

Vorlage Nr. I/ 260/2024
für den Magistrat

Anzahl Anlagen: 1

Konzept zur Konsolidierung des Personalbestands und der Personalausgaben ab 2025

A. Problem

An die Genehmigung der Haushaltssatzung 2024 hat der Senat am 27.08.2024 Auflagen geknüpft, die insbesondere auch den Personalbereich betreffen. Demnach ist vom Magistrat „...ein Konzept zum Abbau seines Personalbestandes ab 2025 ... bis zur Genehmigung der Haushaltssatzung 2025“ vorzulegen. Zusammen mit Einsparungen im Sozialbereich soll das jährliche Einsparungsvolumen 20 Mio. € ggü. der aktuellen Finanzplanung betragen.

In seiner Sitzung am 10.09.2024 hat der Senat ein *Sanierungsprogramm 2025ff für die Freie Hansestadt Bremen* beschlossen, in dem er u.a. für Land und Stadtgemeinde Bremen das Ziel eines grundsätzlich konstanten Personalbestands definiert. Konkret heißt es darin auch: „Der Senat bittet den Magistrat Bremerhaven ebenfalls ein Konzept zur Erbringung eines entsprechenden Sanierungsbeitrages zu entwickeln und dieses der Aufsichtsbehörde beim Senator für Finanzen spätestens im Zusammenhang mit der Genehmigung der Haushaltssatzung 2025 vorzulegen.“

Der Widerspruch zwischen Personalabbau gemäß Haushaltsgenehmigung und Nullwachstum des Personalkörpers gemäß Sanierungsprogramm ist nicht auflösbar. Gleichwohl wird es im Sinne der weiteren Handlungsfähigkeit von Politik und Verwaltung für unumgänglich gehalten, sowohl beim Personalbestand als auch bei den Personalausgaben weitere Zuwächse zu verhindern, sie also auf dem Niveau des Stellenplans bzw. Haushaltsplans 2024 konstant zu halten. Bei dieser Zielsetzung wird angestrebt, zunächst auch die Bereiche in die Betrachtung einzubeziehen, die im Zuge der Konsolidierungsbemühungen in Bremen (Land und Stadtgemeinde) von Kürzungsvorgaben ausgenommen bleiben (u.a. Personal der Kindertagesbetreuung, Schulpersonal). Damit soll nicht nur ein Konsolidierungsbeitrag im Zuge der aktuellen Aufstellung des Haushaltes 2025 geleistet, sondern darüber hinaus auch die Basis dafür geschaffen werden, mittelfristig Spielräume für unabweisbare Stellenbedarfe in der Zukunft zu schaffen.

B. Lösung

Handlungsbedarfe ergeben sich sowohl hinsichtlich der Personalstellen (Stellenplan) als auch der Personalausgaben (Haushaltsplan/Finanzplanung)

1. Stellenplan

Der beschlossene Stellenplan 2024 weist folgende wesentliche Kennziffern auf:

a) Stellenvolumen Verwaltung

3.375

b) Stellenvolumen Lehrkräfte	1.388
c) Stellenvolumen Polizei	602
= Gesamt	5.365

Die Stellen für Lehrkräfte und die Polizei sind landesfinanziert und -gesteuert, so dass sich weitere Betrachtungen diesbezüglich erübrigen. Ziel ist es mithin, dass der **Personalbestand der Verwaltung in den Jahren ab 2025 nicht über 3.375 Stellen hinauswächst**. Diese Betrachtung bezieht abweichend von Bremen folglich auch die Bereiche Schulen (nichtunterrichtendes pädagogisches/nichtunterrichtendes Personal) und Kindertagesstätten bis auf Weiteres ein.

Über das o.g. Stellenvolumen von 3.375 hinaus hat die Stadtverordnetenversammlung mit dem Haushaltsbeschluss vom 13.06.2024 bereits weitere 17 Stellen für 2025 bewilligt (Außendienst Bürger- und Ordnungsamt 15 sowie Schulamt 2). Hinzu kommen die vom Personal- und Organisationsausschuss am 30.09.2024 anerkannten überplanmäßigen Bedarfe in einem Umfang von zusammen knapp 8 Vollzeitäquivalenten, die zum nächsten Stellenplan verfahrensüblich in Stellen umgewandelt werden. Mithin besteht hier eine **Vorbelastung von knapp 25 Stellen für die Erreichung der Stellenzielzahl 3.375** im nächsten Jahr. Gleichwohl ist über das Streichen nicht besetzter Stellen(anteile) und durch die weitere kurzfristige Realisierung von Einsparpotentialen das Ziel zu verfolgen, einen Spielraum für unabweisbare Bedarfe im kommenden Jahr (z.B. Neuaufstellung Gesundheitsamt/ÖGD; Kindertagesbetreuung etc.) zu schaffen. Schließlich wird es im Vollzug 2025 unweigerlich zur Anerkennung überplanmäßiger Bedarfe – und somit in der Folge voraussichtlich zur Schaffung zusätzlicher Stellen – kommen, da sich erfahrungsgemäß entsprechende Bedarfe einstellen werden.

1.1 Streichung nicht mehr benötigter Stellen(anteile)

Das Dezernat I hat in einer intensiven Recherche einen Soll-Ist-Vergleich bei den Stellen unternommen, die bereits über ein Jahr nicht besetzt sind. Obgleich der Eindruck bestehen könnte, dass diesbezüglich ein nennenswertes Potential an Streichmöglichkeiten besteht, hat sich herausgestellt, dass aufgrund verschiedener Sachverhalte bzw. nachvollziehbarer Begründungen die Eingriffsmöglichkeiten sehr beschränkt sind. Dennoch ist es gelungen, eine Summe von rund 30 Stellen zu identifizieren, die bereits zum Stellenplan 2025 gestrichen werden können (vgl. **Anlage**). Darunter befinden sich im Übrigen auch die sog. Fastlane-Stellen, deren Besetzung nicht mehr erfolgen wird, da die Refinanzierung des Landes weggefallen ist.

Eine erneute Analyse soll spätestens Mitte 2025 erfolgen, um die Disponibilität der seit dem 01.01.2024 nicht besetzten Stellen zu bewerten.

1.2 Realisierung weiterer kurzfristiger Einsparpotentiale

Durch die Realisierung weiterer kurzfristiger Einsparpotentiale ist eine Stellenreduzierung im Umfang von mindestens zehn Stellen möglich.

1.2.1 Außendienst Bürger- und Ordnungsamt

Angesichts der prekären Gesamtsituation sollte geprüft werden, inwiefern eine zeitliche Streckung der Stellenbesetzung beim Außendienst des Bürger- und Ordnungsamtes in Betracht kommen könnte. Die Besetzung der insgesamt 30 Stellen - jeweils 15 Stellen für 2024 und 2025 – ist abhängig von der Beschlussfassung über das ausstehende Konzept für den Außendienst sowie von der Rechtskraft des Haushalts 2025. Auch wenn es möglich sein sollte, die Stellen in zwei Tranchen auszuschreiben, werden die Ausschreibungen voraussichtlich in sehr engem zeitlichen Zusammenhang stehen. Angesichts der unklaren Bewerber:innenlage er-

scheint es aktuell unrealistisch, 30 Stellen vollständig in 2025 besetzen zu können. Das Dezernat I schlägt daher vor, zumindest in 2025 den Zuwachs auf 10 statt 15 Stellen zu begrenzen. Die kommunalpolitische bzw. ordnungsrechtliche Zielrichtung der Maßnahme dürfte durch dieses Vorgehen nicht gefährdet werden, wohl aber würde dadurch eine Entlastung im Stellenplan 2025 von 5 Stellen erreicht.

1.2.2 Ersatzlose Auflösung der Abteilung Baulandentwicklung/Vermarktung im Stadtplanungsamt (61/1)

Der Handlungsrahmen der seinerzeit zur Bildung der Abteilung 61/1 geführt hat, hat sich vollständig verändert: Ein Teil der ursprünglichen Aufgaben dort ist weggefallen (Stichwort: Baugbiet Ackmann), ein weiterer Teil wurde zwischenzeitlich durch die neu gebildete Referatsstelle VI/2 übernommen. Daneben begünstigen die personellen Umstände (Umsetzung/Erreichen der Altersgrenze) den vorgeschlagenen Einschnitt. Im Ergebnis wird daher vorgeschlagen, die Abteilung aufzulösen und 2 der hier zugeordneten 3 Stellen zum Stellenplan 2025 zu streichen. Die dritte Stelle ist aktuell noch besetzt und sollte für den Fall, dass sie nicht durch Umsetzung der:des Stelleninhaber:in frei wird, mit einem kw-Vermerk versehen werden.

1.2.3 Reduzierung des Stellenpools „Einarbeitung“ des Personalamtes

Mit dem Stellenpool „Einarbeitung“ wird das Dezernat I in die stellenplanmäßige Lage versetzt, den Organisationseinheiten für die temporäre Einarbeitung neuer Beschäftigter begrenzte Stellenkontingente zur Verfügung zu stellen (=> Doppelbesetzung). Diese Möglichkeit wird von den Ämtern so gut genutzt, dass der Pool mit dem Stellenplan 2024 von 6 auf 12 Stellen ausgeweitet wurde. Dennoch wird es im Sinne einer maßvollen Selbstbeschränkung für realisierbar gehalten, die aktuell bestehenden 12 Stellen zum Stellenplan 2025 um 3 Stellen zu reduzieren, ohne die damit verbundenen Vorteile (Wissenstransfer etc.) über die Maßen zu beschneiden.

2. Personalausgaben

Analog zur Abgrenzung beim Personalbestand sind auch die Anstrengungen bei den Personalausgaben auf die „Übrige Verwaltung“ (Ausgaben ohne Lehrkräfte und Polizei) zu richten. Nach der von der Stadtverordnetenversammlung am 13.06.2024 beschlossenen Finanzplanung zeichnet sich derzeit folgende Entwicklung ab:

- Ansatzvolumen 2024	218,1 Mio. €
- Ansatzvolumen 2025	227,7 Mio. €
- Ansatzvolumen 2026	230,9 Mio. €
- Ansatzvolumen 2027	229,4 Mio. €

Mittels geeigneter Maßnahmen soll erreicht werden, das **Ausgabenniveau der Personalausgaben „Übrige Verwaltung“ auf dem Stand 2024 (218,1 Mio. €) zu stabilisieren**, so dass nennenswerte Effekte auch in den Folgejahren eintreten können. Es ist demzufolge das Ziel, das bisher für 2025 vorgesehene Volumen der Personalausgaben der Übrigen Verwaltung von 227,7 Mio. € auf 218,1 Mio. €, also **um 9,6 Mio. € zu kürzen**.

2.1 Einsparungen aus unbesetzten Stellen

Die oben beschriebenen Stellenstreichungen wirken sich in geringem Maße auch auf den Personalhaushalt aus, da in der Regel für nicht besetzte Stellen(anteile) keine Budgets in den Haushalten der jeweiligen Ämter vorgehalten werden. Andererseits ist in der aktuellen Planung (Beratungsstand StVV vom 13.06.2024) vorgesehen, für die Finanzierung neu zu besetzender Stellen pauschal 2 Mio. € im Haushalt 2025 zu veranschlagen. Mit der Reduzierung dieser Position um 1,5 Mio. Euro sowie der Streichung der planerisch bislang eingestellten Mittel für nicht mehr zu besetzende „Fastlane“-Stellen (1,1 Mio. Euro) können somit 2,6 Mio. Euro als Effekt der unter Ziffer 1. beschriebenen Maßnahmen gesichert werden.

2.2 Umgang mit Besoldungs-/Tariferhöhungen 2025

Für die bis Ende 2025 feststehenden Besoldungserhöhungen für die Beamt:innen ist derzeit in der Haushaltsplanung für 2025 eine Deckungsreserve in Höhe von rd. 3,9 Mio. Euro zentral hinterlegt. Es war bislang vorgesehen, diesen Betrag – wie schon im lfd. Haushaltsjahr - bedarfsgerecht den Ämtern zur Verfügung zu stellen, damit auf der Grundlage auskömmlicher Personalkostenbudgets gewirtschaftet werden kann. Demgegenüber besteht derzeit keine planerische Veranschlagung einer vergleichbaren zentralen Reserve für die Finanzierung der anstehenden Vergütungserhöhungen im Bereich des TVöD. Die Laufzeit des aktuell gültigen Tarifvertrags endet mit Ablauf des 31.12.2024; mit einem finalen Verhandlungsergebnis für 2025 ist etwa im März/April des kommenden Jahres zu rechnen.

Es wird für vertretbar gehalten, sowohl für den Tarifbereich wie auch – aus Gründen einer gerechten Lastenverteilung – für den Beamtenbereich die Effekte der Vergütungs-/Besoldungserhöhungen entgegen den bisherigen Planungen nicht aus zentralen Mitteln bereitzustellen. Stattdessen ist von allen Ämtern gleichermaßen dieser Beitrag einzufordern, also mittels adäquater Personalwirtschaft einen Anteil am Gesamteinsparvolumen zu tragen. Auf diese Weise würden weitere 3,9 Mio. Euro zur Realisierung des Konsolidierungsauftrags freigesetzt.

2.3 Abgesenkte Einzelveranschlagungen an zentraler Stelle

Des Weiteren wird es nach einer Analyse des Ergebnisses 2023 und der absehbaren Entwicklung 2024 für vertretbar gehalten, an zentraler Stelle (Kapitel 6990 „Zentral veranschlagte Personalausgaben“) folgende Veranschlagungskürzungen im Gesamtvolumen von 0,6 Mio. Euro vorzusehen:

- Versorgungsbezüge der Beamten (einschl. Feuerwehr)	- 250.000 €
- Ausbildungsvergütungen	- 200.000 €
- Springerpool	- 150.000 €

2.4 Zentrale Steuerungsmaßnahmen

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Kürzungen mit einer Summe von 7,1 Mio. Euro verbleibt ein Restvolumen von 2,5 Mio. Euro, das nur von zentraler Seite über unterjährige Steuerungsmaßnahmen erbracht werden kann. Haushaltstechnisch kann nur ein Rückgriff auf die Deckungsreserve für Personalausgaben zu entsprechenden Effekten führen. Allerdings ist dies mit einem nicht unerheblichen Vollzugsrisiko für das verantwortliche Dezernat I verbunden, das nach hiesiger Auffassung abzufedern ist. Konkret muss es daher im Vollzug des Haushalts 2025 bzw. zu dessen Jahresabschluss ausdrücklich vorbehalten bleiben, ein etwaiges nicht gedecktes Defizit über die kapitelbezogene Rücklage der zentral veranschlagten Personalausgaben (Kapitel 6990) auszugleichen; diese von vornherein in Anspruch zu nehmen, liefe den strukturellen Konsolidierungsbemühungen zuwider und wird daher nicht empfohlen.

3. Weiteres Vorgehen

Mit den kurzfristig umzusetzenden Einschnitten kann nur die Basis geschaffen werden, um unter schwierigen, aber günstigeren Bedingungen im Sinne der Zielerreichung auch mittelfristig ab 2026 einen finanzierbaren Personalhaushalt darzustellen. Angesichts absehbar weiter steigenden Anforderungen an die Aufgabenerfüllung der Verwaltung, die grundsätzlich weitere Personalbedarfe generiert, sowie unvermeidlicher Tarif- und Besoldungserhöhungen, die die Einhaltung des Nullwachstums der Personalausgaben erschweren, bedarf es weiterer Anstrengungen, damit innerhalb des gesteckten Rahmens die Funktionsfähigkeit und das Leistungsangebot der Verwaltung aufrechterhalten werden können.

Das Dezernat I wird daher im Benehmen mit dem Dezernat II dem Magistrat spätestens im ersten Quartal 2025 Vorschläge unterbreiten, mit denen eine nachhaltige Stabilisierung von Personalkörper und –ausgaben erreicht werden kann. Hierbei sollten folgende Zielsetzungen im Vordergrund stehen:

- Die Anerkennung überplanmäßiger Bedarfe, die üblicherweise zu einer Ausweitung des darauffolgenden Stellenplans führt, sollte ab 2025 nur noch mit der gleichzeitigen Einsparung entsprechender Stellenvolumina – möglichst innerhalb des beantragenden Dezernats – einhergehen.
- Die Streichung von Stellen – selbstverständlich nur im Wege der Personalfluktuationsumsetzung – setzt eine aufgabenkritische Bewertung unseres Leistungsspektrums voraus. Diesbezüglich sind Kompetenzen und Verfahren zu klären.
- In dem Bewusstsein, dass ein Spannungsverhältnis zwischen Stellenbedarf und Finanzierbarkeit besteht, ist ein Mechanismus zu entwickeln, wie zukünftig mit langfristig unbesetzten Stellen verfahren werden soll.
- Im Kontext zu den weiter steigenden Anforderungen an die Aufgabenerfüllung der Verwaltung, die grundsätzlich weitere Personalbedarfe generiert, wird es auch weiterhin zu individuell steigenden Personalkosten aus Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie aus beamteten-/tarifrechtlich gebotenen Stellenneubewertungen kommen, die zu kompensieren sein werden.
- Die kontinuierliche Zunahme der Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse beim Magistrat muss konsequenter als bisher in der Budgetplanung Berücksichtigung finden. Hierzu ist ein Modell zu entwickeln, das den Interessen aller Beteiligten gerecht wird.
- Es sollte geprüft werden, ob die Zusammenlegung von Personalratseinheiten zu einer Reduzierung der Freistellungen in den (dezentralen) Mitbestimmungsgremien führen kann, so dass ggf. entsprechende personalwirtschaftliche Konsequenzen gezogen werden können.
- Parallel zu den geplanten Anstrengungen in Bremen wird zu prüfen sein, inwiefern Verfahrensvereinfachungen sowie die Verschlankung von Genehmigungsprozessen („Entbürokratisierung“) unter Berücksichtigung der risikoorientierten Fallbearbeitung zu einer personellen Entlastung führen können. Dabei ist das Augenmerk auch auf die konsequente Nutzung von Prozessautomatisierungen und den perspektivischen Einsatz von KI zu richten.

C. Alternativen

Werden nicht vorgeschlagen.

D. Auswirkungen des Beschlussvorschlages

Die finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen sind unter B. Lösung ausführlich dargelegt. Weitere Auswirkungen nach § 8 Abs. 3 GOMag sind nicht ersichtlich.

E. Beteiligung

Das Dezernat II wurde über die Vorlage unterrichtet. Die betroffenen Ämter sind über die Stellenstreichungen informiert.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem BremIFG

Geeignet. Eine Veröffentlichung nach dem BremIFG wird sichergestellt.

G Beschlussvorschlag

Zur Konsolidierung des Personalbestands und der Personalausgaben ab 2025 fasst der Magistrat folgende Beschlüsse:

1. Der Magistrat befürwortet die Streichung der in der Anlage aufgeführten zusammen 30,012 Stellen zum Stellenplan 2025.
2. Der Magistrat spricht sich darüber hinaus für die zeitliche Streckung der Stellenbesetzung beim Außendienst des Bürger- und Ordnungsamtes aus, so dass zum Stellenplan 2025 fünf Stellen dort vorübergehend gestrichen werden.
3. Der Magistrat beschließt die Auflösung der Abteilung 61/1 des Stadtplanungsamtes zum 01.01.2025, so dass dort zwei Stellen zum Stellenplan 2025 gestrichen werden.
4. Der Magistrat befürwortet die Reduzierung des Stellenpools „Einarbeitung“ um drei Stellen zum Stellenplan 2025.
5. Der Magistrat bittet das Dezernat I, die vorgenannten Streichungen in das Verfahren zur Aufstellung des Haushalts- und Stellenplans 2025 einzubringen und bittet die Stadtverordnetenversammlung um Zustimmung.
6. Der Magistrat beschließt die Reduzierung des im Haushalt 2025 bislang geplanten Personalausgabevolumens um 9,6 Mio. Euro und spricht sich für die Umsetzung gemäß der unter Ziffer 2 der Lösung dargestellten Umsetzungsvorschläge aus. Das Dezernat II wird gebeten, im Benehmen mit dem Dezernat I eine entsprechende Beschlussfassung im Rahmen der Haushaltsberatungen für 2025 herbeizuführen.
7. Der Magistrat bittet das Dezernat I, im Benehmen mit dem Dezernat II innerhalb der nächsten drei Monate ein Konzept zur nachhaltigen Stabilisierung von Personalkörper und –ausgaben vorzulegen.

Melf Grantz
Oberbürgermeister

Anlagen:
Aufstellung nicht mehr benötigter Stellen(anteile)