

Stellungnahme des Rats der Bürgermeister zum Bezirksplafond für den Doppelhaushalt 2012/2013

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat mit Schreiben vom 24. März 2011 den Bezirksplafond für die Haushaltsjahre 2012 und 2013 übermittelt. Das Übersendungsschreiben endet mit dem Hinweis, „dass die Ausgaben der Bezirke – auch jenseits der Transferausgaben – im Rahmen der haushaltsmäßigen Möglichkeiten angemessen und auskömmlich finanziert sind“.

Der Rat der Bürgermeister weiß um die Konsolidierungsnotwendigkeiten im Land Berlin. Doch auch unter Anerkennung der haushaltspolitischen Gesamtlage muss das Ziel verfolgt werden, mit dem Bezirksplafond 2012/2013 zumindest die Aufgabenerfüllung auf dem Kosten- und Leistungsniveau 2010 sicherzustellen. Diese Position wurde bisher auch vom Finanzsenator gegenüber den Finanzstadträten der Bezirke vertreten. Somit muss sich die Berechnung des Bezirksplafonds daran messen lassen. Im Ergebnis der Analyse der Plafondinformationen wird dieser Anspruch nicht erfüllt. Im Gegenteil, es ist eine erhebliche Unterdeckung insbesondere bei der Bemessung des Personalplafonds und des unzureichend fortgeschriebenen Teilplafonds sonstige Sachausgaben (A-Teil) festzustellen.

Der Rat der Bürgermeister fordert daher eine finanzielle Nachbesserung in Höhe von 111,7 Mio. €, die sich zusammensetzen aus 12,8 Mio. € für den Transferausgabenplafond, 51,8 Mio. € für den Teilplafond sonstige Sachausgaben und 47,1 Mio. € für den Personalplafond. Aus Anlass der Haushaltsplanaufstellung 2012/2013 erneuert der Rat der Bürgermeister zudem seine Forderung, dass die Bezirke die Ermächtigung zur eigenständigen Bewirtschaftung ihrer Personalhaushalte erhalten.

Hinweise zu den Teilplafonds

1. Transferausgabenplafond

Die Bezirke sind sich der Verpflichtungen des Landes Berlin aus dem Konsolidierungsgesetz bewusst. Der Senat hat daraus als erste Konsequenz eine realistische Zumessung für die Transferausgaben abgeleitet. Von geringfügigen Ausnahmen abgesehen handelt es sich bei den gesamten Transferausgaben um Pflichtausgaben, die die Bezirke kaum beeinflussen können. Aus diesem Grunde wird die Haushaltsplanung der Bezirke regelmäßig durch Veranschlagungsvorgaben z.B. in Form von Teilbudgets unterstützt. Die SenFin erwartet für 2012 bei den Transferausgaben gegenüber den Ist-Ausgaben 2010 einen Anstieg um 5,31 %.

Bestandteil der Berechnung des Bezirksplafonds im Teilplafond Transfer ist aber auch weiterhin die Deckelung im Bereich ehemaliges A06 bei **30,5 Mio €**. Im Ist 2010 haben die Bezirke jedoch **43,3 Mio €** ausgegeben. Diese Deckelung stellt eine gezielte Unterfinanzierung der Förderung freier Träger dar, die aus Gründen der notwendigen Versorgungsdichte und der in 2010 und 2011 vorgenommenen Übertragung weiterer Einrichtungen an Freie Träger vor allem auch wegen fehlenden eigenen Personals nicht akzeptabel ist und daher ausgeglichen werden muss.

2. Teilplafond sonst. Sachausgaben (A-Teil)

Bei der Bildung des Teilplafonds für die sonst. Sachausgaben des A-Teils weicht der Senat von seiner seit mehr als 10 Jahren verfolgten Linie, den einmal gebildeten Plafond fortzuschreiben und nicht der tatsächlichen Entwicklung der notwendigen Ausgaben Rechnung zu tragen, nicht ab. Im Plafond 2012 werden **391,7 Mio. €** zugemessen. Die Bezirke haben in den Ausgabefeldern A 01 – A09 im Jahre 2010 insgesamt **538,7 Mio. €** (ohne die zusätzlichen Mittel für das Schlaglochprogramm) ausgegeben.

Die Bezirke sind bei den Ausgabefeldern A 01 – A 03 an die Leitlinien gebunden. Hierfür sind für 2012 insgesamt 171,9 Mio. € zu veranschlagen.

	Ausgabefeld	Mio. €
Leitlinien	A 01 - Lehr- & Lernmittel	33,6
	A 02 - Hochbau	106,2
	A 03 - Tiefbau	32,1
	Summe Leitlinie	171,9
Ist 2010	A 07 - Beköstigung	24,5
	A 08 - Bewirtschaftung	222,6
	A 04 - Grün	25,0
	A 05 - Beschaffungen	16,0
	A 09 - Verwaltungsausgaben	75,0
	A-Teil Bedarf gesamt	535,0

Allein durch die Leitlinien sind bereits 44 % des Teilplafonds gebunden. Hinzu kommen die vertraglich gebundenen Ausgaben für die Beköstigung in den Schulen, die weitere 6% binden. Die darüber hinaus insgesamt aufgewendeten Ausgaben in Höhe von 222,6 Mio. € für die Bewirtschaftung der Gebäude, die für sich genommen den Teilplafond bereits zu 57 % auslasten, können aus der Zumessung nur noch zum Teil bedient werden. Dagegen werden für Grünflächenunterhaltung, Beschaffungen und Verwaltungsausgaben mit einem Ausgabenvolumen von 116 Mio. € keinerlei Haushaltsmittel über den Plafond zugemessen.

Die Gegenüberstellung des sich aus den Leitlinien und dem Ist 2010 ergebenden Bedarfs zur Plafondzumessung ergibt eine Deckungslücke in Höhe von rd. 144 Mio. €, die durch folgende theoretische Maßnahmen geschlossen werden könnte.

a.) Zusätzliche Einnahmen

Die Bezirke haben aus Vermietung und der Beteiligung an Grundstücksverkaufserlösen im Jahre 2010 insgesamt 72,5 Mio. € eingenommen. Sechs Bezirke mit Parkraumbewirtschaftung haben darüber hinaus 5,4 Mio. € Einnahmen erzielt. Die Senatsverwaltung für Finanzen geht in ihrem Zuweisungsschreiben vom 15. April 2011 davon aus, dass die Bezirke eigene Einnahmen (ohne Zweckbindungen) in Höhe von 85,3 Mio. € erzielen können.

Angesichts dessen, dass die in 2010 im Einnahmefeld E 03 über die Vorgabe hinausgehenden Einnahmen in Höhe von 17 Mio. € auf einmaligen Erschließungsbeiträgen beruhten und damit nicht mehr anfallen werden, erscheint es mehr als fraglich, dass die zu 2012 deutlich erhöhte Einnahmenvorgabe tatsächlich erzielt werden

kann. Aber zur Vermeidung unnötiger Diskussionen über Marginalien sollte dieser Betrag zugrunde gelegt werden.

b.) Einsparungen

Die leitliniengebundenen Ausgabenfelder A 01 – A 03 dürfen für Einsparungen nicht herangezogen werden. Das Gleiche scheidet auch für A 07 – Beköstigung aus.

Der mit Abstand größte Ausgabenposten bei den sonstigen Sachausgaben ist das Ausgabenfeld A 08 – Bewirtschaftung. Die Bezirke nutzen alle Möglichkeiten, sich von nicht betriebsnotwendigen Fachdienstgebäuden zu trennen. Wie die Senatsverwaltung für Finanzen in ihrem Plafondschreiben bestätigt, hat sich der wertmäßige Gebäudebestand der Bezirke deutlich verringert. Auf die kalkulatorischen Kosten wirkt sich die Reduzierung des Gebäudebestandes mit mind. - 22 Mio. € aus. Die Senatsverwaltung für Finanzen führt aber weiter aus, dass diese Veränderungen für die Bezirke jedoch insgesamt haushaltsneutral sind, d.h. sie profitieren davon nicht. Ca. 80 % der Ausgaben für die Bewirtschaftung entfallen auf die Energielieferungen, die Rahmenverträge hierfür schließt der Senat mit den Energieunternehmen. Trotz nicht unerheblicher Reduzierung des Gebäudebestandes und ungeachtet von energetischen Sanierungsmaßnahmen sind die Ausgaben der Bezirke im Ausgabenfeld A 08 von 219 Mio. € im Jahre 2008 auf 222 Mio. € im Jahre 2010 gestiegen. Dies heißt, dass die gegensteuernden Maßnahmen der Bezirke noch nicht mal zum Ausgleich der durch Energiepreisteigerungen bedingten Mehrausgaben ausreichen. Die Plafonderhöhung um 0,5 % als Ausgleich für derartige Preisteigerungen ist nicht auskömmlich, vielmehr ist von Kostensteigerungen von mindestens 6 % auszugehen, die einen entsprechenden Mehrbedarf begründen. Daraus folgt, dass Einsparungen bei den Bewirtschaftungsausgaben realistisch nicht realisierbar sind.

Gleiches gilt auch bei den Ausgabenfeldern A 05 (Beschaffungen) und A 09 (Verwaltungsausgaben). 75 % der Arbeitsplätze in den Bezirksverwaltungen sind mit PC ausgestattet und vernetzt. Die IT-Technik ist anfällig, veraltet und muss regelmäßig ausgetauscht werden. Arbeiten mit landesweit eingesetzten Fachverfahren erfordern funktionsfähige IT-Arbeitsplätze. Softwarelizenzen müssen bezahlt werden. Außendienstmitarbeiter können ihre Aufgaben nur mit funktionstüchtigen MDE verrichten. Die IT-bedingten Ausgaben belasten die Ansätze und nicht die Ausgaben für Büromöbel, Bleistifte und Briefporto.

c.) Plafondumschichtungen

Nach dem Globalsummenprinzip können die Bezirke, soweit nicht anderweitige Vorgaben bestehen, über die Verwendung der zugewiesenen Haushaltsmittel selbst entscheiden. Zugelassen hat das Parlament u.a., dass 20 % der pauschalen Investitionssumme für die Bauunterhaltung eingesetzt werden können. Bei voller Ausschöpfung dieser Option könnten 20 Mio. € anderweitig verwendet werden.

Die Umschichtung von investiven Mitteln in die Bauunterhaltung mag im Einzelfall durchaus sachgerecht sein. Wenn sie aber – wie die Senatsverwaltung für Finanzen es vorschlägt – dazu genutzt werden soll, einen Ausgleich für nicht bewilligte Sachmittel zu schaffen, wäre dies ein klarer Verstoß gegen Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit. Der Senat stellt einerseits investive Mittel zur Verfügung, um damit der Verfassung zu genügen, auf der anderen Seite fordert er die Bezirke indirekt auf, diese Mittel für den ursprünglichen Zweck zumindest nicht in voller Höhe zu verwenden. Anschließend wird dem Parlament gegenüber argumentiert, die Bezirke hätten

die anderweitige Verwendung beschlossen. Wenn der Senat der Auffassung ist, dass 20 % der investiven Mittel für Bauunterhaltung eingesetzt werden sollen, müsste der Ausgabenplafond ggf. zu Lasten der Investitionen um 20 Mio. € aufgestockt werden.

Umschichtungen aus dem Transferausgabenplafond sind wegen der weitgehenden Bindung der Ausgaben durch Teillbudgets kaum möglich.

Zusammenfassung für den A-Teil

Die Bezirke können einen Teil der Deckungslücke im A-Teil durch folgende Maßnahmen ausgleichen:

	Mio. €
Deckungslücke	- 144,0
Einnahmen	85,3
Vertikaler Finanzausgleich	6,9
Summe	92,2
Verbleibende Deckungslücke	- 51,8

3. Personalplafond

Die plafondrelevanten Personalausgaben der Bezirke beliefen sich 2010 auf 916,6 Mio €. Die Senatsverwaltung für Finanzen stellt als Teilplafond 920,9 Mio € zur Verfügung. Das entspricht einem Aufwuchs von 4,3 Mio. €.

Die Bezirke müssen jedoch nach der Berechnung der Senatsverwaltung für Finanzen im Jahre 2012 für Besoldungs- und Tarifanpassungen sowie Aufwüchsen bei den Beihilfen Mehrausgaben in Höhe von 50 Mio. € im Vergleich zu 2010 tätigen. Zusätzlich werden weitere 1,4 Mio. € für Ausbildung abgeschottet.

Tatsächlich müssen demzufolge allein in 2012 47,1 Mio. € eingespart werden. Zum Haushaltsjahr 2013 soll der Personalplafond um weitere 17,7 Mio. € effektiv reduziert werden. Umgerechnet in VZÄ stehen den Bezirken am Ende des Jahres 2013 damit ca. 1.600 Stellen weniger zur Verfügung.

Die Senatsverwaltung für Finanzen verweist – wie in den vergangenen Jahren – darauf, dass sich diese Einsparungen durch altersbedingte Fluktuation und den schmalen Einstellungskorridor quasi automatisch und zwangsläufig ergeben. Dies ist so unrealistisch wie auch das Argument befremdlich ist, die Bezirke hätten den Personalplafond in den vergangenen Jahren ohnehin nicht ausgeschöpft, sondern diesen für andere Zwecke verwendet. Vielmehr ist die Entwicklung der tatsächlichen Personalausgaben auf den äußerst schmalen Einstellungskorridor, die sehr langwierigen Stellenbesetzungsverfahren (Stellenpool, Ausnahmegenehmigungen durch die Senatsverwaltung für Finanzen), aber auch die zunehmenden Probleme, für einzelne Berufszweige überhaupt geeignete Bewerber zu finden, sowie auf Konsolidierungszwänge zurückzuführen. Die Möglichkeit eines dauerhaften Verzichts kann insoweit hieraus nicht abgeleitet werden.

Der Senat hat im Übrigen selbst erkannt, dass zusätzliche Aufgaben auf die Bezirke zukommen. Die Aufstockung des Transferausgabenplafonds begründet er ausschließlich mit Fallzahlensteigerungen etwa bei den Eingliederungshilfen, der Hilfe

zur Pflege, den Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten und der Grundversicherung im Alter. Prognostiziert wird ein Anstieg der Ausgaben allein für 2012 um ca. 200 Mio. €. Diese Ausgabensteigerung soll offensichtlich durch drastische Absenkung der Personalausgaben kompensiert werden. Die Frage ist nur, wer den höheren Verwaltungsaufwand für die Fallzahlensteigerung leisten soll. Ohne Ressourceneinsatz werden bei den Transferausgaben zudem auch keine Steuerungserfolge zu erzielen sein. Es ist kontraproduktiv, den Transferausgabenanstieg durch Einsparung bei den Personalressourcen ausgleichen zu wollen, weil dies zwangsläufig zur weiteren Steigerungen der Sozialausgaben führen muss

Wenn aber der Senat der tatsächlich Auffassung ist, die Bezirke könnten auf weitere 1.600 Beschäftigte verzichten, sollte er seine derart hohe Erwartungshaltung auch mit aufgabenkritischen Hinweisen, d.h. mit Vorgaben verbinden, welche Aufgaben die Bezirke angesichts der Personalentwicklung nicht mehr wahrnehmen sollen.