Folgendes zu beachten:

- a) Bremen steht nicht wegen „drohender“ Haushaltsnotlage am Anfang eines Sanierungsprogramms, sondern aufgrund einer bestehenden extremen Haushaltsnotlage in einem bereits lang anhaltenden Konsolidierungsprozess. Abbildung 5 verdeutlicht, dass es – trotz spezifischer großstadtypischer Ausgabelasten – gelungen ist, die für laufende Zwecke (einschließlich Personal) aufzuwendenden Primärausgaben seit Beginn eines ersten Sanierungsprogramms 1994 in ihrer Entwicklung deutlich unter dem Länder- und Gemeindedurchschnitt des übrigen Bundesgebietes zu halten. Die bis 2016 vorgesehenen Sanierungsmaßnahmen sind vor dem Hintergrund der dadurch bereits stark **verengten Gestaltungsspielräume** zu sehen.

Senatorin für Finanzen, Referat 20



Abb. 5: Entwicklung der konsumtiven Primärausgaben
(Index, 1994 = 100)



Quelle: Statistisches Bundesamt; Fachserie 14, Reihe 2.

- b) Die Maßnahmen zur strukturellen Verbesserung der Haushalte dienen nicht nur zur Einhaltung des Sanierungskurses. Sie sind auch erforderlich für notwendige, in begrenztem

Umfang vorzusehende **inhaltliche Schwerpunktsetzungen** der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, die das Land nicht zusätzlich, sondern nur durch weitere Einschränkungen in anderen Bereichen leisten kann. Zu den im Finanzplan-Zeitraum vorrangig zu stärkenden Bereichen gehören der Ausbau der Kindertagesbetreuung (insbesondere im Hinblick auf die zu erfüllenden Rechtsansprüche), die Sprachförderung in Kindertagesheimen sowie die Umsetzung von mehr ganztägigem Lernen – mithin überwiegend kommunale Aufgabenstellungen, die ansonsten nicht die Betrachtungsebene der Konsolidierungspfade darstellen.

- c) Eine vom Stabilitätsrat als möglich angesehene Verbindung zwischen der konkreten Ausgestaltung der Sanierungsmaßnahmen und den **Ursachen der „Verschlechterung der Haushaltssituation** (Eckpunkte-Papier vom 23. Mai 2011; Abschnitt V.) ist für die Freie Hansestadt Bremen nicht herzustellen. Ursache der extremen Haushaltsnotlage des Landes ist - neben der unzureichenden Finanzausstattung des Stadtstaates - vor allem die Alt-Schuldenlast, die sich in Form extrem hoher Zinsausgaben auf die Haushalte auswirkt. Hierauf gerichtete Sanierungsmaßnahmen sind ohne (Teil-) Entschuldung des Landes nicht möglich. Die zur Zinsentlastung fließenden Konsolidierungshilfen decken nur einen Bruchteil der im weiteren Sanierungszeitraum durch Neuverschuldung entstehenden neuen Zinslasten ab.
- d) Wie bereits einleitend dargestellt, weisen die vorgesehenen Sanierungsmaßnahmen vielfach noch **keinen hohen Konkretheitsgrad** auf. Ursache ist insbesondere das **Top-down-Verfahren** der bremischen Finanzplanung und Haushaltsaufstellung, bei dem globale Rahmenvorgaben zur Budgetgestaltung durch die Fachressorts inhaltlich umgesetzt und ausgefüllt werden, in Verbindung mit dem derzeit noch frühen Beratungsstand der Haushalte 2012 ff.. Die Planungsphase, in der die Ressorts des Landes und seiner Gemeinden den stringenten Konsolidierungspfad der kommenden Jahre in Form von Einzelmaßnahmen zu konkretisieren, ist daher noch nicht abgeschlossen.
- e) Die ersatzweise bzw. flankierend dargestellten globalen Rahmen- und Zielsetzungen gehen davon aus, dass die besonderen Sanierungsanstrengungen des Landes in der Unterschreitung bzw. zumindest Einhaltung einer **real konstanten Ausgabenentwicklung** bestehen. Maßstab hierfür ist eine unterstellte durchschnittliche jährliche Preissteigerungsrate von **1,7 %**, die – sowohl in kurzfristiger Sicht (seit 2005: + 1,7 %) als auch bei mittelfristiger (seit 2000: + 1,6 %) und längerfristiger Betrachtung (seit 1993: + 1,7 %) - der bisherigen Durchschnittsentwicklung der Verbraucherpreise entspricht.
- f) Das vom Stabilitätsrat in seinem Eckpunkte-Papier vom 23. Mai 2011 unterstellte **Eigeninteresse** der „Konsolidierungshilfsländer aufgrund des bei Nichteinhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen drohenden Entzugs der Konsolidierungshilfen“ kann für die Freie Hansestadt Bremen als gegeben betrachtet werden. Auch ohne „politische Rückendeckung“ des Stabilitätsrates besteht im Stadtstaat Konsens über die Notwendigkeit des Konsolidierungskurses und die zu seiner Einhaltung erforderlichen Eigenanstrengungen.

Unter diesen Rahmenseetzungen und Vorzeichen lassen sich die Sanierungsmaßnahmen Bremens wie folgt zusammenfassen:

a) Steuerabhängige Einnahmen

Der unzureichenden Abbildung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in den originären Steuereinnahmen des Landes (nach Verteilung) kann die Freie Hansestadt Bremen nur in begrenztem Maße durch eigene Anstrengungen zur Verbesserung der Einnahmesituation gegensteuern. Im Mittelpunkt der Überlegungen stehen dabei die eigenverantwortlich zu gestaltenden Hebe- und Steuersätze der Gemeindesteuern.

Mit Wirkung vom 01. Januar 2011 wurde zunächst die **Grunderwerbsteuer** im Stadtstaat um einen Prozent-Punkt auf nunmehr 4,5 % angehoben. Die in der Übersicht abgebildeten, für den Planungszeitraum unterstellten Einnahmeeffekte wurden im Rahmen der Steuerschätzungen des Vorjahres und damit auch in den entsprechenden Regionalisierungsergebnissen als besondere Eigenanstrengungen des Landes berücksichtigt.

Die Freie Hansestadt Bremen ist auch weiterhin bemüht, ihre begrenzten Möglichkeiten zur Steigerung des originären Steueraufkommens unter Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit und der Standortqualität des Stadtstaates konsequent auszuschöpfen. Zu den derzeit in der Prüfung befindlichen Optionen, die sich noch im Planungszeitraum weiter entlastend auf das strukturelle Defizit der Haushalte auswirken können, gehört dabei insbesondere eine optionale Erhöhung des **Gewerbesteuer-Hebesatzes** sowie eine mögliche weitere Anhebung der Grunderwerbsteuer. Entwicklungen in anderen Ländern, vergleichbaren Städten und Umlandgemeinden werden dabei als Maßstab einbezogen.

Maßnahme	Grupp.-Nr.	Strukturelle Entlastungen in Mio. €					volle Jahres-wirk. in Mio. €
		2012	2013	2014	2015	2016	
Erhöhung Grunderwerbsteuer (auf 4,5 %)	053	12,0	13,0	14,0	14,0	14,0	14,0
Sicherung bzw. Gewinnung von Einwohnern durch Flächenbereitstellung	0	3,5	7,0	10,5	14,0	17,5	31,5
Summe		15,5	20,0	24,5	28,0	31,5	45,5

Einen wesentlichen indirekten Beitrag zur Sicherung der steuerlichen Einnahmebasis soll flankierend die **Wohnungsbaukonzeption** des Landes leisten: Im Rahmen der planerischen Flächenbereitstellung sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, bis 2020 rd. 1.000 Einwohner pro Jahr, d. h. insgesamt rd. 9.000 Einwohner (5.000 Haushalte mit durchschnittlich 1,8 Personen) in Bremen zu halten, die ansonsten ihre Wohnungsnachfrage durch Immobilienerwerb im Umland decken würden. Jeder so gesicherte Einwohner bedeutet für den Stadtstaat Bremen nach Finanzausgleich steuerabhängige Einnahmen von durchschnittlich rd. 3.500 € p. a.. Die in der vorstehenden Übersicht dargestellten Entlastungswirkungen würden zusätzlich zu den von einer Einwohnerkonstanz ausgehenden, regionalisierten Ergebnissen der Steuerschätzungen eintreten.

b) Sonstige konsumtive und investive Einnahmen

Zu strukturellen Entlastungen bei den nicht-steuerabhängigen Einnahmen werden im Zeitraum des Sanierungsprogramms in Vorbereitung befindliche Entscheidungen zur generellen Verbesserung der Einnahmehasis sowie eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen in den bremischen Ressorts beitragen.

Zu den zentral vorgesehenen Vorhaben zur Erhöhung der sonstigen Einnahmen zählt insbesondere die Einführung einer **Tourismusabgabe**, die auf Übernachtungen im bremischen Beherbergungsgewerbe erhoben werden soll. Nach Abschluss der derzeit laufenden Abstimmungsgespräche wird über die konkrete Ausgestaltung der Abgabe und damit auch über die Höhe der zu erwartenden Entlastungseffekte noch im Jahr 2011 entschieden. Noch in der Prüfphase befinden sich Überlegungen zur Erzielung von Mehreinnahmen durch die Erhebung einer ergänzenden **Straßenreinigungsgebühr**. Hier sind vor abschließender Beschlussfassung insbesondere noch Fragen zur Ausgestaltung in Abgrenzung bzw. Ergänzung zur Grundsteuer B zu klären.

Entscheidende Impulse zur Stabilisierung und zum Ausbau der nicht-steuerabhängigen Haushaltseinnahmen werden in den Fachressorts gegeben. Mit einer Überarbeitung der allgemeinen Kostenverordnung hat die Freie Hansestadt Bremen hier einerseits gerade aktuell die Voraussetzungen geschaffen, die im Stadtstaat erhobenen **Gebühren** hinsichtlich ihrer Bedarfsgerechtigkeit zu überprüfen und anzupassen. Andererseits schöpfen die einzelnen Ressorts ihre Möglichkeiten zur Einnahmeverbesserung auch in anderen Bereichen im Rahmen des jeweils Möglichen bzw. Vertretbaren aus.

Maßnahme	Grupp.-Nr.	Strukturelle Entlastungen in Mio. €					volle Jahres-wirk. in Mio. €
		2012	2013	2014	2015	2016	
Werberechte auf öffentlichen Flächen	124	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
Summe		2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7

Betragsmäßig besonders relevante Einnahmeverbesserungen bewirkt z. B. die Neuausschreibung der Dienstleistungskonzessionen für ein exklusives **Werberecht auf öffentlichen Flächen** für die Stadtgemeinde Bremen. Gegenüber bisherigen Verträgen konnte das zuständige Bauressort hier Vereinbarungen abschließen, die zu jährlichen Mehreinnahmen von 2,7 Mio. € führen. Der Senator für Inneres erwartet Einnahmeverbesserungen infolge einer **Intensivierung der Überwachung des ruhenden und fließenden Verkehrs**, das Justizressort durch eine **Überprüfung und Optimierung des F orderungsmanagements**.

Zu berücksichtigen ist, dass die sonstigen Einnahmen der bremischen Haushalte in hohem Maße durch Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes und der EU geprägt sind, deren Entwicklungsdynamik im Sanierungszeitraum eher vorsichtig einzuschätzen ist. Die im Sanierungsprogramm vorgesehenen durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten

von knapp 0,8 % (sonstige konsumtive Einnahmen) und gut 0,3 % (investive Einnahmen) sind dementsprechend niedrig angesetzt und dürften mit den zentral wie dezentral bereits beschlossenen bzw. vorgesehenen Maßnahmen auf jeden Fall erreichbar sein.

c) Personalausgaben

Die Personalausgaben stehen bereits längerfristig im Mittelpunkt der Konsolidierungsmaßnahmen für die bremischen Haushalte. Das Beschäftigungsvolumen des Landes und der Stadt Bremen wurde seit Beginn Anstrengungen des Stadtstaates zur Haushaltssanierung im Kernbereich bereits um rd. 27 % verringert. Unter Berücksichtigung von Verzerrungen durch Sonderhaushalte, Eigenbetriebe und Stiftungen beträgt der Abbau des Beschäftigungsstandes bisher rd. 15 %.

Auch im Sanierungszeitraum bis 2016 wird - trotz dieser bereits erheblichen Einsparungen – ein nennenswerter Anteil der zu erreichenden strukturellen Entlastungen durch eine konsequente Fortsetzung des Beschäftigungsabbaus zu erbringen sein. Vorgesehen ist dabei, die Ausgaben für aktives Personal und sonstige, nicht die Versorgungsbezüge betreffende Personalausgaben über den gesamten Planungszeitraum praktisch konstant zu halten. Demnach müssen sämtliche **Tarif- und Kostensteigerungen** im aktiven Personalbereich in den kommenden fünf Jahren **durch Verringerungen des Beschäftigungsvolumens ausgeglichen** werden.

Die Koppelung des Beschäftigungsabbaus in den bremischen Gebietskörperschaften an die Entwicklung der zu finanzierenden Tarif- und Struktureffekte erfordert nach aktueller Einschätzung im Planungszeitraum bis 2016 eine weitere Reduzierung des aktiven Personals im öffentlichen Dienst um rd. 7,5 %. Absolut entspricht dieser Personalabbau einer weiteren Verringerung der Zahl der Landesbediensteten und der Beschäftigten in den Städten des Landes um über 1.000 Vollzeitkräfte.

Aufgrund der bereits lang anhaltenden und schon bisher in ihren Wirkungen erheblichen Konsolidierungsanstrengungen der Freien Hansestadt Bremen im Personalbereich, mit denen ein im überregionalen Vergleich zuvor bestehender Überbesatz zwischenzeitlich vollständig abgebaut wurde, werden mit personalwirtschaftlichen Maßnahmen im vorgesehenen Umfang Grenzbereiche des Umsetzbaren und Vertretbaren erreicht. Eine besondere Herausforderung bei der Fortsetzung des konsequenten Personalabbaus besteht daher darin, über eine differenzierte Gestaltung der Einsparvorgaben eine ausreichende Aufgabenerfüllung in den wesentlichen, verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Bereichen sicherzustellen. Grundsätzlich wird diese Zielsetzung durch höhere Abbauraten im Aufgabenbereich der internen Verwaltung und geringere Reduzierungen bei bürgernahen Dienstleistungen umgesetzt.

Die bremischen Ressorts unterstützen den Einsparpfad dabei durch organisatorische Maßnahmen, die insbesondere auch zur Minderung der Personalausgaben beitragen. Zu den bereits benennbaren Vorhaben zählen dabei u. a.

- die **Zusammenlegung ausgegliederter Einheiten** („Bremer Entsorgungsbetriebe“ / „StadtgrünBremen“),

- die **Rückführung ausgegliederter Einheiten** in Ämterstrukturen (Einsparung von Leitungskosten (z. B. „GeoInformation“)),
- die **Auflösung von Einrichtungen** (z. B. Landesfeuerweherschule (geplant)),
- **länderübergreifende Kooperationen** (z. B. Küstenschutzboot, Polizeiausbildung (Überprüfung)),
- die Verbesserung der **Zusammenarbeit zwischen den bremischen Städten** (z. B. gemeinsame Kompetenzzentren, zentrale (Service-) Einheiten und Leitstellen im Polizeibereich) sowie
- die Optimierung der **Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben** (gemeinsame Verwaltung der Fachgerichte; Konzentration der Personalsachbearbeitung, verstärkte Nutzung elektronischer Medien, zentraler Einkauf, Dienstleistungen im Bereich der Gebäudewirtschaft etc.)

Die mit der Durchführung der personalwirtschaftlichen Maßnahmen verbundenen Konsolidierungseffekte für die bremischen Haushalte sind nur über Modellrechnungen zu quantifizieren. Unterstellt wird dabei, dass ohne personalwirtschaftliche Maßnahmen im Planungszeitraum für aktives Personal Ausgabensteigerungen in Höhe angenommener Tarifsteigerungen von 1,7 % p. a. (entsprechend angenommener Inflationsrate) zu verzeichnen wären. Die rechnerische Größenordnung der realisierten strukturellen Verbesserungen ergibt sich als Differenz der durch weiteren Personalabbau zu erreichenden Konstanz der Aktivenbezüge zu dieser „Normalentwicklung“.

Maßnahme	Grupp.-Nr.	Strukturelle Entlastungen in Mio. €					volle Jahres-wirk. in Mio. €
		2012	2013	2014	2015	2016	
Personalwirtschaftliche Maßnahmen (Ausgleich v. Tarifeffekten bei Aktivenbezügen)	4 ohne 43	15,0	27,3	40,8	58,9	77,3	77,3
Maßnahmen zur Begrenzung der Versorgungsbezüge	43	12,3	9,3	10,4	11,1	14,4	14,4
Summe		27,2	36,6	51,1	70,0	91,7	91,7

Nur begrenzte Steuerungsmöglichkeiten bestehen im Bereich der Personalausgaben bei den **Versorgungsbezügen**. Eine näherungsweise berechenbare Mengenkomponekte, die für die Freie Hansestadt Bremen einen Spitzenwert der Zahl der Versorgungsempfänger im Endjahr des Konsolidierungszeitraumes (2020) erwarten lässt, und Annahmen zur Tarifentwicklung ermöglichen unter den aktuellen Rahmenbedingungen eine relativ präzise Vorausberechnung der hier mit hoher Wahrscheinlichkeit zu leistenden Ausgaben.

Dennoch werden auch die Versorgungsausgaben des Landes und seiner beiden Städte bei der Erbringung der notwendigen strukturellen Entlastungen für die bremischen Haushalte nicht ausgenommen. Ziel ist im Sanierungszeitraum 2012/2016 eine Reduzierung des jährlichen Ausgabevolumens für Versorgungsbezüge um bis zu rd. 14 Mio. €.

Zu den hierfür vorgesehenen Maßnahmen zählt auch die **Erhöhung der Lebensarbeitszeit für Beamte** mit einer entsprechenden Verschiebung des Pensionseintrittsalters auf 67 Jahre (bzw. 62 Jahre im Vollzugsdienst), die insgesamt zu einer Niveauabsenkung der Versorgungsausgaben um rd. 7 Mio. € p. a. führen soll. Zur vorübergehenden Entlastung der Versorgungsausgaben können darüber hinaus **Einnahmen aus einer Versorgungsanstalt** beitragen, deren Finanzierung aktuell aus den Eckwerten des

Kernhaushaltes geleistet wird und die im weiteren Konsolidierungsprozess zur Abfederung der absehbaren Spitzenbelastungen zu nutzen ist.

Weitere flankierende Beiträge zur geplanten nachhaltigen Drosselung der Personalausgaben-Entwicklung in den bremischen Haushalten sind Gegenstand der laufenden Beratungen zum Doppelhaushalt 2012/2013.

d) Sozialleistungsausgaben

Eine stadtstaatspezifische Besonderheit stellt die hohe Belastung der bremischen Haushalte durch Sozialleistungsausgaben dar, die überwiegend gesetzlich festgeschrieben sind. Der Anteil der Sozialleistungsausgaben an den gesamten Primärausgaben des Stadtstaates Bremen erreicht inzwischen mehr als 19 %, wobei die durchschnittlichen Zuwachsraten des Ausgabenbereichs in den letzten Jahren deutlich über denen der übrigen Primärausgaben lagen. Zur Einhaltung des Konsolidierungskurses sieht die Finanzplanung 2010/2014 der Freien Hansestadt Bremen daher auch vor, den **Ausgabenwuchs** bei den Sozialleistungsausgaben durch konsequente Ausschöpfung der eigenen Gestaltungsmöglichkeiten **ab 2011 auf 1,7 % p. a. zu begrenzen** und damit das reale Ausgabenniveau des Basisjahres festzuschreiben.

Feststellbar ist, dass eine entsprechende Begrenzung des Ausgabenanstiegs der Sozialleistungsausgaben über einen mittelfristigen Planungszeitraum eine ausgesprochen ambitionierte und auch risikobehaftete, zur Einhaltung des von Bremen zu bewältigenden Sanierungspfades aufgrund fehlender Alternativen allerdings unverzichtbare Zielsetzung darstellt. Die Zielvorgabe einer realen Konstanz der Sozialleistungsausgaben im Sanierungszeitraum bis 2016 **berücksichtigt** dabei **noch nicht** die voraussichtlichen Entlastungswirkungen der in Vorbereitung befindlichen **Regelungen zur Grundsicherung nach Kap. 4 SGB XII**. Nach deren Inkrafttreten ist zu entscheiden, in welcher Form die sich damit ergebenden Mehreinnahmen in den bremischen Haushalten zur strukturellen Entlastung eingesetzt werden.

Maßnahme	Grupp.-Nr.	Strukturelle Entlastungen in Mio. €					volle Jahreswirk. in Mio. €
		2012	2013	2014	2015	2016	
Nominale Festschreibung der Sozialleistungen	div.	19,8	40,7	62,9	86,3	111,0	111,0
Summe		19,8	40,7	62,9	86,3	111,0	111,0

Eine Quantifizierung der durch die geplante Ausgabenbegrenzung im Sozialhilfebereich zu erzielenden Beiträge zur Entlastung des strukturellen Defizits ist kaum möglich. Ersatzweise können die Effekte modellartig als Differenz der angestrebten Ausgabenlinie zu einer – ohne Gegensteuerungs- und Sparmaßnahmen - zu erwartenden „Normalentwicklung“ errechnet werden. Als Maßstab kann hier die bisherige Entwicklung der Sozialleistungsausgaben in den West-Gemeinden des Bundesgebietes herangezogen werden. Nach aktuellem Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages verzeichneten die Gemeinden des alten Bundesgebietes im Zeitraum 2006/2010 eine durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der Sozialleistungsausgaben von 4,1 % (Bremen: + 4,3 %). Bei Fortschreibung dieser Quote für die Planjahre bis 2016, d. h. ohne Gegenrechnung der

auch für Bremen noch nicht berücksichtigten Entlastungseffekte aus der Übernahme der Grundsicherung durch den Bund, würden sich damit rein rechnerisch im Sanierungszeitraum die in der tabellarischen Übersicht dargestellten Minderausgaben ergeben.

Zu den **konkreten Maßnahmen**, die zur Begrenzung des Ausgabenanstiegs beitragen sollen, zählen u. a. insbesondere folgende Ansätze und Ziele:

- Ambulante vor stationärer Behandlung als durchgängiges Steuerungsprinzip
- Ausbau und Differenzierung der Vollzeitpflege
- Verkürzung der Verweildauer in stationären Jugendhilfeeinrichtungen
- Verbesserung der Diagnostik in der Erziehungshilfe
- Reduzierung der durchschnittlichen Kosten im Wohnbereich in der Eingliederungshilfe

Zudem wurde im März 2010 vom Senat der Freien Hansestadt Bremen für die Dauer von zunächst zwei Jahren das **Modellprojekt ESPQ** (Erziehungshilfen, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung) beschlossen. Dieses - extern und wissenschaftlich begleitete - Projekt soll durch einen integrativen, ressortübergreifenden Ansatz dafür sorgen, dass die jugend- und sozialpolitischen Zielsetzungen durch einen effektiven Mitteleinsatz sowie durch abgestimmtes und gleichgerichtetes Handeln der unterschiedlichen Akteure im Sozialraum möglichst umfassend erreicht werden können.

Die Einhaltung der Begrenzung des Ausgabenzuwachses bei den Sozialleistungen wird durch ein **engmaschiges Controlling** begleitet.

e) **Sonstige konsumtive Ausgaben**

Entscheidende Beiträge zum Abbau des strukturellen Defizits sollen bei den sonstigen laufenden Ausgaben (ohne Personalausgaben, Sozialleistungen und Zinsen) geleistet werden, die allein knapp 31 % der Gesamtausgaben der bremischen Haushalte abbilden. Die Sanierungsplanung der Freien Hansestadt Bremen geht davon aus, dass dieser Ausgabenblock innerhalb von fünf Jahren (2011/2016) nominal um knapp 3,5 % reduziert werden kann.

Dabei ist es bisher nur in wenigen Ausnahmefällen möglich, die vorgesehenen Abbauschritte der sonstigen konsumtiven Ausgaben bereits mit konkreten Maßnahmen zu belegen, da Planung und Aufstellung der bremischen Haushalte aufgrund der extremen Haushaltsnotlage des Landes nicht auf konkreten Bedarfsanmeldungen der Ressorts, sondern auf zentralen, aus den Anforderungen der Sanierung abgeleiteten Vorgaben beruhen, die von den Ressorts in fachspezifischer Verantwortung umzusetzen sind. Für den Planungszeitraum erfolgt diese Konkretisierung erst im Rahmen des mit Eckwertbeschluss im Oktober 2011 beginnenden Haushaltsaufstellungsverfahrens 2012/2013.

Die notwendigen Anstrengungen zur Verringerung der laufenden Ausgaben sind dabei nicht über wenige Einzelmaßnahmen zu realisieren: Erforderlich sind sowohl vielfältige Einschnitte bei den **sächlichen Verwaltungsausgaben** als auch aufgabenkritische Ansätze im Bereich der **Zuschüsse und Zuweisungen**, wobei notwendige Prioritätenset-

zungen (z. B. im Bereich der Kindertagesbetreuung) und politische Abwägungen (z. B. im Hochschulbereich) zu berücksichtigen sind.

Wesentliche Beiträge zum längerfristigen Ausgabenabbau wird dabei ein Sonderprogramm zur **(Vor-) Finanzierung struktureller Entlastungen** leisten. Die Freie Hansestadt Bremen wird hierzu innerhalb des vorgegebenen Sanierungspfades mit einem Mittelvolumen von 30 Mio. € (2012) und 20 Mio. € (2013) Prozesse zur strukturellen Anpassung und Umgestaltung der Aufgabenwahrnehmung unterstützen, mit denen für den weiteren Sanierungskurs nachhaltige kostensenkende Effekte erreicht werden sollen. Die Maßnahmen sollen dabei insbesondere zu einer effizienteren und ressourcensparenderen Gestaltung von Arbeitsabläufen und einer Steigerung von Bürgernähe und Prozessqualität führen.

Die Auswahl der zu finanzierenden Entlastungsmaßnahmen, die auch die Investitionen und die Personalausgaben der bremischen Haushalte betreffen sollen, ist zum Zeitpunkt dieser Programmerstellung noch nicht abgeschlossen. Bei der im weiteren Haushaltsaufstellungsverfahren anstehenden Zuordnung der Projektmittel wird die Auswahl jedoch an den zu erwartenden Effekten für die Haushalte und die Aufgabenwahrnehmung orientiert sein.

Zum breiten Spektrum von Einzelmaßnahmen, die den Abbau der sonstigen Ausgaben der laufenden Rechnung realisierbar gestalten sollen, zählen auch Vorhaben zur ressortübergreifenden Entlastung des Gesamthaushaltes. Zu den **übergeordneten Maßnahmen**, deren Effekte die Einhaltung der restriktiven Anschlag- und Planwerte in den Einzelhaushalten unterstützen sollen, zählen dabei insbesondere erhebliche Effizienzgewinne im Bereich des **zentralen Einkaufsmanagements** sowie den notwendigen Ressourceneinsatz mindernde **IT-Projekte**.

Alle Ressorts betrifft die Vorgabe, analog zur Regelung bei den Personalausgaben auch die **Ausgaben für Personalkostenzuschüsse** aus dem konsumtiven Haushalt während der Laufzeit des Sanierungsprogramms konstant zu halten. Konkret bedeutet dies, dass Kostensteigerungen durch Tarifeffekte von finanzierten Einrichtungen – mit Ausnahme der allerdings ebenfalls zur teilweisen Kompensation von Tarifeffekten verpflichteten Hochschulen und Kindertagesheime - künftig dezentral zu erwirtschaften sind. Gegenüber einer Normalentwicklung mit konstantem Personalbestand und Tarifeffekten in Höhe einer unterstellten Preissteigerungsrate von 1,7 % p. a. entspricht allein dies bis 2016 jährlichen Einspareffekten von bis zu 21,7 Mio. €.

Die **Umsetzung** der Anschlag- und Planwert-Vorgaben der sonstigen konsumtiven Ausgaben in konkrete Maßnahmen zur Einhaltung des Sanierungspfades befindet sich **in den bremischen Fachressorts** plangemäß noch in der Vorbereitungs- bzw. Überprüfungsphase. Erkennbar wird dabei allerdings bereits das breite Spektrum der von den Ressorts angestrebten bzw. schon eingeleiteten strukturentlastenden Vorhaben und die erhebliche Spannbreite der Maßnahmen (von der bereits vorgenommenen Umstellung der **Wirtschaftsförderung** auf vorrangige Darlehensgewährung über eingeschränkte **Wohnraumförderung** bis zur **Reduzierung genutzter Liegenschaften**), zu der auch kleinere Aufgabenbereiche ihren möglichen Beitrag leisten (Reduzierung von Fremdkos-

ten in der Justizvollzugsanstalt; Umstellung der **Veröffentlichung** der „**Amtlichen Bekanntmachungen**“ sowie der Gesetz- und Amtsblätter in der Senatskanzlei).

Maßnahme	Grupp.-Nr.	Strukturelle Entlastungen in Mio. €					volle Jahres- wirk. in Mio. €
		2012	2013	2014	2015	2016	
Realer Abbau der Leistungen und Standards	div.	30,4	60,6	89,0	117,6	146,4	146,4
dar.: Gegenfinanzierung von Tarifeffekten bei Personalkostenerstattungen	div.	5,7	10,3	15,7	18,7	21,7	21,7
Summe		30,4	60,6	89,0	117,6	146,4	146,4

Die bei den sonstigen konsumtiven Ausgaben vorgesehenen Beiträge zur Einhaltung der Sanierungsplanung sind aus den vorstehend genannten Gründen nicht maßnahmen-bezogen zu quantifizieren. Die Dimension der für diesen Ausgabenblock geplanten Einsparungen wird allerdings vor allem auch bei globaler Betrachtung hinreichend deutlich: Bei einer unterstellten Preissteigerungsrate von 1,7 % p. a. entspricht der nominale Abbau der sonstigen konsumtiven Ausgaben im Zeitraum 2011/2016 einem realen Rückgang der Leistungen und Standards um rd. 11,5 %. innerhalb von fünf Jahren ist das aus den bremischen Haushalten zu finanzierende Angebot der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung damit nachhaltig einzuschränken. Die Durchführung der vorstehend genannten, kurz- und mittelfristig strukturentlastenden Maßnahmen ist hierfür zwingende Voraussetzung.

Gemessen an einer realen Konstanz führt der restriktive Ausgabenkurs bis 2016 bei den sonstigen konsumtiven Ausgaben zu einer jährlichen Minderausgabe von rd. 146 Mio. €, von denen etwa 22 Mio. € auf die exemplarisch dargestellten Begrenzungen der Personalkostenerstattungen zurückzuführen sind.

f) Investitionsausgaben

Auch die Investitionsausgaben werden im Planungszeitraum von den Kürzungen und Ausgabenbegrenzungen, mit denen die Freie Hansestadt Bremen beabsichtigt, ihren Eigenbeitrag zur Haushaltssanierung zu leisten, nicht ausgenommen. Ohne Berücksichtigung des zwischenzeitlich ausgelaufenen Konjunkturprogramms II und ohne Tilgungsausgaben, die nur noch pro forma die Kernhaushalte durchlaufen und durch ihre Abwicklung über den Bremer Kapitaldienstfonds für den Sanierungskurs neutral wirken, sollen die jährlichen Investitionsausgaben der bremischen Haushalte dabei in fünf Jahren (2011/2016) um weitere knapp 37 Mio. € (- 8,6 %) zurückgeführt werden.

Bei der Bewertung dieses Konsolidierungsbeitrages sind die bisherige Ist-Entwicklung und die Ausgangslage zu Beginn des Sanierungszeitraumes zu beachten:

- Die überdurchschnittlichen Investitionsvolumina der Sanierungsphase bis 2004 sind inzwischen plangemäß vollständig abgebaut. In den letzten sieben Jahren wurden die Investitionen im Haushalt des Landes und seiner beiden Städte kontinuierlich erheblich zurückgeführt.

- Das aktuell niedrige Investitionsniveau kommt dabei zustande, obwohl 2010 (Bremerhaven) und 2011 (Land und Stadtgemeinde Bremen) allen bremischen Sondervermögen die Kreditermächtigung entzogen und durch erhöhte investive Zuschüsse aus den jeweiligen Kernhaushalten ersetzt wurden (Nettokreditaufnahme der Sondervermögen 2010: 74 Mio. €).

Angesichts dieser Rahmensetzung können die vorgesehenen weiteren Abbauschritte des Investitionsniveaus nur durch eine konsequente **Konzentration der Ausgaben auf Sanierungen** sowie auf die Finanzierung einiger weniger neuer Maßnahmen mit herausragender Bedeutung für die Infrastruktur des Stadtstaates umgesetzt werden. Zu beachten ist dabei, dass die längerfristige Absenkung des Investitionsniveaus nicht zu einem dauerhaften Substanzverzehr der bestehenden Vermögenswerte beiträgt. Die konkrete inhaltliche Ausfüllung der investiven Planwerte wird dabei bis Jahresende 2011 in Form einer mittelfristigen **maßnahmen-bezogenen Investitionsplanung** erfolgen.

Mit Vorlage der investiven Mittelfrist-Planung wird es zwar möglich sein, Vorhaben zu benennen, deren Finanzierung die weiter verengten Ausgabenpielräume in den kommenden Jahren noch zulassen. Nicht darstellbar sind hingegen die Vorhaben, auf deren Durchführung aufgrund fehlender Mittel verzichtet werden muss und deren Nicht-Realisierung damit theoretisch als „Sanierungsmaßnahme“ zu betrachten wäre. Entlastende Wirkung weisen dabei auch Investitionsmaßnahmen auf, die mit entsprechender planerischer und konzeptioneller Vorbereitung des Landes in privater Trägerschaft (aktuelles Beispiel: Offshore-Terminal in Bremerhaven) realisiert werden können.

Maßnahme	Grupp.-Nr.	Strukturelle Entlastungen in Mio. €					volle Jahres-wirk. in Mio. €
		2012	2013	2014	2015	2016	
Rückführung der Investitionen statt realer Konstanthaltung	7, 8	36,8	35,4	29,2	51,9	74,1	74,1
Summe		36,8	35,4	29,2	51,9	74,1	74,1

Die mit der Rückführung verbundenen Sanierungseffekte können daher auch bei den Investitionsausgaben ausschließlich über eine Modellrechnungen quantifiziert werden. Die rechnerische Größenordnung der realisierten Verbesserungen ergibt sich dabei aus der Differenz des geplanten nominalen Rückgangs zu einer rechnerischen, preisberücksichtigenden „Normalentwicklung“ der Investitionsausgaben (+ 1,7 % p. a.; ohne Tilgungsausgaben für außerhaushaltsmäßige Vorfinanzierungen; vgl. Übersicht).

Gebietskörperschaft: Bremen

Lfd. Nr.	Kennziffer und Daten		2011	2012	2013
0	Struktureller Finanzierungssaldo (konjunkturbereinigt)	Mio. €	-	-	-
1	Struktureller Finanzierungssaldo je Einwohner (konjunkturbereinigt)	€	-	-	-
2	Struktureller Finanzierungssaldo (nicht konjunkturbereinigt)	Mio. €	-1.170,4	-955,8	-831,4
3	Struktureller Finanzierungssaldo je Einwohner (nicht konjunkturbereinigt)	€	-1.774,5	-1.449,2	-1.260,5
4	Einwohner am 30.06.2010	1000	660	660	660
5	Finanzierungssaldo in StabiRat-Abgrenzung	Mio. €	-1.213,0	-1.003,5	-880,4
6	Bereinigte Einnahmen in StabiRat-Abgrenzung	Mio. €	3.333,2	3.587,7	3.746,1
7	Bereinigte Einnahmen	Mio. €	3.533,2	3.887,7	4.046,1
8	darunter: Konsolidierungshilfen	Mio. €	200,0	300,0	300,0
12	Einnahmen vom Pensionsfonds ⁽¹⁾	Mio. €	8,6	8,7	8,8
13	Einnahmen von der Versorgungsrücklage ⁽²⁾	Mio. €	2,8	2,5	2,8
14	Bereinigte Ausgaben in StabiRat-Abgrenzung	Mio. €	4.546,2	4.591,2	4.626,5
15	Bereinigte Ausgaben	Mio. €	4.546,2	4.591,2	4.626,5
16	Zusetzungen zu bereinigten Ausgaben: Zuführungen an Pensionsfonds & Versorgungsrücklage	Mio. €	0,0	0,0	0,0
17	Zahlungen an Pensionsfonds ⁽³⁾	Mio. €	34,4	34,5	34,5
18	Zahlungen an Versorgungsrücklage ⁽⁴⁾	Mio. €	0,5	0,5	0,6
19	Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen	Mio. €	0,0	0,0	0,0
20	Saldo der Finanziellen Transaktionen	Mio. €	-5,2	-9,3	-9,3
21	Einnahmen aus Finanziellen Transaktionen	Mio. €	1,1	1,1	1,2
22	davon: Darlehensrückflüsse (einschl. Gewährleistungen)	Mio. €	1,1	1,1	1,2
23	Veräußerung von Beteiligungen	Mio. €	0,0	0,0	0,0
24	Schuldenaufnahme beim öff. Bereich	Mio. €	0,0	0,0	0,0
25	Ausgaben der Finanziellen Transaktionen	Mio. €	6,3	10,4	10,5
26	davon: Vergabe von Darlehen (einschl. Gewährleistungen)	Mio. €	5,4	5,4	5,5
27	Erwerb von Beteiligungen	Mio. €	0,0	0,0	0,0
28	Tilgungsausgaben an öff. Bereich	Mio. €	0,9	5,0	5,0
29	Saldo Pensionsfonds	Mio. €	35,4	36,3	37,4
30	Einnahmen	Mio. €	44,1	45,1	46,3
31	davon: Einnahmen vom Bund / Land	Mio. €	34,4	34,5	34,5
32	sonstige Einnahmen	Mio. €	9,7	10,6	11,8
33	Ausgaben	Mio. €	8,7	8,8	8,9
34	davon: Ausgaben an Bund / Land	Mio. €	8,6	8,7	8,8
35	sonstige Ausgaben	Mio. €	0,1	0,1	0,1
36	Saldo Versorgungsrücklage nach BBesG § 14a	Mio. €	2,0	2,1	2,3
37	Einnahmen	Mio. €	4,8	4,7	5,1
38	davon: Einnahmen vom Bund / Land	Mio. €	0,5	0,5	0,6
39	sonstige Einnahmen	Mio. €	4,3	4,1	4,5
40	Ausgaben	Mio. €	2,8	2,5	2,8
41	davon: Ausgaben an Bund / Land	Mio. €	2,8	2,5	2,8
42	sonstige Ausgaben	Mio. €	0,0	0,0	0,0
43	Saldo Grundstock (Land) / Schlusszahlung Saldo SV "Schlusszahlungen inflationsindex. Bundeswertpapiere" (Bund)	Mio. €	0,0	0,0	0,0
44	Entnahmen	Mio. €	0,0	0,0	0,0
45	Zuführungen	Mio. €	0,0	0,0	0,0
46	ggf. Konjunkturkomponente (+/-)	Mio. €	-	-	-
100	Kreditfinanzierungsquote	%	21,7%	14,6%	11,8%
101	Nettokreditaufnahme in StabiRat-Abgrenzung	Mio. €	979,2	665,1	540,7
102	Schuldenaufnahme in StabiRat-Abgrenzung	Mio. €	4.501,2	4.454,5	4.070,4
103	Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	Mio. €	4.501,2	4.454,5	4.070,4
104	Aufgeschobene bewilligte Kredite im Haushaltsjahr (+/-)	Mio. €	0,0	0,0	0,0
105	Schuldentilgung am Kreditmarkt	Mio. €	3.484,6	3.751,0	3.490,0
106	Konsolidierte Ausgaben	Mio. €	4.511,4	4.556,4	4.591,6
200	Zins-Steuer-Quote	%	25,3%	23,4%	23,1%
201	Zinsausgaben am Kreditmarkt	Mio. €	678,9	689,4	714,4
202	Steuern in StabiRat-Abgrenzung	Mio. €	2.687,5	2.948,5	3.099,1
203	Steuereinnahmen	Mio. €	2.105,0	2.250,0	2.366,6
204	Förderabgabe	Mio. €	0,0	0,0	0,0
205	Kfz-Steuer-Kompensation	Mio. €	55,5	55,5	55,5
206	Länderfinanzausgleich, Einnahmen	Mio. €	381,0	481,0	506,0
207	Länderfinanzausgleich, Ausgaben	Mio. €	0,0	0,0	0,0
208	Allg. BEZ	Mio. €	146,0	162,0	171,0
300	Schulden je Einwohner (Land) / in Relation zum BIP (Bund)	€ / %	28.182,6	29.249,2	30.129,2
301	Schulden am Ende des lfd. Jahres in StabiRat-Abgrenzung	Mio. €	18.588,1	19.291,6	19.872,1
302	Schulden am 31.12. des Vorjahres in StabiRat-Abgrenzung	Mio. €	17.571,5	18.588,1	19.291,6
303	Schulden am Kreditmarkt am 31.12. des Vorjahres (SFK-4)	Mio. €	17.571,5	18.588,1	19.291,6
304	Aufgeschobene bewilligte Kredite (Bestand am 31.12. des Vorjahres)	Mio. €	0,0	0,0	0,0
305	Nettokreditaufnahme	Mio. €	1.016,6	703,5	580,4
306	Aufgeschobene bewilligte Kredite im Haushaltsjahr (+/-)	Mio. €	0,0	0,0	0,0
307	Bruttoinlandsprodukt, nominal geschätzt	Mrd. €			

Gebietskörperschaft: Bremen

Lfd. Nr.	Kennziffer und Daten		2014	2015	2016
0	Struktureller Finanzierungssaldo (konjunkturbereinigt)	Mio. €	-	-	-
1	Struktureller Finanzierungssaldo je Einwohner (konjunkturbereinigt)	€	-	-	-
2	Struktureller Finanzierungssaldo (nicht konjunkturbereinigt)	Mio. €	-695,2	-595,3	-581,5
3	Struktureller Finanzierungssaldo je Einwohner (nicht konjunkturbereinigt)	€	-1.054,1	-902,5	-881,6
4	Einwohner am 30.06.2010	1000	660	660	660
5	Finanzierungssaldo in StabiRat-Abgrenzung	Mio. €	-745,6	-646,7	-590,6
6	Bereinigte Einnahmen in StabiRat-Abgrenzung	Mio. €	3.873,8	4.003,2	4.121,3
7	Bereinigte Einnahmen	Mio. €	4.173,8	4.303,2	4.421,3
8	darunter: Konsolidierungshilfen	Mio. €	300,0	300,0	300,0
12	Einnahmen vom Pensionsfonds ⁽¹⁾	Mio. €	8,9	9,0	
13	Einnahmen von der Versorgungsrücklage ⁽²⁾	Mio. €	2,9	2,9	
14	Bereinigte Ausgaben in StabiRat-Abgrenzung	Mio. €	4.619,4	4.649,9	4.711,9
15	Bereinigte Ausgaben	Mio. €	4.619,4	4.649,9	4.711,9
16	Zusetzungen zu bereinigten Ausgaben: Zuführungen an Pensionsfonds & Versorgungsrücklage	Mio. €	0,0	0,0	0,0
17	Zahlungen an Pensionsfonds ⁽³⁾	Mio. €	34,5	34,5	
18	Zahlungen an Versorgungsrücklage ⁽⁴⁾	Mio. €	0,6	0,7	
19	Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen	Mio. €	0,0	0,0	0,0
20	Saldo der Finanziellen Transaktionen	Mio. €	-9,3	-9,1	-9,1
21	Einnahmen aus Finanziellen Transaktionen	Mio. €	1,2	1,2	1,2
22	davon: Darlehensrückflüsse (einschl. Gewährleistungen)	Mio. €	1,2	1,2	1,2
23	Veräußerung von Beteiligungen	Mio. €	0,0	0,0	0,0
24	Schuldenaufnahme beim öff. Bereich	Mio. €	0,0	0,0	0,0
25	Ausgaben der Finanziellen Transaktionen	Mio. €	10,5	10,3	10,3
26	davon: Vergabe von Darlehen (einschl. Gewährleistungen)	Mio. €	5,5	5,3	5,3
27	Erwerb von Beteiligungen	Mio. €	0,0	0,0	0,0
28	Tilgungsausgaben an öff. Bereich	Mio. €	5,0	5,0	5,0
29	Saldo Pensionsfonds	Mio. €	38,5	39,6	0,0
30	Einnahmen	Mio. €	47,5	48,7	0,0
31	davon: Einnahmen vom Bund / Land	Mio. €	34,5	34,5	
32	sonstige Einnahmen	Mio. €	13,0	14,2	
33	Ausgaben	Mio. €	9,0	9,1	0,0
34	davon: Ausgaben an Bund / Land	Mio. €	8,9	9,0	
35	sonstige Ausgaben	Mio. €	0,1	0,1	
36	Saldo Versorgungsrücklage nach BBesG § 14a	Mio. €	2,5	2,7	0,0
37	Einnahmen	Mio. €	5,4	5,7	0,0
38	davon: Einnahmen vom Bund / Land	Mio. €	0,6	0,7	
39	sonstige Einnahmen	Mio. €	4,8	5,0	
40	Ausgaben	Mio. €	2,9	2,9	0,0
41	davon: Ausgaben an Bund / Land	Mio. €	2,9	2,9	
42	sonstige Ausgaben	Mio. €	0,0	0,0	
43	Saldo Grundstock (Land) / Schlusszahlung Saldo SV "Schlusszahlungen inflationsindex. Bundeswertpapiere" (Bund)	Mio. €	0,0	0,0	0,0
44	Entnahmen	Mio. €	0,0	0,0	0,0
45	Zuführungen	Mio. €	0,0	0,0	0,0
46	ggf. Konjunkturkomponente (+/-)	Mio. €	-	-	-
100	Kreditfinanzierungsquote	%	8,8%	6,6%	6,2%
101	Nettokreditaufnahme in StabiRat-Abgrenzung	Mio. €	404,5	304,3	290,6
102	Schuldenaufnahme in StabiRat-Abgrenzung	Mio. €	4.342,4	4.319,1	4.324,9
103	Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	Mio. €	4.342,4	4.319,1	4.324,9
104	Aufgeschobene bewilligte Kredite im Haushaltsjahr (+/-)	Mio. €	0,0	0,0	0,0
105	Schuldentilgung am Kreditmarkt	Mio. €	3.896,8	3.972,4	4.034,3
106	Konsolidierte Ausgaben	Mio. €	4.584,4	4.614,9	4.711,9
200	Zins-Steuer-Quote	%	22,0%	22,3%	23,3%
201	Zinsausgaben am Kreditmarkt	Mio. €	708,4	745,9	806,7
202	Steuern in StabiRat-Abgrenzung	Mio. €	3.223,5	3.350,0	3.465,3
203	Steuereinnahmen	Mio. €	2.463,0	2.560,5	2.650,2
204	Förderabgabe	Mio. €	0,0	0,0	0,0
205	Kfz-Steuer-Kompensation	Mio. €	55,5	55,5	55,5
206	Länderfinanzausgleich, Einnahmen	Mio. €	527,0	549,0	568,2
207	Länderfinanzausgleich, Ausgaben	Mio. €	0,0	0,0	0,0
208	Allg. BEZ	Mio. €	178,0	185,0	191,5
300	Schulden je Einwohner (Land) / in Relation zum BIP (Bund)	€ / %	30.804,8	31.330,4	31.771,0
301	Schulden am Ende des lfd. Jahres in StabiRat-Abgrenzung	Mio. €	20.317,6	20.664,3	20.954,9
302	Schulden am 31.12. des Vorjahres in StabiRat-Abgrenzung	Mio. €	19.872,1	20.317,6	20.664,3
303	Schulden am Kreditmarkt am 31.12. des Vorjahres (SFK-4)	Mio. €	19.872,1	20.317,6	20.664,3
304	Aufgeschobene bewilligte Kredite (Bestand am 31.12. des Vorjahres)	Mio. €	0,0	0,0	0,0
305	Nettokreditaufnahme	Mio. €	445,6	346,7	290,6
306	Aufgeschobene bewilligte Kredite im Haushaltsjahr (+/-)	Mio. €	0,0	0,0	0,0
307	Bruttoinlandsprodukt, nominal geschätzt	Mrd. €			

Die Senatorin für Finanzen

Freie Hansestadt Bremen

Die Senatorin für Finanzen · Rudolf-Hilferding-Platz 1 · 28195 Bremen

Staatssekretär im
Bundesministerium der Finanzen
Herrn Werner Gatzer
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

Auskunft erteilt
Staatsrat Dietmar Strehl
Zimmer206

Tel. (0421) 361 4070
Fax (0421) 496 4070

E-Mail
dietmar.strehl@finanzen.bremen.de

Datum und Zeichen
Ihres Schreibens

Mein Zeichen
(bitte bei Antwort angeben)
SV1

Bremen, 31.10.2011

Sie haben ein Recht auf Antworten!
www.informationsregister.bremen.de

Fragen aus der Sitzung des Evaluationsausschusses vom 24. Oktober 2011

Sehr geehrter Herr Gatzer,

auf der 4. Sitzung des Evaluationsausschusses am 24. Oktober 2011 wurden von den Mitgliedern des Ausschusses Fragen zu dem Sanierungsprogramm 2012 – 2016 der Freien Hansestadt Bremen gestellt. Die Fragen bezogen sich auf die Darstellungen der Sanierungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite des Haushaltes ab Seite 22 ff. des Sanierungsprogramms.

Das vorliegende Sanierungsprogramm wurde am 11. Oktober parallel zu den Eckwertbeschlüssen vom Senat beschlossen. Die Ressorts haben noch bis zum 13.12.2011 Zeit die Haushaltsvorentwürfe zu erstellen, über die der Senat am 14.02.2012 voraussichtlich beschließen wird. Eine detaillierte Haushalts- und Finanzplanung wird deshalb bis zur nächsten Sitzung des Evaluationsausschusses am 09.11.2011 sowie bis zur Sitzung des Stabilitätsrats am 01.12.2011 noch nicht vorliegen.

Auf Basis der aktuellen Planungsstandes kann ich aber folgende ergänzende Erläuterungen zu den von uns dargestellten Maßnahmen geben:

I. Personalausgaben

1. Ausgangssituation

Bereits seit der ersten Hälfte der neunziger Jahre wurde in der Freien Hansestadt Bremen konsequent Personal eingespart. Insgesamt wurden in der Kernverwaltung (ausgliederungsbereinigt) durchschnittlich rd. 27% des Beschäftigungsvolumens abgebaut. **In einigen Verwaltungsbereichen liegt der Personalabbau seit 1993 sogar bei bis zu 50%.**

Flankierend zum Personalabbau wurden in der Vergangenheit weitere umfangreiche Maßnahmen zur Reduktion der Personalausgaben durchgeführt.

So werden die Personalausgaben seit dem Jahr 2006 **jährlich um einen Betrag von rd. 49 Mio. €** durch die **Streichung des Urlaubsgeldes sowie die teilweise Streichung der Jahressonderzahlung für Beamte und Versorgungsempfänger** entlastet. Die verbliebene Sonderzahlungsregelung sieht eine stark abgesenkte Sonderzahlung (840 € für Besoldungsgruppen bis A8, 710€ für Besoldungsgruppen bis A11) vor. Für Beamte über A12 sowie Versorgungsempfänger wird keine Sonderzahlung mehr gewährt.

Bei der Übertragung von Tarifabschlüssen auf Beamte und Versorgungsempfänger werden durch soziale Staffelungen und zeitliche Verschiebungen der Erhöhung **zusätzlich unterjährige Effekte zur Begrenzung der Personalhaushalte unternommen**. So wurde z.B. der Tarifabschluss im TV-L für die Jahre 2011 und 2012 nur für Besoldungsgruppen bis A8 inhaltsgleich übernommen. Für alle weiteren Besoldungsgruppen wurde die Übernahme des Tarifabschlusses verschoben (und um die Einmalzahlung verringert), was für die Haushalte der Jahre 2011 und 2012 zu **Entlastungen in der Höhe von 10,1 Mio. € (2011) und 13,5 Mio. € (2012) geführt hat.**

2. Beschlossener Personalabbau

Die zukünftigen Maßnahmen des Personalabbaus werden bisher nur für die freie Hansestadt Bremen (L+G) beschrieben. Bremerhaven hat sich zur Einhaltung der erforderlichen Sanierungsschritte (Konstanthaltung der Personalausgaben beim aktiven Personal) verpflichtet, verfügt aber nicht über die selben Steuerungsmechanismen (Zielzahlsteuerung) der Freien Hansestadt Bremen (L+G).

Um trotz der erheblichen Vorleistungen die Ausgabenentwicklung bei den Personalausgaben entsprechend dem Sanierungskurs planen zu können wurden folgende Maßnahmen für die Freie Hansestadt Bremen (L+G) in der mittelfristigen Finanzplanung beschlossen:

- Durchschnittlicher Personalabbau von 1,5% in der Kernverwaltung. Bei einer Ausgangsbasis von rd. 13.750 Vollkräften (ohne Refinanzierte) ergibt sich eine **jährliche Einsparung von rd. 200 Vollkräften**.
- Bei einer prognostizierten jährlichen Fluktuation von rd. 600 Vollkräften bedeutet diese Vorgabe, dass etwa **ein Drittel aller freiwerdenden Stellen nicht wiederbesetzt** werden kann.
- In den Planungen zu den Haushalten 2012 und 2013 wird durch eine Differenzierung der Einsparvorgaben für die verschiedenen Verwaltungsbereiche sichergestellt, dass bürgernahe Dienstleistungen (Einsparvorgabe 1,6%) weniger stark belastet werden, als interne Dienstleistungen (Einsparvorgabe 2,6%). Für den Bereich der Lehrerinnen und Lehrer sowie der Polizei gilt eine jährliche Einsparvorgabe von 1,2%.
- Für die Personalbereiche Lehrer, Polizei und Justiz wurde vereinbart, die Einsparvorgabe alternativ durch Beschäftigungsabbau oder durch wirkungsgleiche strukturelle Maßnahmen zu erzielen.
- Der beschlossene Personalabbau wird bis zum Jahr 2016 zu einer **Entlastung des Personalhaushaltes in Höhe von rd. 58 Mio. €** führen. In der folgenden Übersicht ist die erwartete Entwicklung der Zahl der Vollkräfte im Kernbereich sowie die Wirkung dieser Einsparung auf den Personalhaushalt dargestellt.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	<i>in Vollkräften</i>					
geplantes Beschäftigungsvolumen am Jahresende (ohne refinanzierte Kräfte, ausgliederungsbereinigt, ohne Strukturveränderung)	13.545	13.344	13.144	12.948	12.755	12.567
jährlicher Personalabbau	-213	-202	-200	-196	-193	-188
Personalabbau (kumuliert)	-213	-415	-615	-811	-1.004	-1.192

	<i>in Mio. €</i>					
jährlicher Einspareffekt (Basis: durchschnittliche Personalausgaben des Jahres 2011)	-10,5	-9,9	-9,8	-9,6	-9,4	-9,2
Gesamtwirkung	-10,5	-20,3	-30,1	-39,7	-49,2	-58,4

3. weitere Maßnahmen zur Einhaltung der Sanierungsziele im Personalbereich

Flankierend zum beschlossenen Personalabbau werden folgende weitere Maßnahmen zur Personalkostenreduzierung in Bremen durchgeführt:

- Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Ein Entwurf zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit von Beamten ist vom Senat beschlossen worden. Inhalt dieses Beschlusses ist die Anhebung des Pensionsalters auf 67 Jahre (in Schritten analog zur gesetzlichen Regelung des Renteneintritts) für Beamte, sowie eine Anhebung auf 62 Jahre für Beamte des Vollzugsdienstes (in 6 Schritten bis zum Jahr 2018). Die beschlossene Anhebung der Lebensarbeitszeit für Beamte wird Einsparungen im Bereich der Versorgung verursachen. Allerdings ist die Höhe der Einsparung davon abhängig, in welchem Ausmaß die betroffenen Beamten von der Möglichkeit Gebrauch machen, gegebenenfalls mit Abschlägen einen früheren Eintritt in die Versorgung zu wählen. Ohne Berücksichtigung derartiger Effekte ergeben sich durch diese Maßnahme voraussichtliche Einsparungen im Versorgungsbereich in Höhe von bis zu 3,8 Mio. € im Jahr 2016:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	<i>in Mio. €</i>					
Voraussichtliche Einsparung bei den Versorgungsausgaben im Kernbereich durch Verlängerung der Lebensarbeitszeit		0,3	1,2	2,2	2,8	3,8

- Es ist geplant, durch die Einführung eines Eigenbeitrages bei der Freien Heilfürsorge die Personalausgaben in diesem Bereich um **bis zu 1,5 Mio. € pro Jahr** zu verringern.
- Darüber hinaus ist beabsichtigt, die Eingangsbesoldung bei der Polizei abzusenken. Derzeit wird die Eingangsbesoldung nach der Besoldungsgruppe A 9 gezahlt. Diese soll für die ersten drei Jahre in einem Maß abgesenkt werden, dass sie knapp über dem Betrag nach der Besoldungsgruppe A 8 liegt. Alternativ könnte auch die Polizeizulage in entsprechender Höhe reduziert werden.

II. Sozialleistungsausgaben

Für das laufende Haushaltsjahr sind die Sozialleistungsausgaben mit einer Zuwachsrate von rd. +2% (ab 2012 ff. Planung mit +1,7%) veranschlagt. Auf Basis der Controllingdaten für den Zeitraum bis einschl. September 2011 befinden sich die Sozialleistungseinnahmen und -ausgaben im Plan. Für das Gesamtjahr wird mit einer Einhaltung der Budgetvorgaben gerechnet.

Die Budgets der Sozialleistungen 2011 sind Bestandteil der Gesamtplanung für die Sanierung der bremischen Haushalte. Für 2011 ist daher sichergestellt, dass - unabhängig von anderen Einflussfaktoren - die Einhaltung der Sanierungsvorgaben in 2011 nicht durch überplanmäßige Ausgaben oder unterplanmäßige Einnahmen der Sozialleistungen gefährdet wird!

Die konkreten Maßnahmen zur Steuerung der Sozialleistungen zur Einhaltung der Sanierungsvorgaben beziehen sich insbesondere auf die Hilfen zur Erziehung, die entgeltfinanzierten Bereiche sowie auf die Eingliederungshilfen für Menschen mit geistiger und mehrfacher Behinderung, da diese vorrangig die Bereiche sind, die bisher durch ihre hohen Zuwachsraten die bremischen Haushalte besonders belastet haben.

Die Fallkosten bei der **Erziehungshilfe** sollen durch Ansätze wie „ambulant vor stationär“, Ausbau und Differenzierung der Vollzeitpflege, Verkürzung der Verweildauer in Jugendhilfeeinrichtungen oder Verbesserung der Diagnostik gesenkt werden. Weiter sollen durch passgenaue, frühzeitige (auch präventive) Hilfen mit geringer Eingriffstiefe und unter **Wahrung der Anforderungen an die Kindeswohlsicherung** Ausgabenanstiege, die bspw. durch kostenintensive stationäre Maßnahmen verursacht werden, reduziert werden.

Um zu vermeiden, dass sich der allgemeine Kostendruck durch zu erwartende Tarifierhöhungen im Geltungsbereich der Länder, durch Steigerungen der Beitragssätze für die Kranken- und Arbeitslosenversicherung und durch den Anstieg des Verbraucherpreisniveaus in entsprechend steigenden **Einrichtungsentgelten** niederschlägt und damit das Ziel der Haushaltskonsolidierung gefährdet wird, hat die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales mit der Landesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (LAG) in 2011 Rahmenverträge abgeschlossen, die den Entgeltanstieg in der Eingliederungshilfe für 2011 gemäß der Konsolidierungsaufgabe begrenzen sollen, ohne das Leistungsniveau spürbar zu beeinträchtigen und ohne die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Einrichtungen zu überfordern. Auch im Bereich der Erziehungshilfen wurde 2011 mit der LAG eine sog. „Nullrunde“ rahmenvertraglich geregelt. Auch dadurch soll einem weiteren Ausgabenanstieg entgegengewirkt werden.

Bei den **Eingliederungshilfen für Menschen mit Behinderungen** sollen die Fallkosten ebenfalls gesenkt werden. Dafür sind Maßnahmen wie ambulant vor stationär im Wohnbereich, eine Überprüfung von Einordnungen in Hilfebedarfsgruppen sowie eine Reduzierung der durchschnittlichen Kosten der Betreuung im Wohnbereich vorgesehen.

Eine Überblick über diese qualitativ wirkenden Maßnahmen zu den genannten Bereichen findet sich in der Anlage zu diesem Schreiben.

Die Budgeteinhaltung im Haushaltsjahr 2011 zeigt, dass die Anstrengungen Bremens den Ausgabenanstieg abzuflachen bisher erfolgreich war.

An dieser Stelle möchte ich noch einmal darauf hinweisen, dass wir in unserer Finanzplanung darauf verzichtet haben, die höheren Einnahmen durch die geplante Anhebung der Erstattung des Bundes für die Grundsicherung im Alter zu berücksichtigen. Der Senat hat beschlossen, dass insbesondere für gesetzliche Pflichtleistungen im weiteren Haushaltsaufstellungsverfahren ein Risikofonds gebildet wird, der aus den erwarteten Mehreinnahmen bei der vorgesehenen gesetzlichen Änderung der Grundsicherung im Alter finanziert werden soll.

Mit freundlichen Grüßen



Dietmar Strehl

Staatsrat

Anlage

Steuerungsvorhaben Sozialleistungen zur Einhaltung der Vorgaben des Sanierungsfades

Wirkungsbereich	Beschreibung	Hintergrund
Erziehungshilfen	„Ambulant vor stationär“.	Durchgehendes Steuerungsprinzip. Zur Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern werden Leistungsangebote nachjustiert bzw. weiterentwickelt. Ziel ist es, kostenintensive Heimunterbringung vermeiden zu können, da die Erziehung weiterhin durch die Eltern gestaltet werden kann.
Erziehungshilfen	Ausbau und Differenzierung der Vollzeitpflege (VZP).	Die Leistungsangebotstypen Vollzeitpflege sind nachjustiert worden. Das Leistungsangebot „befristete Vollzeitpflege“ ist weiterentwickelt in „Vollzeitpflege an 5 Tagen in der Woche“; gleichzeitig wurde das Modul Arbeit mit der Herkunftsfamilie nachjustiert. Ziel: Vermeidung der Steuerung in die stationäre Wochengruppe, Erhalt einer familiären Betreuung auch bei außerfamiliärer Unterbringung; Verstärkte Steuerung in VZP statt Heim –soweit geeignet–; Senkung der Fallkosten.
Erziehungshilfen	Verkürzung Verweildauer.	Programme 17 plus und 18 plus finden durchgehend Anwendung. Gleichzeitig wird das Leistungsangebot der begleitenden Elternarbeit weiterentwickelt mit dem Ziel der Verkürzung der Verweildauer im Hilfesystem. Konzepte der Träger werden im Zusammenhang mit der Ausbauplanung weiter erarbeitet. Ausbau des betreuten Jugendwohnens zur Unterstützung der Verselbstständigung; Senkung der Belegtage in der Inobhutnahme durch Verkürzung der Verweildauer Ziel: Senkung Fallkosten.
Erziehungshilfen	Diagnostik verbessern.	Sozialpädagogische Diagnostik Fachverfahren OK.JUG – verbindliche Einführung ist erfolgt. Einsatz des Instrumentes „Clearing“. Vereinbarungen mit Freien Trägern wurden zwischenzeitlich abgeschlossen. Wirkung: Optimierung der Hilfeplanung; Qualitätsdialoge mit Freien Trägern zur Qualifizierung der Umsetzung der Hilfeplanung. Ziel: Vermeidung von Abbrüchen, Verkürzung der Verweildauer; Senkung der Fallkosten.
Erziehungshilfen	Verstärkte Betreuung der Übergangspflegestellen.	Übergabe der Übergangspflegestellen an einen geeigneten Träger ist erfolgt. Die Ausbauplanung wurde mit dem Ziel der Reduzierung der stationären Inobhutnahme (Wirkung: Fallkostensenkung) vereinbart. Durch Anwerbung neuer Übergangspflegestellen können Platzkapazitäten, die wegen der Übernahme von Kindern und Jugendlichen in Dauerpflege durch die Übergangspflegepersonen wegfallen, ausgeglichen werden. Die in 2008 geschaffenen Zusatzkapazitäten im stationären Bereich wurden schrittweise wieder abgebaut. Ziel: Senkung Fallkosten.
Erziehungshilfen	Projekt ESPQ - Erziehungshilfen, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung. Entwicklung einer Förderinfrastruktur für Kinder, Jugendliche und deren Eltern, Aufbau einer sozialraumbezogenen Prävention, verbesserte Steuerung des Mitteleinsatzes	Beratung, Förderung und Hilfestellung für Familien in belastenden Lebenslagen. Flexibler Einsatz kreativ gestalteter Hilfen. Vernetzung und Flexibilisierung vorhandener Ressourcen. Rechtzeitige unterstützende Hilfen mit geringerer Eingriffsdichte. Ziel: Prüfung von Maßnahmen zur Vermeidung/Verringerung von SpFH, Fremdplatzierung.
Erziehungshilfen	Umsetzung des Programm Bremer leben in Bremen	Im Rahmen der Verhandlungen zwischen der LAG und dem Jugend- und Sozialressort zur Leistungsstruktur und Vergütungsentwicklung für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII wurden u. a. mit der LAG Ausbaupläne für stationäre Plätze in der Stadtgemeinde Bremen zur Vermeidung einer Zunahme der auswärtigen Unterbringungen verhandelt. Ziele: Umsetzung des Programm „Bremer leben in Bremen“. Entgeltverhandlungen durch das Ressort auf einem durchschnittlichen Vergleichsn

Wirkungsbereich	Beschreibung	Hintergrund
		iveau belegter auswärtiger Träger, Kostenbegrenzung.
Erziehungshilfen	Verstärkung des partizipatorischen Ansatzes in der Zusammenarbeit mit den Hilfeempfänger/-innen	Modellhafte Erprobung der Methode des Familienrat/ Verwandschaftsrat in den Sozialzentren. Einsatz der Methode des Homefinding beim Träger PiB gGmbH. Ziel: Erkundung der Ressourcen im sozialen Netz und Recherche von geeigneten Unterbringungsmöglichkeiten im Kontext Familienpflege. Einsatz der Methode der Familienwerkstatt (Hilfelabor). Wirkung: Optimierung der Hilfeplanung. Ziele: Einbeziehung der Ressourcen der Familie, der Verwandten und weiteren Angehöriger und Optimierung der Hilfeplanung und damit langfristige Option zur Kostensenkung
Entgeltfinanzierte Bereiche	Rahmenveträge mit der LAG zur Erziehungshilfe und Eingliederungshilfe 2011	Durch die nun vereinbarte „Nullrunde“ kann 2011 ein aufgrund allgemeiner Lohn- und Sachkostensteigerungen zu erwartender Ausgabenanstieg des Sozial- und Jugendhilfeträgers für die Vergütung sozialer Einrichtungen in Bremen i. H. v. von rd. 1,9% vermieden werden. Ziel: Abflachung des Ausgabenzuwachses allgemein
Eingliederungshilfen für Menschen mit einer geistigen und mehrfachen Behinderung	Ambulant vor stationär im Wohnbereich	Das Prinzip gilt generell für alle Wohnbereiche im Land Bremen und auch für die Bewohner in bremischer Kostenträgerschaft, die stationär außerhalb des Landes Bremen wohnen. Ziel: Senkung der Fallkosten.
Eingliederungshilfen für Menschen mit einer geistigen und mehrfachen Behinderung	Reduzierung der durchschnittlichen Kosten der Betreuung im Wohnbereich.	Entwicklung von preisgünstigen Angebotsformen, z. B. Begleitetes Wohnen in der Familie. Ziel: Senkung der Fallkosten.
Eingliederungshilfen für Menschen mit einer geistigen und mehrfachen Behinderung	Umsteuerung von WfbM-Plätzen in Arbeitsplätze des „ersten Arbeitsmarktes“.	Zur Umsteuerung von WfbM-Plätzen in den „ersten Arbeitsmarkt“ gibt es seit 2007 das Konzept „Werkstattvermeidung und Werkstattüberwindung“. Des Weiteren wurde bereits im Jahre 2008 mit der „WfbM Werkstatt Bremen“ eine Zielvereinbarung u. a zur Einführung eines „Ergänzenden Potenzial-Assessment-Verfahrens im Berufsbildungsbereich“, Einsatz von begleitender Integrationsassistenten der WfbM sowie Erschließung neuer Arbeitsfelder u. Vermittlungsmöglichkeiten in enger Zusammenarbeit mit dem Integrationsfachdienst abgeschlossen. Ziel: Senkung der Ausgaben.
Eingliederungshilfen für Menschen mit einer geistigen und mehrfachen Behinderung	Flexibilisierung der Leistungen der WfbM.	Einführung von Teilzeitentgelten für die WfbM bei Teilzeitarbeit der behinderten Beschäftigten. Verhandlungen mit der LAG wurden aufgenommen. Ziel: Senkung der Fallkosten.
Eingliederungshilfen für Menschen mit einer geistigen und mehrfachen Behinderung	Neue/veränderte Angebote für Senioren („Senioren-Modul“).	Die Richtlinie über die Eingliederungshilfeleistung „Tagesbetreuung für alt gewordene geistig und geistig/mehrfach behinderte Menschen“ ist am 01.03.2011 in Kraft getreten. Ziel: Senkung von Ausgaben durch Schaffung von kostengünstigeren Betreuungsangeboten.
Eingliederungshilfen für Menschen mit einer geistigen und mehrfachen Behinderung	Anpassung der Versorgungsstruktur im Bereich der Tagesstrukturierung für geistig behinderte Menschen an bundesdurchschnittliche Verhältnisse.	Planung des Abbaus der überproportionalen Versorgung am Tage in teureren Tagesförderstätten statt in günstigerer WfbM. Die Möglichkeit, das Seniorenmodul in Anspruch nehmen zu können, geht – wie bundesweit unabhängig vom Vorhandensein von Seniorenangeboten üblich – mit einer Altersbegrenzung der Tagesförderstättenbetreuung einher. Mit Auslaufen der aktuellen Bewilligungen für über 65-jährige wird diese Altersgruppe sukzessive ausscheiden. Ziel: Senkung der Ausgaben.

- Verteiler -

Auskunft erteilt
Staatsrat Dietmar Strehl
Zimmer 206
Tel. (0421) 361 4070
Fax (0421) 496 4070

E-Mail
dietmar.strehl@finanzen.bremen.de

Datum und Zeichen
Ihres Schreibens

Mein Zeichen
(bitte bei Antwort angeben)
SV1

Bremen, 31.10.2011

Staatssekretär des Bundesministeriums der Finanzen
Herrn Werner Gatzert
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

Staatsrat der Finanzbehörde der Freien Hansestadt Hamburg
Herrn Jens Lattmann
Gänsemarkt 36
20354 Hamburg

Staatssekretärin im Niedersächsischen Finanzministerium
Frau Cora-Jeannette Hermenau
Schiffgraben 10
30159 Hannover

Staatssekretär im Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz
Herrn Dr. Salvatore Barbaro
Kaiser-Friedrich-Straße 5
55116 Mainz

Staatssekretär im Sächsischen Staatsministerium der Finanzen
Herrn Hansjörg König
Carolaplatz 1
01097 Dresden

Staatssekretärin in der Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin
Frau Iris Spranger
Klosterstraße 59
10179 Berlin

Staatssekretär im Ministerium der Finanzen des Saarlandes
Herrn Gerhard Wack
Am Stadtgraben 6-8
66111 Saarbrücken

Dienstgebäude
Rudolf-Hilferding-Platz 1
(Haus des Reichs)
28195 Bremen
Internet: <http://www.finanzen.bremen.de/>

Briefkästen
Richtweg 25
Rövekamp 12

Eingang
Rudolf-Hilferding-Platz 1



Telefax
(0421) 361 2965

Bankverbindungen
Bremer Landesbank (BLZ 290 500 00) Kto. 1070115000
Sparkasse Bremen (BLZ 290 501 01) Kto. 1090653
Deutsche Bundesbank,
Filiale Bremen (BLZ 290 000 00) Kto. 29001565