

Aufgabenkritik und Modernisierung der Landesverwaltung

Ein Beitrag zu Brandenburgs Weg aus der Schuldenfalle

Die Bewertung der finanzpolitischen Bilanz des Landes Brandenburg fällt im 20. Jahr seiner Gründung bitter aus. Trotz jährlicher Milliardenzuschüsse der EU, des Bundes und über den Länderfinanzausgleich auch der anderen Bundesländer beträgt der Schuldenstand inzwischen mehr als 18 Milliarden Euro, Tendenz weiter steigend. Trotz wachsender Steuereinnahmen werden die Gesamteinnahmen des Landes in den nächsten Jahren kontinuierlich zurückgehen, während die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse den Spielraum für neue Kreditaufnahmen langsam gegen Null drückt. Demographischer Wandel und drohende Altersarmut werden den Handlungsspielraum des Landes noch weiter verringern.

Bündnis 90/Die Grünen stellen sich der Verantwortung, die Haushaltspolitik zukünftig nachhaltig und generationengerecht zu gestalten. Ausgangspunkt jeder Haushaltspolitik ist für uns dabei die Frage, welchen Staat wir wollen, welche Aufgaben in welcher Qualität die öffentliche Hand erbringen soll, welche die Zivilgesellschaft und welche wir als Einzelner. Erst dann folgt die Frage, wie diese Leistungen auf den unterschiedlichen Politikebenen erbracht und finanziert werden sollen.

Angesichts der finanziellen Notlage der öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen ist dabei für uns klar, dass es ohne verbesserte Einnahmeerzielung nicht gehen wird und auch Steuererhöhungen nicht ausgeblendet werden können; genauso klar ist für uns aber auch, dass Brandenburg aktuell über seine Verhältnisse lebt und eine dauerhafte Ausrichtung der Ausgaben an die Einnahmesituation des Landes unausweichlich ist. Bevor an die Tilgung der aufgelaufenen Schulden zu denken ist, kommt es zunächst darauf an, Einnahmen und Ausgaben in den jährlichen Haushalten ins Lot zu bringen. Angesichts der Größe des Problems und der Höhe des Personalhaushalts beziehen wir dabei Stellenstreichungen in unsere Überlegungen ausdrücklich mit ein.

Die bisherige Strategie der rot-roten Landesregierung einer Vorfestlegung der Personalausstattung in den einzelnen Verwaltungen und von Stellenkürzungen mittels politischer Zielzahlen lehnen wir aber grundsätzlich ab. Wir wollen sie durch die Herleitung von Personalzielzahlen im Rahmen eines aufgabenkritischen Prozess ersetzen. Diesen Prozess wollen wir dabei gemeinsam *mit* den MitarbeiterInnen im Öffentlichen Dienst und nicht gegen sie gestalten.

Um diesen Weg gehen zu können, sind folgende Schritte unverzichtbar:

- Es müssen alle öffentlich finanzierten Aufgaben der Kommunen und des Landes sowie deren gegenwärtige Kosten erfasst und auf den Prüfstand gestellt werden.

- Die Erfassung steht am Beginn eines aufgabenkritischen Prozesses, in dem die Art der Aufgabenerfüllung und der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen sektoral gesichtet und bewertet wird. In diesen Prozess sind die Gewerkschaften und Personalräte als InteressenvertreterInnen einzubeziehen.
- Im politischen Dialog auf und zwischen den einzelnen Ebenen unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft erfolgt eine Auseinandersetzung über Notwendigkeit, Prioritätensetzung, Aufgabentiefe, Ort, Art und Qualität der Leistungserbringung; dabei ist sowohl zu prüfen, ob Aufgaben besser privatisiert aber auch ob outgesourcte Aufgaben wieder in öffentliche Trägerschaft erbracht werden sollen. Der Aufgabenzuschnitt zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und von Betrieben der öffentlichen Hand ist ebenso am Ergebnis dieser Diskussion auszurichten.
- Im Ergebnis dieses Prozesses, der für einzelne Sektoren auch separat erfolgen kann (wie z.B. für die Finanzverwaltung, Schulen oder die Polizei) werden die erforderlichen Personalzielzahlen und Vergütungsgruppen in den einzelnen Verwaltungseinheiten bestimmt.
- Im Rahmen der Personalsteuerung stellt die Landesregierung sicher, dass die MitarbeiterInnen des Landes ihre Aufgaben qualifiziert und möglichst ohne Reibungsverluste erledigen können.

Modernisierung des öffentlichen Dienstes

Das öffentliche Dienstrecht ist ein Produkt der vergangenen Jahrhunderte und immer weniger zeitgemäß. Dies betrifft sowohl den Grundgedanken der Alimentation statt der leistungsbezogenen Vergütung, den Sonderstatus der Beamten und Beamtinnen in der Krankenversicherung und die privilegierte Art der Altersversorgung. Grundsätzlich treten Bündnis 90/Die Grünen für ein einheitliches Dienstrecht für den gesamten öffentlichen Dienst ein, dies gilt auch für die Einbeziehung der BeamtInnen in ein einheitliches Alterssicherungssystem und in die BürgerInnenversicherung. Da politische Fortschritte in diesem Bereich erfahrungsgemäß nur über lange Zeiträume und nur in mehr oder weniger kleinen Schritten erreicht werden können, wird die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Brandenburger Landtag aufgefordert, in der bevorstehenden Dienstrechtsreform folgende Grundgedanken einzubringen:

- 1.) Der Beamtenstatus ist auf den hoheitlichen Kernbereich staatlicher Aufgabenerfüllung (Polizei, Justiz, Finanzbehörden) zu beschränken – Lehrkräfte, WissenschaftlerInnen und Forstbedienstete gehören ausdrücklich nicht zu diesem Kernbereich. Die gegenüber den benachbarten Bundesländern Berlin und Sachsen unsolidarischen Verbeamtungsangebote an LehrerInnen sind daher unverzüglich einzustellen.
- 2.) Die Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand soll an die Regelaltersgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung angepasst werden – zugleich sollen die Möglichkeiten zur freiwilligen Weiterarbeit auch nach Erreichen der Altersgrenze ausgebaut werden. Für BeamtInnen in körperlich besonders belastenden Funktionen (z.B. Streifendienst der Polizei, Feuerwehr, Bombenentschärfung) ist ein gleitender Übergang in den Ruhestand (z.B. durch Übertragung anderer Aufgaben) zu ermöglichen.

- 3.) Die Pensionsansprüche der BeamtInnen sollen sich zukünftig analog der Regelungen für Angestellte im öffentlichen Dienst nicht am letzten Gehalt, sondern am Lebensdurchschnittseinkommen orientieren.
- 4.) Stellenobergrenzen (der sogenannte „Stellenkegel“) sind so auszugestalten, dass für die MitarbeiterInnen im Öffentlichen Dienst wieder Aufstiegschancen geschaffen werden; zugleich ist die Durchlässigkeit zwischen den Laufbahngruppen insbesondere für AbsolventInnen mit Fachhochschulabschluss/Bachelor zu verbessern.
- 5.) Die ausstehenden neuen Eingruppierungs-/Einstufungsregeln sollen nunmehr zügig zwischen den Tarifpartnern vereinbart werden. Grundsätzlich sind alle MitarbeiterInnen aufgabengerecht zu bezahlen. Der Polizeidienst sollte zukünftig als Laufbahn des gehobenen Dienstes bzw. höheren Dienstes ausgestaltet werden.
- 6.) Die ausgelaufenen Jahressonderzahlungen sollen nicht wieder aufgenommen werden.
- 7.) Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist besonders zu fördern, dazu sind alle Landeseinrichtungen dem Audit familieundberuf zu unterziehen.
- 8.) In allen Bereichen ist ein ausreichenden Einstellungskorridor zu schaffen, um eine sozialverträgliche Altersstruktur und die Einstellung von MitarbeiterInnen mit Spezialkenntnissen zu ermöglichen.
- 9.) Die Landesregierung soll im Bundesrat Gesetzesinitiativen zur Einbeziehung der BeamtInnen in die gesetzliche Krankenversicherung einbringen, um so die Voraussetzungen für ein Auslaufen der Beihilferegelungen zu schaffen.

Begründung

Zur Situation des Landeshaushalts

Das Land Brandenburg gibt pro Jahr rund 10 Milliarden Euro aus. Die Einkünfte aus Steuern und steuerähnlichen Landeseinnahmen decken die Ausgaben nur zu 50 Prozent ab. Der Landeshaushalt wird zu einem sehr hohen Maß durch andere Mittel finanziert:

- 3 Milliarden Euro Bundesmittel
- knapp 500 Millionen Euro aus anderen Bundesländern (Länderfinanzausgleich)
- 658 Millionen Euro EU-Mittel

Die als Solidarpaktmittel bekannten Bundesergänzungszuweisungen werden in den nächsten Jahren zunehmend gekürzt und laufen bis zum Jahr 2019 aus. Die Europäischen Fördermittel sind in der derzeitigen Höhe nur noch bis 2013 gesichert. Die aktuelle Steuerschätzung lässt für Brandenburg gravierende Mindereinnahmen ab 2011 erwarten. Einnahmen aus Steuern, Fehlbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und dem Länderfinanzausgleich reduzieren sich bereits im Zeitraum von 2010 bis 2013 um rund 355 Millionen Euro.

Personalausgaben - größter Posten

Die Personalausgaben binden im Haushalt 2010 mehr als 2,2 Milliarden Euro. In diesen Ausgaben sind neben den Kosten der (nicht beamteten) MitarbeiterInnen sowohl die Bezüge der aktiven BeamtInnen als auch der BeamtInnen im Ruhestand enthalten. Diese Kosten werden trotz Personalabbau in den kommenden Jahren stetig ansteigen.

2010 erfolgte ein deutlicher Kostenzuwachs durch die nunmehr vollendete Ost-West-Angleichungen für alle Besoldungsgruppen. In den nächsten Jahren sind Mehrausgaben durch Vergütungserhöhungen für die nicht beamteten MitarbeiterInnen im Ergebnis von Tarifvertragsverhandlungen und der Übernahme dieser Vereinbarungen für BeamtInnen, durch Umstrukturierungen in den Besoldungsgruppen (insbesondere Polizei), besonders aber durch stetig anwachsende Versorgungsaufwendungen absehbar. So erhöhen sich allein die Versorgungsaufwendungen im Brandenburger Ministerium für Inneres zwischen 2009 und 2013 um ca. 75% auf über 56 Millionen Euro. In der Spitze ist je nach Besoldungsentwicklung nach 2020 mit Pensionslasten von bis zu 1 Milliarde Euro jährlich zu rechnen. Diese Zahlen werfen die Frage der nachhaltigen Finanzierbarkeit der Personalausgaben und speziell der zukünftigen Pensionsansprüche für BeamtInnen auf. Der vom Land eingerichtete Pensionsfond bezieht sich zunächst auf ab 2009 eingestellte „junge Beamte“ und kann das zu erwartende Anspruchsvolumen für die in den nächsten Jahren ausscheidenden BeamtInnen nicht finanzieren. Den grundsätzlichen Sinn nachträglicher Einzahlungen für bereits vor 2009 eingestellte BeamtInnen in einen solchen Fonds in Zeiten erheblicher Neuverschuldung haben wir bereits in der Haushaltsdebatte in Frage gestellt.

Schuldenstopp im Grundgesetz

Die Anforderungen der Schuldenbremse an Brandenburg sind sehr ehrgeizig und bedürfen harter Reformanstrengungen.

Gegenwärtig muss Brandenburg 700 Millionen Euro an Zinsen für die 18 Milliarden Euro Schulden des Landes zahlen. Die geplanten Nettokreditaufnahmen in dieser Legislaturperiode treiben bis 2013 die Verschuldung in Richtung 20 Milliarden Euro. Die Versorgungsansprüche der BeamtInnen stellen eine in diesem Betrag nicht enthaltene und damit weitere versteckte Verschuldung (im hohen einstelligen) Milliardenbereich dar.

Gegenwärtig ist die Belastung des Haushalts durch die Verschuldung auf Grund der historisch niedrigen Zinssätze unverhältnismäßig niedrig und kann jederzeit drastisch ansteigen.

Die an Brandenburg allein auf Grund des Status als „Neues Bundesland“ gezahlten Bundes- und EU-Mittel werden bis 2020 wegfallen, so dass Brandenburgs Einnahmen auf die Größenordnung der Einnahmen Schleswig-Holsteins in Höhe von 8 Milliarden Euro zusammenschmelzen werden.

Zinsbelastungen, höhere Personalausgaben und fehlende Zuweisungen können ab 2020 nicht mehr durch Nettokreditaufnahmen finanziert werden. Deshalb ist ohne eine sofortige Konsolidierung des Landeshaushalts ein „Einsparchock“ zu erwarten, der zu einem „Fadenriss in der Aufgabenerfüllung“ und zu einer politischen Handlungsunfähigkeit führt.

Nachhaltiger und stetiger Konsolidierungspfad bis 2020

Die Haushaltssituation in Brandenburg bedingt, dass die Sanierung des Haushalts im wesentlichen über die Ausgabenseite funktionieren muss. Selbst wenn der Bundesgesetzgeber massive Steuererhöhungen durchsetzen sollte, ist nicht zu erwarten, dass die daraus fließenden Mittel auch nur annähernd die wegbrechenden Bundes- und EU-Zuschüsse ersetzen könnten.

Mit den Zielsetzungen „politische Handlungsfähigkeit sichern“ und „Generationsgerechtigkeit ernst nehmen“ benötigen wir eine Strategie des stetigen Abbaus von Deckungslücken im Landeshaushalt. Entsprechende strukturelle Einsparungen müssen in dieser Legislaturperiode beginnen, d.h. die Nettokreditaufnahmen müssen schnellstmöglich heruntergefahren werden und der Schuldenabbau muss mittelfristig anlaufen.

Sonderzahlung für BeamtInnen

Im Jahr 2010 sind 38.013 BeamtInnen und RichterInnen in Brandenburg ernannt. Der Vorschlag des Deutschen Beamtenbundes, die jährliche Sonderzahlung in Höhe von 500 Euro in das Grundgehalt zu integrieren, kostet mehr als 19 Millionen Euro. Eine Ausweitung auf BeamtInnen auf Probe (aktuell 1.544 Personen) und VersorgungsempfängerInnen (aktuell 4.624 Personen) steigert dieses Volumen auf über 22 Millionen Euro.

Vor dem Hintergrund eines Einbruchs des Bruttoinlandsprodukts in Brandenburg im Jahr 2009 um 2,1 Prozent und eines drastischen Rückgang der Steuereinnahmen würde die Aufstockung des Grundgehalts die Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben des Landes ausweiten. Die Folge dieser strukturellen Personalausgabenerhöhung ist ein steigender Verschuldungszwang in einer Situation, in der eigentlich ein Abbau der Deckungslücken dringend erforderlich wäre.

Den größten Ausgabeposten des Landes weiter aufzustocken, gehört nicht zu den prioritären Finanzierungserfordernissen Brandenburgs. Eine Integration von freiwilligen Sonderzahlung in die BeamtInnenbesoldung würde die Personalausgaben strukturell steigern und Flexibilität der Finanzpolitik des Landes noch stärker einengen.

Der prioritäre Mehrbedarf in Brandenburg liegt bei Investitionen in Bildung, damit Brandenburgs Chancen für die Zukunft steigen und ein Schritt in Richtung Generationengerechtigkeit erfolgt.

Mehr Synergieeffekte Berlin-Brandenburger Kooperation nutzen

Die Zusammenarbeit der Bundesländer Berlin und Brandenburg ist bis zur Länderfusion in allen geeigneten Verwaltungsbereichen zu intensivieren und zu optimieren mit dem Ziel von Synergieeffekten und Einsparungen bei für die Bürger gleich bleibender Leistung und Verwaltungsqualität.