

16. Wahlperiode

mehrheitlich
mit SPD und Die Linke
gegen CDU, Grüne und FDP

Beschlussempfehlung

des Hauptausschusses vom 1. April 2009

zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Bezirksfinanzen auf eine solide Basis stellen

Drucksache 16/2130

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Der Antrag – Drs 16/2130 – erhält folgende Fassung:

Die Überschrift erhält folgende Fassung:

Weiterentwicklung des Finanzierungssystems für Berlins Bezirke

Der Antragstext erhält folgende Fassung:

Produktbezogene Budgetierung hat sich bewährt

Das bisherige Zuweisungssystem der produktbezogenen Zuweisung auf Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung ist prinzipiell erfolgreich und für eine aufgabengerechte Finanzzuweisung geeignet. Seine Ausgestaltung hat jedoch zu einer hochkomplexen Ausdifferenzierung der Budgetberechnungen zulasten von Transparenz und Überschaubarkeit des Gesamtsystems geführt.

Überarbeitung des Produktkatalogs

Ein allseits akzeptiertes und nachvollziehbares Zuweisungssystem muss überschaubar, handhabbar und überprüfbar sein. Dies erfordert eine Evaluation der Produktbildung mit dem Ziel der Straffung des Produktkatalogs bei gleichzeitig erhöhter Revisionssicherheit von Bezugsgrößen zur Mengenzählung. Dabei sind die Steuerungsrelevanz, die finanzielle Relevanz sowie die künftige Ämterstruktur zu beachten. Es sollte sowohl auf die Anzahl der Produkte als auch auf die richtige Produktbildung geachtet werden.

Die Drucksachen des Abgeordnetenhauses können über die Internetseite

www.parlament-berlin.de (Startseite>Parlament>Plenum>Drucksachen) eingesehen und abgerufen werden.

Die Bezirke werden aufgefordert eine Arbeitsgruppe zu bilden, die zusammen mit der Senatsverwaltung für Finanzen den bezirklichen Produktkatalog evaluiert und Vorschläge für eine mögliche Neustrukturierung des Katalogs macht. Es ist dabei auch zu prüfen, ob grundlegende Änderungen an Teilen der Produktstruktur oder der -kategorisierung sinnvoll sein können, wie z. B. die Bildung von Verwaltungs- und reinen Transferprodukten sowie die gesonderte Budgetierung von Overheadkosten (z. B. bezirkseinheitlicher Regiekostentopf im Hinblick auf die Vereinheitlichung der Ämterstruktur). Senat und Bezirke werden aufgefordert, die entsprechende Arbeitsgruppe bis zum 30. Juni 2009 zu bilden und nach Möglichkeit bis Ende 2010 ihre Ergebnisse zu präsentieren.

Verfahren der Haushaltsaufstellung und -beratung

Im Interesse einer aufgabengerechten Finanzzuweisung muss sich die Bildung des Bezirksplafonds an dem aufgabenbezogenen Finanzbedarf der Bezirke orientieren.

Bei der Haushaltsaufstellung ergibt sich zwischen Plafondermittlung durch die Senatsverwaltung für Finanzen und der letztlichen Zuweisung an die Bezirke die Notwendigkeit von Zwischenschritten, Korrekturen und Eingriffen, die das Verfahren kompliziert machen. Eingriffe können aber notwendig sein, um technische Anpassungen vornehmen zu können, die Bezirke zu wirtschaftlichem Handeln oder zur Einhaltung politischer Vorgaben zu veranlassen.

Abweichungen des Bezirksplafonds vom rechnerischen Finanzbedarf (auf Basis der Daten der KLR) sollen durch Modellrechnungen nachvollziehbar und der politischen Debatte zugänglich gemacht werden. Das Parlament muss durch eine qualifizierte Berichterstattung in die Lage versetzt werden, seine Budget- und Steuerungsverantwortung frühzeitig wahrzunehmen und Plafond sowie Globalsummen qualifiziert beraten zu können.

Eingriffe zur Anpassung der Globalsummen an den Bezirksplafond durch Normierung, Preis- und Mengenkorrekturen sowie kamerale Veranschlagungsleitlinien sind auf das notwendige Maß zu reduzieren und zu begründen.

Stärkung der Plafonddiskussion

Um das Verfahren einer politischen Debatte zugänglich zu machen, muss der Bezirksplafond vor der Haushaltsaufstellung durch die Bezirke im Abgeordnetenhaus dargestellt und beraten werden. Die von der Senatsverwaltung für Finanzen ergriffene Maßnahme, das Übersendungsschreiben an die Bezirke in einen Teil "Plafond" und einen Teil "Zuweisung" zu teilen wird deshalb begrüßt. Diese Maßnahme dient der Stärkung der parlamentarischen Befassung mit dem Bezirksplafond. Die einzelnen Schritte der Plafondbildung müssen dabei nachvollziehbar dargestellt werden. Leitlinie bei der Plafonddiskussion muss die Gewährleistung der Aufgabenwahrnehmung durch die Bezirke und deren aufgabengerechte Finanzierung sein. Die Gesamthaushaltssituation muss dabei zu jedem Zeitpunkt berücksichtigt werden.

Bei der Bildung des Plafonds soll berücksichtigt werden, welche haushaltswirksamen zusätzlichen Ausgaben den Bezirken durch neue Rechtsvorschriften (Konnexitätsprinzip) entstehen und in welchem Umfang sie ggf. an Konsolidierungsmaßnahmen beteiligt werden.

Darüber hinaus soll die begonnene Debatte über Qualitäts- und Mindeststandards für bezirkliche Leistungen im Abgeordnetenhaus fortgeführt werden.

Der Senat wird aufgefordert, entsprechend der hier formulierten Anforderungen zu verfahren und zukünftige Übersendungsschreiben entsprechend zu gestalten.

Wesentliche Sachverhalte der Basiskorrektur vorher festlegen

Um für die Bezirke Verlässlichkeit hinsichtlich der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zu gewährleisten, sind wesentliche zu erwartende Sachverhalte für eine Basiskorrektur am Anfang eines Haushaltsjahres festzulegen. Bezirke müssen am Anfang des Jahres wissen welche Sachverhalte - und soweit möglich, in welchen Größenordnungen - voraussichtlich das Jahresergebnis beeinflussen können. Die Sachverhalte sollen auf ein Mindestmaß reduziert werden.

Verbesserung der Beteiligung der Bezirke bei Haushaltsplanaufstellung und -beratung

Die beabsichtigte Stärkung der Bezirke und die klare Verantwortungszuordnung muss sich im Beratungsverfahren der Bezirkshaushalte im Abgeordnetenhaus widerspiegeln. Zudem müssen die Bezirke bei der Haushaltsplanaufstellung besser beteiligt werden. Der Senator für Finanzen wird deshalb aufgefordert, mit

den Bezirken im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung Einzelgespräche zu führen. Im Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses sollen die Bezirke zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt angehört werden als bisher üblich. Im Rahmen einer Anhörung zur ersten Lesung des Haushaltsplanentwurfs (i. d. R. im September) sollen die ggf. aufgetretenen Probleme der bezirklichen Haushalte angesprochen werden, damit das Parlament im Rahmen seiner Beratung im Unterausschuss Bezirke die Möglichkeit hat, sich mit den verschiedenen angesprochenen Sachverhalten rechtzeitig inhaltlich zu befassen, bevor der Beschluss über die Haushaltspläne der Bezirke im Abgeordnetenhaus erfolgt. Die Befassung des Abgeordnetenhauses mit der von der Senatsverwaltung für Finanzen vorgelegten Nachschau der von den BVVen beschlossenen Bezirkshaushaltspläne bleibt wichtiger Bestandteil der Haushaltsberatungen, ersetzt aber nicht die politische Debatte über die bezirklichen Haushalte.

Facility Management

Der Senat wird aufgefordert zu prüfen, ob die Bezirke durch ein der Berliner Immobilien Management GmbH (BIM) vergleichbares Modell zur betriebswirtschaftlichen Durchführung ihres Immobilienmanagements (z. B. durch Regionalisierung der Aufgabe), vergleichbare Effizienzgewinne erwirtschaften können. Ferner soll geprüft werden, wie ggf. eine freiwillige Zusammenarbeit der Bezirke mit der BIM auf dem Gebiet des Facility Management aussehen könnte, ohne dass dadurch Nachteile für Bezirke entstehen, die diese nicht wünschen. Dem Abgeordnetenhaus ist zum 31. März 2010 zu berichten.

Zentrales Personalüberhangmanagement

Für die Bezirke soll ein verbindliches Verfahren für Stellenbesetzungen etabliert werden. Gleichzeitig soll das Zentrale Personalüberhangmanagement (ZeP) als zentraler Personaldienstleister für Land und Bezirke weiterqualifiziert und damit auch seine Personalentwicklungsplanung verbessert werden.

Die Bezirke werden dazu verpflichtet, bis zum 31.12.2009 dem ZeP eine standardisierte dreijährige Personalplanung vorzulegen, die jährlich fortzuschreiben ist, um ihm in diesem Rahmen eine gezielte Qualifizierung von Mitarbeitern im Voraus zu ermöglichen. Unter dieser Voraussetzung wird ein verbindliches Verfahren in drei Phasen für die Besetzung von offenen Stellen festgelegt.

Phase 1: Meldung der offenen Stellen, Besetzung aus dem ZeP

In Phase 1 melden die Bezirksämter (ausschließlich durch die Serviceeinheit Personal) offene Stellen mit genauer Beschreibung eines Anforderungsprofils an das ZeP. Innerhalb einer Frist von vier Wochen muss dieser den Bezirken geeignetes Personal benennen. Dazu muss die Qualität der Vorauswahl durch das ZeP und dessen Vermittlungskompetenz gestärkt werden. Kommt es innerhalb dieser Frist zur Besetzung der offenen Stelle durch das ZeP, endet das Verfahren. Kommt es zu keiner Meldung oder zu einer Fehlmeldung des ZeP beginnt Phase 2. Als Anreiz für den Bezirk, die Stelle nach Möglichkeit mit Bewerberinnen / Bewerbern aus dem ZeP zu besetzen, ist zu prüfen, ob bei Besetzung aus dem ZeP das Land Berlin für das erste Jahr einen Anteil von z. B. 10% der Personalkosten übernimmt. Auch ist die Frage zu prüfen, ob bei den Vorstellungsgesprächen grundsätzlich Vertreter des ZeP anwesend sein sollen.

Sollte das ZeP zum aktuellen Zeitpunkt keine geeigneten Mitarbeiter anbieten können, wird aber unter Berücksichtigung der bezirklichen Personalplanung die Möglichkeit gesehen, in einer überschaubaren und verbindlich festzulegenden Frist entsprechende Nachqualifizierungen oder Schulungen durchzuführen, ist dieses dem Bezirk mitzuteilen. Keinesfalls kann eine Wartefrist wegen Nachschulungen länger als drei Monate betragen.

Phase 2: Interne Ausschreibung

In Phase 2 hat das Bezirksamt das Recht zur internen Ausschreibung der Stelle im Öffentlichen Dienst des Landes Berlin. Dazu ist keine weitere Genehmigung nötig. Kommt es innerhalb einer Frist von vier Wochen zu einer Besetzung der Stelle, endet das Verfahren. Findet sich im Öffentlichen Dienst des Landes Berlin keine geeignete Bewerberin / kein geeigneter Bewerber, beginnt Phase 3. Während Phase 2 haben Bewerberinnen / Bewerber aus dem ZeP selbstverständlich die Möglichkeit sich weiterhin zu beteiligen. Ihnen ist bei vergleichbarer Qualifikation der Vorrang zu geben.

Der Bezirk hat die Pflicht gegenüber dem ZeP nachzuweisen, dass sich keine geeigneten Bewerberinnen / Bewerber für die offene Stelle gemeldet haben. Für diese Prüfung steht dem ZeP eine Woche zur Verfügung.

Phase 3: Öffentliche Ausschreibung

In Phase 3 kann der Bezirk die Stelle ausschreiben und im Rahmen des bezirklichen Einstellungskorridors, des bezirklichen Stellenplans und der verfügbaren Mittel für Personal, eine Außeneinstellung, ggf. befristet, vornehmen. Für die Prüfung der Außeneinstellung durch die Senatsverwaltung für Finanzen gilt eine Frist von zwei Wochen. Erfolgt innerhalb dieser Frist kein begründeter Einspruch anhand der formalen Kriterien, kann die Einstellung erfolgen.

Bei Etablierung dieses Verfahrens ist die Veröffentlichung der ZeP-Angebotsliste nicht mehr erforderlich.

Der Senat wird aufgefordert, ein entsprechendes Verfahren zu etablieren und dem Abgeordnetenhaus bis zum 30. September 2009 zu berichten. Die Bezirke werden aufgefordert, zusammen mit der Senatsverwaltung für Finanzen bis zum 30. September 2009 ein Muster für eine standardisierte Personalplanung zu erarbeiten.

Hilfen zur Erziehung

Für das Jahr 2008 erfolgt eine Basiskorrektur der Kostenüberschreitungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung auf Grundlage von 319 Mio. € in Höhe von 75% zulasten des Landes und 25 % zulasten der Bezirke.

Für das Jahr 2009 erfolgt im Rahmen der Nachbudgetierung eine Basiskorrektur der Mengenabweichungen in Höhe von 75% zulasten des Landes und 25% zulasten der Bezirke. Grundlage ist die Zuweisung von 319 Mio. €

Für die Jahre 2010 und 2011 erfolgt im Rahmen der Nachbudgetierung eine Basiskorrektur der Mengenabweichungen in Höhe von 75% zulasten des Landes und 25% zulasten der Bezirke.

Der Senat wird aufgefordert, eine Prüfung und Bewertung des vom Rat der Bürgermeister vorgelegten Modells vorzunehmen und dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses zu berichten.

Neugestaltung des bezirklichen Wertausgleichs

Mit dem Wertausgleich soll ein gerechter Ausgleich zwischen den Bezirken (Art. 85 Abs. 2 Verfassung von Berlin) vorgenommen werden. Dieser dient zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in der Stadt (Art. 65 Abs.1 VvB).

Der bisherige produktbezogene Wertausgleich ist kompliziert, da uneinheitlich, seine Wirkung ist trotz seiner Komplexität marginal. Die dadurch erzielte Wirkung wird nicht überprüft. Daher muss ein neues System des Wertausgleichs etabliert werden, das zu einer Ausweitung und Standardisierung der Ausgleichsstrategie, bei gleichzeitiger Schaffung von maximaler Transparenz bei der Umverteilung und der Mittelverwendung führt.

Grundsätzlich sind die angebotsgesteuerten Produkte für den Wertausgleich geeignet.

Derzeit sind bereits 13 finanzrelevante Angebotsprodukte mit unterschiedlichen Wertausgleichsstrategien in den bezirklichen Wertausgleich einbezogen. Zusammen enthalten sie etwa 50% der Kosten der Angebotsprodukte der sozio-kulturellen Infrastruktur in den Bezirken.

Für diese Wertausgleichsprodukte werden derzeit verschiedene Wertausgleichsmodelle (unterschiedliche Fachindikatoren in unterschiedlicher Gewichtung) und verschiedene Ausgleichsstrategien verwendet. Dadurch wird der Wertausgleich intransparent und in seiner finanziellen Wirkung marginalisiert.

Standardisierung und Transparenz

Einheitliches Modell für den Wertausgleich; Verzicht auf Fachindikatoren

Nur durch weitestgehende Standardisierung des Wertausgleichs kann Transparenz geschaffen werden. Deshalb soll für alle im Wertausgleich befindlichen Produkte ein einheitliches Modell für den Wertausgleich angewendet werden. Dabei soll auf die Berücksichtigung von unterschiedlichen Fachindikatoren für jedes einzelne Wertausgleichsprodukt (sozialräumliche Entwicklungstendenz, Bildungsindex, Ausländeranteil, städtebauliche Dichte, Einwohner bestimmter Altersklassen, Anzahl der Vereinsmitglieder, Anzahl der HzL-Empfänger an bestimmten Altersklassen) und die hieraus entstehende Intransparenz der unterschiedlichen Wertausgleichsmodelle verzichtet werden.

Ein-Indikatoren-Modell - der sozial gewichtete Einwohner

Die sozialräumliche Entwicklungstendenz ist ein auf wissenschaftlicher Basis ermittelter Wert und bildet hinreichend wertausgleichsrelevante bezirkliche Unterschiede ab. Die Einbeziehung der weiteren Fachindikatoren führt möglicherweise jeweils auf das einzelne Produkt bezogen zu fachlich nachvollziehbaren Wertausgleichsmodellen; in der Summe der Wertausgleichsprodukte macht die Vielzahl der Indikatoren jedoch den Wertausgleich intransparent. Eine eindeutige Gewichtung nach der sozialräumlichen Entwicklungstendenz erscheint aus diesen Gründen zielführend.

Das Produkt aus sozialräumlicher Entwicklungstendenz und Einwohnerzahl führt zu einem die sozialräumlichen Unterschiede einerseits und die Einwohnerentwicklung andererseits berücksichtigenden Ein-Indikatoren-Modell, dem sozialräumlich gewichteten Einwohner.

Ausweitung durch stärkere Berücksichtigung der Planmengen (Modellmengen)

Die Ausgleichsstrategien müssen in Richtung einer stärkeren Berücksichtigung von Planmengen (Modellmengen) verändert werden, um der Marginalisierung des Wertausgleichs entgegenzuwirken. Eine Marginalisierung der finanziellen Wirkung des Wertausgleichs resultiert z.B. dadurch, dass derzeit für einige Produkte Ausgleichsstrategien, wie „Anhebung der beiden Bezirke mit den geringsten Ist-Mengen auf den Wert des 10. Bezirks“ angewendet werden. Die Ausgleichsstrategie für einen maximalen Wertausgleich würde in einer 100%igen Anwendung von Modellmengen bestehen, weil somit jeder Bezirk pro gewichtetem Einwohner die gleichen Ist-Mengen erhielte.

Einbezogene Produkte

Für die Zuweisung an die Bezirke 2010/2011 erstreckt sich der Wertausgleich auf die bisher einbezogenen Angebotsprodukte der sozio-kulturellen Infrastruktur.

Bei den Produkten der Grünflächenpflege ist eine Zuweisung ab 2010 ohne Indizierung auf Basis der Ist-Mengen des Basisjahres zu prüfen.

In Vorbereitung der Haushaltsberatungen zum Doppelhaushalt 2012/2013 wird der Senat ersucht, unter Beteiligung der Bezirke die Aufnahme weiterer finanzrelevanter Angebotsprodukte in das Wertausgleichsverfahren zu prüfen. Dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses ist bis Ende Juni 2010 Bericht zu erstatten.

Anreize durch Berücksichtigung der Ist-Mengen erhalten – Einheitliche Wertausgleichsstrategie schaffen

Um für die Bezirke eine Anreizsituation zu schaffen, entsprechende Angebote vorzuhalten, sollen die Ist-Mengen bei der Budgetierung der Wertausgleichsprodukte berücksichtigt werden.

In das Wertausgleichsverfahren sollen daher 50 Prozent der Ist-Mengen des Basisjahres einbezogen werden. Die Bestimmung der übrigen 50 Prozent der Planmengenvorgabe erfolgt als Fortschreibung der Ist-Mengen des Basisjahres.

Einheitliche Ausgleichsstrategie

Mit dieser für alle Wertausgleichsprodukte einheitlichen Ausgleichsstrategie ergibt sich zusammen mit dem Ein-Indikatoren-Modell für alle Wertausgleichsprodukte ein transparentes und weitestgehend standardisiertes Modell für den bezirklichen Wertausgleich.

Die Mindestkennzahlen der in den Wertausgleich einbezogenen Produkte sowie eine Modellrechnung der Umverteilungswirkungen für das Planjahr sind dem Hauptausschuss nach Festsetzung des Bezirksplafonds, spätestens mit der Übergabe des Haushaltsplanentwurfs an das Abgeordnetenhaus zur Kenntnis zu geben.

Nachweise über die Verwendung von Budgetgewinnen und weitere Evaluierung

Zur Evaluierung des Wertausgleichssystems soll eine Untersuchung der Verwendung der Wertausgleichsgewinne auf Basis der Zuweisungs- und Abrechnungsdaten der Bezirke durch die Senatsverwaltung für Finanzen durchgeführt werden. Die Bezirke sollen gleichfalls anhand der Planungen für ihre Haushalte über die Verwendung der Wertausgleichsgewinne befragt werden. Es soll eine wirkungsorientierte Betrachtung, mit der Fragestellung, ob der Wertausgleich seinen Zielen gerecht wird - z. B. sozial gefährdete Gebiete/Bezirke zu stärken - von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung durchgeführt werden.

Im Interesse der Evaluierung der angestrebten Steuerungswirkung der gewichteten Zuweisungen ist die jährliche Ist-Mengenentwicklung bei Wertausgleichsprodukten dem Hauptausschuss (UA Bezirke) zur Kenntnis zu geben.

Es ist zu prüfen, ob zur weiteren Vereinfachung in einem folgenden Schritt eine finanzielle Aggregation der genannten Produkte zu einem "Wertausgleichsbudget" erwogen werden kann. Damit würde eine Summe für den Wertausgleich gebildet, die der politischen Steuerung (z. B. auch rein summarische Ausweitung/ Begrenzung des Umfangs des Wertausgleichs) zugänglich wäre.

Der Senat soll ferner prüfen, inwieweit der Wertausgleich bei den Angebotsprodukten der soziokulturellen Infrastruktur, wie Musikschulen, Volkshochschulen, Bibliotheken und Jugendförderung über die Definition von Mindestmengen (ggf. durch Umgruppierung der Planmengenkategorien) erfolgen kann.

Die Ergebnisse beider Prüfungen sind dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses zu berichten.

Der Senat wird aufgefordert, dem Abgeordnetenhaus über die Umsetzung eines entsprechenden Wertausgleichsmodells ab dem Haushaltsjahr 2011 bis zum 30. September 2010 zu berichten.“

Berlin, den 1. April 2009

Der Vorsitzende des Hauptausschusses

Ralf Wieland