

Finanzzuweisung an die Bezirke zukunftsfähig gestalten

Kristine Jaath/Jana Borkamp

80 Prozent der Berliner kommunalen Dienstleistungen werden von den Bezirken erbracht. Dabei agieren sie nicht als anonyme Verwaltungsapparate, sondern sind direkte Ansprechpartner*innen und Akteur*innen bei vielen im unmittelbaren Wohn- und Lebensumfeld auftretenden Belangen der Bürger*innen. Die Bezirke sind zuständig für den Erhalt, die Pflege und Entwicklung der technischen und sozialen Infrastruktur, der Kultur-, Bildungs- und Weiterbildungseinrichtungen, der Prävention in gesundheitlichen und sozialen Fragen, der Ausreichung gesetzlich vorgeschriebener Leistungen und vieles mehr.

Die zwölf Berliner Bezirke, deren Einwohnerzahl jeweils der einer deutschen Großstadt entspricht, sind verantwortlich für die Sicherung und den Ausbau des Gemeinwohls direkt vor der Haustür. Die dezentrale, bürger*innenahe Ausrichtung der bezirklichen Angebote erlaubt ein vergleichsweise flexibles Reagieren auf die Bedarfe der Bevölkerung. Stadtteil- und Sozialraumorientierung haben sich vielfach bewährt. Gerade mit Blick auf Berlin als schnell wachsende Metropole muss die bezirkliche Autonomie – mit einer klaren Aufgabenverteilung zwischen Senat und Bezirken – deshalb dringend erhalten bleiben.

Mittlerweile ist jedoch eine nahezu gegenteilige Situation eingetreten. Wegen notorisch zu knapp bemessener Mittelausstattung kann eine nach dem Gesetz und dem Auftrag der Gemeinwohlsicherung angemessene Versorgung durch die Bezirke immer weniger gewährleistet werden. Die Bezirke sind seit Jahren strukturell unterfinanziert und leben von ihrer Substanz.

- Bereits 2009 haben die Bezirke einen zusätzlichen Bedarf von 100 Mio. Euro ermittelt. Nur zwei Bezirke erwarten 2014 einen positiven Jahresabschluss: die beiden Konsolidierungsbezirke Pankow und Mitte, die nichtsdestotrotz, ebenso wie der Konsolidierungsbezirk Marzahn-Hellersdorf, weiterhin auf einem hohen Schuldenberg sitzen und für die mehr oder weniger kontinuierlich eine Haushaltssperre gilt. Seit September 2014 stehen außerdem Steglitz-Zehlendorf, Friedrichshain-Kreuzberg und Charlottenburg-Wilmersdorf unter vorläufiger Haushaltswirtschaft.

Wir brauchen deshalb ein Budgetierungsmodell, das den Bezirken ermöglicht, ihren gesetzlichen Aufgaben nachzukommen und darüber hinaus Gestaltungsspielräume und politische Schwerpunktsetzungen unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten zulässt.

Wir fordern eine Haushaltspolitik, die nicht Abermilliarden in einem desaströsen Flughafenbau oder einer aufgeblasenen Olympiabewerbung versenkt, sondern die Prioritäten bei einer der wichtigsten Ressource setzt, mit der die Metropole Berlin aufwarten kann: ihren Einwohnern, den Bezirken und ihren Verwaltungen.

Plafondbildung statt Plafondaufteilung

Wir wollen, dass die Finanzierung der Bezirkshaushalte ihren kommunalen Aufgaben und Dienstleistungen entsprechend sichergestellt und auskömmlich ausgestattet wird. Eine aufgabengerechte Finanzmittelausstattung darf sich nicht nach dem größten bezirklichen Kürzungspotenzial richten, sondern muss sich an der kommunalpolitischen Aufgabenbestimmung orientieren, die unter Beachtung betriebswirtschaftlicher Erfordernisse von den Bezirken im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) angemeldet wird. Entsprechend ist der Bezirksplafonds an den aufgabenbezogenen Finanzbedarf der Bezirke anzupassen – und nicht umgekehrt!

Ziel der Budgetierung ist eine produktorientierte, outputorientierte, ressourcensparende Finanzmittelbestimmung als Alternative zum kamerale Zuweisungsmodell. Dieses Ziel wird konterkariert, wenn zwischen dem von den Bezirken errechneten und dem durch die SenFin zugewiesenen Produktsummenbudget eine wesentliche Lücke klafft. Für 2015 bspw. beläuft sich das unnormierte Produktsummenbudget der Bezirke auf 5.259.600.000 Euro, der politisch festgesetzte Bezirksplafond dagegen auf 5.105.100.000 Euro. Die Differenz beider Summen von über 154 Mio. Euro sind der Fehlbetrag der Bezirke im Jahr 2015 und mithin ihre Schulden von morgen. Für ein dem aufgabenbezogenen Finanzbedarf entsprechendes, realistisches

Zumessungsmodell muss das System der finanzpolitischen Plafondfestsetzung deshalb zu einem System der Plafondbildung auf Basis der KLR umgearbeitet werden.

Qualifizierung der Normierungstatbestände

Im aktuellen Verfahren wird der Bezirksplafond auf Vorschlag der SenFin festgesetzt. Anschließend erfolgt eine mehr oder weniger pauschale Normierung des Produktsummenbudgets, d.i. seine mittels verschiedener Normierungstatbestände vollzogene Absenkung auf den kameral festgesetzten Bezirksplafond. Was nicht passt, wird also passend gemacht.

Die Zuweisungsbeträge werden um die seit Jahren steigende Einnahmenvorgabe abgesenkt. Das darf nicht sein. Ebenso gehört das Erschließen von Drittmitteln, das einen hohen Ressourceneinsatz erfordert, belohnt und nicht durch die konstante Erhöhung der Einnahmenvorgaben bestraft! Die Verwendung von Mitteln aus dem vertikalen Wertausgleich darf nicht länger in Abzug gebracht werden, sie dient dem verfassungsmäßigen Auftrag zur Herstellung gleicher Lebensverhältnisse in den Bezirken.

Die Budgetierung muss in Zukunft wieder eng an die KLR im reinen Sinne ohne Sonderrechnungen angelehnt werden. Sonst ist eine strategische Steuerung unmöglich und die KLR obsolet.

Verbindliche qualitätsorientierte (Mindest)Standards für die bezirklichen Dienstleistungen?

Welche Aufgaben und Leistungen, gesetzliche wie freiwillige, können und sollen die Bezirke auf welchem Niveau zu welchem Preis erbringen? In Zusammenarbeit zwischen Land und Bezirken muss diese Frage endlich verbindlich beantwortet werden. Für jedes Produkt muss ein qualitätsorientierter Ausstattungs-, Leistungs- und Personal(mindest)standard definiert und ausfinanziert werden, der nicht unterschritten werden darf und mit dem eine Qualitätskontrolle einhergeht. Die Vergleichbarkeit der einzelnen kommunalen Dienstleistungen im Rahmen der KLR als Instrument der Wirtschaftlichkeitskontrolle und Darstellung des bezirklichen Ressourcenverbrauchs bleibt so erhalten. Gleichzeitig wird aber die dem produktorientierten Bezirkevergleich innewohnende Negativlogik gestoppt. Indem eine qualitätsdefinierte Preisuntergrenze eingezogen wird, kann die KLR nicht länger als wettbewerbsgetragener Preisbrecher nach unten fungieren. Wenigstens eine notwendige Mindestausstattung kann rechnerisch so nicht mehr unterlaufen werden. Qualitätsdefinierte untere Preisgrenzen für die Produkte würden in diesem Fall allerdings politisch festgesetzt und in steten Zyklen aktualisiert werden müssen. Ob dies erstrebenswert ist, ist die Frage. Um den Negativwettbewerb der Bezirke über die KLR zu beenden, wäre alternativ die Abschaffung des Medianfaktors zu diskutieren.

- Gemäß unserem grünen AH-Antrag „Bezirksfinanzen auf eine solide Basis stellen“ (Drucksache 16/2130 vom 11.02.2009) sollen für jedes Produkt qualitative und quantitative Zielstandards definiert werden. Der Entwurf dieser Definitionen läge bei der Geschäftsstelle Produkte beim Bezirksamt Pankow, anschließend würde eine Befassung im Rat der Bürgermeister folgen, danach die Beschlussfassung durch die zuständigen Fachausschüsse im Abgeordnetenhaus.
Vorteil: Die Verantwortung für Mindestvorgaben würde der Finanzverwaltung entzogen und ins Abgeordnetenhaus in die jeweiligen Fachausschüsse verlagert. Mehr Demokratie, mehr Transparenz, mehr Debatte um die Mittelzuweisung wären erwünschte Folgen.
Nachteil: Die Verantwortung für Mindestvorgaben würde ins Abgeordnetenhaus in die jeweiligen Fachausschüsse verlagert. Die Frage, wie viele Fachabgeordnete die bezirkliche KLR und Budgetierung durchdringen, ganz außen vor gelassen – das Ziel einer Reform der bezirklichen Finanzausweisung muss ein Mehr an Beteiligung der Bezirke und ihrer Ressort- und Fachverantwortlichen an der Ausgestaltung der verbindlichen Standards sein, nicht ein Weniger.

Planmengen den realen Erfordernissen anpassen

Planmengenberechnungen dürfen nicht länger auf Basis des Zensus von 2011 erfolgen und fortgeschrieben werden. Berlin ist seitdem um über 140.000 Einwohner*innen gewachsen. Die Planmengen müssen der Realität angepasst und mit Bezug auf die aktuelle Einwohner*innenzahl gerechnet werden. Das Planmengenverfahren ist außerdem so zu qualifizieren, dass der Wertausgleich zur Sicherung des verfassungsmäßigen Auftrags von annähernd gleichen Lebensverhältnissen in Berlin noch eine Wirkung entfalten kann. Die horizontale Umverteilung von Finanzen zwischen den Bezirken ist wirkungslos, wenn kein inhaltlicher Zusammenhang zwischen Bezirksplafond und Produktsummenbudget besteht (s.o.).

Gemessen an dem Bezirksplafond von mehr als 5 Mrd. Euro/Jahr ist der vertikale Finanzausgleich

von aktuell 6,9 Mio. Euro irrelevant und muss, um sich der Idee des Verfassungsauftrags annähern zu können, mindestens verdoppelt werden.

Die Entlastung Berlins durch den Bund bei Bafög und Sozialleistungen muss zumindest anteilig an die Bezirke weitergereicht werden.

Keine Eingriffe in die Globalsummen durch die SenFin

Die im jetzigen System der Finanzaufweisungen vollzogene Praxis der SenFin, durch kamera-listische Interventionen, Normierungen, Vorgaben, Zweckbindungen und Veranschlagungsleitlinien in die Bezirkshaushalte und deren Planung einzugreifen, muss beendet werden. Infolge dieser ständigen systemwidrigen Eingriffe sind die Bezirke außer Stand gesetzt, noch verlässlich planen und steuern zu können.

Eine Kappung von Produktpreisen sowie sämtliche Verfahrensvorgaben sollen deshalb künftig nur noch auf der Grundlage qualitativer oder quantitativer Veränderungen von (Mindest)Standards – im Anschluss an eine breite parlamentarische Erörterung – zulässig sein. Sonderfinanzierungen sollen in die bezirklichen Globalsummen überführt werden. Investive Sonderprogramme, wie sie insbesondere im Stadtplanungs- und Baubereich aufgelegt werden, sollen in die Investitionsmittel der Bezirke eingehen. Im Gegenzug legen die Bezirke Senat und Abgeordnetenhaus ein standardisiertes Controlling für diese Bereiche vor.

Wer bestellt bezahlt

Senat und Abgeordnetenhaus weisen den Bezirken gerne neue Aufgaben zu, ohne die entsprechenden Finanz- und Personalmittel beizugeben (siehe z.B. Ferienwohnungen). Faktisch kommt das einer Etatkürzung der bezirklichen Haushalte gleich. Hilfreich hierbei könnte für das Abgeordnetenhaus die Vorlage einer Gesetzesfolgenkostenabschätzung sein.

Zusätzliche neue Aufgaben der Bezirke müssen den Anforderungen gemäß personell und finanziell auskömmlich untersetzt werden. Das selbe gilt für berlinweite Aufgaben, die ein Bezirk für das gesamte Land verantwortlich übernimmt. Im Zweifelsfall müssen die notwendigen Mittel im Rahmen einer gesamtberliner Wirtschaftlichkeit aus den Einzelplänen der zuständigen Senatsverwaltungen umgeschichtet werden.

Kulturelle Bildung zur Pflichtaufgabe machen

Die Summe aller freiwilligen Leistungen – von Park- und Grünflächenpflege über Volkshochschule und Bibliotheken bis hin zu Jugend- und Senior*innenfreizeitstätten beträgt in den Bezirkshaushalten keine sieben Prozent des Gesamtetats. Dem gegenüber steht die immense Bedeutung der bezirklichen Leistungen, die nicht gesetzlich zwingend erbracht werden müssen, für die gesamt-städtische Kultur, die soziale Stadtentwicklung, das Miteinander und den sozialen Zusammenhalt. Als freiwillige Leistungen sind insbesondere die bezirklichen Institutionen der kulturellen Bildung und Weiterbildung wie Volkshochschulen, öffentliche Bibliotheken, Musikschulen, kommunale Museen und Galerien von Einsparmaßnahmen betroffen. Haushaltssperren und Personal-kürzungsvorgaben führen sie mittlerweile an den Rand der Existenzfähigkeit.

Um ihr Weiterbestehen in der notwendigen bezirklichen Vielfalt abzusichern, ist eine Möglichkeit, kulturelle Bildung und Weiterbildung in Berlin zu einer Pflichtaufgabe zu machen. Alternativ wäre folgender Vorschlag zu diskutieren: Ein bestimmter Prozentsatz, z.B. drei Prozent, des Gesamt-etats, ist dem Kultur- und Weiterbildungsbereich vorbehalten. Steigt der Gesamtetat, steigt auch der Kulturhaushalt. Ein dritte Möglichkeit wäre, einwohnerbezogene Kennzahlen als Benchmark zu entwickeln, um eine stabile Finanzierung zu erreichen (z.B. 100 € je Einwohner + Inflationsrate).