

Antrag 01/I/2015

Beschluss

Annahme in der Fassung der Antragskommission
Landesvorstand, KDV Tempelhof-Schöneberg, KDV Steglitz-Zehlendorf
Der Landesparteitag möge beschließen:

Starke Finanzen im Land und den Bezirken

Die Finanzbeziehungen zwischen Berlin und seinen Bezirken sind vor dem Hintergrund der schwierigen Haushalts Gesamtsituation strukturell grundsätzlich als ausgewogen und angemessen anzusehen. Insbesondere ist das Instrument der Globalsumme als bezirkliches Finanzierungssystem eine große Errungenschaft der Verfassungs- und Verwaltungsreform der 1990er Jahre und für die finanzielle Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Bezirke unverzichtbar. Das System der bezirklichen Finanzierungssystematik muss grundsätzlich der Anforderung einer politischen Steuerung und den dynamischen Änderungsprozessen einer wachsenden Gesellschaft Rechnung tragen. Das Konnexitätsprinzips („Wer bestellt, soll auch zahlen“) ist strikt einzuhalten: Das Land muss politische Vorgaben finanziell auch so ausstatten, dass ihre erfolgreiche Umsetzung in den Bezirken abgesichert wird. Umgekehrt bedeutet dies jedoch auch, dass Personal wegfällt bzw. abzugeben ist, wenn Aufgaben wegfallen.

Berlin hat bereits große Fortschritte erzielt, aber aufgrund seines hohen Schuldenstandes und der stark fremdfinanzierten Einnahmestruktur muss der Konsolidierungskurs in der Finanz- und Haushaltspolitik konsequent fortgeführt werden. Die weitere Schuldentilgung ist dabei unerlässlich, um die jährliche Zinsbelastung stetig zu mindern und somit vermehrt Handlungsspielraum für Investitionen gewinnen zu können. Die heute schon bestehenden Belastungen des Haushaltes bis 2020 bedingen trotz des zu verzeichnenden wirtschaftlichen Aufschwungs im Land Berlin eine kostenbewusste Ausgabenpolitik und Ausgabensteuerung.

Zusätzlich zur Verfügung stehende Mittel müssen deshalb vorwiegend investiv statt konsumtiv zum Wohle des Landes Berlin eingesetzt werden. Nachhaltig ausgeglichene Haushalte ohne Neuverschuldung sollen dabei seriöse Haushaltspolitik im Land Berlin auszeichnen, wobei gleichfalls politische Errungenschaften, denen gesetzliche Verpflichtungen, politische Vereinbarungen und gesellschaftliche Erwartungen zugrunde liegen (Kita-Ausbau, Angleichung der öffentlichen Gehälter an die TdL als Beispiele), unbedingt zu erhalten sind.

Es bedarf einer innovativen und proaktiven Finanzpolitik nach innen wie nach außen. Vor allem der Kontext der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verlangt dem Land und seinen Repräsentantinnen und Repräsentanten dabei eine aktive Rolle ab. Kein Land ist so abhängig von der Fremdfinanzierung durch Bund und Länder. Folglich ist jede Entscheidung in diesem Kontext eine, die vitale Interessen von Berlin berührt.

Auch wenn das Finanzierungsgefüge zwischen Hauptverwaltung und Bezirken lediglich sehr begrenzte Umverteilungsoptionen bietet, ist eine akzeptanzfähige Verteilung und Zuweisung von Mitteln erforderlich. Es gilt, die bezirkliche Selbstverwaltung und Gestaltungsfähigkeit trotz steigender Soziallasten in den Bezirkshaushalten zu ermöglichen und abzusichern. Hierbei kann das Ende 2014 eingerichtete Sondervermögen „Infrastruktur der Wachsenden Stadt“ bedarfsgerecht eingesetzt werden und zusätzliche Investitionsmittel auch für die bezirkliche Infrastruktur bereitstellen. Allein in 2015 stehen in dem Sondervermögen fast 500 Millionen Euro für den Neubau oder die Erweiterung von landeseigenen Schulen, Kitas, Sportanlagen oder sonstiger sozialer Infrastruktur zur Verfügung.

Um weiterhin einen Beitrag zur Attraktivität der wachsenden Stadt Berlin im Sinne einer modernen, weltoffenen und vor allem bürgerfreundlichen Stadt leisten zu können, muss Berlin auch in Zukunft über eine leistungsfähige Verwaltung verfügen. Die Verwaltungen der Stadt müssen die ihnen zugewiesenen Aufgaben auch vor dem Hintergrund einer wachsenden Stadt sowie dem demografischen Wandel, dem sich die Verwaltungen stellen müssen, langfristig bewältigen können. Dafür benötigen sie eine angemessene qualitative und quantitative Personalausstattung.

Dies werden wir auch im Dialog mit den Arbeitnehmervertretungen des Landes Berlin sowie seinen Betrieben und Gesellschaften sowie den Gewerkschaften weiterentwickeln und festigen.

Neue Philosophie: Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung und Eigenverantwortlichkeit der Bezirke

Die Neujustierung des Finanzierungssystems für die Bezirke ist gegenwärtig ein zentrales Thema sowohl in der politischen Debatte als auch der Fachdiskussionen in den verschiedenen Bereichen der Verwaltung. Die Herausforderungen der Umgestaltung liegen dabei vor allem darin, die Bezirke in die Lage zu versetzen, die Leistungserbringung unter den Maßstäben von Wirtschaftlichkeit, Qualität, Bürgernähe und Effizienz in größtmöglicher Eigenverantwortlichkeit zu steuern. Das erfordert die Ausrichtung des Finanzierungssystems auf Transparenz, frühzeitige Einbindung der Bezirke und Flexibilität bei den Herausforderungen einer wachsenden und sich verändernden Metropole auf der Basis verlässlicher Daten.

Entscheidungen zur lokalen Gestaltung und kommunalen Daseinsvorsorge müssen vor allem dort getroffen werden, wo sie die Bürgerinnen und Bürger in ihrem Lebensumfeld erreichen. Verantwortung vor Ort, die unserem Globalsummensystem gerecht wird, muss die Aufgabenverteilung zwischen Bezirken und Land prägen. Damit die öffentlichen Leistungen auf Landes- und Bezirksebene aber trotz rückläufiger Ressourcen und einer schwierigen Haushaltslage dauerhaft in den erforderlichen Quantitäten, Qualitäten und Fristen erbracht werden können, ist eine aufgabenkritische Reform dieser Leistungen erforderlich.

Die Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) ist maßgebliches Instrument zur Erfassung der Kostenstruktur und zur Mengenerfassung und wird beibehalten und weiterentwickelt. Die KLR soll weiterhin als Verteilungsmechanismus für die Globalsumme dienen. Die Leistungserbringung muss allerdings neben den Kosten um einen Qualitätsbegriff erweitert werden. Dabei zeigt sich die KLR als wenig bis gar nicht geeignet, Qualität zu messen. Hierzu müssen andere Instrumente entwickelt werden, die den Ansprüchen an eine Qualitätsmessung gerecht werden. Die Instrumente zur Erstellung von Kriterien sollen dabei durch Einbindung von externen Sachverständigen mit begleitet werden.

Nach vielen Jahren des Sparens sind weite Teile der Bezirksverwaltungen an dem Punkt angekommen, an dem weitere einseitige Sparbemühungen nicht nur zu massiven Einschnitten bei der Leistungserbringung führen, sondern im Ergebnis deutlich höhere Kosten zu Lasten des Landeshaushalts verursachen. Jedoch steckt in der Kosten-Leistungs-Rechnung das Potenzial von einem reinen Sparinstrument zu einem echten Wirtschaftlichkeitsinstrument reformiert zu werden, das Anreize setzt, mit den eingesetzten öffentlichen Mitteln möglichst effizient umzugehen.

Die KLR erfasst die Bedarfe in einer sich ändernden Stadt nur teilweise. So ändern sich die Mengen nur, wenn tatsächlich Leistungen erbracht werden. In manchen Produkten bzw. bei manchen Leistungen der Bezirke steigen die Mengen aber nicht, auch wenn durch Veränderungen in der Bevölkerung steigender Bedarf zu vermuten ist: z.B. Angebotsstunden in Jugendfreizeiteinrichtungen, Seniorenklubs oder Musikschulen. Mengenänderungen oder Begrenzungen müssen durch andere Instrumente erreicht werden. Wir bekennen uns zum Erhalt der dezentralen sozialen Infrastruktur in den Berliner Bezirken.

Gerade weil es sehr unterschiedliche Wahrnehmungen davon gibt, ob das System der Budgetierung und KLR ausreichend Spielräume für dezentrale Schwerpunktsetzungen in der Bezirken ermöglicht, sollte die Finanzierung von innovativen Projekten in den Bezirken – vor allem im Bereich der Bildungs-, Jugend- und Sozialpolitik – gesondert gefördert werden. Denkbar wäre zum Beispiel, dass ein revolvierender Innovationsfonds für Effizienzprojekte geschaffen wird, der gegen Vorlage eines Projektplans mit Angaben zu Aufwand und Ertrag eines Vorhabens Mittel für die Bezirke zur Verfügung stellt. Erhoffte Rückflüsse oder Einsparungen würden zwischen dem Fonds und dem jeweiligen Bezirk aufgeteilt. Der Fonds würde sich damit zumindest teilweise selbst refinanzieren.

Die Weiterentwicklung der Systematik der Finanzzuweisungen verlangt nach der Herstellung einer nachvollziehbaren Verbindung zwischen dem Bezirksplafond und dem Produktsummenbudget. Der Bezirksplafond muss sich auf der Grundlage der

Aufgaben der Bezirksverwaltungen unter Beachtung betriebswirtschaftlicher Erfordernisse, d.h. an einem mittleren Ressourcenverbrauch orientiert, bilden. Die Plafondbildung folgt dem Prinzip Menge x Preis mit dem Ziel, dass die Leistungserbringung durch die Bezirke insgesamt ausreichend finanziert ist. Die Aufteilung des Bezirksplafonds erfolgt unter den Bedingungen betriebswirtschaftlicher Anreizwirkungen, ohne dass das Globalsummenprinzip und das Verteilsystem der Globalsumme auf die Bezirke aufgehoben wird.

Der Senat soll die Bezirke bei der Plafondbildung frühzeitig einbinden, damit beizeiten auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagiert und in Folge notwendige Maßnahmen ergriffen werden können.

Es erfolgt eine produktbezogene Plafondfortschreibung. Der Senat und die Bezirke einigen sich auf einen Katalog derjenigen relevanten Produkte, in denen sich die wachsende Stadt voraussichtlich maßgeblich widerspiegelt: Das Ergebnis sind Planmengenprodukte mit Controlling. Das bedeutet, dass die tatsächliche Mengenentwicklung Gegenstand der Basis Korrektur ist.

Auslagerungen von bezirklichen Aufgaben an Dritte sind Ausnahmen und müssen sich prinzipiell an der Qualität der Dienstleistungen, an wirtschaftlichen sowie sozialen Kriterien orientieren. Auslagerungen dürfen nur unter bestimmten und eng gesteckten Kriterien erfolgen. Diese sind: Qualitätsstandards, Tarifbindung, Umweltstandards, Klares Qualitätsmanagement und Controlling. Die parlamentarische und staatliche Kontrolle und Steuerung der Aufgabenerfüllung muss dabei stets gewährleistet bleiben.

Die Leistungsfähigkeit des Öffentlichen Dienstes in der wachsenden Metropole Berlins muss durch eine entsprechende Fortschreibung des Personalbedarfs gesichert werden. Die politische Entscheidung zu 20.000 Vollzeitstellen für die Bezirke bezog sich auf die Ausgangslage und die Umstände im Jahr 2011 und spiegelt die aktuellen Entwicklungen (wachsende Stadt, demografischer Wandel) nicht mehr wider. Der Personalbedarf muss vor diesem Hintergrund bis zu den Haushaltsberatungen für den Doppelhaushalt 2016/2017 kurzfristig fortgeschrieben werden. Dazu sind die Bereiche der wachsenden Stadt zu identifizieren, in denen aufgrund des Verlaufs und der Prognosen zu Mengen- und Ausgabenentwicklung bei den Dienstleistungen (Produkten) im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung Bedarf festgestellt werden kann. Als wichtigste Voraussetzung für eine angemessene Personalpolitik muss die Finanzmittelzuweisung konsequent an die Aufgaben der Verwaltung und an einen betriebswirtschaftlich vertretbaren Ressourceneinsatz gebunden werden. Dadurch kann langfristig die Aufhebung der Trennung von Personalbestandsplanung und Finanzmittelzuweisung erreicht werden. Die Höhe der pro Bezirk wirtschaftlich zu beschäftigenden Beschäftigtenzahlen sollte von den Bezirksämtern eigenständig im Rahmen der Globalsumme festgelegt werden können. Anhand der Wirtschaftlichkeit von Leistungen, gemessen an den Produkten, kann eine gesamtstädtische Überwachung bezirklicher Entscheidungen erfolgen.

- Die Beschränkungen im Bereich der dezentralen Personalentwicklung sind aufzuheben (bspw. Förderung der Durchlässigkeit bei den Laufbahnen etc.)
- Schaffung von guten Arbeitsbedingungen im Öffentlichen Dienst Berlins und vorausschauende Personalplanung und -entwicklung. Berlin soll vorbildlicher Arbeitgeber sein und das Leitbild und den Index „Gute Arbeit“ einführen.
- Bis Ende 2015 wird das Projekt zur Etablierung der strategischen Personalbedarfsplanung begonnen und eine Servicestelle eingerichtet. Die Bezirke werden finanziell und konzeptionell bei der Umsetzung umfassender bezirklicher Personalentwicklungs- und Rekrutierungskonzepte unterstützt. Es wird die Einrichtung einer turnusmäßig tagenden Arbeitsgruppe „Personalentwicklung“ empfohlen, in der Vertreterinnen und Vertreter des Landes und der Bezirke an der Entwicklung und Umsetzung von Personalentwicklungsmaßnahmen zusammenwirken.
- Im Hinblick auf den sich abzeichnenden Personalbedarf bis zum Ende dieses Jahrzehnts wird unverzüglich eine qualitative und quantitative Personalentwicklung eingeleitet mit der kurzfristigen Maßnahme der unbefristeten Übernahme aller geeigneten ausgebildeten Nachwuchskräfte. Dazu gehört auch die Förderung der bedarfsgerechten Ausbildung ohne einschränkende Rahmenbedingungen.
- Erzwungene Fremdvergaben von Dienstleistungen in den Bezirken sind kritisch unter dem Aspekt der Daseinsvorsorge und der Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.

- Die sozialdemokratischen Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin sowie des Senats werden aufgefordert, sich vertieft mit der personellen Situation und der Personalentwicklung in den Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin auseinanderzusetzen und Vorschläge – analog zu den in diesem Bericht genannten Maßnahmen für die Personalentwicklung in der Berliner Verwaltung – zu Darüber hinaus werden sie aufgefordert, sich gegen Ausgliederungen von Personal aus den Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin einzusetzen.

Die sozialdemokratischen Mitglieder des Senats werden aufgefordert, basierend auf der Beschlusslage des Abgeordnetenhauses und dieses Antrages, bis Ende 2015 die „Handlungsfelder sozialdemokratischer Personalpolitik für die Bezirke“ durch konkrete Entscheidungen umzusetzen.

Stellungnahme SenFin:

Zu Personalfragen:

Ein erheblicher Teil der Forderungen in Bezug auf die Personalentwicklung und die Personalbedarfsplanung ist vom Senat aufgegriffen und teilweise bereits realisiert worden. Zu einzelnen Aspekten, insbesondere im Beamtenrecht – beispielsweise der Förderung der Durchlässigkeit im Laufbahnrecht –, war eine Umsetzung aber aufgrund der gegenwärtigen Geschäftsverteilung des Senats und der damit verbundenen Ressortzuständigkeiten noch nicht möglich.

Zu haushalterischen Fragen:

Der Senat hat den Beschluss bei dem Sondervermögen SIWA 1, SIWA 2 sowie dem Aufstellen des Haushaltsplanes 2016/2017 berücksichtigt.

Hierbei konnten relevante Weiterentwicklungen in der Systematik der Finanzaufweisungen umgesetzt werden.

Diese betreffen vor allem

- Die Berücksichtigung der Leistungsentwicklung bei der Bemessung des Plafonds
- Maßnahmen zur zukünftigen Reduzierung des Normierungsvolumens
- Die Fortschreibung des Personaldarfs auf Grundlage der wachsenden Stadt.

Stellungnahme der SPD-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin

2015 hat Berlin zum vierten Mal in Folge einen Haushaltsüberschuss erzielt. Damit war es möglich, fast eine Milliarde der Altschulden zu tilgen. Zum Vergleich: Im Jahr 2002 fehlten dem Land Berlin noch über 5 Mrd. Euro zu einem ausgeglichenen Haushalt. Der Schuldenstand ist mittlerweile unter 60 Mrd. Euro gesunken.

In den nächsten fünf Jahren werden für 200.000 neue Berlinerinnen und Berliner Wohnungen, Schulplätze, Kitas, Straßen, Bahnen, Grünanlagen und Behördenressourcen gebraucht. Für unsere Stadt haben wir daher aus dem Sondervermögen (SIWA) insgesamt 689 Mio. Euro bereitgestellt. Darüber hinaus stehen rd. 1,8 Mrd. für weitere Investitionen pro Jahr zur Verfügung.

Die Steuereinnahmen sind in 2015 um eine halbe Milliarde gestiegen. Berlin überholt damit NRW bei der Steuerkraft und steht auf dem fünften Platz im Länderranking. Dazu kamen Einnahmen aus der Übernachtungssteuer. 2015 kamen weitere rd. 91

LANDESPARTEITAG SPD BERLIN

13. JUNI 2015 | ANTRÄGE

Mio. Euro Steuernachzahlungen aus Selbstanzeigen wegen Steuerhinterziehung dazu. Wir erhalten zudem Geld vom Bund und der EU (2015: 768 Mio. Euro), das wir u. a. zur Unterstützung der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen, zur Schaffung von Kita-Plätzen für Kinder unter drei Jahren, um den Anteil von Frauen bei Professuren zu erhöhen, für Stadtteilzentren einsetzen.

Von der guten Haushaltsentwicklung in Berlin profitieren auch die Bezirke. In absehbarer Zeit werden alle Bezirke schuldenfrei sein und stärken damit ihre Handlungsfähigkeit. Insgesamt wollen wir dazu beitragen, dass die Bezirke neue Spielräume gewinnen und den Berlinerinnen und Berlinern zuverlässig gute Leistungen vor Ort anbieten können. Dafür werden insgesamt rund 6,3 Mrd. Euro in 2016 sowie rund 6,5 Mrd. Euro in 2017 bereitgestellt werden, d.h. die Bezirke erhalten jedes Jahr mehr Geld vom Land.

Die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen Berlins haben Anspruch auf eine schlanke, effizient arbeitende und bürger-nahe Verwaltung. Dazu gehört eine strategische Personalbedarfsplanung, die sich an den notwendigen Aufgaben orientiert und dabei sowohl den altersbedingten Personalabgang als auch den zusätzlichen Personalbedarf durch die wachsende Stadt berücksichtigt.

Die SPD hat in den vergangenen Jahren vor diesem Hintergrund eine demografiefeste Personalpolitik verfolgt. Bis 2018 wird der Personalbestand daher auf mehr als 110.000 Vollzeitkräfte angehoben. Allein mit dem Doppelhaushalt für die Jahre 2016/2017 haben wir über 4.600 neue Stellen im Land und den Bezirken geschaffen: 1507 LehrerInnen, 590 ErzieherInnen, 501 PolizistInnen, 162 neue MitarbeiterInnen in der Ausländerbehörde. Das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) wurde um 366 Stellen aufgestockt, das LABO / Ausländerbehörde um 163. Auch in den Bezirken sind in vielen Bereichen neue Stellen geschaffen worden, wo sie dringend gebraucht werden, u.a. 75 Stellen in den Jugendämtern und 65 Stellen in den Sozialämtern. Die Bürgerämter können insgesamt 117 neue MitarbeiterInnen einstellen.

Zudem wurde die stellenwirtschaftliche Grundlage geschaffen, mehr Auszubildende unbefristet zu übernehmen. So wird sichergestellt, dass dem Land Berlin dringend benötigte Nachwuchskräfte zur Verfügung stehen und durch das Land ausgebildete junge Leute eine dauerhafte Perspektive erhalten. Dazu kommen auch in den kommenden Jahren mehr als 2.000 Auszubildende bei den Berliner Landesunternehmen.

Wir haben dafür gesorgt, dass die oftmals auch durch Verzicht der Beschäftigten des Landes Berlin erbrachten notwendigen Sparanstrengungen nun belohnt werden. Das Besoldungsniveau steigt, die Gehälter der Angestellten werden langsam an das Bezahlungsniveau der Tarifgemeinschaft deutscher Länder angeglichen. Der verbleibende Abstand wird vollständig bis Ende 2017 abgebaut sein. Die Angestelltengehälter stiegen um jeweils mehr als 2% in 2015 und 2016. Nachdem die Bezüge der Beamtinnen und Beamten in 2014 und 2015 bereits um jeweils 3% gestiegen sind, werden sie auch in 2016 und 2017 0,5% über dem Tarifabschluss der Länder liegen.