

Moderne Finanzbeziehungen in Berlin

Positionspapier der Berliner Bezirke

INHALTSVERZEICHNIS

Vorbemerkungen	2
1 Ziele der Neuordnung der Finanzbeziehungen	2
1.1 Beschreibung der Ausgangssituation	2
1.2 Grundlegende Forderungen der Bezirke	4
2 Die Bildung des Bezirksplafonds	4
2.1 Veränderung der Plafondbildung und des parlamentarischen Verfahrens	4
2.2 Anpassung der Finanzausstattung an die bezirklichen Leistungen.....	5
3 Globalsummenbestimmung und -verteilung	6
3.1 Wirkungsmechanismen durch produktbezogene Budgetierung	6
3.2 Herstellung von Wettbewerbsgleichheit im Bereich der Immobilien.....	7
3.3 Instrumente der Globalsummenberechnung und -verteilung	7
4 Stärkung der bezirklichen Eigenverantwortung durch Ausgestaltung des Globalsummenprinzips	8
5 Vermögenssicherung durch angemessene Investitionen.....	9
6 Der Personalhaushalt im Model der modernen Finanzbeziehungen.....	9
Resümee.....	9

Vorbemerkungen

Die Evaluierung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land Berlin und seinen Bezirken ist gegenwärtig ein zentrales Thema sowohl in der politischen Debatte als auch der Fachdiskussionen in den verschiedenen Bereichen der Verwaltung. Vor diesem Hintergrund hat sich auf Initiative des Bezirkskongresses unter dem Motto „Berlin braucht seine Bezirke“ im November 2007 eine Arbeitsgruppe „Finanzbeziehungen“ aus politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern unter Hinzuziehung von Führungskräften der bezirklichen Fachebenen gebildet.

Die Arbeitsgruppe war beauftragt, ein abgestimmtes Positionspapier zu erstellen, das die Ziele der Neuordnung der Finanzbeziehungen definiert und gleichzeitig die Grundlage für weitergehende Verhandlungen des Rates der Bürgermeister mit dem Senat bildet. Darüber hinaus beantworten die bezirklichen Einschätzungen und Forderungen das Stellungnahmeersuchen des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses zur Neuausrichtung der Finanzzuweisung an die Bezirke im Februar 2008.

Das Gremium hat sich darauf verständigt, die Arbeitsergebnisse dem Rat der Bürgermeister zur weiteren Beratung und Bearbeitung zu übergeben.

Gegenstand des vorliegenden Positionspapiers sind die Arbeitsergebnisse aus fünf Sitzungen in Form von einzeln abgestimmten Vorschlägen bzw. Forderungen zur Neugestaltung der Finanzbeziehungen, die insbesondere die Aspekte der

- auskömmlichen finanziellen Ausstattung gemessen an den Aufgaben der Bezirke,
- Erhaltung bezirklicher Gestaltungsspielräume zur Berücksichtigung regionaler Besonderheiten,
- Transparenz der Systematik der Finanzzuweisungen sowie
- Qualitätssicherung der Leistungsprozesse

berücksichtigen.

Die Herausforderung für die Bezirke bestand darin, die Entscheidungsfreiheit mit hoher finanzieller Eigenverantwortung im Rahmen des Globalsummenprinzips und die zweckgebundene Finanzmittelzuweisung mit Veranschlagungsleitlinien und Basiskorrekturen gegeneinander abzuwägen und in ein sinnvolles Verhältnis zueinander zu überführen.

Dieses Spannungsfeld ist für die wesentlichen Komponenten der gegenwärtigen Finanzbeziehungen zwischen dem Land Berlin und seinen Bezirken aus verschiedenen Blickrichtungen analysiert worden. Das abgestimmte Meinungsbild der Bezirke zu Notwendigkeiten und Zielrichtungen der Veränderung der Zuweisungssystematik ist mit dem vorliegenden Material in zusammengefasster Form dokumentiert.

1 Ziele der Neuordnung der Finanzbeziehungen

1.1 Beschreibung der Ausgangssituation

Die gegenwärtige Diskussion zur Finanzmittelausstattung wird im Wesentlichen auf zwei Ebenen geführt.

Einerseits ist die Festsetzung des Bezirksplafonds inkl. der Berechnung der Teilplafonds sehr umstritten. Die Bezirke fordern eine aufgabengerechte Finanzmittelausstattung, da die gegenwärtige Verfahrensweise einen konkreten inhaltlichen Bezug zu tatsächlichen Leistungsprozessen und Aufgaben nicht zulässt. Die Diskussion um die Teilplafonds der Globalsummen tangiert zudem sehr stark die Produktbudgetierung, in

der die Grenzen zwischen Personal-, Sach- und steuerbaren Transferausgaben faktisch aufgehoben sind.

Andererseits stößt die Budgetierung, die das Bindeglied zwischen Finanzzuweisung und Aufgabenerfüllung der Bezirke sein sollte, aufgrund von konzeptionellen Lücken, kameralen Eingriffen und letztendlich mangelhafter Planungssicherheit zunehmend auf Ablehnung.

Den Bezirken ist es nahezu unmöglich, aufgrund der Differenz zwischen dem zugewiesenen und dem errechneten Produktsummenbudget den tatsächlichen aufgabenbezogenen Finanzbedarf abzudecken. Dadurch kann sich die Mengen- und Preissteuerung nicht zu einem zentralen Instrument der Finanzmittelzuweisung und der betriebswirtschaftlichen Ressourcensteuerung entwickeln.

Das Grundproblem besteht darin, dass der Bezirksplafond im Ergebnis einer hauptgruppenbezogenen Ausgabenfortschreibung auf Vorschlag der Senatsverwaltung für Finanzen festgesetzt wird und die Budgetierung auf der Basis der Kosten- und Leistungsrechnung lediglich zu einem mehr oder weniger gerechten Instrument der Verteilung eines unabhängig von den Aufgaben der Bezirke gebildeten Finanzvolumens benutzt wird.

Der Wert der Budgetierung besteht nach wie vor in der produktorientierten und ressourcensparenden Finanzmittelbestimmung als Alternative zu kameralen Zuweisungsmodellen. Das Budgetierungsverfahren in seinen Grundzügen wird diesem Anspruch auch aus heutiger Sicht gerecht, da es insbesondere in Zeiten sehr knapper Finanzen und beträchtlicher Haushaltsverschuldung eine betriebswirtschaftlich ausgerichtete sachgerechte Haushaltsplanaufstellung ermöglicht.

Aus dem umfangreichen Erfahrungsschatz der verschiedenen Akteure auf Bezirks- und Landesebene, der sich seit 2001 aufgebaut hat, und der kritischen Bewertung der Wirkungsmechanismen und Instrumentarien sind Stärken und Schwächen der Budgetierung einschließlich der Kosten- und Leistungsrechnung erkennbar, die Ausgangspunkt der Weiterentwicklung zu einem stabilen, zuverlässigen und akzeptierten Instrument der Finanzmittelzuweisung sein sollten.

Zu den Stärken der Finanzmittelzuweisung mittels Budgetierung auf der Basis der Kosten- und Leistungsrechnung gehören u.a. folgende Aspekte:

- Herstellung des "Output"-Bezuges, d.h. der Verbindung zwischen Finanzen und Leistungen der Verwaltung auf der Grundlage des Berliner Produktkataloges
- Transparenz des Ressourcenverbrauchs durch die Kosten- und Leistungsrechnung
- Betriebswirtschaftliche Steuerungsmöglichkeiten und Anreizsysteme durch Wettbewerb und Benchmarking
- Qualifizierung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
- Verbesserung der Vergleichsmöglichkeiten mit Unternehmen des privatwirtschaftlichen Sektors.

Die Vorzüge der Budgetierung unter den gegenwärtigen Bedingungen werden deutlich durch negative Sachverhalte abgeschwächt wie:

- Permanente pauschale Anpassung des Produktsummenbudgets an den Bezirksplafond; mangelnde Transparenz hinsichtlich finanzpolitischer Steuerung und technisch bedingtem Anpassungsbedarf
- Unkalkulierbarkeit der Auswirkungen von haushaltswirtschaftlichen Entscheidungen auf zukünftige Finanzmittelausstattung und damit Verlust von Planungssicherheit

- Überlagerung von kameralen Eingriffen und Budgetierungsgrundsätzen (Veranschlagungsleitlinien, Zweckbindungen, kostenartenbezogene Eingriffe z.B. im Personalbereich oder der baulichen Unterhaltung etc.)
- Ungleiche Bewertung des Ressourcenverbrauchs im Zusammenhang mit Immobilien
- Überdimensionierter Einfluss von kalkulatorischen und weniger steuerbaren Kosten auf das Budgetierungsergebnis
- Lücken in der Umsetzung der ursprünglichen Konzeptionen (z.B. Verrechnungsmietenkonzept, Preisbildung, Budgetierung von Einnahmen, Qualitätssicherung der Produkterstellung)
- Konflikt zwischen budgetierungsrelevanten Kosten, Finanzierungsquellen und unterschiedlichen Zuweisungsmethoden (inhaltliche Überschneidungen von Produktsummenbudget, Abschreibungen, Investitionen, Einnahmen etc.).

1.2 Grundlegende Forderungen der Bezirke

Im Ergebnis der Bewertung der gegenwärtig praktizierten hauptgruppenbezogenen kameralen Fortschreibung des Bezirksplafonds sowie der Stärken- und Schwächenanalyse des Budgetierungsverfahrens besteht das grundlegende Hauptziel der Bezirke zur Neuordnung der Finanzbeziehungen in der Anpassung des Bezirksplafonds an den Finanzbedarf zur Realisierung der politisch und gesetzlich determinierten Aufgaben der Bezirksverwaltungen für die Bürgerinnen und Bürger.

Das zentrale Instrument hierfür ist die „produktorientierte“ Budgetierung auf der Basis der Kosten- und Leistungsrechnung, die von einem Instrument der Plafondaufteilung zu einem Instrument der Plafondbildung weiterzuentwickeln ist.

Mit dieser Zielstellung sind weitere grundsätzliche Forderungen verbunden wie:

- Erhöhung der Transparenz der Berechnung und Verteilung des Bezirksplafonds und der Verlässlichkeit der bezirklichen Globalsummen; klare Definition der Ausgangsgrößen und Fortschreibungssachverhalte.
- Auflösung der Widersprüche, die sich aus der kameralen Einflussnahme z.B. durch die Veranschlagungsleitlinien und Zweckbindungen auf die Verwendung des Produktsummenbudgets ergeben.
- Abschaffung der pauschalen Anpassungen des Produktsummenbudgets an den Bezirksplafond außerhalb der Budgetierung.
- Erhöhung der Planungssicherheit und der bezirklichen Haushaltsverantwortung durch Reduzierung nachträglicher Budget- bzw. Basiskorrekturen auf ein notwendiges Minimum.

2 Die Bildung des Bezirksplafonds

2.1 Veränderung der Plafondbildung und des parlamentarischen Verfahrens

Die Weiterentwicklung der Systematik der Finanzzuweisung im Sinne der genannten Forderungen beinhaltet im Wesentlichen die Herstellung einer nachvollziehbaren Verbindung zwischen dem Bezirksplafond und dem Produktsummenbudget und kommt einer Umkehr der gegenwärtigen Anpassungslogik von Finanzen und bezirklichen Aufgaben gleich.

Der Bezirksplafond muss sich auf der Grundlage der Aufgaben der Bezirksverwaltungen unter Beachtung betriebswirtschaftlicher Erfordernisse, d.h. an einem mittleren Ressourcenverbrauch orientiert, bilden.

Die Aufteilung des Bezirksplafonds erfolgt unter den Bedingungen betriebswirtschaftlicher Anreizwirkungen, ohne dass das Globalsummenprinzip aufgehoben wird.

Diese grundlegende Neuausrichtung der Plafondbildung impliziert eine Veränderung des parlamentarischen Verfahrens im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung. Es ist sehr viel früher politisch zu diskutieren, welche Aufgaben durch die Bezirke wahrgenommen werden sollen, welcher Finanzbedarf damit verbunden ist und welches Haushaltsvolumen dem Land Berlin zur Verfügung steht. Es muss deshalb zu einer deutlichen Verschiebung der zeitlichen Abläufe hin zu einer intensiveren Beratungsmöglichkeit der Bezirkshaushalte im Abgeordnetenhaus, den Bezirksämtern und den Bezirksverordnetenversammlungen kommen. Der Haushaltsgesetzgeber (Abgeordnetenhaus/Hauptausschuss) muss vor Aufstellung der Bezirkshaushaltspäne die Höhe des Bezirksplafonds beschließen. Als Entscheidungsgrundlagen sind ihm sowohl ein Vorschlag des Senates als auch eine Berechnung des Produktsommenbudgets ohne Eingriffe durch die Normierung und andere Preis- und Mengenkorrekturen wie den Medianfaktoren vorzulegen.

Die neue Qualität besteht darin, dass in einem Annäherungsverfahren, d.h. letztendlich über eine Mengen- und Preisfestsetzung mit realem Bezug innerhalb eines zur Verfügung stehenden Finanzvolumens, der Bezirksplafond gebildet wird und in die Globalsummen aufgeteilt werden kann.

Dieses Herangehen sichert Transparenz und Nachvollziehbarkeit in der Plafondberechnung und -verteilung und schafft gleichzeitig bessere Voraussetzungen für eine aufgabenbezogene interne Verteilung der Bezirksbudgets unter Beachtung der bezirklichen Besonderheiten.

In diesem Kontext ist eine zweckgebundene Aufstockung der Bezirksfinanzen durch Sonderprogramme oder Strukturfonds außerhalb der Globalsummen überflüssig, da politische Schwerpunktsetzungen gleichermaßen mit konkreten Aufgaben in Form von Produkten oder Projekten hinterlegt sind und die Zuweisung unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten im Rahmen der Globalsummen erfolgen kann. Sonderfinanzierungen sollten deshalb in die bezirklichen Globalsummen überführt werden, was eine erhebliche Reduzierung von Verwaltungsaufwand zur Folge hätte. Der gegenwärtig zwangsläufig erforderliche Abstimmungs- und Abrechnungsbedarf zwischen den Senatsverwaltungen und den Bezirken würde unter diesen Bedingungen entfallen. Darüber hinaus löst sich durch diese Herangehensweise ein Teil der Normierungserfordernisse auf, der auf die Darstellung von Produktkosten zurückzuführen ist, die bislang nicht aus der Globalsumme finanziert werden.

2.2 Anpassung der Finanzausstattung an die bezirklichen Leistungen

Die finanzpolitische Plafondfestsetzung und die dazu im Widerspruch stehende produktbezogene Budgetierung auf der Basis von Kosten und Mengen, die nicht mit den bezirklichen Globalsummen korrespondieren, führt regelmäßig zu großen Abweichungen zwischen dem errechneten und dem zuzuweisenden Produktsommenbudget. Durch verschiedene Instrumente wie Normierung, Preisanpassung mittels Medianfaktor oder Planmengensteuerungen, die sich in ihren Wirkungen überlagern, wird gegenwärtig der Versuch unternommen, diesen Widerspruch rein rechnerisch und in der Regel ohne inhaltlichen Bezug zu den Leistungsprozessen der Verwaltung auszugleichen.

Das Ergebnis ist eine unübersichtliche Palette von Einzelsachverhalten, die die Verbindung von Produktbudgets und zu realisierenden Aufgaben der Verwaltung endgültig unterbrechen. Eine verständliche sachgerechte und mit betriebswirtschaftlichen Anreizen versehene Dezentralisierung der Globalsummen in den Bezirken ist dadurch nahezu unmöglich geworden.

Aus bezirklicher Sicht ist die Abschaffung der undifferenzierten pauschalen Normierung eine Grundvoraussetzung für einen qualitativen Wandel in der Zuweisungssystematik sowohl vom Land Berlin an die Bezirke als auch innerhalb der Bezirksverwaltungen. Durch eine vollständige Quantifizierung der Normierungssachverhalte und die Beseitigung der verfahrenstechnisch bedingten Ursachen im Vorfeld der Budgetierung ist die Normierung als pauschales Korrekturinstrument entbehrlich. Erst danach ist eine aufgaben- und kostenkritische Debatte in Verbindung mit betriebswirtschaftlichen Erfordernissen im Sinne von „ressourcensparendem“ Verwaltungshandeln im Rahmen von Haushaltsplanung und -durchführung möglich.

In gleicher Weise werden die pauschalen Preisanpassungen für die Mehrzahl der Produkte mittels Medianfaktor und ungerechtfertigte Mengenkorrekturen als Instrument der Absenkung des Produktsummenbudgets durch die Bezirke kritisch gesehen und abgelehnt.

3 Globalsummenbestimmung und -verteilung

3.1 Wirkungsmechanismen durch produktbezogene Budgetierung

Die Angleichung der Berechnungsmethoden zur Bildung des Bezirksplafonds, der Globalsummen und des Produktsummenbudgets löst die Konflikte auf, die sich aus den Anpassungsnotwendigkeiten durch eine unüberschaubare Vielfalt von Einzelmaßnahmen ergeben.

Durch eine Übertragung der produktbezogenen Budgetierung auf die Plafondfestsetzung werden die Möglichkeiten einer zentralen finanzpolitischen Steuerung nicht eingeschränkt, sondern vielmehr transparenter gestaltet. Auf diesem Wege können die betriebswirtschaftlichen Instrumentarien, die mit der Kosten- und Leistungsrechnung zur Verfügung stehen, auf allen Ebenen besser zur Finanzsteuerung eingesetzt werden.

Die Mengen- und Preissteuerungen nehmen unter den Bedingungen der Budgetierung ohne pauschale Absenkungen eine zentrale Position ein. Der Wettbewerb zwischen den Bezirken an den richtigen Stellen - hier sind Bereiche angesprochen, deren Kosten unter betriebswirtschaftlichen Bedingungen steuerbar sind - führt automatisch zu einem ressourcensparenden Verwaltungshandeln. Die Bezirke lehnen auch in diesem Kontext ungerechtfertigte Preis- und Mengenkorrekturen ab (vgl. Punkt 2.2), da sie die Anreizwirkungen aus sparsamem Ressourceneinsatz im Nachgang außer Kraft setzen und die Spielräume zum Ausgleich von bezirklichen Besonderheiten oder Schwerpunktsetzungen in unzulässiger Weise beschränken.

In diesem Zusammenhang ist das Thema der betriebswirtschaftlich steuerbaren Kosten innerhalb der Preisbildung und der Produktbudgetzuweisung von besonderer Bedeutung. In den letzten Jahren sind mit der Ausdehnung der Budgetierung auf immer mehr Leistungsbereiche auch Kosten über Medianpreise insbesondere im Bereich der Transfers budgetiert worden, die real keiner bezirklichen Einflussnahme unterliegen. Dieser Umstand führt gegenwärtig zu Eingriffen der Senatsverwaltung für Finanzen in das zugewiesene Produktsummenbudget in Form von Zweckbindungen bzw. erheblichen Basiskorrekturen. Dieses Vorgehen widerspricht grundsätzlich dem Globalsummenprinzip. Es schränkt in der Folge den bezirklichen Handlungsspielraum angesichts der Normierung erheblich ein und beeinträchtigt gleichzeitig die Planungssicherheit.

Dieser Sachverhalt ist bei der Evaluierung des Budgetierungsverfahrens mit der Zielstellung zu berücksichtigen, die Transfers im Rahmen der Budgetierung sachgerecht, d.h. unter dem Aspekt der bezirklichen Steuerungsmöglichkeit zu behandeln. Die Bezirke fordern eine klare Abgrenzung der Transfers in Abhängigkeit von der betriebswirtschaftlichen Beeinflussbarkeit der Ausgaben und die Herauslösung der durch die

Bezirke nicht betriebswirtschaftlich beeinflussbaren Transfers aus dem Produktsummenbudget.

3.2 Herstellung von Wettbewerbsgleichheit im Bereich der Immobilien

Das Budgetierungsverfahren in der gegenwärtigen Ausgestaltung führt letztendlich zu einer Ungleichbewertung des Ressourcenverbrauchs im Bereich der Immobilien. Die Liegenschaften des Fachvermögens der Bezirke sind nicht mit angemieteten Objekten vergleichbar. Die Kalkulationsgrundlagen für die Mieten entsprechen nicht der Kostenstruktur der bezirklichen Immobilien, die in die Medianbudgetierung eingeht.

Darüber hinaus wirken sich die kalkulatorischen Kosten in Form von Zinsen und Abschreibungen für Gebäude in Anbetracht der eingeschränkten Beeinflussbarkeit und des absoluten Budgetabzuges in unangemessener Weise auf das Budgetierungsergebnis der Bezirke aus. Dies hat bereits zu erheblichen Umverteilungseffekten zwischen den Bezirken geführt und den finanziellen Handlungsspielraum der Bezirke weiter eingeschränkt, was nicht zuletzt auch den bekannten Sanierungsstau des bezirklichen Immobilienbestandes weiter erhöht hat (vgl. auch Punkt 5).

Angesichts dieser Problemlagen ist ein grundsätzliches Umdenken in der Frage der Finanzierung der Infrastrukturkosten erforderlich. Die Bezirke sprechen sich dafür aus, die kalkulatorischen Kosten vom Grundsatz her beizubehalten, jedoch verfahrensseitig eine Gleichbewertung des Ressourcenverbrauchs in der Frage des Wettbewerbs sicherzustellen. Diese Forderung sollte im Rahmen der Budgetierung ihren Ausdruck in gleichen Kostensätzen je Flächeneinheit finden, unabhängig davon, ob es sich um bezirkliche oder angemietete Immobilien handelt.

3.3 Instrumente der Globalsummenberechnung und -verteilung

Die Qualifizierung des Budgetierungsverfahrens setzt die Evaluierung der ihr zugrunde liegenden Instrumentarien voraus. In Auswertung der seit mehr als 10 Jahren vorliegenden Erfahrung aus der Kosten- und Leistungsrechnung sind aus bezirklicher Sicht folgende Veränderungen notwendig, um zu einer soliden Zuweisungssystematik für die bezirklichen Finanzen auf der Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung zu gelangen:

- Der Produktkatalog der Bezirke ist stärker an den Erfordernissen der Kostentransparenz, der Budgetierung und der Steuerungsrelevanz auszurichten, und davon abhängig ist die Produktanzahl deutlich zu reduzieren.

Darüber hinaus sind alle Problemlagen, die z.B. aus ungeeigneten Bezugsgrößen oder Buchungsproblemen resultieren, schnellstmöglich im Rahmen der bestehenden Verfahren aufzulösen, um nachträglichen Korrekturbedarf, der gegenwärtig in der Regel über die pauschalen Anpassungen umgesetzt wird, von vornherein auszuschließen.

- Das Planmengenverfahren bedarf insbesondere im Zusammenhang mit den Transferausgaben und unter Beachtung der Positionierung unter Punkt 3.1 einer Neubetrachtung. Die Finanzierungsrisiken für die Transferprodukte der verschiedenen Hilfearten inkl. der Hilfen zur Erziehung sind aus bezirklicher Sicht so zu verteilen, dass die Senatsverwaltung für Finanzen das Haushaltsrisiko im Zusammenhang mit Planmengenabweichungen trägt, während die Bezirke das Fallkostenrisiko übernehmen. Durch diese klare Trennung erhöht sich sowohl die Planungssicherheit als auch der Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln.

Die mit dem Planmengenverfahren gegenwärtig beabsichtigten Wertausgleichsstrategien zur Sicherung annähernd gleicher Lebensverhältnisse in Berlin und zur Umverteilung von Finanzen zwischen verschiedenen Regionen verlieren ihre Wirkung, wenn kein inhaltlicher Zusammenhang zwischen Bezirksplafond und

Produktsummenbudget besteht. Vor diesem Hintergrund ist das Planmengenverfahren entweder so zu qualifizieren, dass die sozialstrukturellen und finanzpolitischen Ziele mit der Globalsummenermittlung tatsächlich erreicht werden, oder ein alternatives Wertausgleichsmodell zu entwickeln. In einem alternativen Wertausgleichsmodell könnte der notwendige Wertausgleich nicht produktbezogen erfolgen. Über die Höhe und die Verteilung der Wertausgleichssäule würde der Haushaltsgesetzgeber gleichzeitig mit der Festsetzung des Bezirksplafonds entscheiden (2-Säulen-Modell).

- Auch wenn die Einnahmen bereits flächendeckend in der KLR mit allen notwendigen Informationen abgebildet sind, werden sie nicht im Zusammenhang mit der Produktkostenbudgetierung behandelt. Da Einnahmen teilweise zur Deckung von Ausgaben herangezogen werden können, führen sie automatisch zu einem weiteren Korrektursachverhalt, der bislang pauschal - d.h. produktunabhängig - über die Normierung umgesetzt wird. Die Bezirke fordern die Weiterentwicklung des Budgetierungsverfahrens durch eine produktbezogene Berücksichtigung der Einnahmen im Sinne einer Nettofinanzierung der Verwaltungsausgaben.

4 Stärkung der bezirklichen Eigenverantwortung durch Ausgestaltung des Globalsummenprinzips

Die Bezirke sind bereit, eine hohe Eigenverantwortung für die Verausgabung der bereitgestellten finanziellen Ressourcen zur Realisierung der gesetzlich und politisch festgesetzten Aufgaben der Bezirksverwaltungen für die Bürgerinnen und Bürger zu übernehmen.

Das setzt voraus, dass sich die Plafondbildung und die Zumessung der Globalsummen an den Aufgaben der Verwaltungen mit einem betriebswirtschaftlich vertretbaren Ressourcenverbrauch orientieren. In diesem Kontext lehnen die Bezirke Zweckbindungen und Veranschlagungsleitlinien für Bestandteile des Produktsummenbudgets ab, da diese den Handlungsrahmen für fachpolitische Schwerpunktsetzungen und den Ausgleich struktureller Besonderheiten einschränken. Darüber hinaus stehen diese Eingriffe in die Globalsumme im Widerspruch zur Budgetierung auf der Basis von Mengen und Preisen, die auf der Ebene der erweiterten Teilkosten gebildet werden.

Basiskorrekturen sind derzeit Ermessensentscheidungen des Senats und werden als zusätzliches Steuerungsinstrument nachträglich eingesetzt. Mit dem Ziel der Erhöhung der Planungssicherheit sprechen sich die Bezirke dafür aus, dass die Festlegung auf wenige Basiskorrektursachverhalte und deren Berechnungsgrundlagen vor Beginn eines Haushaltsjahres erfolgt. Unabhängig davon vertreten die Bezirke die Auffassung, dass unvorhersehbare Veränderungen der Planungsgrundlagen eine nachträgliche Budgetkorrektur erfordern können, die z.B. im Ergebnis der Nachbudgetierung auf dem Wege der Basiskorrektur umzusetzen sind.

Der Erfolg einer Neuordnung der Finanzbeziehungen ist durch die Haushaltsverschuldung einzelner Bezirke belastet. Die Stärkung der Eigenverantwortung ist unmittelbar von den Handlungsspielräumen innerhalb der Globalsummen abhängig. Die beträchtlichen Konsolidierungslasten im Ergebnis von negativen Haushaltsabschlüssen durch primäre und sekundäre Verschuldung können nur dann getragen werden, wenn wirtschaftliches Handeln im System der Finanzmittelzuweisung an die Bezirke honoriert wird. Die Bezirke fordern die Senatsverwaltung für Finanzen auf, rückblickend die Jahresabschlüsse der Bezirke um diejenigen Sachverhalte zu bereinigen, die nicht durch die Bezirke selbst zu verantworten sind - insbesondere die Nicht-Abfederung der Transferleistungen seit dem Jahr 2002 - und letztlich zu Verschuldungen geführt haben.

5 Vermögenssicherung durch angemessene Investitionen

Die permanente Unterfinanzierung der Bezirkshaushalte führt automatisch zum Wertverlust des Immobilienbestandes der Bezirke, der in dem bekannten Sanierungsstau seinen Niederschlag findet. Unter den jetzigen Bedingungen des Finanzierungsmodells für die bauliche Unterhaltung und die gezielten und pauschalen Investitionen ist das Problem des Vermögensverlustes für das Land Berlin aus der Sicht der Bezirke nicht zu lösen. Deshalb bedarf es einer grundlegenden Veränderung der Finanzierungssystematik zum Erhalt der Nutzungsfähigkeit und auch der Verwertbarkeit des Immobilienbestandes. Die Bezirke sehen eine Chance für den Abbau des Sanierungsstaus in der vollständigen Umwandlung der Gebäudeabschreibungen in bauliche Unterhaltungsbzw. Investitionsmittel.

In diesem Kontext fordern die Bezirke einen anderen, sachgerechten Umgang mit den kalkulatorischen Gebäudekosten und eine dementsprechende Veränderung des Budgetierungsverfahrens. Die bislang als budgetunwirksam klassifizierten Abschreibungen für Gebäude aus der Anlagenbuchhaltung sind den Bezirken vollständig mit dem Produktsummenbudget und/oder in Teilen über deutlich höhere pauschale Investitionen, die bis zur vollständigen Überführung der budgetunwirksamen Gebäudeabschreibungen in die Budgetzuweisung 10 Mio. € je Bezirk nicht unterschreiten sollten, zuzuweisen. Davon unberührt bleiben die weiteren Bestandteile der pauschalen Investitionen. Damit wäre die Basis für den Abbau des Sanierungsstaus und dringend erforderliche Investitionen gegeben. Diese Verfahrensänderung tangiert sowohl die Systematik der kameralen Investitionsplanung und -zuweisung als auch die Kosten- und Leistungsrechnung und Budgetierung selbst, woraus sich ein Anpassungsbedarf zur Vermeidung von Doppelzuweisungen ergibt.

6 Der Personalhaushalt im Modell der modernen Finanzbeziehungen

Der Grundsatz der Medianbudgetierung auf der Basis der betriebswirtschaftlich steuerbaren Kosten hebt die Notwendigkeit einer separaten Betrachtung von Teilplafonds, insbesondere des Teilplafonds für Personal auf. Die rein kameral Herangehensweise widerspricht deutlich der Budgetierungslogik und behindert die Bezirke bei der Suche nach den kostengünstigsten Varianten der Produkterstellung. Hier wird der Widerspruch zwischen zentraler Einflussnahme und betriebswirtschaftlicher Steuerungsnotwendigkeit im Ergebnis der Kosten- und Leistungsrechnung und der Budgetierung in besonderer Weise deutlich.

Die Haushaltsverantwortung der Bezirke, die ihnen mit einer Teilplafondbetrachtung für Personal nicht abgenommen wird, bedarf eines größeren Handlungsspielraumes. Deshalb sprechen sich die Bezirke gegen die Eingriffe der Senatsverwaltung für Finanzen in den Personalhaushalt aus. Die Bezirke fordern das uneingeschränkte Recht, selbst über die Einstellung von externem Personal nach einer angemessenen Frist von vier Wochen der Prüfung des Personalüberhangangebotes des Zentralen Personalmanagements (ZeP) entscheiden zu können.

Außerdem lehnen die Bezirke die Ist-Bezogenheit der Personalplafondierung, die mit negativen Anreizeffekten verbunden ist, ausdrücklich ab. Berechnungen zum Personalplafond sollten lediglich informatischen Charakter tragen und sich auf den Soll-Plafond des Basisjahres beziehen.

Resümee

Eine erfolgreiche Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land Berlin und seinen Bezirken setzt politische und fachliche Rahmenbedingungen voraus, die sowohl den parlamentarischen Raum als auch die Verwaltungen selbst betreffen.

Die scheinbar einfache und leicht verständliche Zuweisungslogik, die durch die Senatsverwaltung für Finanzen als besonderer Wert gegenüber anderen Modellen hervorgehoben wird, ist lediglich unter mathematischen bzw. verfahrenstechnischen Gesichtspunkten zutreffend. Die Vielzahl der sich gegenseitig überlagernden und z.T. auch widersprechenden Eingriffsnotwendigkeiten zeigt, dass das Verfahren in der jetzigen Ausgestaltung für eine unter strukturellen Gesichtspunkten gerechte und an betriebswirtschaftlichen Kriterien orientierte Finanzausstattung der Bezirke nicht geeignet ist.

Das Ergebnis der gegenwärtig praktizierten Zuweisungssystematik ist ein Verfehlen der ursprünglichen Ziele, die mit der Einführung der betriebswirtschaftlichen Reformelemente in den 90er Jahren erreicht werden sollten.

Das den Bezirken zur Verfügung stehende Finanzvolumen ist in vielen Bereichen zur Erfüllung der vorgegebenen Aufgaben nicht auskömmlich, die Planungssicherheit ist nicht in ausreichendem Maße gegeben und das Risiko der Haushaltsverschuldung ist systemimmanent. Die dezentrale Haushaltsplanung ist auf der Grundlage der bezirksindividuellen Budgetinformationen, die mit der Übergabe der Globalsummenbeträge zur Verfügung gestellt werden und keinen realen Bezug zur Globalsumme aufweisen, extrem erschwert.

Ein wichtiger Schritt zur Neuordnung der Finanzbeziehungen ist daher die Veränderung des parlamentarischen Verfahrens durch den Haushaltsgesetzgeber, in dem der Zeitpunkt der Anhörung der Bezirke zur Höhe und zur Struktur des Bezirksplafonds vorgezogen wird. Dem muss eine inhaltliche Neustrukturierung der bezirklichen Globalsummen sowie eine deutliche Qualifizierung der Kosten- und Leistungsrechnung und des Budgetierungsverfahrens voraus gehen.

Dieser Zielstellung folgend, sind zusammengefasst die nachfolgenden wesentlichen Positionen zwischen den Bezirken und dem Land Berlin zu verhandeln:

- Die Berechnung des Bezirksplafonds und der bezirklichen Globalsummen folgt der Grundidee „Menge * Preis“ für die definierten Leistungen der Verwaltungen und ist frühzeitig im parlamentarischen Verfahren zu beraten.
- Sonderprogramme sind in die bezirklichen Globalsummen zu überführen.
- Eingriffe in die Globalsummen durch Normierung, nicht notwendige Preis- und Mengenkorekturen und kamerale Veranschlagungsleitlinien bzw. Zweckbindungen sind abzuschaffen.
- Die verschiedenen Transferausgaben sind unter dem Aspekt der betriebswirtschaftlichen Beeinflussbarkeit klar voneinander abzugrenzen. Nicht durch die Bezirke betriebswirtschaftlich beeinflussbare Transfers sind aus dem Produktsummenbudget herauszulösen.
- Die Haushaltsrisiken für die betriebswirtschaftlich beeinflussbaren Transferleistungen aller Hilfearten sind so zu verteilen, dass die Senatsverwaltung für Finanzen grundsätzlich das Haushaltsrisiko aus der Planmengenabweichung trägt und die Bezirke die Risiken der Fallkostenentwicklung übernehmen.
- Die Basiskorrektursachverhalte sind auf ein notwendiges Mindestmaß zu reduzieren und in der Regel vor Beginn eines Haushaltsjahres festzulegen.
- Im Bereich der Immobilien ist der Ressourcenverbrauch unabhängig von der Eigentümersituation über Durchschnittskostensätze je Flächeneinheit gleich zu bewerten.
- Die Investitionszuweisungen sind in Anlehnung an die Abschreibungen der Gebäude des bezirklichen Fachvermögens deutlich anzuheben. Bis zur vollständigen Überführung der budgetunwirksamen Gebäudeabschreibungen in die Bud-

getzuweisung sollten im Bereich der pauschalen Zuweisung durchschnittlich 10 Mio. € je Bezirk nicht unterschritten werden.

- Die Bezirke entscheiden eigenständig im Rahmen ihrer Haushaltsverantwortung über die Einstellung von externem Personal nach vorheriger Prüfung des Personalüberhangangebotes des Zentralen Personalmanagements.
- Die Jahresabschlüsse der Bezirke sind rückblickend um diejenigen Sachverhalte zu bereinigen, die nicht durch die Bezirke selbst zu verantworten sind.
- Das Planmengenverfahren ist entweder so zu qualifizieren, dass die sozialstrukturellen und finanzpolitischen Ziele mit der Bestimmung des Produktsummenbudgets erreicht werden, oder es ist ein alternatives Wertausgleichsmodell zu entwickeln.
- Bei der Ermittlung der bezirklichen Globalsummen ist von einer Bruttozuweisung zu einer Nettofinanzierung der Verwaltungsausgaben durch die produktbezogene Einbindung der Einnahmen in die Budgetierungssystematik überzugehen.

Die Forderungen zur Veränderung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land Berlin und seinen Bezirken sind das Ergebnis einer intensiven politischen und fachlichen Diskussion zu den Eckpfeilern und relevanten Einzelfragen der Zuweisungssystematik. Damit sind die Verbesserungspotentiale gleichwohl nicht ausgeschöpft. Die Auseinandersetzung sowohl zu Grundsatzfragen z.B. der Beteiligung der Bezirke an Steuereinnahmen des Landes, als auch zu problembehafteten Detailspekten und Ergebnissen der anderen Arbeitsgruppen des Bezirkskongresses ist im Hinblick auf innovative Lösungsansätze fortzuführen.

Ein besonderer Wert besteht in dem umfangreichen Erfahrungsschatz und den sehr speziellen Fachkompetenzen, die sich seit Einführung der betriebswirtschaftlichen Reformelemente in der Berliner Verwaltung entwickeln konnten.