Abschlussbericht der AG Bezirksfinanzen der SPD Berlin

Leitung:

Torsten Schneider, Iris Spranger

Koordination der Unterarbeitsgruppen:

UAG Analyse – Alexander Götz

UAG Struktur – Helmut Kleebank / Fréderic Verrycken

UAG Personal – Annika Lange / Isabel Miels

Am 19. Januar 2015 vom Landesvorstand zur Kenntnis genommen

Inhalt

1 Einleitung 4

2 Abschlussbericht der UAG Analyse 4

2.1 Untersuchungsauftrag und Vorbemerkung 4

2.2 Rahmenbedingungen 5

2.2.1 Berlin im Rahmen der föderalen Finanzbeziehungen 5

2.2.2 Demografische und wirtschaftliche Entwicklung – wachsende Stadt 10

2.2.3 Entwicklung wesentlicher Ausgabenfelder 13

2.2.4 Zusammenschau und prognostizierte Veränderungen in der Haushaltsstruktur 18

2.3 Das bisherige Zuweisungssystem 22

2.4 Auswirkungen und Handlungserfordernisse 23

2.4.1 Grundsätze der künftigen Haushaltspolitik 24

2.4.2 Was Berlin und seine Bezirke tun können 24

2.4.3 Was Berlin im Außenverhältnis erreichen kann 25

3 Abschlussbericht der UAG Struktur 26

3.1 Neue Philosophie: Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung und Eigenverantwortlichkeit der Bezirke 26

3.2 Shared Services im Wettbewerb 26

3.3 Kosten- und Leistungsrechnung 27

3.4 Plafondbildung 28

3.5 Normierung 29

3.6 Standards 29

3.7 Transfersteuerung 30

3.8 Immobilienunterhaltung / Kalkulatorische Kosten 30

3.9 Liegenschaftspolitik 31

4 Abschlussbericht der UAG Personal: Personalpolitik in der wachsenden Stadt 31

4.1 Vorbemerkung und Arbeitsauftrag 31

4.2 Ausgangslage und Analyse der Personalsituation im Land Berlin 32

4.2.1 Haushaltskonsolidierung – finanzpolitische Handlungsfähigkeit erhalten 32

4.2.2 Fluktuation in der Hauptverwaltung und den Bezirksverwaltungen 33

4.2.3 Wachsende Stadt Berlin 34
4.2.4 Finanzzuweisung für Personal an die Bezirke – Status quo 34
4.2.5 Zwischenbilanz 35
4.3 Handlungsfelder sozialdemokratischer Personalpolitik für das Land Berlin 36
4.3.1 Fortschreibung des Personalbedarfs in einer wachsenden Stadt 36
4.3.2 Sicherung der Personalqualität 37
4.4 Personalentwicklung 39
4.4.1 Wissens- und Kompetenztransfer 40
4.4.2 Personalpolitische Anreize und Möglichkeiten der Personalentwicklung 40
4.4.3 Offensive Personalgewinnungsstrategie 42
4.5 Berlin als vorbildlicher Arbeitgeber – gute Arbeit im öffentlichen Dienst 43
4.5.1 Leitbild 43
4.5.2 DGB Index „Gute Arbeit“ einführen 43
4.5.3 Personalgewinnung durch faire und angemessene Bezahlung 44
4.5.4 Flexible Arbeitszeit- und Arbeitsplatzgestaltung 45
4.5.5 Gesundheitsmanagement 45
4.5.6 Wirtschaftlichkeit und Qualität von Auslagerungen 46
4.5.7 Landesunternehmen und Landesbeteiligungen 46

5 Fazit und Ausblick der AG Bezirksfinanzen 48

6 Anhang 52

A) Entwicklung der Transferausgaben (einschl. Kita und Asyl) in Mio. Euro 52
B) Grafische Darstellung des Zuweisungssystems der Berliner Bezirke 54
C) Kompendium wichtiger Begriffe der Budgetierung 62
D) Übersicht über die Beschäftigten im unmittelbaren Landesdienst Berlin im Januar 2014 65
E) Beschäftigte und Vollzeitäquivalente der Beschäftigten im unmittelbaren Landesdienst Berlin im Januar 2014 in den Bezirken 66
F) Beschlusslage Abgeordnetenhaus 67
G) Mitglieder der AG Bezirksfinanzen und ihrer Unterarbeitsgruppen 71

1 Einleitung

Der Landesvorstand der Berliner SPD hat am 13. Januar 2014 einstimmig die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zu den Berliner Bezirksfinanzen beschlossen. Die Arbeitsgruppe hat den Auftrag, finanz- und haushaltspolitische Strukturfragen zu beleuchten sowie in einem Bericht Empfehlungen zu geben.

Am 24. Februar 2014 hat der geschäftsführende Landesvorstand (gLV) der Berliner SPD den Besetzungs- und Themenvorschlägen sowie einigen Grundsätzen zugestimmt.

Danach sollten der AG Bezirksfinanzen drei Unterarbeitsgruppen (UAG) zuarbeiten. Ausgehend von einer umfassenden Analyse der mittel- und langfristigen Haushaltssituation des Landes sollte die AG strukturelle und strategische Vorschläge zur Stabilisierung des Haushaltes des Landes und der Bezirke unterbreiten. Wichtiger Teilaspekt ist die unmittelbare und mittelbare Personalentwicklung in der Berliner Verwaltung und die Entwicklung der Berliner Landesbeteiligungen.

2 Abschlussbericht der UAG Analyse

2.1 Untersuchungsauftrag und Vorbemerkung

Der **Untersuchungsauftrag** der UAG Analyse der AG Bezirksfinanzen der SPD Berlin gründet auf der Annahme, dass die Beurteilung der Frage, ob und wie in Berlin eine Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen der Landes- bzw. Hauptverwaltungs- und der Bezirksebene[1] insgesamt zu einer besseren Handlungsfähigkeit und höheren Akzeptanz von Budgetentscheidungen beitragen kann, ganz entscheidend von **allgemeinen föderalen Rahmenbedingungen** abhängt, denen Berlin im Rahmen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen unterliegt.

Die UAG Analyse hat sich denn auch insbesondere mit dieser Ausgangshypothese eingehend befasst. Sie kommt anhand der betrachteten und im Folgenden auch exemplarisch dargestellten Daten und Relationen zu der Einschätzung, dass zwar das **Verhältnis zwischen gesamtstädtischer Ebene und Bezirken** von diesen äußeren Einflussfaktoren grundsätzlich unabhängig zu beurteilen ist, ebenso wie die Frage, ob die internen Finanzbeziehungen des Landes den Maßstäben einer aufgabenadäquaten Verteilungsgerechtigkeit zwischen den beiden Ebenen entsprechen.

Allerdings wurde auch erkennbar, dass die bislang diskutierten Veränderungen in den **vertikalen und horizontalen Budgetrelationen der Einheitsgemeinde eine vernachlässigbare Größenordnung** besitzen, vergleicht man sie mit den Haushaltsmitteln, die dem Land Berlin derzeit aus Kreditaufnahmen und vor allem aus Zuweisungen des Bundes und der Länder zuwachsen (Fremdfinanzierung des Landes).

[1] Im Folgenden ist stets auch von Land und Bezirken die Rede, wenn die gesamtstädtische Ebene (Land) und die Bezirke gemeint sind.

Deshalb sind **zunächst vergleichende Betrachtungen** im Verhältnis zu den anderen Bundesländern erforderlich (Kap. 2.2), bevor das bisherige Zuweisungssystem an die Berliner Bezirk betrachtet wird (Kap. 2.3; vgl. dazu auch die erläuternden Darstellungen und ein Begriffsglossar in Anhang B und C) sowie schließlich Schlussfolgerungen und einige allgemeinere Handlungsoptionen ausgewiesen werden (Kap. 2.4):

- So wendet sich der nachfolgende Bericht zunächst der Frage zu, in welchem Umfang die Haushaltsmittel des Landes derzeit und absehbar bzw. in der weiteren Entwicklung **von gegebenen Ausgaben, eigenen Einnahmen und Fremdmitteln abhängig** sind (Kap. 2.2.1).
- Im Anschluss daran ist zu klären, welche **endogenen Handlungspotenziale** eine wachsende Stadt angesichts ihrer zuletzt positiven Wirtschaftslage infolge einer weiterhin erfreulichen Gesamtentwicklung auf der Einnahmeseite hätte (Kap. 2.2.2).
- Dies wird komplettiert durch eine **Betrachtung der Ausgabenseite**, die sich auf das Verhältnis zwischen gesamtstädtischen und bezirklichen Positionen sowie die Entwicklung der wesentlichen Kostenblöcke der Bezirke konzentriert (Kap. 2.2.3).
- Eine **Zusammenschau mit einer in die Zukunft gerichteten Prognose** soll daraufhin die Beurteilung der Frage ermöglichen, ob in Berlin ein relevanter Spielraum für die vertikale Umverteilung von Haushaltsmitteln bestünde und so die Handlungssituation von Land und Bezirken spürbar verändern könnte (Kap. 2.2.4).

Dieser Aufbau der Analyse soll ausdrücklich nicht den budgettechnischen Reformbedarf von vornherein auf periphere Maßnahmenbereiche einengen, zugleich aber auch deutlich machen, dass eine Reformdiskussion, soweit sie auf Umverteilung zielt, nur im Lichte **allgemeiner Entwicklungsfaktoren der Wirtschafts- und Haushaltssituation des Landes insgesamt** geführt werden kann. Dies gilt umso mehr, als dass die Untersuchungsaufträge der UAGs Struktur und Personal nur auf die Budgettechnik und Personalentwicklung gerichtet sind, grundlegende strukturelle Entscheidungen zum inneren Aufbau des Landes und der Einheitsgemeinde, zu ihrer Kompetenzverteilung und zu den Standards der staatlichen und kommunalen Aufgabenwahrnehmung indes nicht umfassen.

2.2 Rahmenbedingungen

2.2.1 Berlin im Rahmen der föderalen Finanzbeziehungen

Berlin weist unverändert im Vergleich zu den Flächenländern ein sehr **hohes Ausgabenniveau** auf. Allerdings rangiert es inzwischen unterhalb von Hamburg und Bremen (s. Abb. 2.2.1-A), was insbesondere ein Ergebnis zurückliegender Konsolidierungsanstrengungen seit dem Ende der 1990er Jahre darstellt (s. Abb. 2.2.1-B und 2.2.1-F).

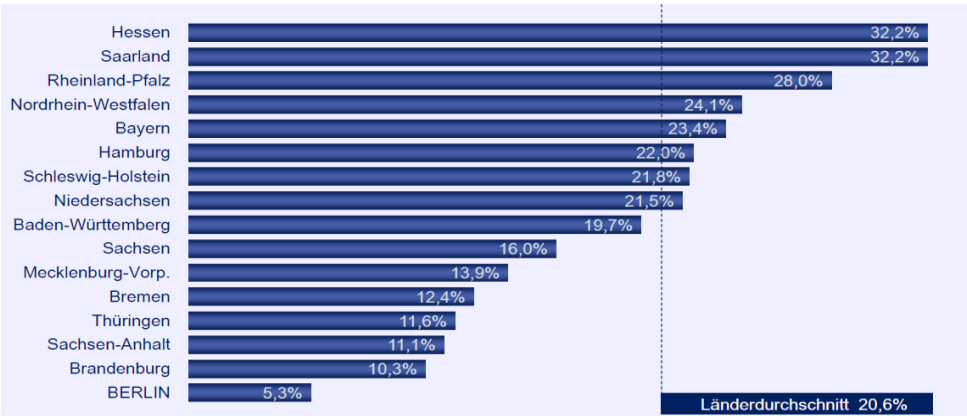
2.2.1-A: Bereinigte Gesamtausgaben in EUR je Einwohner

Bundesland	Bereinigte Ausgaben in EUR je Einwohner
Bremen	7 169
Hamburg	6 773
Berlin	6 544
Mecklenburg-Vorpommern	5 692
Hessen	5 551
Saarland	5 392
Sachsen-Anhalt	5 334
Brandenburg	5 247
Nordrhein-Westfalen	5 183
Sachsen	5 095
Thüringen	5 041
Rheinland-Pfalz	4 928
Bayern	4 893
Niedersachsen	4 795
Schleswig-Holstein	4 795
Baden-Württemberg	4 772
Länderdurchschnitt	5 157

Quelle: SenFin 2014.

Demnach ergibt sich das um rund 35% höhere Ausgabenvolumen als in den Flächenländern vor allem aus den **Mehrausgaben von Metropolen und großen Städten** und ist in ähnlicher Relation ebenso in den Flächenländern selbst nachweisbar (dort allerdings nivelliert durch die pro Kopf geringeren Ausgaben in ländlichen und dünner besiedelten Räumen).

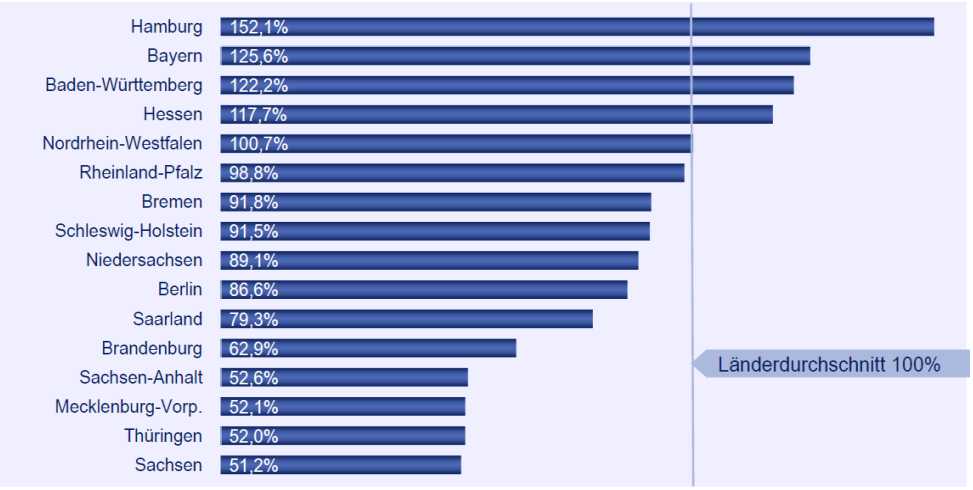
2.2.1-B: Ausgabenzuwächse je Ew. zwischen 2002 und 2012[1]



November 2013. Ausgangsdaten: ZDL, eigene Berechnungen. Bereinigt um die Ausgaben im Länderfinanzausgleich. Einwohner nach Zensus 1 Länder und Gemeinden

Quelle: SenFin 2014.

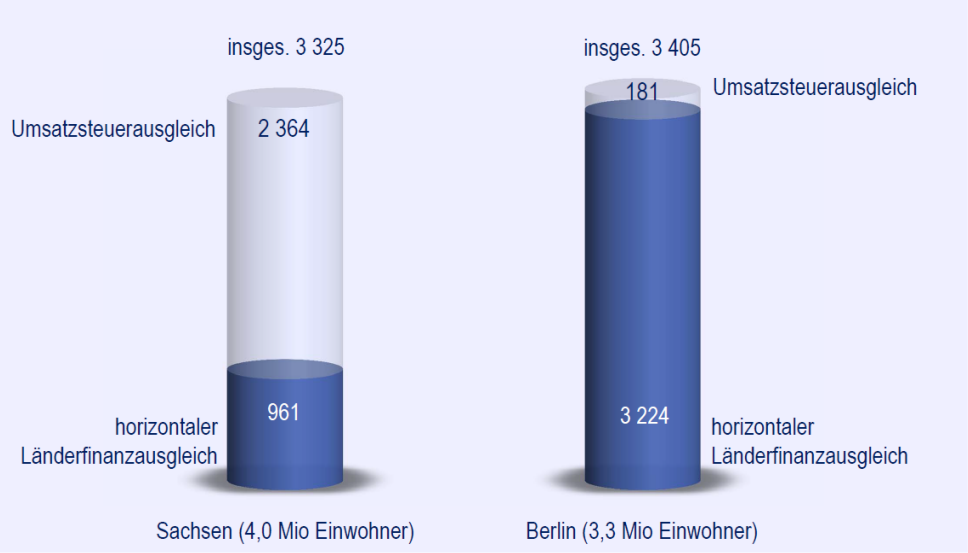
2.2.1-C: Einnahmesituation im Hinblick auf die Steuerkraft vor Länderfinanzausgleich



November 2013. Länderdurchschnitt = 100 %. Bundesministerium der Finanzen, 2. VO zur Durchführung des FAG 2012.

Quelle: SenFin 2014.

2.2.1-D: Ausgleichsleistungen im Umsatzsteuer- und horizontalen Finanzausgleich für Berlin und Sachsen im Vergleich (2012)



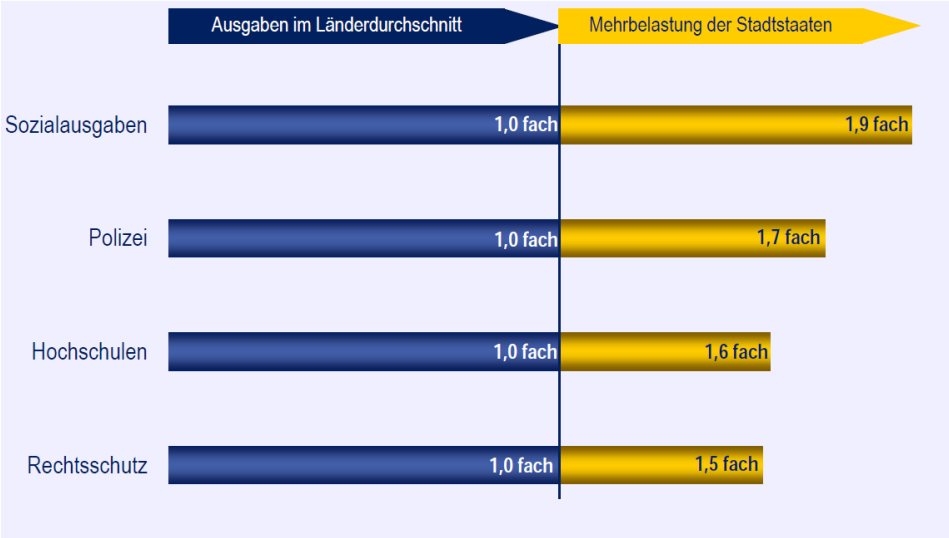
November 2013. Millionen Euro. 2. VO zur Durchführung des FAG 2012.

Quelle: SenFin 2014.

Unbeschadet einer eher geringen Einnahmekraft auf dem unteren Niveau finanzschwacher westdeutscher Bundesländer (s. Abb. 2.2.1-C) sind es weiterhin die erhöhten, metropolenspezifischen Ausgaben (s. Abb. 2.2.1-E), die die Restriktionen der Berliner Finanzlage erklären und sich auch im Länderfinanzausgleich abbilden, wo der Zuschussbedarf Berlins vor allem durch den Ausgleich auf der dritten und vierten Stufe gedeckt wird (s. Abb. 2.2.1-D). Denn die Einnahmesituation selbst würde bei durchschnittlichen Kosten einen nur unverhältnismäßig geringeren Transfer als zum Beispiel im Falle Niedersachsens oder Schleswig-Holsteins begründen. Folglich hat Berlin nach

wie vor ein primäres **Ausgaben- und kein Einnahmeproblem**, zumindest keines, das allein ausreichen würde, um über entsprechende Maßnahmen im Landeskontext wesentliche Budgetrelationen entscheidend zu verändern. Das heißt, Berlin wird seine Finanzlage selbst bis auf weiteres nur durch Ausgaben- und Kostenbegrenzung effektiv beeinflussen können.

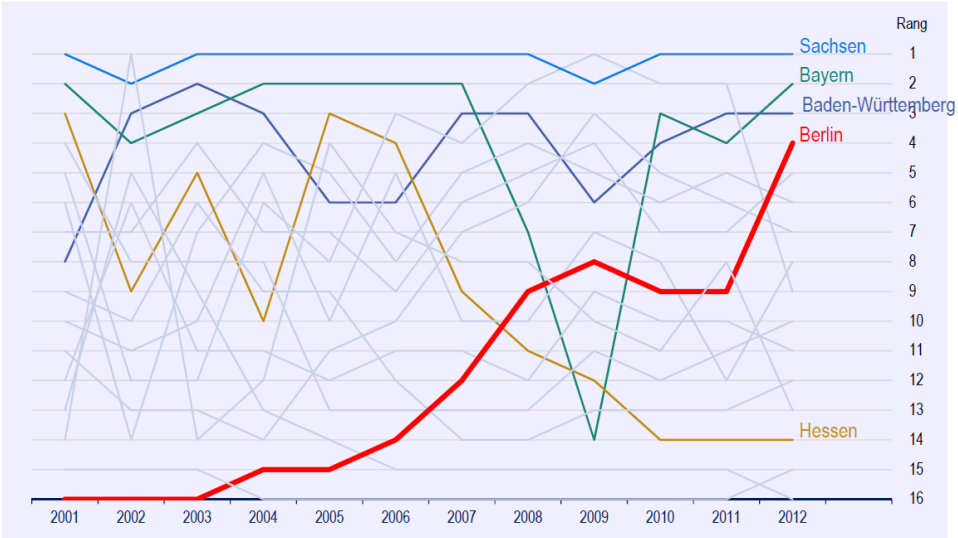
2.2.1-E: Die besondere Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich



November 2013.

Quelle: SenFin 2014.

2.2.1-F: Finanzierungssaldo je Einwohner/in: Rangfolge Berlins unter den Ländern seit 2001



November 2013. Ausgangsdaten: ZDL, eigene Berechnungen. Rangfolge von 1 bis 16 (1: Land mit dem besten Finanzierungssaldo je Einwohner unter 16 Ländern; 16: Land mit dem schlechtesten Finanzierungssaldo je Einwohner). Teilweise bereinigt um Sondereffekte

Quelle: SenFin 2014.

Denn trotz erheblicher Einsparbemühungen (s. Abb. 2.2.1-B und 2.2.1-F) und der erfreulichen Steuerentwicklung und Wanderungsgewinne der letzten Jahre (s. Kap. 2.2.2) zeigen sich die Schleifspuren einer historisch und strukturell bedingten Ausgabenlast bei gleichzeitiger relativer Einnahmeschwäche anhand eines absolut und im Vergleich **viel zu hohen Schuldenstands** (s. Abb. 2.2.1-G). Vor dem Hintergrund der Schuldenlast (s. Abb. 2.2.1-G) erklärt sich die vergleichsweise gute Entwicklung der Einnahme-/Ausgabenrelation Berlins (s. Abb. 2.2.1-F) vor allem aus der atypisch niedrigen und damit die Ausgabenseite entlastenden Zinslage (ein Prozentpunkt Zinssteigerung mit einem Ausgabenrisiko von 400 Mio. EUR p. a.), mit den unverändert hohen Sonderzuweisungen aus dem Solidarpakt II (2014 noch 1,1 Mrd. EUR; s. Abb. 2.2.1-H) und den regelmäßigen Bezügen aus dem Länderfinanzausgleich (3,2 Mrd. EUR).

2.2.1-G: Schuldenstand Berlins im Vergleich der Länder 2012

Bundesland	**Schuldenstand 2012 insg. (Mio EUR)**	**Schuldenstand 2012 je Ew.**
Sachsen	12730	3146
Bayern	43044	3450
Baden-Württemberg	51020	4840
Mecklenburg-Vorpommern	11947	7453
Brandenburg	20054	8184
Thüringen	18553	8530
Niedersachen	70247	9024
Hessen	58683	9776
Nordrhein-Westfalen	180148	10269
Sachsen-Anhalt	23900	10545
Schleswig-Holstein	30759	10970
Rheinland-Pfalz	44463	11146
Hamburg	21421	12423
Saarland	15602	15669
Berlin	62580	18708
Bremen	19551	29982

Quelle: SenFin 2014.

Berlins **Haushaltsrisiken** liegen deshalb nach wie vor auf der Ausgabenseite und in der hohen Fremdfinanzierungsquote, wenn man darunter insbesondere die externen Dotationen der Länder und des Bundes fasst. Entscheidende Risikotreiber bilden dabei Kostensteigerungen aufgrund von Rückständen bei effizienzsteigernden und Erhaltungsinvestitionen, Mehrausgaben im Personalbereich aufgrund von Gehalts- und Besoldungsanpassungen und durch steigende Pensionslasten sowie ein nicht kompensierter Wegfall von Konsolidierungshilfen ab 2020 und die noch nicht abschätzbaren Risiken eines veränderten Ausgleichsgefüges der Länder nach dem Auslaufen des bisherigen Länderfinanzausgleichs ab 2019/2020.

2.2.1-H: Abbau Sonderbedarfsergänzungszuweisungen des Bundes an Berlin bis 2020

Jahr	Einnahmen aus Solidarpakt II – Mitteln in Mio. EUR
2005	2 003
2006	1 994
2007	1 974
2008	1 945
2009	1 809
2010	1 663
2011	1 527
2012	1 381
2013	1 245
2014	1 099
2015	963
2016	817
2017	681
2018	535
2019	399
2020	0

Quelle: SenFin 2014.

2.2.2 Demografische und wirtschaftliche Entwicklung – wachsende Stadt

Der bislang anhaltende **Wachstumsprozess** in Berlin aufgrund eines positiven Wanderungssaldos (s. Abb. 2.2.2-A) ist **uneingeschränkt positiv** zu bewerten. Er dokumentiert die endogene Attraktivität der Stadt und macht begründete Hoffnung darauf, dass Berlin in den kommenden Jahrzehnten von einem weiteren ökonomischen Strukturwandel (Industrie 4.0, Smart Cities, Übergang zu und Entfaltung der Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft) profitieren wird.

2.2.2-A: Demographischer Gewinn im Finanzausgleich

Jahr	Zuwanderungen nach Berlin
2002	8 685
2003	477
2004	1 686
2005	10 201
2006	10 679
2007	11 996
2008	15 310
2009	10 517
2010	16 818
2011	39 421
2012	41 324

Quelle: SenFin 2014.

Allerdings darf man nicht der Fehleinschätzung unterliegen, das **Phänomen der wachsenden Stadt** habe die gegenwärtig positive Finanzlage erzeugt. Zuwanderung trägt zwar zu einem erheblichen absoluten Wirtschaftswachstum bei. Dieses ist aber pro Kopf nicht substanziell, da die Steigerung des Bruttoinlandsprodukts sogar negativ verläuft (s. Abb. 2.2.2-B).

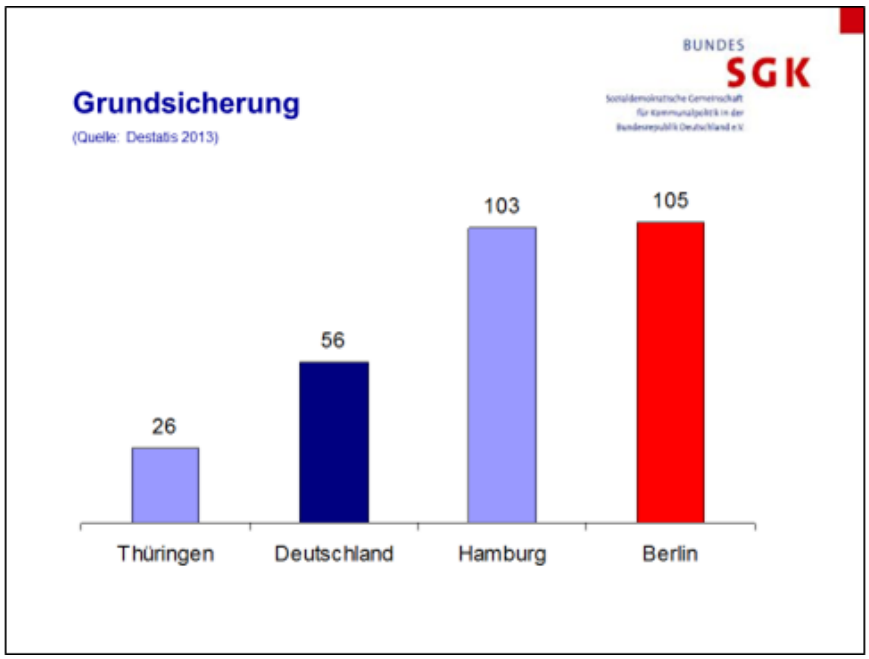
2.2.2-B: Wirtschaft in Berlin: überproportionales Wachstum, geringe Wirtschaftskraft pro Kopf

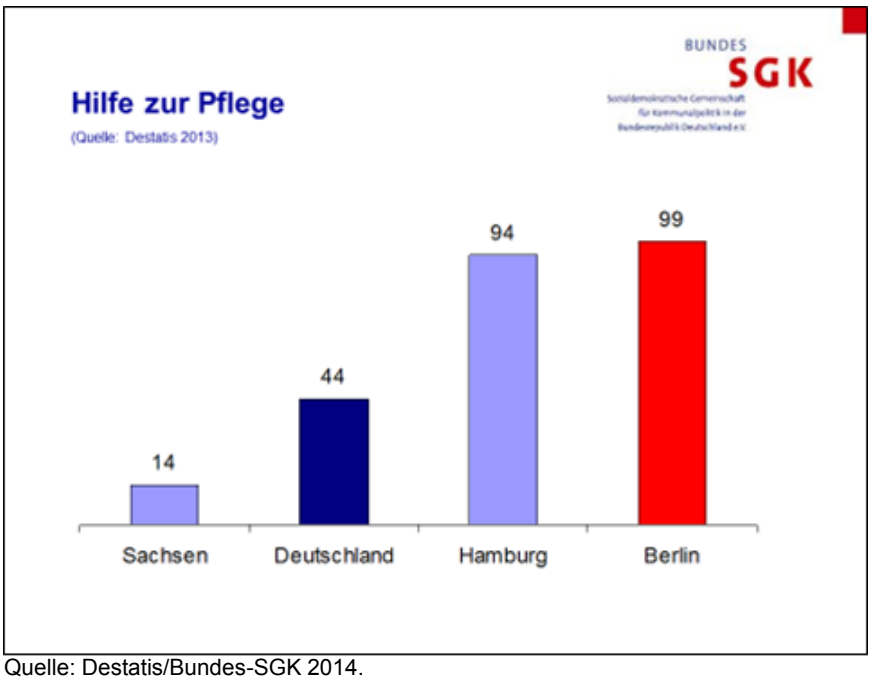
Bundesland	**Reales BIP-Wachstum 2013**	**Reales BIP-Wachstum 2013 je Ew.**
Berlin	1,2%	-0,1%
Bayern	1,0%	0,5%
Baden-Württemberg	0,9%	0,4%
Hessen	0,9%	0,6%
Hamburg	0,8%	-0,1%
Brandenburg	0,7%	0,8%
Thüringen	0,5%	1,0%
Bremen	0,5%	0,2%
Sachsen	0,3%	0,4%
Rheinland-Pfalz	0,2%	0,3%
Niedersachsen	0,0%	-0,1%
Schleswig-Holstein	-0,1%	-0,2%
Nordrhein-Westfalen	-0,1%	0,1%
Mecklenburg-Vorpommern	-1,1%	-0,7%
Sachsen-Anhalt	-1,2%	-0,4%
Saarland	-1,3%	-0,95%
Deutschland	0,4%	-0,1%

Quelle: SenFin 2014.

Umfang, Entwicklung und Altersstruktur des Zuwachses der Bevölkerung in Berlin führen vielmehr dazu, dass in der Stadt mehr Menschen relativ gesehen weniger erwirtschaften und pro Einwohner deshalb auch nicht die Einnahmesituation der öffentlichen Hand verbessern. Deshalb ist davon auszugehen, dass sich die **Ausgabenbedarfe aufgrund des Einwohnerzuwachses dauerhaft sehr dynamisch** entwickeln – ein Effekt, der sich mit Blick auf alterssensible Ausgabenbereiche und deren teils überproportionale Entwicklung im Ländervergleich noch verstärken dürfte (s. Abb. 2.2.2-C und 2.2.2-D).

2.2.2-C: Anstieg alterungssensibler Sozialausgaben in Berlin





Quelle: Destatis/Bundes-SGK 2014.

Eine unverändert positive demographische Gesamtentwicklung Berlins wird sich so zwar auch künftig in steigenden Steuereinnahmen niederschlagen. Ihr stehen aber ebenso steigende Ausgaben in den Bereichen Infrastruktur, Daseinsvorsorge und Bildung sowie angesichts einer alternden und auch in ärmeren Schichten zunehmenden Bevölkerung bei den Soziallasten gegenüber. Insofern dürften zumindest mittelfristig **positive Einnahmeeffekte** mutmaßlich durch die gleichen soziodemographischen Faktoren **auf der Ausgabenseite kompensiert** werden. Sollte der Trend einer pro

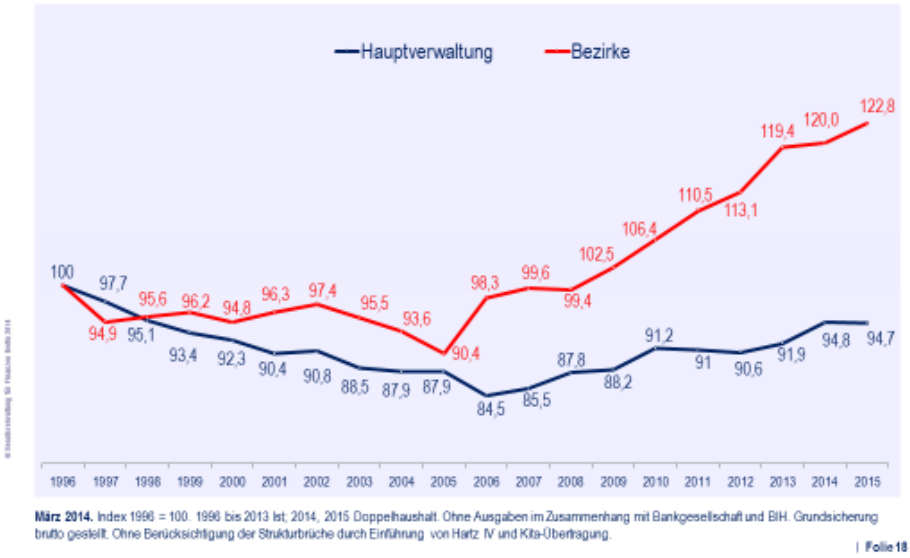
Kopf rückläufigen Wirtschaftskraft anhalten, kann es sogar zu einer stärkeren Be- als Entlastung der Budgets kommen.

Daraus folgt freilich nicht, dass kein Wachstum und stattdessen Stagnation oder Schrumpfung wünschenswert wären. Es muss jedoch der Finanz- und Fachpolitik im Land bewusst sein, dass den mit der Schuldenbremse verbindlichen und aufgrund der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zusätzlich drohenden Budgetrestriktionen zeitnah und damit für den Haushalt kalkulierbar nicht durch eine Expansionsstrategie auf der Ausgabenseite begegnet werden kann. **Ausgabendisziplin, Kosteneffizienz und die Abwehr externer föderaler Risiken** bleiben daher die wesentlichen Faktoren einer nachhaltigen Finanzpolitik für Berlin.

2.2.3 Entwicklung wesentlicher Ausgabenfelder

Mit Blick auf die in Kap. 2.2.1 und 2.2.2 dargestellten Rahmenbedingungen wird deutlich, dass die gegenwärtige und künftige Einnahmen- und Ausgabenentwicklung **keine größeren Potenziale für eine interne Neuverteilung zusätzlicher Ressourcen** erwarten lässt. Es verbleiben als finanzpolitische Handlungsansätze deshalb nur die Umverteilung vorhandener Mittel zwischen Land und Bezirken (insbesondere wenn eine Ebene den vergangenen und erfolgreichen Konsolidierungskurs stärker finanziert haben sollte), politische Prioritätensetzungen verbunden mit Verzicht und inhaltlichen Budgetverschiebungen sowie die Möglichkeit, durch Effizienzgewinne Ressourcen für neue, zusätzliche oder veränderte Zwecke frei zu machen. Anhand der Entwicklung wesentlicher Aufgabenfelder soll nachfolgend analysiert werden, welche diese Varianten begründbar wären, bevor in Kap. 2.4 in der Zusammenschau zu beurteilen ist, welche Ansätze unter Berücksichtigung der Gesamtsituation überhaupt realistisch erscheinen.

2.2.3-A: Entwicklung der Primärausgaben von Hauptverwaltung und Bezirken (Index 1996 = 100)

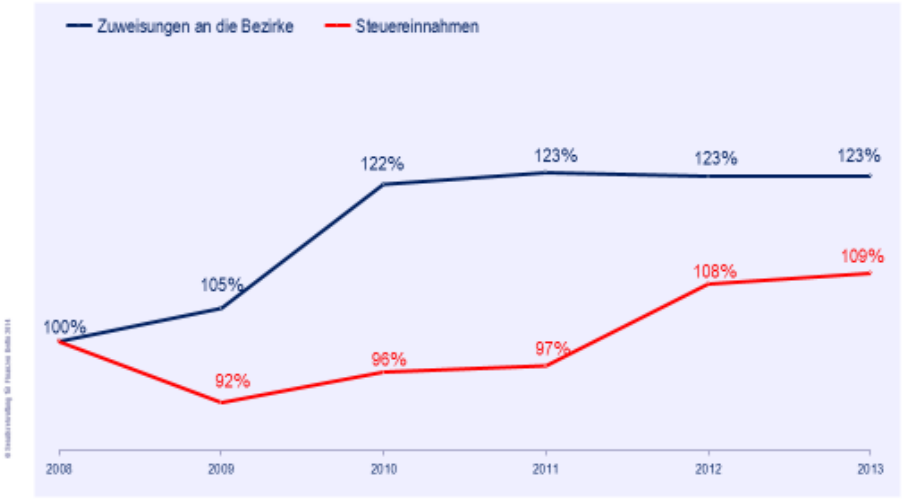


März 2014. Index 1996 = 100. 1996 bis 2013 Ist; 2014, 2015 Doppelhaushalt. Ohne Ausgaben im Zusammenhang mit Bankgesellschaft und BIH. Grundsicherung brutto gestellt. Ohne Berücksichtigung der Strukturbrüche durch Einführung von Hartz IV und Kita-Übertragung.

| Folie 18

Quelle: SenFin 2014.

2.2.3-B: Entwicklung der Zuweisungen an die Bezirke und der Steuereinnahmen 2008 bis 2013 (Index 2008 = 100)



Juni 2014. Index: 2008= 100 %. Zuweisungen an die Bezirke nach Basiskorrektur, Steuereinnahmen inklusive LFA und Allg. BEZ.

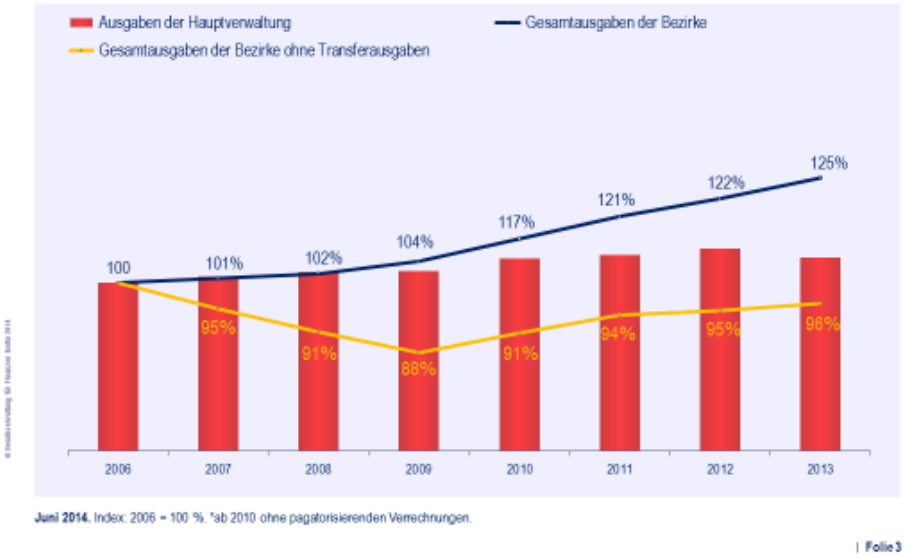
| Folie 2

Quelle: SenFin 2014.

Gemessen an den Ausgabenrelationen zwischen Hauptverwaltung (s. Abb. 2.2.3-A) und den verfügbaren Steuereinnahmen (s. Abb. 2.2.3-B) **erscheinen die Bezirke zunächst als bevorteilte Verwaltungsebene** in Berlin. Von den in der Finanz- und Wirtschaftskrise sogar zunächst rückläufigen Eigenressourcen des Landes erhielten sie in den vergangenen fünf Jahren einen erhöhten Teil. Dies scheint einen Widerspruch zu den Annahmen der Bezirke und ihren Forderungen nach einer vertikalen Umverteilung

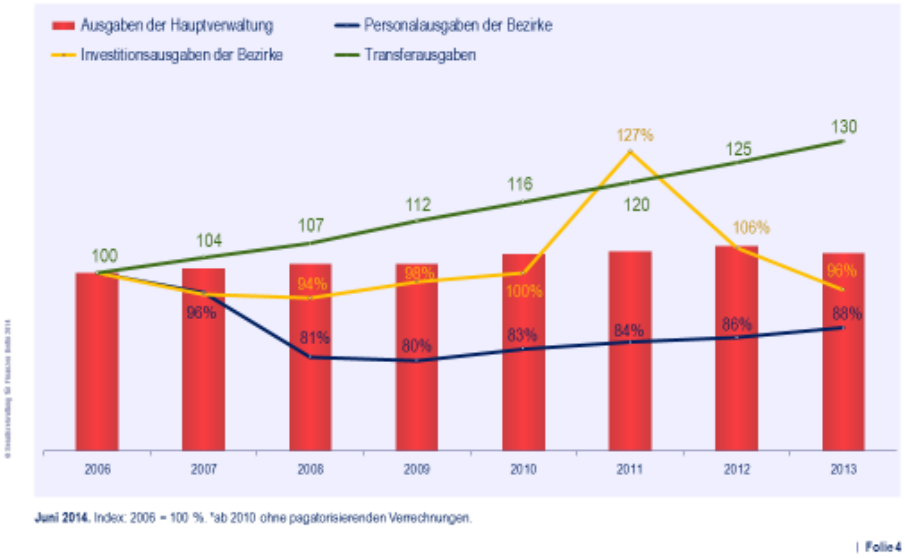
von Mitteln bzw. im Verhältnis stärkeren Einschnitten auf der Hauptverwaltungsebene aufzumachen.

2.2.3-C: Gesamtausgaben der Hauptverwaltung und der Bezirke mit und ohne Transferausgaben im Vergleich (Index 2006 = 100)



Quelle: SenFin 2014.

2.2.3-D: Gesamtausgaben der Hauptverwaltung sowie der Transfer-, Personal- und Investitionsausgaben der Bezirke im Vergleich (Index 2006 = 100)

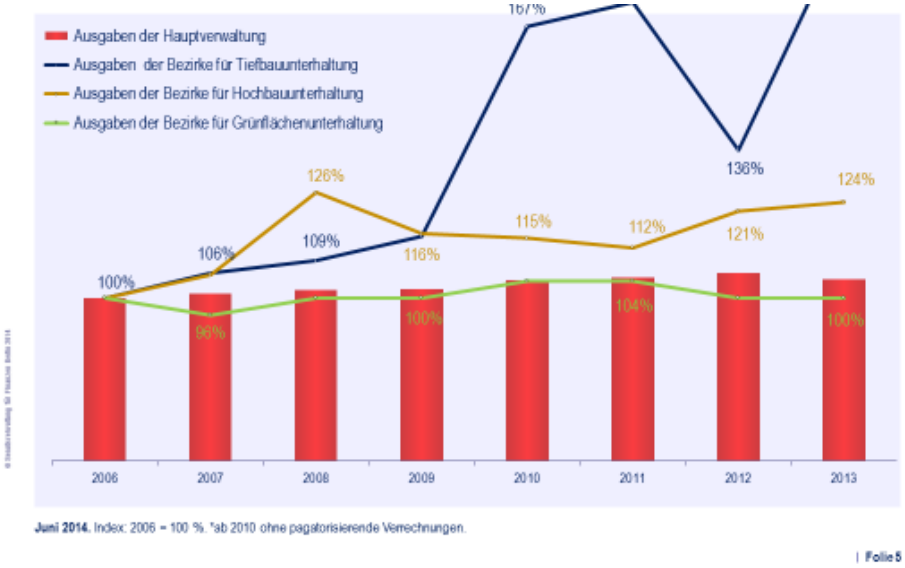


Quelle: SenFin 2014.

Dagegen dokumentiert eine differenzierte Betrachtung, dass das relative Budgetwachstum der Bezirke vor allem durch steigende Soziallasten begründet ist (s. Abb. 2.2.3-C und 2.2.3-D) und damit der bundesweit sichtbaren **Haushaltsdynamik der**

Kommunen folgt (aus Selbstverwaltungs- und Investitionshaushalten werden Sozialhaushalte; s. dazu im Anhang auch die Entwicklung für einzelne Transferleistungen). De facto haben insbesondere eine Unterfinanzierung von Investitionsetats (mit Ausnahme des Konjunkturpakets II 2010 bis 2012) und der Personalabbau einen noch stärkeren Anstieg vermieden. Oder anders ausgedrückt: Die vergleichsweise geringe Ausgabendynamik des Berliner Landeshaushalts der letzten Jahre (s. Kap. 2.2.1 und 2.2.2) ist nicht zuletzt auch durch den Abbau freiwilliger Leistungen im Bereich kommunaler Daseinsvorsorge erkauft worden.

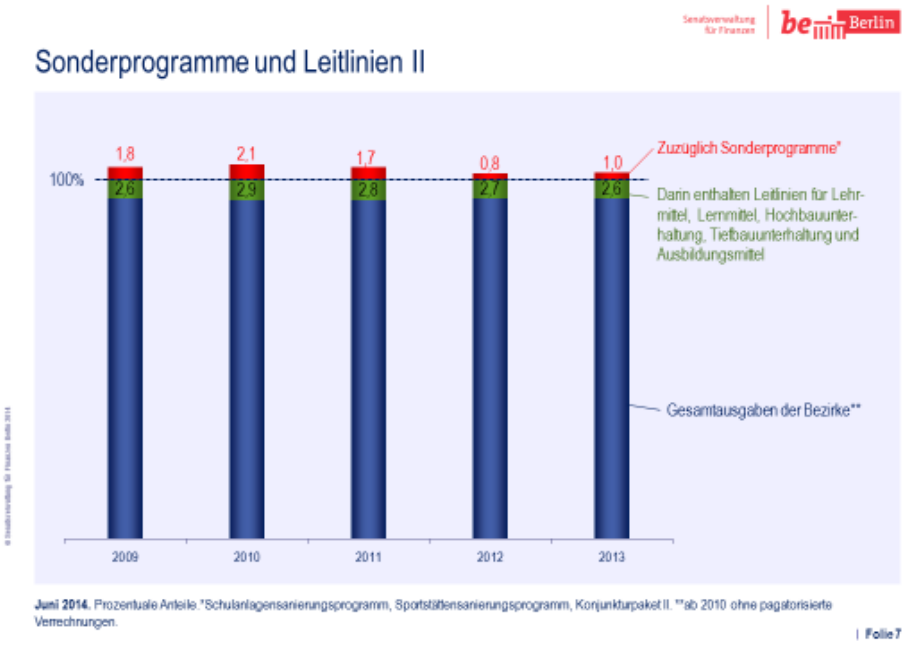
2.2.3-E: Gesamtausgaben der Hauptverwaltung sowie der Unterhaltungsausgaben der Bezirke für Hochbau, Tiefbau und Grünflächen im Vergleich (Index 2006 = 100)



Quelle: SenFin 2014.

Es besteht daher **tatsächlich eine fortlaufende Unterfinanzierung des bezirklichen Kerns kommunaler Selbstverwaltung** mit freiwilligen Aufgaben und den dazugehörigen, in einem gewissen Mindestumfang disponiblen Haushaltsmitteln (bemisst man diese an der Budgetentwicklung im Zeitverlauf, s. Abb. 2.2.3-C).

2.2.3-F: Sonderprogramme und Leitlinien für die Haushalte der Bezirke (Index 2009 = 100)



Quelle: SenFin 2014.

Dies wird noch sichtbarer, blickt man auf den **Aufwuchs bei den Ausgaben für Tiefbau- und Hochbauunterhaltung** (s. Abb. 2.2.3-E). Sie sind zwar in den vergangenen Jahren steil angestiegen, waren aber durch Leitlinien und Veranschlagungsvorgaben untersetzt und folgten damit nicht einer Prioritätensetzung der bezirklichen Selbstver-

waltung (s. Abb. 2.2.3-F). Letztlich erhöhten sie indirekt nur den Budgetdruck auf andere Bereiche, da die dafür gebundenen Mittel für die eigenständige und selbstbestimmte Bewirtschaftung des Globalbudgets nicht in vollem Umfang zur Verfügung stehen.

Als **Zwischenfazit** dokumentieren die Daten zwar einen absoluten und auch relativen quantitativen Anstieg der Bezirksausgaben. Dieser kommt aber vor allem aufgrund des typischen Wandels von kommunalen Investitions- zu Sozialhaushalten zustande. Damit einhergeht steigender Druck auf disponible Ausgaben und auf die Fähigkeit zu bezirklichen Selbstverwaltungsentscheidungen i. S. von Art. 66 Abs. 2 LVerf Berlin. Das gilt umso mehr, als dass die Transferausgaben ohne oder mit nur begrenztem Gestaltungspotenzial weiter anwachsen (s. Anlage) und die budgetären Rahmenbedingungen des Berliner Gesamthaushalts in den kommenden Jahren mit Einschnitten und weiteren Risiken verbunden sein dürften (s. Kap. 2.2.1, 2.2.2 und 2.2.4).

An dieser charakteristischen Entwicklung haben auch die Festlegungen und Veranschlagungsrichtlinien nichts ändern können. Sie entwickeln sich zwar im Rahmen bzw. analog zu der im Ländervergleich geringen Ausgabenentwicklung des Landes und stützen vordergründig der Selbstverwaltung zugeschriebene Aufgabenbereiche wie die Hochbau-, Straßen- und Grünflächenunterhaltung, lösen aber zugleich weitere und verstärkte Budgetrestriktionen zulasten anderer Aufgaben aus, **stellen also das Selbstverwaltungsprinzip systematisch in Frage**.

So gesehen gäbe es gute Gründe, von den eingangs dargestellten finanzpolitischen Handlungsoptionen für die Variante einer **vertikalen Umverteilung** zu plädieren. Dafür spräche auch, dass wichtige Mehrbelastungen der wachsenden Stadt in den dienstleistungs- und versorgungsintensiven Aufgabenbereichen der Bezirke anfallen. In einem gewissen Umfang erscheint eine Besserstellung der Bezirke, wie sie mit der Politik seit 2011 auch bereits verbunden gewesen ist, daher folgerichtig. Zusätzliche Erleichterungen wären gleichfalls wünschenswert, könnten aber trotzdem nicht die in Kap. 2.2.1 und 2.2.2 dargestellten Rahmenbedingungen und die daraus erwachsenden allgemeinen Budget-Restriktionen ignorieren. Deshalb wird es unverändert darauf ankommen, entweder substanzielle Veränderungen i. S. von Aufgaben- und Ausgabenverzicht auf Landesebene vorzunehmen oder aber systemisch einzugreifen, um Effizienzgewinne zu generieren. Diese dürften dann allerdings nicht vollständig in die allgemeine Konsolidierungsmasse fließen, sondern müssten zu einem wesentlichen Teil in den Bezirken verbleiben.

2.2.4 Zusammenschau und prognostizierte Veränderungen in der Haushaltsstruktur

In der Zusammenschau von föderalen Rahmenbedingungen, Einnahmefaktoren und der Ausgabenentwicklung wird erkennbar, dass der Berliner Landeshaushalt sich entgegen einer i. T. anderen Wahrnehmung zunächst einmal „nur“ in einer (u. a. durch die positive Zinsentwicklung begünstigten) Phase eines **fiskalischen Zwischenhochs** befindet.

Es muss befürchtet werden, dass ein allenfalls teilweiser kompensierter Wegfall von Fremdmitteln des Bundes und der Länder sowie der europäischen Politik die Handlungsspielräume schrittweise einschränken (s. Abb. 2.2.4-A und 2.2.4-B). Demnach kann eine **Verbesserung des bezirklichen Haushaltssystems kaum durch vertikale Umverteilung** gelöst werden, da auch veränderte Budgetanteile in einer insgesamt degressiven Haushaltsentwicklung mit steigenden Pflichtausgaben zu keiner effektiven Entlastung führen können.

Die nachfolgenden Prognosedaten veranschaulichen den **Umfang und die Intensität dieser Restriktionen**: zuerst im Hinblick auf die rückläufigen Fremdmittel, dann bezogen auf eine für den zeitlichen Nahbereich der kommenden Jahre ausgerichteten Betrachtung von Einnahme- und Ausgaberelationen sowie schließlich mit einer gesamthaften Darstellung realistischer Erwartungen und Abschläge auf der Grundlage getroffener politischer Entscheidungen des Landes in dieser Legislaturperiode.

2.2.4-A: Auflistung der rückläufigen Fremdmittel in den kommenden Jahren: Differenz zwischen 2014 und 2020

Fremdmittel / Herkunft	**Differenzvolumen (2014-2020)**
Bundesergänzungszuweisungen	1,1 Mrd. EUR
Konsolidierungshilfen	80 Mio. EUR
Summe	**1,2 Mrd. EUR**

Quelle: SenFin 2014.

2.2.4-B: Auflistung zusätzlicher absehbarer Mehrausgaben in 2020 (gegenüber 2014)

Ausgabenpositionen/-gründe	**Volumen in 2020**
Auswirkung des TdL-Beitritts (vollst. Gehaltsangleichung ab 2017)	33 Mio. EUR
Angleichung der Beamtenbesoldung und -versorgung an den Bundesdurchschnitt	120 Mio. EUR
Zuwächse bei Pensionsverpflichtungen (aufwachsend – hier berechnet für 2020 im Vergleich zu heute)	430 Mio. EUR
Summe	**rd. 580 Mio. EUR**

Quelle: SenFin 2014.

In der **Finanzplanung und Haushaltsprojektion des Landes** sind wesentliche, derzeit schon feststehende Belastungen aus rückläufiger Fremd- bzw. Drittfinanzierung (s. Abb. 2.2.4-A) und Personalkosten (s. Abb. 2.2.4-B) berücksichtigt. Auch eine moderate, jedoch keine im historischen Längsschnittvergleich erhebliche und damit ebenso stärker mögliche Zinssteigerung ist enthalten. Zudem sind erhöhte Ausgaben für Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie eine für unvermeidlich gehaltene Steigerung der Transferausgaben abgebildet. Das gilt ebenso für gewisse Kosten einer wachsenden Stadt, vor allem soweit es sich z. B. bei SeniorInnen und SchülerInnen um nicht arbeitende Menschen mit einem höheren öffentlichen Finanzierungsbedarf handelt.

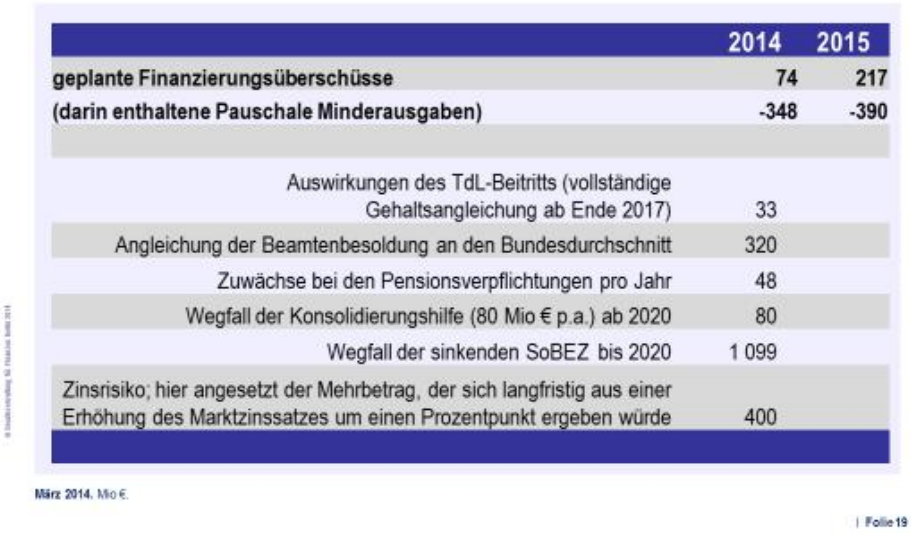
Zusätzliche Risiken, weil derzeit noch nicht dargestellt, könnten sich ergeben aus konjunkturell begründeten Einnahmeverlusten und Ausgabensteigerungen, einer stärkeren (derzeit realistischen) Zunahme von Flüchtlingsströmen, der Entwicklung von Pensionsverpflichtungen und den an sich notwendigen Rückstellungen für den Erhalt des Sach- und Immobilienvermögens des Landes.

Hinzu treten ein immanentes **Zinsrisiko von mind. 400 Mio. EUR p.a.** (Zinsanstieg um 1 Prozentpunkt, bei allerdings zeitversetzt einsetzender Wirkung) und **fakultativ die Beschneidung des Länderfinanzausgleichs i. e. S.** mit einem Volumen von bis zu 4 Mrd. EUR im negativen Extremfall. Maßgeblich wären hier die Diskussion der Einwohnerwertung, Bedarfselemente statt Einwohnerbezug, eine mögliche Absenkung des Gemeindesteueransatzes, die Deckelung des Ausgleichsvolumens, die Ausweitung von Anreizelementen i. V. m. Steuergesetzgebungskompetenzen für die Länder und der Wegfall von Entflechtungsmitteln des Bundes im Städtebau und der Gemeindeverkehrsfinanzierung.

Natürlich stehen dem auch neue **extern verursachte Einnahmeeffekte** gegenüber, sofern es im Zuge der Neuverhandlung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu einer gegenläufigen Entlastung kommt. So wäre eine Drittelbeteiligung des Bundes an den Ausgaben der Eingliederungshilfe für Berlin mit einer (über die Jahre ggf. anwachsenden) Entlastung von 200 bis 300 Mio. EUR verbunden. Die zwischenzeitlich diskutierte Übernahme der Kosten der Unterkunft durch den Bund könnte den Landeshaushalt dagegen sogar um 500 Mio. EUR und bis zu 800 Mio. EUR p. a. entlasten, wenn auch mit einer perspektivisch geringeren Dynamik.

Somit aber sind selbst bei optimistischen Annahmen zur allgemeinen Steuerentwicklung entsprechende **Einnahmen nicht dazu geeignet, die derzeit mit erhöhtem Fremdanteil bestrittene Haushaltsfinanzierung dauerhaft zu tragen**. Dem stehen im Übrigen schon die in den kommenden Jahren vermutlich weiterhin steigenden Transfer- und Personalausgaben entgegen, die zusammengenommen mehr als drei Viertel der Einnahmepotenziale ausschöpfen. Noch gar nicht berücksichtigt sind hierbei dynamische (Zusatz-)Effekte einer wachsenden Stadt und ihres asymmetrischen Infrastruktur- und Transferbedarfs. Auch sie dürften ausweislich eines haushalterisch betrachtet primär quantitativen und weniger qualitativen Wachstums eher verschärfend wirken. Hierfür sprechen schon heute die dynamisch ansteigenden Belastungen des Landeshaushalts durch Sozialausgaben.

2.2.4-C: Strategische Einordnung des Doppelhaushalts 2014/2015



	2014	2015
geplante Finanzierungsüberschüsse	**74**	**217**
(darin enthaltene Pauschale Minderausgaben)	**-348**	**-390**
Auswirkungen des TdL-Beitritts (vollständige Gehaltsangleichung ab Ende 2017)	33	
Angleichung der Beamtenbesoldung an den Bundesdurchschnitt	320	
Zuwächse bei den Pensionsverpflichtungen pro Jahr	48	
Wegfall der Konsolidierungshilfe (80 Mio € p.a.) ab 2020	80	
Wegfall der sinkenden SoBEZ bis 2020	1 099	
Zinsrisiko; hier angesetzt der Mehrbetrag, der sich langfristig aus einer Erhöhung des Marktzinssatzes um einen Prozentpunkt ergeben würde	400	

Quelle: SenFin 2014.

Das Tableau in Abb. 2.2.4-C fasst **für den Doppelhaushalt 2014/2015 zentrale und als gesichert geltende Positionen** zusammen, die verdeutlichen sollen, in welchen Größenordnungen Land und Bezirke in den kommenden Jahren ihre Budgets anpassen müssen. Demnach stehen maßvollen Überschüssen (ganz oben) zum einen pauschale Minderausgaben gegenüber, die zu erbringen sind, zum anderen aber vor allem die zeitversetzt bzw. sukzessive aufwachsenden Risiken aufgrund sinkender Fremdmittel und neuer Ausgabenbelastungen.

Natürlich sind diese Risiken um die von der Großen Koalition für diese Legislaturperiode vereinbarten und spätestens 2018 vollständig wirksamen **Entlastungen der Länder** im BaföG-, Bildung-/Kita- und Sozialbereich zu mindern. Allerdings dürfte dieser Effekt einen Betrag von 500 Mio. EUR p. a. kaum übersteigen. Und gänzlich unberücksichtigt sind hierbei zusätzliche Risiken aus einer Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Hinblick auf die Umverteilungshöhe und künftige Gestaltung von Einnahme- und Ausgaberegeln, die mindestens in dieser Höhe liegen.

Demnach sind selbst bei optimistischsten Annahmen ab Mitte des Jahrzehnts wieder verstärkte und bis 2020 **stetige Konsolidierungsanstrengungen** des Landes und seiner Bezirke im Umfang absehbar. Deshalb lassen sich neue Handlungspotenziale nur durch die Umschichtung von Mitteln (bzw. veränderten Prioritäten), eine strukturelle Umnutzung von Haushaltsmitteln (etwa im Sozialbereich durch verbesserte Prävention, im Gebäudebereich durch energetische Sanierung usw.) oder gänzlich neue, nicht allein steuergebundene Einnahmequellen (etwa durch wirtschaftliche Betätigung und Rekommunalisierung oder durch weitere/neue Transfers vom Bund und Ländern) erreichen.

2.3 Das bisherige Zuweisungssystem

Vor dem Hintergrund der in Kap. 2.2 dargestellten Rahmenbedingungen wurde in der UAG Analyse festgestellt, dass es grundsätzlich einen **gerechtfertigten Mehrbedarf der Bezirke** gibt, soweit er sich in die absehbare Budgetentwicklung einpasst und ihm externe Haushaltsrisiken des Landes nicht entgegenstehen.

Das heißt zunächst, dass sich die Zuweisung an die Bezirke im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel der kommenden Jahre nach dem **Grundsatz der Konnexität**, also aufgabenadäquat entwickeln muss. Umgekehrt bedeutet das aber nicht, dass es einen absoluten Mehrbedarf gibt, der sich unmittelbar umsetzen lässt. Dieser kann nur nach Maßgabe des Gesamtbudgets und seiner Entwicklung sukzessive realisiert werden.

Die in den Anlagen B und C dargestellten **Gegebenheiten im Zuweisungssystem**, wie sie insbesondere von der AG Struktur im Einzelnen betrachtet werden, stehen nach Auffassung der UAG Analyse mit diesem Befund nur mittelbar im Zusammenhang. So sind z. B. die Budgetierung und die KLR nicht für die ggf. korrekturbedürftigen Budgetrelationen zwischen Land und Bezirken verantwortlich.

Die Vermutung, es könne im System der Kosten- und Leistungsrechnung zu einer **Abwärtsspirale der bezirklichen Finanzen** kommen, wird **unterschiedlich beurteilt**. Ausweislich der in Kap. 2.2.3 dargestellten Daten kann allerdings festgestellt werden, dass es über alle Bezirke hinweg einen Verdrängungseffekt zulasten freiwilliger kommunaler Aufgaben gibt.

Sofern von der KLR und der Budgetierung in Verbindung mit den Vorgaben zur Immobilienbewirtschaftung und Unterhaltung **zusätzliche Druckmomente** ausgehen, sind diese im gesamtstädtischen Effizienzinteresse durchaus intendiert. Sie dürfen allerdings nicht als Vehikel genutzt werden, um Gestaltungsmomente der Bezirke auszuhebeln und die öffentliche Dienstleistungsqualität zu beschädigen. Deshalb bestand Einigkeit darin, dass das Zuweisungssystem und seine Bestandteile stetig überprüft und weiterentwickelt werden müssen. Dabei sollen verstärkt qualitative Ziele und die Entwicklungsbedarfe einer wachsenden Bevölkerung Berücksichtigung finden.

Darüber hinaus deuten die seit Jahren wiederkehrenden Kritikpunkte seitens der Bezirke auch auf einen **Bedarf an mehr Transparenz und Klarheit** des Systems hin. Die Plafondbildung und hier insbesondere die Praxis der Normierung und Basiskorrekturen sollen aber infolgedessen erneut nicht grundsätzlich, sondern im Sinne einer größeren Verständlichkeit und Handhabbarkeit für Politik und Verwaltung weiterentwickelt werden.

Zugleich müssen im System Mittel erwirtschaftet werden können oder aber zusätzlich bereit stehen, die **innovative Lösungen und notwendige Investitionen** auch im Sinne einer höheren Wirtschaftlichkeit ermöglichen. Dies gilt insbesondere für die sozialen Leistungsaufgaben und die mit ihnen verbundenen Transferausgaben. Modelle der in Hamburg erprobten sozialräumlichen Budgetbildung oder die in Nordrhein-Westfalen diskutierten Wirkungsketten präventiver und wirkungsorientierter Sozialpolitik müssen

angeregt und intensiv gefördert werden. Ähnliches gilt für eine effiziente und nachhaltige Immobiliennutzung und -entwicklung.

2.4 Auswirkungen und Handlungserfordernisse

Die Darstellung der Rahmenbedingungen des Berliner Landeshaushalts sowie der Einnahme- und Ausgabenfaktoren verdeutlicht, dass es für die Bewältigung von Defiziten im Finanzierungsgefüge zwischen Hauptverwaltung und Bezirken **keine oder allenfalls nur sehr begrenzte Umverteilungsoptionen** gibt. Das gilt umso mehr, als sich die restriktiven Budgetfaktoren in den kommenden Jahren eher verstärken, ohne dass dem ausreichend kompensierende Faktoren auf der Einnahme- und Ausgabenseite gegenüber stehen. Augenblickliche Überschüsse verweisen auf ein fiskalisches Zwischenhoch, bilden aber vor allem angesichts steigender Sozialausgaben keine dauerhafte Reserve.

Auch im **Verbundsystem der Zuweisungen an die Bezirke** besteht vermutlich keine grundsätzliche, sondern nur eine relative und situativ-handlungsbezogene Lösungsperspektive, da relevante Reserven in horizontaler Sicht zwischen den Bezirken nicht zu heben sind. Im Übrigen dürfte das trotz einer unterschiedlichen Überschuss- und Defizitsituation politisch kaum vermittelbar sein, zumal die sozioökonomischen Problem- und Bedarfslagen nicht zwingend mit gegebenen Altschulden und Rücklagen korrespondieren.

Schließlich bliebe noch die **Option der größeren Freiheit von bezirklichem Handeln** i. S. einer vertikalen Entflechtung (s. Kommission der SPD von 2005). Allerdings entstünden erhoffte Spielräume auch hier am ehesten durch lokalen Standardabbau, da der Berliner Gesamt- bzw. Landeshaushalt eine auskömmliche Finanzierung von Pflichtaufgaben bis auf Weiteres nicht zulässt.

Deshalb wird es als wesentliche Handlungsperspektive für die Berliner Haushalts- und Landespolitik darauf ankommen, den erwartbaren **Rückgang von Fremdmitteln als das größte Etatrisiko** (s. Kap. 2.2.4) im Rahmen der laufenden Neuverhandlung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen soweit wie möglich abzuwehren.

Nach innen ist dagegen bei relativ stabilen (inflationsbereinigt aber ebenfalls abnehmenden) Ausgaben der Hauptverwaltung ein **strategischer Ansatz erforderlich**, der die Anpassung an veränderte fiskalische Rahmenbedingungen nicht auf die Bezirke abwälzt (wie bislang in Teilen geschehen – s. Kap. 2.2.3). Trotzdem wird es in den kommenden Jahren realistischer Weise zuallererst um die Wahrung relativer Budgetanteile im Rahmen insgesamt abnehmender Spielräume gehen, die auch die Bezirke treffen. Notwendig sind daher strukturelle und prozedurale Handlungsansätze, die einen Kern bezirklicher Selbstverwaltung und Gestaltungsfähigkeit absichern. Dem dienen die im Folgenden formulierten **Grundsätze einer Haushaltspolitik und ihrer Handlungsansätze nach innen wie nach außen**.

2.4.1 Grundsätze der künftigen Haushaltspolitik

- Unstrittig sein muss der **Erhalt politischer Errungenschaften**, denen gesetzliche Verpflichtungen, politische Vereinbarungen und gesellschaftliche Erwartungen zugrunde liegen (Kita-Ausbau, Angleichung der öffentlichen Gehälter an die TdL als Beispiele)
- Die notwendige Nachhaltigkeit in der Haushaltsführung muss sich an der **längerfristig gesicherten Fähigkeit zum Etatausgleich ohne Neuverschuldung** bemessen, dabei aber stets Gestaltungsoptionen ausweisen. Das heißt, für das Land, vor allem aber jedoch auf Bezirksebene müssen nachvollziehbare Handlungsspielräume i. S. politisch disponibler Entscheidungsalternativen vorhanden sein.
- 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 eine simple Umverteilung zwischen Land und Bezirken nur in engen Grenzen realistisch scheint, ist eine akzeptanzfähigere Verteilung und Zuweisung von Mitteln erforderlich. Das Konnexitätsprinzip ist immerhin als politischer Grundsatz seit einigen Jahren eingeführt und muss für neue und veränderte Aufgaben verbindlich und ungeschmälert zum Einsatz kommen.

2.4.2 Was Berlin und seine Bezirke tun können

- Um dem o. g. Nachhaltigkeitsanspruch auch substanziell entsprechen zu können, braucht Berlin eine **Nachhaltigkeitsrücklage als „Airbag" für künftige Haushalte**. Erzielbare Überschüsse würden demnach zumindest teilweise in eine entsprechende Rückstellung fließen, um Pensionsverpflichtungen und den künftigen Erhaltungsaufwand der Infrastruktur abzubilden. Auch wenn dieses System zunächst nicht auskömmlich ausgestaltet werden könnte, würde es doch die nachhaltige Orientierung der Finanz- und Haushaltspolitik befördern.
- Unabhängig von der notwendigen Konnexität i. e. S. für neue und erweiterte oder veränderte Aufgaben könnte es die Zustimmung zum Finanzsystem in den Bezirken erhöhen, wenn das Land die Entwicklung eines erweiterten, an **relativen Budgetanteilen orientierten Konnexitätsverständnisses** in der Einheitsgemeinde unter Berücksichtigung einer insgesamt rückläufigen Finanzausstattung, aber ebenso nicht beeinflussbarer Transferausgaben akzeptieren würde. Das hieße, dass den Bezirken nicht nur insgesamt, sondern auch bezogen auf freiwillige Gestaltungsaufgaben der örtlichen Selbstverwaltung eine Mindestquote am Gesamthaushalt garantiert würde.

- 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 Fond würde sich damit zumindest teilweise selbst refinanzieren.

2.4.3 Was Berlin im Außenverhältnis erreichen kann

- Wie die Darstellungen in diesem Bericht zeigen, steigt und fällt die künftige Finanzentwicklung Berlins und seiner Bezirke mit der anstehenden Neuverhandlung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Deshalb ist eine **aktive Rolle im Kontext der laufenden Gespräche** unabdingbar. Berlin ist auf absehbare Zeit auf eine weiterhin hohe Fremdfinanzierung angewiesen. Deshalb sind alle wesentlichen Akteure aufgerufen, sich in diesen Prozess einzubringen.
- Die Komplexität und Vielschichtigkeit der Interessenlagen zwischen den Ländern lässt es kaum realistisch erscheinen, ein bestimmtes Konzept als Berlin durchzusetzen. Allerdings sollten unterschiedliche Lösungen mehr oder wenig stark unterstützt werden. So lägen **Schuldenhilfen** als Ersatz für einen aus Berliner Sicht an sich vorzugswürdigen Altschuldenfonds im eigenen Interesse. Das kann im Übrigen mit Blick auf die hohen Empfängerzahlen auch für eine stärkere KdU-Beteiligung des Bundes gelten.
- In jedem Fall sollte Berlin die Fortführung von **Strukturhilfen für strukturschwache Regionen** unterstützen, da hiervon immer auch die Hauptstadt profitiert, dies aber zumindest gesonderte Dotationen für Berlin legitimiert.
- Ein **kompletter Umzug der Bundesministerien von Bonn und Berlin** ist unverändert eine angemessene Forderung, zumal der zwingende strukturpolitische Anspruch der Bundesstadt Bonn nicht mehr ersichtlich ist, die gegebenen Mehrkosten des Bundes kaum vertretbar erscheinen und die Arbeitsfähigkeit der betroffenen Häuser beschränkt ist.
- Angesichts steigender Flüchtlingszahlen sollte sich Berlin nachdrücklich für eine nationale Initiative i. S. eines **Aktionsplans Integration** einsetzen. Dabei ginge es zunächst um die stärkere oder sogar weitgehende Beteiligung des Bundes an den Lasten der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen. Hinzutreten müsste aber auch eine Lösung für die unterstützende Begleitung und Betreuung von Migrantinnen und Migranten. Ein Integrationsleistungsrecht – u. a. im Rahmen des SGB II mit dem Ziel einer größtmöglichen Unterstützung zur Ar-

beitsaufnahme in Deutschland – würde entscheidend dazu beitragen, die Herausforderungen und Chancen von Zuwanderung und Integration als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu schultern, Folgekosten hingegen zu begrenzen.

3 Abschlussbericht der UAG Struktur

3.1 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 dort getroffen werden, wo sie die Bürgerinnen und Bürger in ihrem Lebensumfeld erreichen. Mehr Verantwortung vor Ort im Sinne von kommunaler Selbstverwaltung und Dezentralisierung sind die Leitgedanken, welche die zukünftige Aufgabenverteilung zwischen Bezirken und Land prägen sollten. 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.

Folgende Aspekte sind aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft Struktur dabei zu beachten:

3.2 Shared Services im Wettbewerb

- Arbeitsteilige oder kooperative Aufgabenerledigung über die Grenzen einzelner Behörden hinweg müssen weiterhin möglich sein. Dabei ist aber sicherzustellen, dass sich die Shared-Service-Modelle einem Wettbewerb um die qualitativ und wirtschaftlich sinnvollste Leistungserbringung stellen. Es müssen Möglichkeiten geschaffen werden, wie man auch einzelne, von den Bezirken selbst ausgehende Initiativen in diesem Bereich in die Haushaltssystematik integriert werden können. Zentralisierte Shared-Service-Modelle auf Landesebene sollen nur im Einvernehmen mit den Bezirken geschaffen werden.
- Die Senatsverwaltung für Finanzen kann und soll hierzu positive Anreize setzen.

- Die Entscheidung für die Initiative, Entwicklung und Beteiligung an einem Shared-Service-Modell liegt bei den für die Leistungserbringung zuständigen Stellen. Im Falle der Leistungserbringung durch die Bezirke sind das die jeweiligen Bezirksämter.

- Bei allen Entscheidungen gilt das Konnexitätsprinzip; bei der Verlagerung von Aufgaben aus der Senatsverwaltung in die Bezirke und umgekehrt sowie bei der Neuformulierung oder Erweiterung von Aufgaben sind die entsprechenden Sach- und Personalmittel mit zu verlagern bzw. zur Verfügung zu stellen.

3.3 Kosten- und Leistungsrechnung

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 wird als maßgebliches Instrument zur Erfassung der Kostenstruktur und zur Mengenerfassung beibehalten und weiterentwickelt. Die KLR soll weiterhin als Verteilungsmechanismus für die Globalsumme dienen.

- Die Leistungserbringung muss neben den Kosten um einen Qualitätsbegriff erweitert werden. Dabei zeigt sich die KLR als wenig bis gar nicht geeignet, Qualität zu messen. Hierzu müssen ggf. 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 (z.B. HTW) mit begleitet werden.

- 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.

- Die KLR soll so weiterentwickelt werden, dass sie positive Anreize für gutes Wirtschaften der einzelnen Bezirke setzt.

- Das Finanzierungssystem soll Fehlanreize in der Haushaltsführung verhindern wie z.B. eine Abwärtsspirale bei der Leistungserbringung und den Ausgaben.

Aber auch Buchungstricks. Die KLR erfasst nur die tatsächlich umgesetzten Mengen, nicht aber ggf. vorhandene, gesetzlich vorgegebene Soll-Mengen (z.B. Lebensmittelkontrollen). Das Controlling dieser Produkte hat die gesetzliche Leistungserbringung zum Ziel.

Im Ergebnis soll die Weiterentwicklung der KLR dazu führen, dass ein Bezirk nicht einer „Spirale nach unten“ ausgesetzt ist, wenn er seine Leistungen wirtschaftlich in diesem Sinne erbringt oder Schwerpunkte setzen will.

So ist auch eine erhöhte Transparenz bei allen Berechnungsgrundlagen im System von Nöten, z.B. bei den Mengenkorrekturen, Normierung, Basiskorrektur oder beim horizontalen Wertausgleich. Es ist selbst für Spezialisten kaum nachvollziehbar, wie es zur Berechnung bestimmter Summen kommt. Dadurch wird das Setzen von politischen Schwerpunkten erschwert. Die entsprechenden Berechnungsformeln müssen daher so vereinfacht werden, dass sie nachvollziehbar und berechenbarer werden.

3.4 Plafondbildung

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.

- Sich ändernde Sachverhalte werden aus der Plafondbildung „herausgerechnet“.

- Die Basiskorrektur bleibt erhalten.

- Ein Aufschaukelungseffekt bei den Ausgaben muss durch geeignete gegenwirkende Maßnahmen verhindert werden.

- Mögliche Nachholeffekte müssen gesteuert werden.

- Politische Schwerpunktsetzungen können weiterhin z. B. über Sonderprogramme realisiert werden.

Zur Praxis der Plafondbildung:

- Es erfolgt eine produktbezogene Plafondfortschreibung.

- Produktbezogen werden Mehrmengen genehmigt und es erfolgt eine entsprechende Zuweisung.

- Das Verfahren wird bezirksübergreifend organisiert auf dem Wege einer vorzeitigen Einbindung der Bezirke, dabei benennen die Bezirke Ansprechpartner/innen für die Verhandlungen mit der Senatsverwaltung für Finanzen.

- 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 Basiskorrektur ist.

- Es ergibt sich aus der veränderten Vorgehensweise auch ein veränderter Zeitablauf der Haushaltsplanaufstellung.

3.5 Normierung

Wir wollen das Normierungsvolumen plafondneutral reduzieren. Dies wird durch folgende Maßnahmen erreicht:

- Plafondneutrale Anpassung der Personaldurchschnittskostensätze entsprechend den tatsächlichen Personalausgaben (49 Mio. Euro)

- Es soll geprüft werden, welche der sog. „Eigenen Einnahmen“ in die Einnahmevorgabe einbezogen werden können (Summe: 76,4 Mio. Euro)

- Bei der Querfinanzierung von konsumtiven Ausgaben aus der Investitionspauschale muss geprüft werden, wie der Notwendigkeit bezirklicher Investitionstätigkeit, der baulichen Unterhaltung und der Haushaltskonsolidierung Rechnung getragen werden kann (bis zu 34,9 Mio. Euro)

3.6 Standards

Standards können als Steuerungsinstrument bei der Planfondbildung und im Rahmen des Controllings eingesetzt werden. Beim Einsatz von Standards sind die zu erreichenden Ziele vorab klar zu definieren und die Ergebnisse regelmäßig zu evaluieren. Es soll immer auch geprüft werden, ob es möglich ist, qualitative Standards zu verankern.

3.7 Transfersteuerung

In den letzten Jahren sind die bezirklichen Transferausgaben deutlich gestiegen und belasten damit erheblich die bezirklichen Haushalte und damit den Landeshaushalt. Die Kostensteigerung führt zu einer zunehmenden Einengung der bezirklichen finanziellen Gestaltungsräume.

In den letzten Jahren haben die Bezirke zusammen mit der Senatsverwaltung für Finanzen und den Fachverwaltungen die Transferkostensteuerung und damit das Controlling, z.B. durch ein optimiertes Fallmanagement, weiterentwickeln können. Dieser Prozess muss nun konsequent verstetigt werden.

Die Unterarbeitsgruppe Struktur der AG Bezirksfinanzen empfiehlt daher, diesen Prozess durch den Abschluss von Zielvereinbarungen in den Bereichen, wie

- Hilfen zur Erziehung,
- Hilfen zur Pflege,
- Krankenhilfe und
- Eingliederungshilfe

zu verstetigen, so dass perspektivisch alle Bezirke mit der Senatsverwaltung für Finanzen und Fachsenatsverwaltung entsprechende Zielvereinbarungen abschließen. Die Bezirke erhalten auf der Grundlage dieser Zielvereinbarungen zusätzliches Personal, um mit diesem das Fachcontrolling auszubauen und die Fachsteuerung wirksamer auszugestalten.

Die UAG Struktur empfiehlt auch das sogenannte Träger-Budget mit großen Trägern der Wohlfahrtspflege auszuprobieren. Der Träger bekommt ein festes Budget und muss gewisse Mengensteigerungen aus seinem Budget abfangen.

Zur Steuerung der Vergütungen der Einrichtungen und zur Sicherstellung des individuellen Bedarfs im Einzelfall, sind wie in Hamburg auch Vereinbarungen über mehrjährige Träger-Budgets zu erproben. Dabei muss zwingend das bezirkliche Fallmanagement eingebunden sein. Eine wissenschaftliche Begleitung und Auswertung ist wünschenswert. Die Erkenntnisse, die aus solchen Budgetierungsmodellen gewonnen werden, könnten bei der Einführung des Bundesteilhabegesetzes ab 2017 einfließen.

3.8 Immobilienunterhaltung / Kalkulatorische Kosten

Es bedarf einer grundlegenden Veränderung der Finanzierungssystematik zum Erhalt der Nutzungsfähigkeit und auch der Verwertbarkeit des Immobilienbestandes.

- Es müssen sinnvolle Anreize zu Standortverdichtungen geschaffen werden.

- Es können und sollen Anreize zur bezirksübergreifenden Immobilienbewirtschaftung geschaffen werden.

- Es gilt eine Verstetigung und den Ausbau von Investitionsprogrammen wie das SSSP und KSSP voranzutreiben.

- Es soll ein Ausgleich der vorübergehenden Leerstandskosten von Schulgebäuden bei prognostizierter steigender Schülerzahl durch das Land unter der Voraussetzung einer vorliegenden aktuellen Schulentwicklungsplanung stattfinden.

3.9 Liegenschaftspolitik

Clusterung: Ein 5. Cluster ist notwendig: Ehemalige Heimstätten – heute Erbbaurechtssiedlungen, bezirkliche Liegenschaften, in denen Dritte Leistungen für den Bezirk erbringen.

4 Abschlussbericht der UAG Personal: Personalpolitik in der wachsenden Stadt

4.1 Vorbemerkung und Arbeitsauftrag

Der Arbeitsauftrag für die Unterarbeitsgruppe Personal lautete wie folgt:

„Die Personalausstattung Berlins samt seiner Beteiligungen ist zu betrachten. Sowohl hinsichtlich der Altersstruktur, der Qualifikation, des Status als auch der Besoldung sollen aufgabenkritische Vorschläge erarbeitet werden."

Die UAG Personal hat sich in sechs Sitzungen mit folgenden Themen beschäftigt:

- Finanzierung des Personals
- Struktur
- Sicherung der Personalqualität
- Berlin als vorbildlicher Arbeitgeber
- Personalentwicklung
- Wirtschaftlichkeit und Qualität von Auslagerungen
- Personal der Landesbeteiligungen.

Daraus wurden die im Folgenden aufgeführten politischen Forderungen an die sozialdemokratischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in den Berliner Bezirken, im Abgeordnetenhaus von Berlin und im Berliner Senat abgeleitet.

4.2 Ausgangslage und Analyse der Personalsituation im Land Berlin

4.2.1 Haushaltskonsolidierung – finanzpolitische Handlungsfähigkeit erhalten

Freizeitmöglichkeiten anbieten für Kinder und Jugendliche, Seniorinnen und Senioren betreuen, Bücher ausleihen, Musikstunden geben, Reisepässe ausstellen, Straßenland und Grünflächen unterhalten und pflegen, Gewerbe anmelden, Unternehmen beraten - das sind nur einige der rund 400 unterschiedlichen Dienstleistungen, die die gegenwärtig 22.106 Beschäftigten[2] der zwölf Berliner Bezirke direkt vor Ort für ihre Kundinnen und Kunden erbringen. Die Kundinnen und Kunden der Verwaltung sind die Einwohnerinnen und Einwohner Berlins.

Das vergangene Jahrzehnt stand unter dem Zeichen der strikten Haushaltskonsolidierung Berlins. Dabei sind gute Erfolge erzielt und die Handlungsfähigkeit der Stadt erhalten worden. Auch die derzeit regierende Große Koalition hat sich in ihrer Koalitionsvereinbarung dem Ziel der finanzpolitischen Handlungsfähigkeit verpflichtet. In diesem Zusammenhang wurde der Personalkörper des Landes Berlin im Jahr 2011 bezogen auf die Bevölkerungszahl strukturell auf 100.000 Vollzeitstellen, die so genannten Vollzeitäquivalente (VZÄ)[3] – davon 20.000 in den Bezirken – festgelegt, um auch im Bereich der Personalkosten einen Beitrag zur Ausgabenreduzierung zu leisten.

Hinzu kommt, dass Berlin zur Einhaltung der Schuldenbremse verpflichtet ist, was sich ebenfalls auf die Personalausgaben auswirkt. Seit 2011 hat Berlin verbindliche Vorgaben zur Reduzierung des Haushaltsdefizits einzuhalten, weil es eines von vier Bundesländern ist, dem nach Einschätzung des Stabilitätsrats, einem gemeinsamen Gremium des Bundes und der Länder zur Haushaltsüberwachung, eine Haushaltsnotlage droht. Dazu wurde ein Programm mit dem Ziel der Sanierung des Haushalts aufgelegt, das unter anderem auch einen konsequenten Personalabbau auf 100.000 Vollzeitstellen für die Berliner Verwaltung mit daraus folgenden Einsparungen in Höhe von 270 Mio. Euro vorsieht. Hält Berlin diese Vorgaben ein, erhält es Konsolidierungshilfen des Bundes in Höhe von 80 Mio. Euro pro Jahr bis 2020.

Die Zielzahl von 100.000 Vollzeitstellen ist nahezu erreicht, da die Bezirke abgestimmte Personalabbaukonzepte vorgelegt haben und der Senat ein entsprechendes Konzept für die Hauptverwaltung beschlossen hat.

Zur aktuellen Personalsituation in den Bezirken wird festgestellt, dass die Bezirke zum Stichtag 1.1.2014 bereits 525 der erforderlichen 1.457 Vollzeitstellen abgebaut haben.

Unabhängig von der in 2011 festgelegten Personalobergrenze wurden in den Jahren 2013/2014 zusätzliche Vollzeitstellen an die Bezirke gegeben, um neue Aufgaben bewältigen zu können (Konnexitätsprinzip):

---

[2] Stand: Januar 2014.

[3] Gemeint sind hier die so genannten Vollzeitäquivalente (VZÄ), die sich aus der Summe der Vollzeitbeschäftigten und der Teilzeitbeschäftigten, gewichtet mit ihrem tatsächlichen Arbeitszeitfaktor ergeben. Der Arbeitszeitfaktor gibt hierbei den Umfang der vereinbarten Arbeitszeit, bezogen auf die Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten an. Kurz gesagt: Vollzeitstelle, die auch auf mehrere Teilzeitbeschäftigte verteilt werden kann.

- 67 Vollzeitstellen zur zusätzlichen befristeten Einstellung von Nachwuchskräften,
- 49 Vollzeitstellen zur Beschleunigung der Bearbeitung von Baugenehmigungen im Wohnungsbau,
- 17 Vollzeitstellen zur Durchsetzung des Zweckentfremdungsverbots,
- 17 Vollzeitstellen wegen der Einführung des Betreuungsgeldes (ursprünglich waren 24 vorgesehen, Evaluation soll 2014 erfolgen),
- 24 Vollzeitstellen wegen der neuen Trinkwasserverordnung,
- 33 Vollzeitstellen für Fallzahlensteigerungen im Sozialbereich,
- 33 Vollzeitstellen für sonstige Sachverhalte (inkl. 3 VZÄ für das Zentralarchiv Leichenschauscheine in Neukölln und max. 12 Musikschullehrer/innen),

insgesamt also 240 Vollzeitstellen.

Sobald die Bezirke entsprechende Zielvereinbarungen mit der Hauptverwaltung zur Transferkostensteuerung verabredet haben, werden weitere 26 Vollzeitstellen in 2015 freigegeben. Ab 2015 erhalten die Bezirke darüber hinaus zusätzliche 31 Personalstellen für die Bürgerämter.

4.2.2 Fluktuation in der Hauptverwaltung und den Bezirksverwaltungen

Der Öffentliche Dienst Berlins hat eine unausgewogene Altersstruktur und ist strukturell überaltert, weil über ein Jahrzehnt nicht im ausreichenden Maße eingestellt wurde. In der Hauptverwaltung liegt das Durchschnittsalter mittlerweile bei 48,8 Jahren, in den Bezirksverwaltungen bei 51,2 Jahren. Nur etwa 2,2 % aller Beschäftigten der Berliner Verwaltung ist unter 30 Jahre alt.

Verschärft wird diese Ausgangslage dadurch, dass bis zum Jahr 2020, so die Prognose, von den 89.406 Beschäftigten (84.043,0 Vollzeitstellen) der Berliner Hauptverwaltung (Stand: Januar 2014) 21.866 Beschäftigte (20.129,5 Vollzeitstellen) durch Verrentungen und Pensionierungen aus dem Öffentlichen Dienst ausscheiden werden (24,5 %). In den Bezirken liegt die Quote sogar bei 28,9 %: hier werden in diesem Zeitraum von den insgesamt 22.106 Beschäftigten (20.315,5 Vollzeitstellen) in den Bezirken 6.386 Beschäftigte (5.490,4 Vollzeitstellen) ausscheiden[4]. Anfang 2014 gab es rechnerisch noch 111.512 Beschäftigte (104.359 Vollzeitstellen) in der Berliner Verwaltung.

Der Fachkräftemarkt in Berlin-Brandenburg wird immer angespannter und die Attraktivität der Beschäftigung in kommunalen Verwaltungen sinkt aufgrund der ungünstigen Tarif- und Einkommensstruktur. In vielen Bereichen sind die Bezirke in der Personalrekrutierung nicht mehr konkurrenzfähig. Dabei muss sich die Berliner Verwaltung nicht nur gegenüber der freien Wirtschaft behaupten, sondern steht zunehmend auch in Konkurrenz zu den Bundesbehörden in Berlin sowie zu Behörden anderer Bundesländ-

[4] Beschäftigte im unmittelbaren Landesdienst Berlin im Januar 2014, Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen.

der und anderer Kommunen. Diese Tatsache ist kritisch zu betrachten und muss bei der Frage der Attraktivität Berlins als Arbeitgeber unbedingt mit bedacht werden.

Für die Organisations- und Personalentwicklung sind dies enorme Herausforderungen.

Im Bereich der Hauptverwaltung gibt es bereits in einigen Verwaltungen erste organisierte Gegenmaßnahmen. Dazu zählen die moderierte Durchführung des Wissenstransfers (insbesondere durch vorgezogene Neueinstellungen), Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, beispielsweise die Verbesserung der Kinderbetreuungsmöglichkeiten sowie die Prüfung und Ausweitung von Shared-Service-Angeboten im Bereich der Personalwirtschaft. Auch die Förderung des Führungs- und Fachkräftenachwuchses durch die Weiterentwicklung der Verwaltungsakademie des Landes Berlin ist in diesem Zusammenhang zu nennen.

Anders stellt sich die Situation in den Bezirken dar: Das Ergreifen von Gegenmaßnahmen gestaltet sich hier schwieriger. Dies liegt teilweise daran, dass die Bezirke andere Aufgaben als die Hauptverwaltung zu erbringen haben und aus diesem Grund nicht alle Maßnahmen übertragbar sind. Während in weiten Teilen der Hauptverwaltung zum Beispiel als ein Instrument für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf die Telearbeit eingesetzt werden kann, gestaltet sich der Einsatz in einer Bezirksverwaltung ebenso wie in nachgeordneten Behörden der Hauptverwaltung, die in vielen Bereichen Präsenz und direkten Kontakt mit den Kundinnen und Kunden erfordert, fast unmöglich. Die Leistungserbringung der bezirklichen Verwaltungen hat unter der Fluktuation der Beschäftigten bereits jetzt schon sehr gelitten und ist durch stete Verschlechterung der Daseinsvorsorge gekennzeichnet. Auslagerungen von Leistungen als Instrument der Personalpolitik haben teilweise Qualitätsverluste nach sich gezogen und es ist davon auszugehen, dass Leistungen nun unwirtschaftlicher als früher erbracht werden.

4.2.3 Wachsende Stadt Berlin

Berlin ist eine wachsende Stadt. Daran ändern der Zensus des vergangenen Jahres und sein überraschendes Ergebnis, nach dem in Berlin ca. 180.000 Menschen weniger leben als aus den Melderegistern ersichtlich, nichts. Im Gegenteil – die Zählung hat gezeigt, dass die vorhandenen Mittel selbst für eine geringere Einwohnerzahl nicht ausreichen. Die Situation ist mithin noch einmal prekärer als bislang angenommen.

Derzeit leben rund 3,42 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner in Berlin[5]. Jährlich kommen ca. 40-50.000 Einwohnerinnen und Einwohner hinzu. Schon jetzt scheinen die Bevölkerungsprognosen in einigen Bereichen von der realen Entwicklung überholt.

4.2.4 Finanzzuweisung für Personal an die Bezirke – Status quo

Bislang sieht das Verfahren der Finanzzuweisung folgendermaßen aus: In der Berliner Verfassung ist festgeschrieben, dass jedem Bezirk zur Erfüllung seiner Aufgaben eine so genannte „Globalsumme“ im Rahmen des Haushaltsgesetzes, das vom Abgeordne-

[5] 3.419.623 Einwohnerinnen und Einwohner, Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus vom 9. Mai 2011, Stand: 30. November 2013.

tenhaus von Berlin verabschiedet wird, zugewiesen wird (Art. 85 Absatz 2 VvB, § 4 Abs. 1 BezVG). Das ist die größte Einnahmequelle des Bezirks.

Diese Globalsumme setzt sich aus verschiedenen Teilsummen zusammen. Eine dieser Teilsummen ist die für Personalausgaben.

Um die Dimensionen bzw. das Haushaltsvolumen zu verdeutlichen: Insgesamt standen den Bezirken für das Jahr 2013 finanzielle Mittel in Höhe von 5,9 Mrd. Euro zur Verfügung (sog. Bezirksplafond).

Die Globalsumme ist und bleibt eine große Errungenschaft der Verfassungs- und Verwaltungsreform der 1990er Jahre, an der wir festhalten wollen. Denn zuvor stand den Bezirken nur das so genannte „Etatvorschlagsrecht“ zu. Sie mussten ihren jährlichen finanziellen Bedarf ermitteln und sich diesen von der Landesebene genehmigen lassen. Durch die Einführung der Globalsumme wurde die finanzielle Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Bezirke gestärkt. Die Finanzmittel werden nun dezentral von den Bezirken selbst verteilt und verantwortet (dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung). An dem Prinzip der Globalsummenzuweisung soll daher auch weiterhin festgehalten werden.

Im Rahmen des Zuweisungsverfahrens dieser Finanzmittel an die Bezirke werden seit 2001 für alle externen Dienstleistungen, die die Verwaltung erbringt, eigene Budgets berechnet. Grundlage hierfür sind die aktuellen Jahresabschlussdaten aus der Kosten- und Leistungsrechnung. Das Budget, das einem Bezirk zusteht, wird im Regelfall auf der Grundlage der Preise für die Dienstleistungen (Produktpreise[6]) und der Menge der erstellten Produkte berechnet (Menge x Preis). Das Volumen dieses Budgets für externe Dienstleistungen (sog. Produktsummenbudget) lag für das Jahr 2013 für die zwölf Bezirke bei insgesamt 4,6 Mrd. Euro. Davon entfielen 933 Mio. Euro auf Personalausgaben (sog. Teilplafond Personal).

Bislang wurde für die Berechnung der Bedarf für die Personalausgaben auf der Grundlage der aktuellsten verfügbaren Ist-Ausgaben prognostiziert. Für das Haushaltsjahr 2014 wären das die Ist-Ausgaben von 2012 gewesen, die der Prognose des Bedarfs zugrunde gelegt worden wären. Seit der Haushaltsplanaufstellung 2014/2015 ist die Koalition jedoch von dieser Grundlage abgerückt und hat stattdessen die Personalausgaben von 2013 fortgeschrieben.

4.2.5 Zwischenbilanz

Es ergibt sich insgesamt ein Spannungsverhältnis zwischen den Anforderungen, die sich aus einer wachsenden Bevölkerungszahl und den damit verbundenen Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge ergeben, dem demografischen Wandel und der damit verbundenen Fluktuation sowie dem nach wie vor wichtigen Konsolidierungskurs mit dem damit verbundenen Personalabbau.

[6] Maßgebend ist dabei der mittlere Wert der Kosten der einzelnen Produkte in den zwölf Bezirken (sog. Median).

4.3 Handlungsfelder sozialdemokratischer Personalpolitik für das Land Berlin

4.3.1 Fortschreibung des Personalbedarfs in einer wachsenden Stadt

Die politische Entscheidung zu 20.000 Vollzeitstellen für die Bezirke bezog sich auf die Ausgangslage und die Umstände im Jahr 2011. Damals wurde noch nicht berücksichtigt, dass die Bevölkerungszahl Berlins in den nächsten Jahren rasant steigen wird. Vor dem Hintergrund dieser damals noch nicht mit einbezogenen Herausforderungen einer „wachsenden Stadt“ sowie der Fluktuation in den Verwaltungen ist die Personalsituation und -planung neu zu betrachten. Trotz einzuhaltendem Personalabbau dürfen die 20.000 Vollzeitäquivalente nicht als starres, unabänderliches Ziel betrachtet werden.

Ziel muss sein, die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes in der wachsenden Metropole Berlin durch entsprechende Fortschreibung des Personalbedarfs zu sichern. Dazu ist ein Verfahren zu entwickeln, durch das kurzfristig festgestellt werden kann, wo die zukünftigen Personalbedarfe in einer wachsenden Stadt liegen, das heißt welche Rahmenbedingungen sich ändern und welche Aufgaben langfristig zunehmen werden. Als Indikator kann hierfür der Verlauf und die Prognose zu Mengen- und Ausgabenentwicklungen bei den Dienstleistungen (Produkten) im Rahmen der Kosten-Leistungsrechnung herangezogen werden.

In einer wachsenden Stadt ist insgesamt eine aufgabenkritische, aber auch funktionsbezogene Schwerpunktsetzung vorzunehmen. Dies betrifft insbesondere den notwendigen Aufwuchs in bürgernahen Bereichen.

Die Berliner Bezirke unterscheiden sich nicht nur von der Einwohnerzahl und der Fläche her, sondern weisen insbesondere auch soziale, demografische und infrastrukturelle Unterschiede auf. Eine einheitliche Personalausstattung in allen Bezirken würde den sich daraus ergebenden unterschiedlichen Herausforderungen nicht gerecht werden. Dem müssen künftige Personalbedarfskonzepte Rechnung tragen. Des Weiteren muss das strikte Konnexitätsprinzip gelten („Wer bestellt, soll auch zahlen“). Das heißt, dass das Land politische Vorgaben personell so ausstatten muss, dass ihre erfolgreiche Umsetzung in den Bezirken abgesichert wird. Dies gilt auch umgekehrt: Personal fällt weg bzw. ist abzugeben, wenn Aufgaben wegfallen.

Wichtigste Voraussetzung für eine angemessene Personalpolitik ist die konsequente Bindung der Finanzmittelzuweisung an die Aufgaben der Verwaltung und an einen betriebswirtschaftlich vertretbaren Ressourceneinsatz.

Mit einer stärkeren Anbindung der Finanzmittelzuweisung an die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung 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. Dabei stehen die Bezirke dann aber auch in der finanziellen Verantwortung, zusätzliche Personaleinstellungen auch langfristig auszugleichen.

4.3.2 Sicherung der Personalqualität

Mit dem noch unter der Verantwortung von Ehrhart Körting vorgelegten 2. Dienstrechtsänderungsgesetz vom 21. Juni 2011 und dem konkretisierenden neuen Laufbahnrecht in Berlin sind die Voraussetzungen für einen flexiblen Einstieg in den öffentlichen Dienst des Landes Berlin ebenso geschaffen worden, wie die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Personalentwicklung, Ausbildung, Qualifizierung und Führungskräftequalifizierung. Für den Einstieg sollte nunmehr verstärkt an die erworbenen, tatsächlichen Kompetenzen der Beamtinnen und Beamten angeknüpft werden und nicht mehr so sehr an den einmal erworbenen Bildungsabschluss. Die Laufbahngruppen wurden von vier auf zwei reduziert: Laufbahngruppe 2 (Abitur und Hochschulabschluss) und Laufbahngruppe 1 (alle übrigen Laufbahnen). Dadurch sollen Laufbahnhürden abgeschafft und die Durchlässigkeit innerhalb der Laufbahnen verbessert werden. Mit nur wenigen formalen Hürden soll ein flexibler, an den Kompetenzen der Beamtinnen und Beamten orientierter Personaleinsatz, ermöglicht werden. Ebenso sollen damit auch unterschiedliche Bildungsbiografien gefördert und Berufserfahrungen – auch außerhalb des öffentlichen Dienstes – beim Einstieg in die Eingangsämter berücksichtigt werden.

Diese Möglichkeiten sollten verstärkt genutzt und die für die Umsetzung notwendigen Verwaltungsvorschriften geschaffen werden.

Um die notwendige Sicherung der Personalqualität insbesondere in den Bezirken zu sichern, müssen die folgenden Maßnahmen dringend eingeleitet und umgesetzt werden:

- Konsequente Umsetzung der Vorschriften zur Anerkennung der Laufbahnbefähigung und hauptberuflichen Tätigkeiten (§§ 15, 22 und 23 der Laufbahnverordnung allgemeiner Verwaltungsdienst (LVO-AVD)): Diese ermöglichen einen flexiblen Zugang zum Öffentlichen Dienst auf der Grundlage der erworbenen Kompetenzen und erkennbaren Potenziale in verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen (Tarifbeschäftigung in der Berufsvorbereitung, als Auszubildende, in konkreten Arbeitsgebieten oder im „Traineeprogramm“ mit der Perspektive der Verbeamtung) auf verschiedenen Funktionsebenen. Hierzu gehören neben den klassischen Studienabschlüssen insbesondere auch die Abschlüsse als Verwaltungswissenschaftler/in, Verwaltungsinformatiker/in und PuMa-Absolvent/in Public Management.
- Öffnung und attraktive Gestaltung des Zugangs für motivierte und kompetente Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger im Beamten- oder Tarifbeschäftigtenverhältnis u.a. durch Anrechnung bzw. Anerkennung auch außerhalb des Öffentlichen Dienstes erworbener Kompetenzen auf die tarif- und beamtenrechtlich vorgeschriebenen Qualifikationen; Anrechnung von Zeiten der Berufstätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes bei der Berechnung der Vergütung/Besoldung/Versorgung.

- Regelmäßige Überprüfung der Fachlaufbahnverordnungen durch die jeweilige Laufbahnordnungsbehörde auf möglichen notwendigen Anpassungsbedarf.
- Personalgewinnung durch **zielgruppengerechte Ansprache** von Menschen unterschiedlichster Biografien („Stadt der Vielfalt“). Menschliche Vielfalt als gesellschaftliches Potenzial ist auf allen verschiedenen Ebenen wertzuschätzen und zu fördern. Senatsverwaltungen und Bezirke werden aufgefordert, konkrete Maßnahmen zur Gewinnung dieser Zielgruppen zu erarbeiten. Dabei sind auch Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund besonders in der Laufbahngruppe 2 (ehemals gehobener und höherer Dienst) gefragt. Dies bedarf einer flexiblen und offenen Vorgehensweise. Diversity-Strategien müssen entwickelt werden, um insbesondere bei Neueinstellungen die Vielfältigkeit der Bewerberinnen und Bewerber zu berücksichtigen. Hierbei bedarf es der Sensibilisierung der Beschäftigten, speziell des Führungspersonals. Dies kann durch Schulungen, etwa an der Verwaltungsakademie, aber auch durch den Austausch und einer partiellen Zusammenarbeit mit externen Akteuren erfolgen. Einen wesentlichen Beitrag leistet hier bereits die Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung. An der LADS Akademie werden unterschiedliche Bildungsmöglichkeiten im Bereich Diversity für die Beschäftigten der Berliner Verwaltung angeboten. Bei der Ausschreibung der Stellen ist zu beachten, dass die Kompetenzdarstellung die gesellschaftliche Vielfalt berücksichtigt.
- Werbung mit attraktiven Instrumenten der Personal- und Organisationsentwicklung, wie das Fördern lebenslangen Lernens, berufliche Weiterentwicklung, flexible Arbeitszeit- und Arbeitsplatzmodelle, familienfreundliche Steuerung von Geschäftsprozessen und Familienpflegezeit.
- Zügiger Aufbau eines elektronischen Bewerbungsverfahrens für alle Einstellungsbehörden (e-Recruiting)
- Unbefristete Übernahme aller geeigneten Auszubildenden insbesondere für die Dienstleistungsbereiche der Verwaltung.
- Von zentraler Bedeutung für die gesamte Verwaltung ist eine gute und durchdachte **Ausbildung des Führungspersonals**. Gut ausgebildetes Führungspersonal ist für zufriedene Beschäftigte und ein kollegiales und angenehmes Arbeitsumfeld von wesentlicher Bedeutung. Sie leisten einen unverzichtbaren Beitrag für die Attraktivität Berlins als Arbeitgeber. Aber: Führung muss gelernt werden. Das Land Berlin richtet aktuell eine Führungskräfteakademie unter dem Dach der Verwaltungsakademie ein. Dies soll ein spezifisches Karriereprogramm für Spitzenkräfte der Berliner Verwaltung darstellen. Auch so können Fachkräfte langfristig an Berlin gebunden werden. Ein qualitatives und gemeinsames Verständnis von Führung soll entstehen und etabliert werden. Diese Planungen und Umsetzungen erfordern eine konsequente Umsetzung des vom Senat im August 2013 beschlossenen Konzep-

tes zur **Führungskräfte- und Führungskräftenachwuchsentwicklung**. Zur systematischen Führungskräfteentwicklung gehört auch ein standardisiertes Potenzialerkennungsverfahren, das als Basis für die individuelle Personalentwicklung zentral durchgeführt werden soll, z.B. durch die Verwaltungsakademie Berlin. Dazu muss geprüft werden, ob und wie sich die Verwaltungsakademie Berlin als Personalentwicklungsdienstleister aufstellen kann.

- Um den Aufstieg und den Durchstieg qualifizierter Beamtinnen und Beamten innerhalb der Laufbahngruppe 2 (ehemals gehobener und höherer Dienst) zu ermöglichen, müssen dringend die entsprechenden Verwaltungsvorschriften zur Beförderung auch ohne Hochschulqualifikation, §§ 24 und 25 LVO-AVD, umgesetzt werden.

4.4 Personalentwicklung

Für eine optimale und systematische Personalentwicklung in der Berliner Verwaltung wird die Einrichtung einer ständigen Arbeitsgruppe empfohlen. Über mehrere Jahre wird diese eine strategische Personalbedarfsplanung der Bezirks- und Senatsverwaltungen erstellen und umsetzen. Zunächst soll ein Zeitrahmen von zehn Jahren festgesetzt werden. Nach spätestens fünf Jahren werden in einem Zwischenbericht die bis dahin vorliegenden Ergebnisse geprüft, so dass gegebenenfalls an der Planung und deren Umsetzung nachgebessert werden kann. Die Arbeitsgruppe soll turnusmäßig tagen und sich aus einer Vertreterin oder einem Vertreter der Bezirke, der Senatsverwaltung für Inneres und Sport, der Senatsverwaltung für Finanzen, der Personalvertretungen des Landes und der Bezirke, einem Vertreter bzw. einer Vertreterin der Auszubildendenvertretung sowie einer Vertreterin der LAG der Frauenvertreterinnen zusammensetzen.

Die Bezirke werden gleichberechtigt einbezogen und zur Umsetzung der entwickelten Maßnahmen und Ziele motiviert.

Grundlage und Ziel der „Arbeitsgruppe Personalentwicklung“ ist eine Feststellung über die Bedarfe im Bereich der Personalentwicklung für die gesamte Stadt sowie die Anregung und Koordinierung daraus resultierender Maßnahmen. Dabei steht die optimale Aufgabenerfüllung sowohl der Bezirks- als auch der Landesverwaltungen im Vordergrund. Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sollen bestmöglich qualifiziert werden. Die Ausbildung für den Eigenbedarf ist fortzuentwickeln. Außerdem muss qualifiziertes Personal dazugewonnen werden. Eine umfassende Weiterbildungskultur ist in gegenseitiger Akzeptanz in den Bezirks- und Landesverwaltungen zu verankern.

Berlin muss in der Eigenschaft als Arbeitgeber ein Umfeld schaffen, in dem in einer vorausschauenden Personalentwicklung die Potenziale der vorhandenen Beschäftigten gefördert und Anreize für Neueinstellungen und Bewerbungen von außen geschaffen werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies auch, dass ein attraktiver Entwicklungsspielraum für die bereits Beschäftigten und die Hinzugewonnenen verwirklicht wird. Probleme in der Verwaltung sollen erkannt, analysiert und beseitigt werden. Abläufe müs-

sen effektiver gestaltet werden, um die Attraktivität der öffentlichen Verwaltung auf dem Arbeitsmarkt zu steigern.

4.4.1 Wissens- und Kompetenztransfer

Wissens- und Kompetenztransfer ist ein wesentlicher Baustein der Personalentwicklung Berlins. Dieser ist zu ermöglichen und aktiv zu fördern.

Scheidet eine Beschäftigte/ein Beschäftigter aus dem Dienst aus, soll – sofern das Ausscheiden absehbar ist – die Stelle zeitlich so neu besetzt werden, dass mindestens über eine kurze Übergangszeit hinweg durch eine Parallelbeschäftigung eine geordnete und angemessene Übergabe gewährleistet werden kann. Die Länge der Parallelbeschäftigung hängt von Stellenanforderungen, Aufgabengebiet und Arbeitsbereich, aber auch von vorheriger Tätigkeit und Erfahrung der bzw. des neuen Beschäftigten ab. Hierfür wurden bereits die Haushaltsmittel bereitgestellt. Schon heute wird ein/e Beschäftigte/r, die/der sowohl vor als auch nach dem jeweiligen Personalwechsel in dem gleichen oder einem nahen Tätigkeitsbereich tätig ist, als „Übergabeperson“ benannt (in der Regel die Stellvertretung). Die Übergabeperson verschafft sich gemeinsam mit der ausscheidenden Dienstkraft einen Überblick über die aktuellen Aufgaben- und Themenbereiche, sie begleitet die Übergabe und steht der neuen Dienstkraft in der Anfangszeit für Fragen und Beratung zur Übergabe und den laufenden Angelegenheiten zur Verfügung. Zudem können bereits ausgeschiedene Dienstkräfte bei entsprechendem Bedarf Honorarverträge erhalten. Ihre Tätigkeit dient in diesem Fall in der Regel der Einarbeitung neuer Dienstkräfte. An diesen Maßnahmen soll festgehalten werden.

Nach einer ersten Einarbeitungsphase (je nach Tätigkeitsbereich ca. vier Wochen) lädt die/der Vorgesetzte zu einem Gespräch mit der bzw. dem neuen Beschäftigten und der Übergabeperson ein. In dem Gespräch wird insbesondere thematisiert, an welchen Punkten die Einarbeitung bislang geglückt ist und in welchen Bereichen noch Lücken vorhanden sind. Etwaige Startschwierigkeiten und Lösungen, sofern die Schwierigkeiten noch bestehen, werden besprochen. Um den Wissenstransfer zu strukturieren, können Beschäftigte entsprechende Fortbildungsmaßnahmen der Verwaltungsakademie wahrnehmen

4.4.2 Personalpolitische Anreize und Möglichkeiten der Personalentwicklung

Die besondere finanzielle Haushaltslage lässt leider kaum Spielräume dafür, Anreize über eine attraktivere Vergütung zu schaffen. Allerdings gibt es auch abgesehen von Besoldung und Bezahlung durchaus Möglichkeiten, die Attraktivität des Arbeitgebers Berlin und die Zufriedenheit der Beschäftigten zu beeinflussen.

Deshalb sind sämtliche Möglichkeiten der Personalentwicklung zu berücksichtigen und in den Maßnahmenkatalog aufzunehmen, soweit positive Effekte auf die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber von ihnen zu erwarten sind:

- Die **Ausbildung junger Menschen mit der berechtigten Aussicht auf eine anschließende Übernahme** bei bestandener Abschlussprüfung mit der Note 3 oder besser und festgestellter Eignung für die gestellten Aufgaben. Die **Ausbildung für den eigenen Bedarf** verschafft allen Beteiligten Planungssicherheit. Im Jahr 2013 stellte sich die Lage wie folgt dar: 443 Auszubildende im unmittelbaren Landesdienst haben ihre Ausbildung beendet. 229 Auszubildende wurden dauerhaft übernommen, 75 von ihnen direkt im Anschluss an die Ausbildung, 154 aus den Jahrgängen 2011 und 2012. Hinzu kommen 281 abgeschlossene befristete Verträge sowie 56 Verträge mit ehemaligen Beamtenanwärterinnen bzw. Beamtenanwärtern. Insgesamt wurden folglich neben den unbefristeten Übernahmen 337 befristete Verträge abgeschlossen, 216 von ihnen in der Hauptverwaltung. In diesem Zusammenhang ist zu erläutern, dass Anschlussverträge nach der Ausbildung in der Regel für ein Jahr angeboten werden, diese können bedarfsgerecht entfristet werden. Es muss kurzfristig darauf hingewirkt werden, alle Zeitverträge von Nachwuchskräften bei guter Eignung zu entfristen. Mit Blick auf die Zahl der in den nächsten Jahren ausscheidenden Beschäftigten sollte in diesem Zusammenhang keine Anrechnung auf die personellen Einsparvorgaben bzw. Einsparziele für 2016 bzw. 2018 erfolgen. Es ist zu beachten, dass im Jahr 2014 erneut der Einstellungskorridor für tarifbeschäftigte Nachwuchskräfte im allgemeinen Verwaltungsdienst nicht ausgeschöpft werden konnte. Für 60 Ausbildungsplätze als Verwaltungsfachangestellte konnten nur 45 Auszubildende gewonnen werden.
- **Sachgrundlose Befristungen sind auf das absolut zwingend notwendige Maß zu beschränken**. Die Beschäftigten benötigen Planungssicherheit, die insgesamt positive Effekte auf die gesamte Lebensplanung der Menschen und **damit auf deren Arbeitsmotivation** hat.
- Neben der Ausbildung soll auch ein Augenmerk den **Nachwuchskräften des höheren und gehobenen Verwaltungsdienstes** (Laufbahngruppe 2) gelten. Die **Förderung junger Menschen** in dieser sowie ebenfalls in der Laufbahngruppe 1 ist zentrale Aufgabe des Arbeitgebers/Dienstherren Land Berlin. So können junge, geeignete Kräfte für die Verwaltung gewonnen und in der Verwaltung gehalten werden. Eine umfassende und strukturierte Förderung dieser Menschen ist – gerade beim Berufsstart – von großer Bedeutung für Beschäftigte, für Berlin als Arbeitgeber/Dienstherrn und für Kolleginnen und Kollegen. Im Jahr 2013 hat Berlin 84 Beamtinnen/Beamte auf Probe eingestellt, wobei mehr Einstellungen geplant waren, aber aufgrund kurzfristiger Absagen durch die Bewerberinnen und Bewerber konnten nicht alle geplanten Stellen besetzt werden. Zudem wurden 20 Trainees für den höheren Dienst eingestellt. In den Bereichen Polizei, Feuerwehr, Justiz und Steuer wurden 945 Menschen zu Beamtinnen/Beamten auf Probe berufen. 2014 ist die Einstellung von 145 Probebeamtinnen und Probebeamten für den höheren und den gehobenen Dienst (Laufbahngruppe 2) sowie von 10 Trainees für den höheren Dienst vorgesehen. Neben den Einstellungen ist auch die richtige Förderung der Beschäftigten eine

zentrale Aufgabe. Die Potenziale von Nachwuchskräften müssen bestmöglich erkannt und gefördert werden. Mit der Nachwuchsförderung wurde die Verwaltungsakademie bereits betraut. An den entsprechenden Vorhaben und Planungen ist **festzuhalten.**

- **Der Ausbau von Rotations- und Hospitationsmöglichkeiten zwischen den verschiedenen Abteilungen und Verwaltungen** und damit verbundene Abwechslungsmöglichkeiten kann Anreize für Beschäftigte schaffen, da verschiedene Bereiche erkundet werden können. Gleichzeitig entsteht die Möglichkeit, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer langfristig auszutauschen, wenn dies von den Beteiligten gewünscht wird, weil beispielsweise die Aufgaben in anderen Abteilungen den Befähigungen oder Neigungen der jeweiligen Arbeitnehmerin/des jeweiligen Arbeitnehmers besser gerecht werden.
- **Aufstiegschancen und Entwicklungsmöglichkeiten** sollten bestehen und aufgezeigt werden. Damit verbundene Weiterqualifizierungen bereichern die individuelle Entwicklung der jeweiligen Person insgesamt und damit die Attraktivität der Beschäftigung. Die tarif- und arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen müssen hierfür geschaffen werden.
- Die **Ausbildungskapazitäten** in allen Ausbildungsstätten für den öffentlichen Dienst müssen vergrößert werden. Das beinhaltet auch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Ausbilderinnen und Ausbilder. Die zusätzlichen Arbeitsbelastungen, die bei den Praxisanleiterinnen und Praxisanleitern durch Ausbildung auftreten, müssen zeitlich gewürdigt und dementsprechend personell ausgeglichen werden. Auch das setzt die Bereitstellung von zusätzlichen Haushaltsmitteln voraus. Für die Bezirke muss dies bedeuten: Keine Anrechnung von Beschäftigten in der Ausbildung auf den Personalkörper, positive Anrechnung der Arbeitsressourcen für Ausbilderinnen und Ausbilder, sowie mehr Praxisanleiterinnen und Praxisanleiter in den Dienststellen und Kompensation ihrer Ausbildungsleistung durch mehr Personal.

4.4.3 Offensive Personalgewinnungsstrategie

Den künftigen Personalbedarf kann Berlin nicht mehr alleine aus sich heraus durch Ausbildung decken. Berlin braucht dringend Fachkräfte, die das Land nicht selbst ausbilden kann, wie zum Beispiel Ingenieurinnen und Ingenieure oder Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter. Daher sind neben der Ausbildung auch hier zusätzliche Neueinstellungen notwendig, um den über Jahrzehnte ausgedünnten Personalbestand ausreichend aufzustocken. Dazu ist notwendig, dass frühzeitig Nachwuchs vor dem altersbedingten Ausscheiden großer Beschäftigungsgruppen gewonnen werden kann, so dass auch hier ein Wissenstransfer möglich ist. Für das nächste Jahrzehnt müssen den Bezirken daher entsprechende Mittel zur Verfügung gestellt werden. Ferner muss es eine mehrjährige offensive und positiv besetzte Kampagne zur Anwerbung von Beschäftigten für den öffentlichen Dienst Berlins geben. Hier ist national und international zu werben und es sind entsprechende Willkommensangebote zu entwickeln. Ferner ist die

Anerkennung und Weiterqualifizierung von ausländischen Abschlüssen zu vereinfachen und ggf. zu finanzieren.

4.5 Berlin als vorbildlicher Arbeitgeber – gute Arbeit im öffentlichen Dienst

4.5.1 Leitbild

Der Berliner Senat wird aufgefordert, noch in dieser Legislaturperiode gemeinsam mit den Bezirken und den Beschäftigtenvertretungen ein Leitbild für den öffentlichen Dienst des Landes Berlin zu entwickeln (Employer Branding). Dieses soll sich an der Verantwortung der Beschäftigten für die Stadt, die Menschen, die Organisation und die eigene Persönlichkeit ausrichten und sowohl für die Nachwuchsgewinnung als auch für die Motivation der Beschäftigten (Corporate Identity) prägend sein. Bei der Entwicklung dieses Leitbildes dienen bereits vorhandene Leitbilder anderer Städte, z.B. München, Wolfsburg als Beispiel. Im Zuge dieser Entwicklung soll auch geprüft werden, ob eine periodische Information aller Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes des Landes sinnvoll ist.

4.5.2 DGB Index „Gute Arbeit“ einführen

Um die Attraktivität des Arbeitgebers Land Berlin zu steigern, wird als standardisiertes Instrument der Personalentwicklung in den jeweiligen Organisationseinheiten (Bezirke, Senatsverwaltungen, Berliner Landesbeteiligungsunternehmen) der DGB-Index Gute Arbeit eingeführt.

Der DGB-Index Gute Arbeit liefert Kennzahlen zur Qualität der Arbeitsbedingungen auf der Basis von Beschäftigtenumfragen. Damit werden die bereits von einigen Dienststellen eingesetzten und erprobten Befragungen fortgeschrieben und systematisiert. Denn es gilt: Wenn die Beschäftigten das höchste Gut in einem Unternehmen sind, gilt ihr Urteil zur Arbeitsqualität als wichtiger Richtwert für Gestaltungserfordernisse. Außerdem spiegeln die Befragungsergebnisse das jeweilige Organisationsklima und treffen Aussagen zum Führungsverhalten in den einzelnen Organisationseinheiten.

Der Index ist so ausgelegt: Umfrage und Auswertung bilden das Material für die Verständigung der Akteure über das Qualitätsprofil der Arbeitsbedingungen, für die Erforschung der Ursachen von Fehlentwicklungen und für die Identifikation der dringlichsten Handlungsfelder. Auf dieser Basis werden Gestaltungsziele verbindlich formuliert und die nötigen Änderungen im Arbeitsprozess vorgenommen. Im Sinne eines Regelungskreislaufes sind die entsprechenden Managemententscheidungen beteiligungsorientiert zu überprüfen und zu steuern. Der DGB-Index Gute Arbeit wird als mehrjähriges Projekt als Führungs- und Managementaufgabe in den Bezirks- und Senatsverwaltungen eingeführt und verankert.

Der SPD-Landesvorstand ist angehalten – wahrnehmbar für die Bevölkerung und die betroffenen Beschäftigten – gegenüber Senat und Abgeordnetenhaus darauf hinzuwirken, dass diese in ihrer Haushaltspolitik gegenüber den Bezirken neben der betonten

Haushaltskonsolidierung ebenso deutlich machen, dass es sozialdemokratisches Grundverständnis ist, dass:

- öffentliche Dienstleistungen mit guter Qualität ein Recht der Bürgerinnen und Bürger sowie Standortfaktor für Handel, Dienstleistungssektor, Gewerbe und Industrie sind und
- die Sozialdemokratie die gewerkschaftliche Programmatik "Gute Arbeit" nicht nur verbal und in Wahlprogrammen unterstützt, sondern sie dort – wo sie Verantwortung trägt - das Verwirklichen von "Guter Arbeit" auch inhaltlich als Qualitätsmerkmal der Arbeit im Öffentlichen Dienst für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Beschäftigten umsetzt.

4.5.3 Personalgewinnung durch faire und angemessene Bezahlung

Wer für attraktive Arbeitsbedingungen sorgt, wird bei der Nachwuchsgewinnung künftig Standortvorteile haben. Personalgewinnungskonzepte müssen daher auch eine bessere Bezahlung für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes einschließen. Wertschätzung muss sich auch im Einkommen ausdrücken. Ohne eine offensive Tarif- und Besoldungspolitik wird Berlin langfristig nicht seinen Fachkräftebedarf angesichts der Marktsituation in Konkurrenz zur freien Wirtschaft, aber auch zu anderen Bundesländern und dem Bund sichern können. Deshalb muss vordringlich die noch bestehende Bezahlungslücke zu anderen Bundesländern und Kommunen geschlossen werden.

Für die Tarifbeschäftigten ist dieser Prozess schon beinahe abgeschlossen. Wegen der notwendigen Konsolidierung des Haushalts hatte das Land Berlin im Jahr 2003 Arbeitszeit und Gehälter um durchschnittlich 10 % abgesenkt und in den folgenden Jahren die Tariferhöhungen der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) nur teilweise übernommen. Der daraus resultierende Gehaltsrückstand lag im Jahr 2009 bei über 16 %. Inzwischen beträgt der Gehaltsrückstand nur noch 2 %. Nach dem Austritt 1994 ist Berlin zum 1. Januar 2013 der Tarifgemeinschaft deutscher Länder wieder beigetreten. Bis spätestens 2017 sind wieder 100 % des Bezahlungsniveaus erreicht.

Für die Beamtinnen und Beamten hat sich nach der Föderalismusreform das Besoldungsniveau der Länder und des Bundes schnell auseinanderentwickelt. Berlin ist heute bundesweites Schlusslicht und rd. 7 % vom Durchschnitt der Bundesländer entfernt. Mit den vom Abgeordnetenhaus beschlossenen Besoldungserhöhungen für 2014 und 2015 sind erste Schritte in Richtung einer Anpassung an das bundesweite Besoldungsniveau gegangen worden; weitere Schritte müssen folgen.

Zur Personalgewinnung muss ferner auch über die Aufwertung derjenigen Berufsgruppen nachgedacht werden, deren Tätigkeit unmittelbare Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger hat, z.B. im betreuenden und pflegerischen Bereich. Zur Steigerung der Attraktivität vor allem in den Bezirken müssen – wie in den Senatsverwaltungen – entsprechende Beförderungsämter ausgewiesen werden können. Daher ist zu prüfen, ob die Stellenobergrenzen auch künftig noch notwendig sind. Mit dem Modell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) zur Bewertung von Dienstposten steht ein

Instrument zur Verfügung, das – konsequent angewendet – auch ohne einen formalen Stellenkegel eine aufgabengerechte Bewertungsstruktur sicherstellen kann. Dies ist deshalb bedeutsam, weil sich wegen des fehlenden Nachwuchses im mittleren Dienst der allgemeinen Verwaltung (es werden hier z.Z. keine Einstellungen mehr vorgenommen) der Stellenkegel drastisch verändert.

4.5.4 Flexible Arbeitszeit- und Arbeitsplatzgestaltung

Der Senat wird aufgefordert, gemeinsam mit den Verwaltungen Rahmenbedingungen zur flexiblen Arbeitszeit- und Arbeitsplatzgestaltung zu erarbeiten. Unter Berücksichtigung der jeweiligen Anforderungen in den einzelnen Dienststellen sollen unterschiedliche Arbeitszeitmodelle vorgesehen werden. Die Interessen der Dienststelle und die Individualinteressen der Beschäftigten müssen objektiv in Ausgleich gebracht werden. Im Zeitalter des mobilen Governments sollen überall, wo es möglich ist, die Voraussetzungen für temporäres mobiles Arbeiten geschaffen werden. Die Beschäftigtenvertretung ist dabei unbedingt mit einzubeziehen. Wichtig ist, dass dabei auch weiterhin die sozialen und kommunikativen Beziehungen zur Dienststelle durch Präsenzzeiten gesichert werden. Die flexible Arbeitszeit- und Arbeitsplatzgestaltung unterstützt nicht nur die Attraktivität des Dienstherrn Land Berlin bei der Gewinnung von Nachwuchskräften, sondern bietet durch die Individuallösungen auch die Chance zum Erhalt von Arbeitskräften während der Familiengründungs- und Erziehungsphase von Kindern, sowie während der Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger. Gerade der letzte Bedarf wird deutlich steigen und kann bei einer Entlastung am Arbeitsplatz zu einer deutlichen Steigerung der Motivation aber auch der Gesundheit der Beschäftigten beitragen.

4.5.5 Gesundheitsmanagement

Besonders in den Dienststellen mit Bürgerbezug ist die Gesundheitsquote unverändert niedrig. Zur Verbesserung der Gesundheitsquote hat die Senatsverwaltung für Inneres und Sport mit dem Hauptpersonalrat die Rahmendienstvereinbarung Gesundheit geschlossen. In den betroffenen Dienststellen sind alle Maßnahmen dieser Vereinbarung zu ergreifen und umzusetzen und dabei die Ergebnisse der Beschäftigtenbefragungen zu berücksichtigen. Im Rahmen des behördlichen Gesundheitsmanagements werden nicht nur Präventionsmaßnahmen ergriffen, sondern auch Aktivitäten zur Verbesserung des jeweiligen Organisationsklimas eingeleitet. Hierzu gehören zur Vertrauensbildung insbesondere auch der Auf- und Ausbau der innerbehördlichen Information und Kommunikation.

Für behördliche Maßnahmen des Gesundheitsmanagements müssen die notwendigen Personalkostenanteile bezogen auf die Beschäftigtenzahl und die zu erfüllenden Aufgaben entsprechend festgelegt und im Haushalt als ständige Aufgabe verankert werden.

4.5.6 Wirtschaftlichkeit und Qualität von Auslagerungen

Auslagerungen von bezirklichen Aufgaben an Dritte müssen sich prinzipiell an der Qualität der Dienstleistungen, an wirtschaftlichen sowie sozialen Kriterien orientieren. Einige bezirkliche Aufgaben wurden in den vergangenen Jahren sowohl an freie Träger als auch an privatwirtschaftlich geführte Unternehmen übertragen. In manchen Fällen hat dies nicht unbedingt zu der gewünschten Erhöhung der Wirtschaftlichkeit geführt, teilweise waren Qualitäts- und Steuerungsverluste die Folge.

Die Erfahrungen mit ausgelagerten Leistungserbringungen sind sehr heterogen:

Im Bereich der Auslagerung der Hilfen zur Erziehung an Freie Träger der Jugendhilfe führte dies beispielsweise zu einem Zurückdrängen staatlicher Kontrolle über Qualität und Kosten. Zwar beauftragen nach wie vor die Jugendämter Maßnahmeträger, Hilfen zur Erziehung zu erbringen. Jedoch sorgt die angespannte Personalsituation in den Berliner Jugendämtern dafür, dass sich die Beschäftigten auf die Einschätzung der Freien Träger verlassen müssen und sich kein eigenes Bild mehr machen können, wenn es um die Bewilligung und Fortsetzung von Hilfen geht. Das ist zwar nicht der alleinige Grund für die Kostenexplosion der vergangenen Jahre in diesem Bereich, zeigt aber sehr deutlich, wie sich eine Auslagerung auf die staatliche Kontrolle auswirkt.

Andererseits sorgt beispielsweise die Berliner Mischung aus Freien Trägern und staatlichen Eigenbetrieben, die in dieser Stadt die Versorgung mit Kitaplätzen sicherstellen, für Trägervielfalt und damit für eine Vielfalt der pädagogischen Angebote. Hierbei befinden sich ungefähr ein Viertel der Kitaplätze in kommunaler Hand, was eine direkte Steuerung des Staates zumindest der Eigenbetriebe sicherstellt. Darüber hinaus werden Kitaplätze durch einen Rahmenvertrag unabhängig von der Kosten-Leistungsrechnung finanziert, der in regelmäßigen Abständen gemeinsam mit den damit verbundenen Kostensätzen angepasst wird. Damit können die Angebote sowohl qualitativ als auch finanziell abgesichert werden.

Die unterschiedlichen Erfahrungen mit Auslagerungen zeigen, dass vor der Auslagerung bestimmte Anforderungen geprüft werden und erfüllt sein müssen:

- Auslagerungen dürfen nur unter bestimmten und eng gesteckten Kriterien erfolgen. Diese sind: **Qualitätsstandards, Tarifbindung, Umweltstandards, Klares Qualitätsmanagement und Controlling**. Die staatliche Kontrolle und Steuerung der Aufgabenerfüllung muss dabei stets gewährleistet bleiben.
- Zuwendungen und Leistungsverträge müssen im Grundsatz bedarfsdeckend ausgestaltet sein und entsprechend den Kosten- und Tarifsteigerungen kontinuierlich angepasst werden. Damit können Beschäftigte ordentlich entlohnt und die Qualität vor Ort abgesichert werden.

4.5.7 Landesunternehmen und Landesbeteiligungen

Die knapp 50 000 Beschäftigten der Berliner Landesunternehmen haben in den vergangenen Jahren ganz erheblich zur Konsolidierung der öffentlichen Unternehmen

beigetragen und sie in die Erfolgsspur geführt. So haben die Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin das Jahr 2012 mit einem positiven Ergebnis abgeschlossen. Der Saldo aus den Gewinnen und Verlusten aller Unternehmen liegt deutlich im Plus. Die Beschäftigten unserer Landesunternehmen leisten in den Bereichen Kredit- und Versicherungswirtschaft, Kultur und Freizeit, Landesentwicklung und Grundstücksverwaltung, Dienstleistungen, Informationstechnik und Verkehr, Ver- und Entsorgungswirtschaft, Gesundheit und Soziales, Wissenschaft und Ausbildung sowie Wohnungswirtschaft einen erheblichen Mehrwert für Berlin.

In den Aufsichtsräten unserer Landesunternehmen haben wir inzwischen das Ziel einer Frauenquote von 40 Prozent übertroffen. Und auch in die Vorstände der Beteiligungsunternehmen ziehen immer mehr Frauen ein. Dort wollen wir in den kommenden Jahren ebenfalls eine Frauenquote von 40 Prozent erreichen.

Auch bei seinen Beteiligungsunternehmen muss Berlin ein vorbildlicher und attraktiver Arbeitgeber sein, denn hier kann ebenfalls ein Beitrag zur Weiterentwicklung Berlins im Sinne einer modernen und dynamischen Stadt geleistet werden. Dazu muss die Stadt auch künftig über leistungsfähige Belegschaften in seinen öffentlichen Unternehmen verfügen. Eine klare Tarif- und Einkommensstruktur ist dabei eine wichtige Voraussetzung. Nur so können sich die öffentlichen Unternehmen gegenüber der freien Wirtschaft behaupten. Die Belegschaften einiger Beteiligungsunternehmen sind wie die Berliner Verwaltung strukturell überaltert. Diese und weitere Defizite müssen weiter abgebaut werden. Deshalb müssen auch die Landesbeteiligungen wie die Verwaltung verstärkt flächendeckende und systematisch-organisierte Gegenmaßnahmen umsetzen: Die Organisation des Wissenstransfers, auch durch gezielte Neueinstellungen, Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf und auch die bedarfsgerechte Ausbildung ohne einschränkende Rahmenbedingungen müssen in den öffentlichen Unternehmen weiter gefördert werden, mit dem Ziel dauerhafter Übernahmen.

Nur mit entsprechenden Personalentwicklungskonzepten können die Herausforderungen einer wachsenden Stadt bewältigt werden. In einem ersten Schritt brauchen wir eine konkrete Bedarfsermittlung für jedes öffentliche Unternehmen im Land Berlin. Noch in dieser Legislaturperiode muss der Senat einen Bericht zur strategischen Personalplanung der Beteiligungsunternehmen vorlegen.

Wir setzen künftig auf starke öffentliche Unternehmen, die gute Leistungen für die Berlinerinnen und Berliner erbringen und betriebswirtschaftlich erfolgreich sind. Das geht nur mit guten Arbeits- und Ausbildungsbedingungen. Eine Privatisierung von öffentlichen Unternehmen lehnen wir ab.

Die Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin haben als kommunaler Arbeitgeber eine besondere Verpflichtung gegenüber den Beschäftigten. Ausgliederungen von Diensten – bspw. in eine GmbH, wie sie derzeit bei den Therapeutischen Diensten des Krankenhauskonzerns Vivantes aus betriebswirtschaftlichen Gründen geplant sind – würden die zu erbringenden Versorgungsleistungen aufspalten. Dies hätte zur Folge, dass Kundinnen und Kunden (im Beispiel von Vivantes die Patientinnen und Patienten) nicht mehr alle Leistungen „unter einem Dach“ erhalten würden.

Bei den Beschäftigten führt eine solche Ausgliederung nicht selten zu einer verminderten Identifikation mit dem eigenen Arbeitgeber und zu Motivationsverlusten. Bei den einzelnen Angeboten, wie im Falle der Therapeutischen Dienste auch, kommt hinzu, dass Bereiche von spezifischen Arbeitszusammenhängen geprägt sein können. Durch eine Ausgliederung entstehen zudem zusätzliche Kosten, etwa Transformations- und Komplexitätskosten.

Um die negativen Auswirkungen anhand der Therapeutischen Dienste zu skizzieren: Therapeutinnen und Therapeuten bei Vivantes verdienen bereits vergleichsweise weniger als an der Charité. Hinzu kommt, dass der Anteil weiblicher Beschäftigter bei 74 % liegt. Ihr Einkommen soll auf 10,75 Euro je Stunde abgesenkt werden. Dies widerspricht dem Prinzip des gleichen Lohns für gleiche Arbeit, dem wir uns als Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten verpflichtet sehen.

Auslagerungen von Personal aus den Berliner Beteiligungsunternehmen sind daher unbedingt zu vermeiden.

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 erarbeiten.

Darüber hinaus werden die sozialdemokratischen Mitglieder des Abgeordnetenhauses und des Senats aufgefordert, sich gegen Ausgliederungen von Personal aus den Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin einzusetzen.

5 Fazit und Ausblick der AG Bezirksfinanzen

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass Berlin Fortschritte erzielt hat, aber aufgrund seines hohen Schuldenstandes und der stark fremdfinanzierten Einnahmestruktur den Konsolidierungskurs in der Finanz- und Haushaltspolitik konsequent fortführen muss. 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.

Um dem bereits erwähnten Nachhaltigkeitsanspruch auch substanziell entsprechen zu können, braucht Berlin eine Nachhaltigkeitsrücklage als „Airbag" für künftige Haushalte. Erzielbare Überschüsse würden demnach zumindest teilweise in eine entsprechende Rückstellung fließen, um Pensionsverpflichtungen und den künftigen Erhaltungsaufwand der Infrastruktur abzubilden.

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 (SIWA ErrichtungsG)" bedarfsgerecht eingesetzt werden und zusätzliche Investitionsmittel für bezirkliche Infrastruktur bereitstellen. Allein in 2015 stehen in dem Sondervermögen über 400 Millionen Euro für den Neubau oder die Erweiterung von landeseigenen Schulen, Kitas, Sportanlagen oder sonstiger sozialer Infrastruktur zur Verfügung.

Ein wichtiges Ergebnis der in den Arbeitsgruppen geführten Diskussionen ist das Festhalten an der Globalsumme als bezirkliches Finanzierungssystem. Die Globalsumme ist und bleibt eine große Errungenschaft der Verfassungs- und Verwaltungsreform der 1990er Jahre für die finanzielle Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Bezirke. Das Konnexitätsprinzips („Wer bestellt, soll auch zahlen") ist strikt einzuhalten: Das Land muss politische Vorgaben personell 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.

Zusammenfassend muss anerkannt werden, dass die KLR als maßgebliches Instrument zur Erfassung der Kostenstruktur und zur Mengenerfassung beibehalten und weiterentwickelt wird. 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.

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 Innovations-

fonds 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 Fond würde sich damit zumindest teilweise selbst refinanzieren.

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

Das System der bezirklichen Finanzierungssystematik muss grundsätzlich der Anforderung einer politischen Steuerung und den dynamischen Änderungsprozessen einer wachsenden Gesellschaft Rechnung tragen.

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.

Daher wird angeraten, dass sich die sozialdemokratischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in den Berliner Bezirksverordnetenversammlungen, im Abgeordnetenhaus von Berlin sowie im Berliner Senat für folgende Vorgehensweise einsetzen:

- 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 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.
- 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 Personalentwicklungskonzepte 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.
- Die politische Debatte über in die Zukunft gerichtete Personalentwicklungskonzepte für die Bezirke wird die SPD mit den betroffenen Beschäftigtenvertretungen und Gewerkschaften solidarisch führen und um gemeinsame Positionen und Strategien ringen. Die SPD Berlin wird dazu einen strukturierten, einjährigen Dialog führen und einen entsprechenden handlungs- und zielorientierten Maßnahmenkatalog dem Landesparteitag zur Beschlussfassung vorlegen und entsprechend in das Wahlprogramm einarbeiten.
- 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 und ggf. unter Veränderung der Vollzeitstellen-Abbauvorgabe zu revidieren.
- 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 erarbeiten. 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 Berichtes, bis Ende 2015 die „Handlungsfelder sozialdemokratischer Personalpolitik für die Bezirke“ (Kap. 4.3) durch konkrete Entscheidungen umzusetzen.

6 Anhang

A) Entwicklung der Transferausgaben (einschl. Kita und Asyl) in Mio. Euro

Jahr	Kosten der Unterkunft (in Mio. EUR)	Differenz zum Vorjahr
2008	1 395	-0,2%
2009	1 407	0,8%
2010	1 415	0,6%
2011	1 427	0,8%
2012	1 409	-1,2%
2013	1 436	1,9%

Jahr	Kita (in Mio. EUR)	Differenz zum Vorjahr
2008	800	4,5%
2009	843	5,3%
2010	916	8,6%
2011	1 011	10,5%
2012	1 105	9,3%
2013	1 200	8,5%

Jahr	Hilfe in besonderen Lebenslage (in Mio. EUR)	Differenz zum Vorjahr
2008	906	3,7%
2009	944	4,2%
2010	984	4,2%
2011	1 005	2,1%
2012	1 060	5,4%
2013	1 085	2,4%

Jahr	Hilfe zur Erziehung (in Mio. EUR)	Differenz zum Vorjahr
2008	364	9,5%
2009	400	10,0%
2010	408	2,1%
2011	413	1,0%
2012	422	1,8%
2013	441	4,6%

Jahr	Grundsicherung im Alter (in Mio. EUR)	Differenz zum Vorjahr
2008	281	11,1%
2009	315	12,1%
2010	337	6,2%
2011	362	7,4%
2012	388	7,3%
2013	417	7,4%

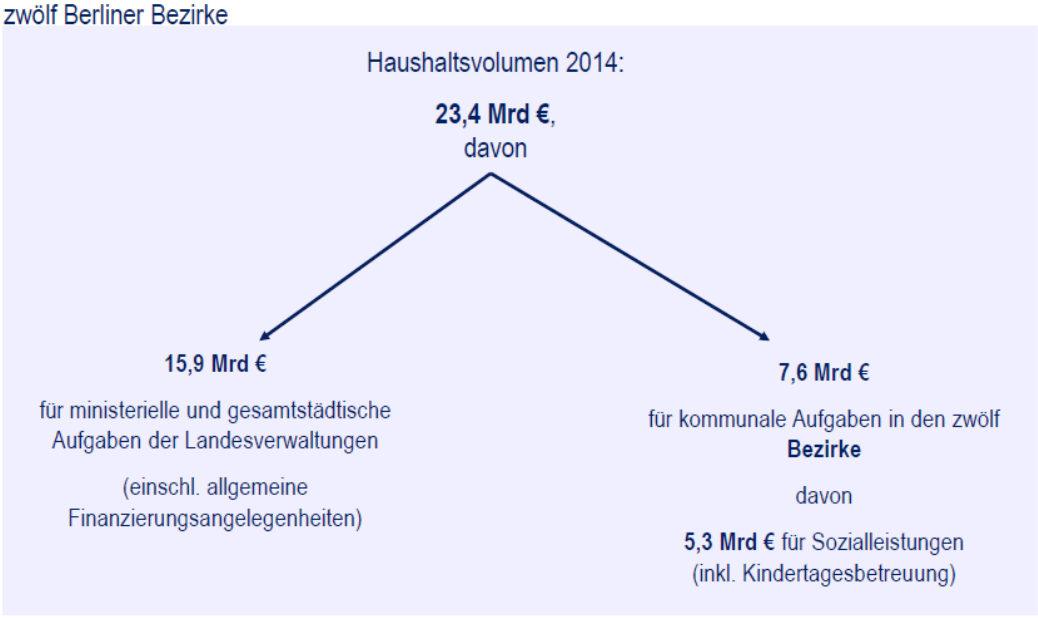
Jahr	Hilfe zum Lebensunterhalt (in Mio. EUR)	Differenz zum Vorjahr
2008	47	-8,1%
2009	36	-23,5%
2010	32	-3,3%
2011	36	10,9%
2012	40	10,0%
2013	43	8,0%

Jahr	HzLAsyl (in Mio. EUR)	Differenz zum Vorjahr
2008	47	-8,8%
2009	45	-5,1%
2010	43,9	-2,5%
2011	44,8	2,0%
2012	45	0,5%
2013	49	8,2%

B) Grafische Darstellung des Zuweisungssystems der Berliner Bezirke

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Der Landeshaushalt besteht aus den Einzelplänen der Senatsressorts und den Haushaltsplänen der zwölf Berliner Bezirke



© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2014

März 2014.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Grundlagen der Finanzierung der Berliner Bezirke

Verfassung von Berlin Artikel 85 Abs. 2

Jedem Bezirk wird eine Globalsumme zur Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen des Haushaltsgesetzes zugewiesen.

Bei der Bemessung der Globalsummen für die Bezirkshaushaltspläne ist ein gerechter Ausgleich unter den Bezirken vorzunehmen.

Zum Jahresschluss wird das erwirtschaftete Abschlussergebnis auf die Globalsumme für den nächsten aufzustellenden Bezirkshaushaltsplan vorgetragen.

© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2014

März 2014. .

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Grundlagen der Finanzierung der Bezirke

Die **Landes, Gemeinschafts- und Gemeindesteuern** stehen Berlin zu und werden vom **Land** im Gesamthaushalt vereinnahmt.

Die **Bezirke** erhalten zum Ausgleich dafür eine Zuweisung aus dem Gesamthaushalt (**Globalsumme**).
Das hat für die Bezirke den Vorteil, dass sie ihre Aufgaben „in guten und schlechten Zeiten" finanzieren konnten, während sich das Land (wie die Kommunen in Flächenländern) hoch verschulden musste.

Neben der Zuweisung stehen den Bezirken noch **eigene Einnahmen** (insb. Mieten/Pachten, Verkaufserlöse, Überschüsse aus der Parkraumbewirtschaftung) zur Finanzierung ihrer Bezirkshaushaltspläne zur Verfügung.

© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2014

März 2014.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Ermittlung der ausgabeseitigen Teilplafonds nach Hauptgruppen (2013)

HGr. 4 Personalausgaben	Prognose des Bedarfs auf der Grundlage der aktuellsten verfügbaren Ist-Zahlen	933,6 Mio. €
HGr. 6 Transferausgaben	Prognose des Bedarfs auf der Grundlage des der aktuellsten verfügbaren Ist-Zahlen sowie politischer Zielvorgaben (z.B. HzE, Transferkosten-Steuerung)	5 047,0 Mio. €
HGr. 5 und 9 Verwaltungsausgaben	sachbezogene Fortschreibung des Plafonds des Vorjahres z.B. um Auf- und Abschichtungen, zusätzliche Aufgaben, Preissteigerungen	444,3 Mio. €
Gr. 984 Verrechnung kalk. Kosten	Anpassung an die Daten des Vor-Vorjahres (hier: 2011)	371,2 Mio. €
Vertikaler Finanzausgleich	Vorgabe des Abgeordnetenhauses aus dem Jahr 2009	6,9 Mio. €

© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2014

März 2014.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Ermittlung des Teilplafonds für Investitionen - HGr. 7 und 8 - (2013)

objektbezogene (gezielte) Zuweisung	Für größere Maßnahmen nach Maßgabe finanzieller Möglichkeiten innerhalb des Gesamtinvestitions-plafonds des Landes (überbezirkliche Schwerpunktsetzung gemäß Dringlichkeitsliste).	38,7 Mio. €
Pauschale Zuweisung	Für allen bezirklichen Maßnahmen bis 5,5 Mio. Euro Gesamtkosten erfolgt eine pauschale Zuweisung, deren Gesamthöhe politisch bestimmt wird.	75,0 Mio. €

© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2014

März 2014.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Ermittlung des Teilplafonds Einnahmevorgabe (2013)

Einnahmen im Zusammenhang mit Verwaltungsausgaben (E03) *Beispiele: Verwaltungsgebühren, Buß- und Ordnungsgelder*	Anpassung an Ist-Werte des vorletzten Jahres; sachbezogene Fortschreibung z.B. um zusätzliche/ wegfallende Aufgaben, Auf-/ Abschichtungen	-238,1 Mio. €
Einnahmen im Zusammenhang mit Transferausgaben (ohne Kita) (E04) *Beispiele: Bundesanteile KdU, Wohngeld, Grundsicherung, Bafög*	Ermittlung von Bundesanteilen auf Basis der prognostizierten Ausgaben; Anpassung der übrigen Einnahmen an Ist-Werte des vorletzten Jahres	-533,1 Mio. €
Einnahmen im Zusammenhang mit Transferausgaben Kita und Hort (E05) *Beispiel: Elternbeiträge für die Betreuung von Kindern im Hort*	Prognose auf der Grundlage der Ist-Einnahmen des vorletzten Jahres unter Berücksichtigung gesetzlicher Änderungen	-118,2 Mio. €

© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2014

März 2014.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Zusammensetzung des Bezirksplafonds (2013) ohne Investitionen

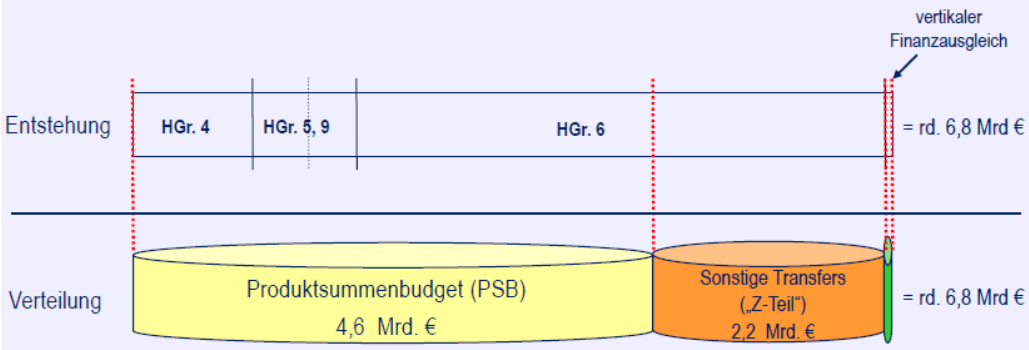
	Teilplafond Personalausgaben (Hgr. 4)	933,6 Mio €
+	Teilplafond Transferausgaben (HGr. 6)	5 047,0 Mio €
+	Teilplafond sächliche Verwaltungsausgaben (HGr. 5, 9)	444,3 Mio €
+	Teilplafond für Kalkulatorische Kosten (Gr. 984)	371,2 Mio €
+	vertikaler Finanzausgleich	6,9 Mio €
=	Zwischensumme Ausgabenplafonds	6 803,0 Mio €
-	Einnahmevorgaben E03, E04, E05	-889,3 Mio €
	Bezirksplafonds insgesamt:	5 913,7 Mio €

© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2014

März 2014. ohne Berücksichtigung der Investitionszuweisung

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Verteilung des Bezirksplafonds auf Zuweisungsfelder



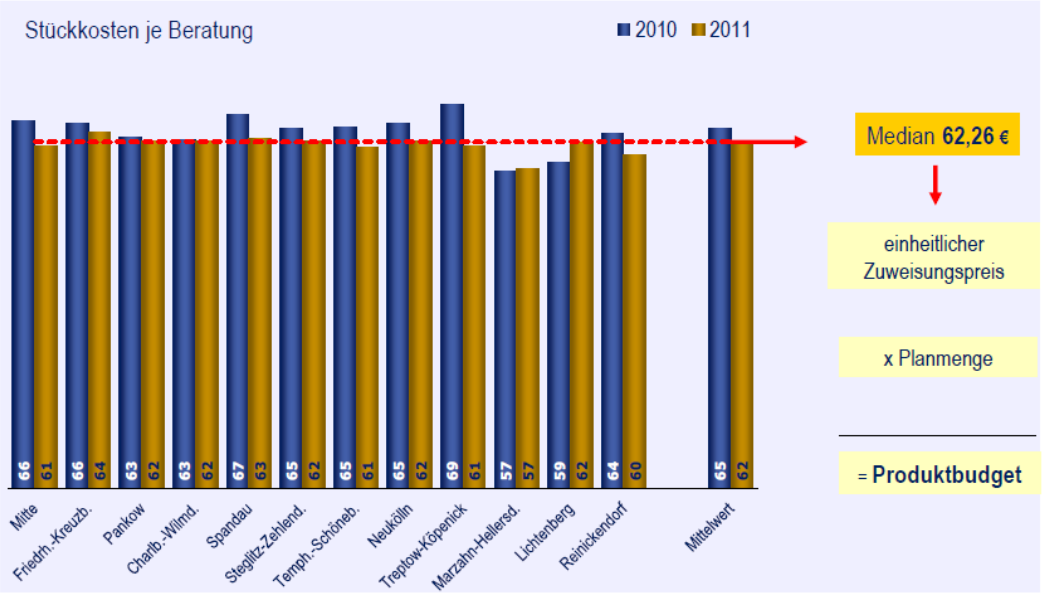
	Ausgaben	6,8 Mrd. Euro
-	Einnahmevorgabe (E03, E04, E05)	0,9 Mrd. Euro
	Globalsummen insgesamt:	**5,9 Mrd. Euro**

© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2014

März 2014.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Ermittlung von Produktbudgets am Beispiel „Schuldnerberatung“



© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2014

März 2014.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Berechnung der einzelnen Produktbudgets (je Produkt und Bezirk)

Berechnungsprinzip: Preis x Menge

Der "**Standardpreis**" ist der Median der Stückkosen des vorletzten Jahres.

(Die bekannteste Abweichung vom "Standardpreis" erfolgt durch den Medianfaktor.)

X

Die "**Standardmenge**" ist die bezirksindividuelle Ist-Menge des vorletzten Jahres.

(Die bekanntesten Abweichungen von der Standardmenge - die sog. Planmengen – werden unterschieden in

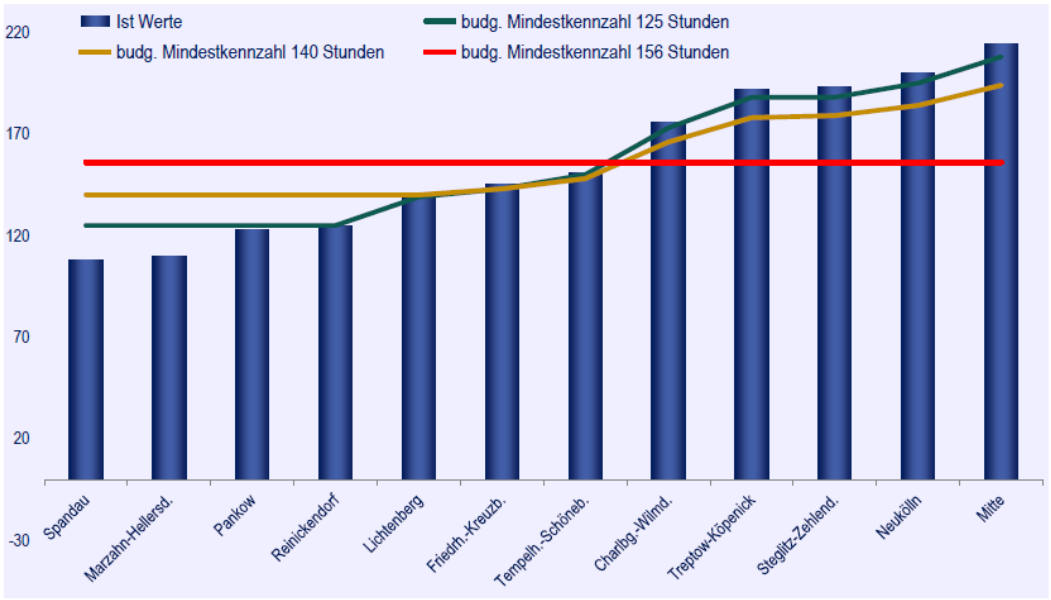
- Prognosemengen und
- Wertausgleichsmengen.)

© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2014

März 2014.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Wahl geeigneter Planmengenstrategien am Beispiel des Produkts „Lehrveranstaltungen VHS“

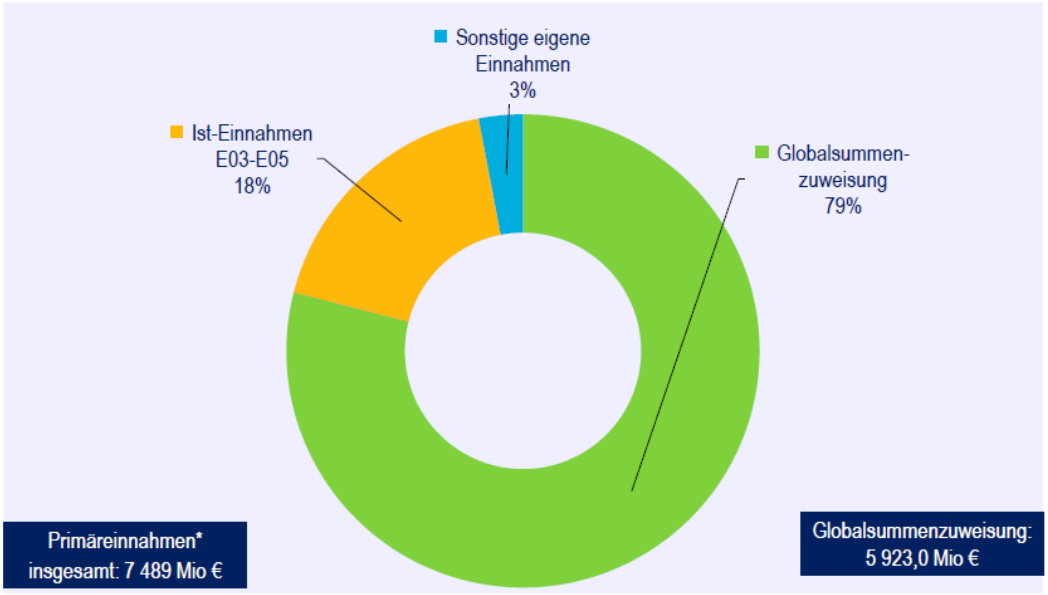


© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2014

März 2014. Unterrichtsstunde je 100 gewertete Einwohner.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Primäreinnahmen* der Bezirke 2014 (inkl. Globalsummenzuweisung)



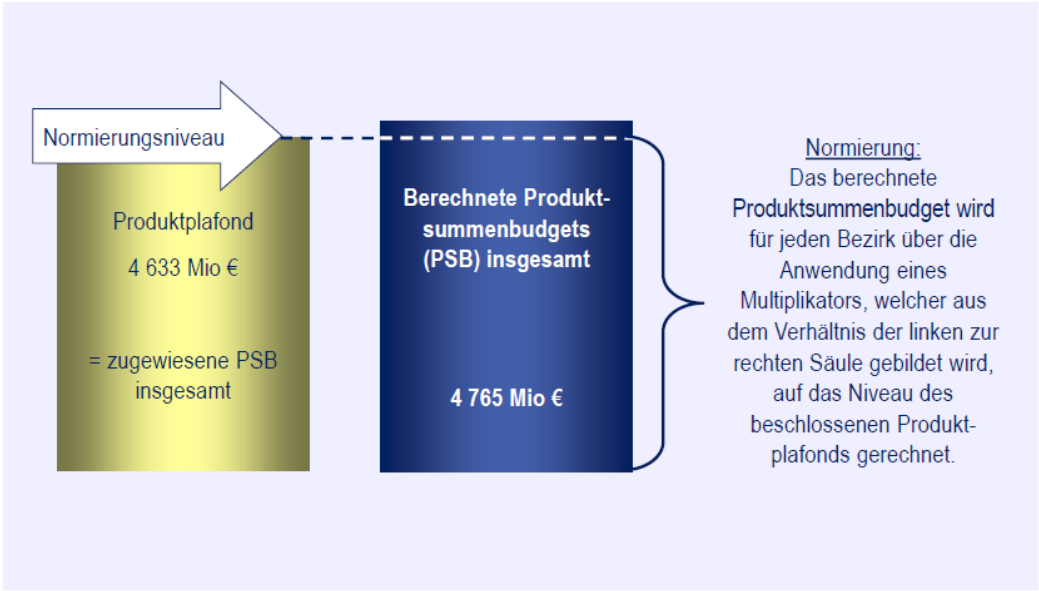
© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2014

März 2014.

*** Einnahmen der Bezirke ohne Überschüsse aus Vorjahren und Entnahmen aus Rücklagen**

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Das Normierungsverfahren

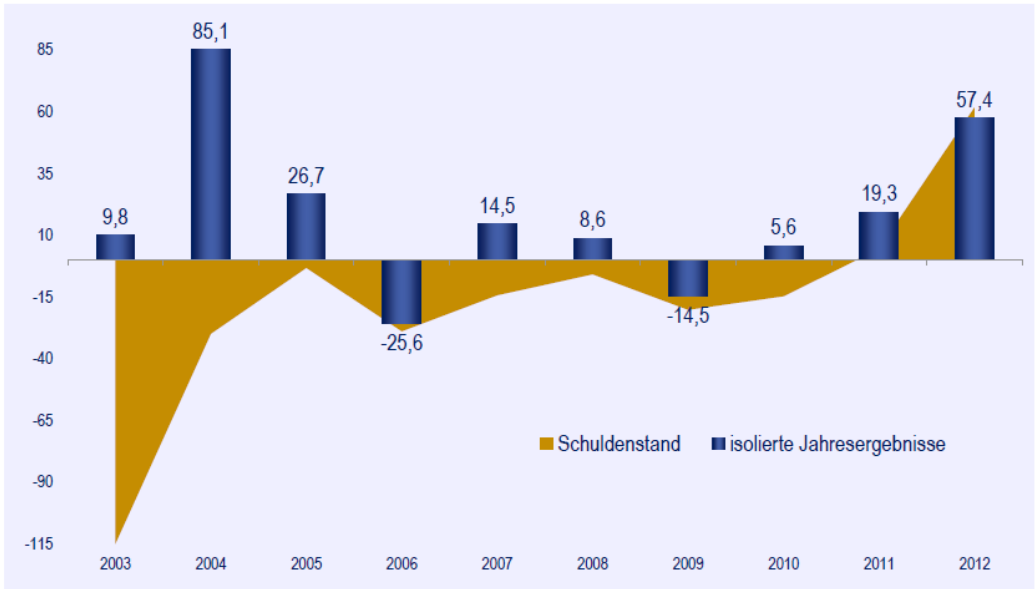


© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2014

März 2014.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Schuldenstand der Bezirke in Mio. € in den Jahren 2003 bis 2012

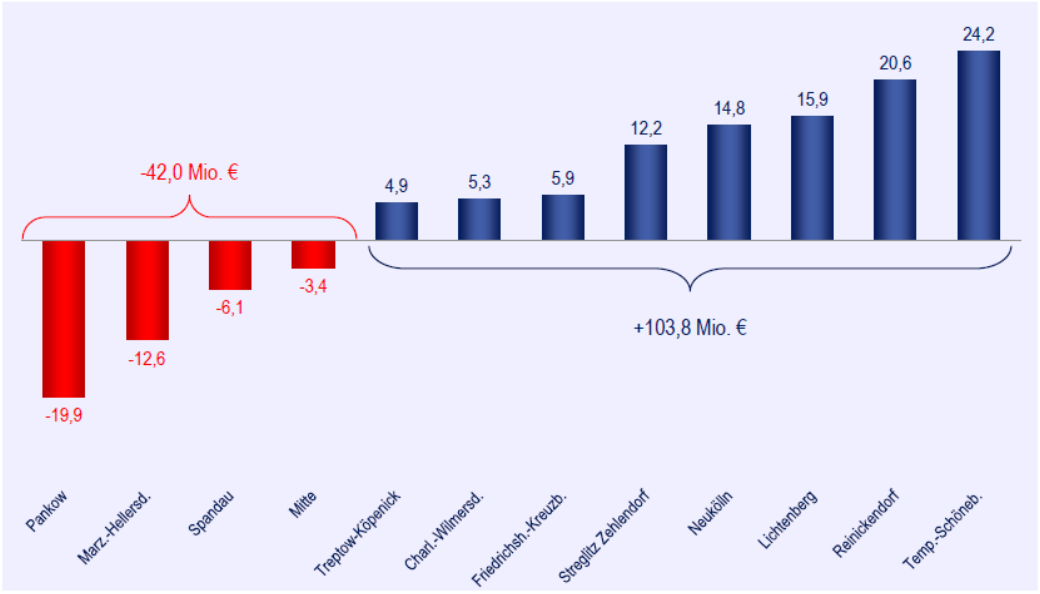


© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2014

März 2014.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Schulden und Guthaben der Bezirke zum 31.12.2012 (in Mio. €)



© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2014

März 2014. .

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Sonderprogramme für die Bezirke

Bezeichnung	Ansatz 2014	Ansatz 2015
Verbesserung der Ausstattung der BVV-Mitglieder	2,3	2,3
Bezirkliche Kulturförderung und Kultur	0,5	0,5
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen – Schul- und Sportanlagensanierungsprogramm (SSSP)	73,3	73,3
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen - Kita- und Spielplatzsanierungsprogramm (KSSP)	10,0	10,0
Erhöhung der Mittel für Schulsozialarbeiter/innen	1,0	1,0
Aufstockung der Mittel für bezirkliche Musikschulen	2,5	2,5
Unterhaltung des Straßenlandes - Sonderprogramm Straßensanierung	25,0	25,0
Mittel für Baufachleute und Prämien für schnellere Erteilung von Baugenehmigungen	9,3	9,3

© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2014

März 2014. Mio €.

C) Kompendium wichtiger Begriffe der Budgetierung

Basiskorrektur

Korrekturen der Zuweisungswerte nach Ablauf des Haushaltsjahres, wenn sich Grundannahmen für die Finanzzuweisung wesentlich verändert haben (Rechtsänderungen, Aufgabenverlagerungen, Fallzahlentwicklungen u.ä.).

Bezirksplafond

Gesamtsumme der Finanzmittel, die im Rahmen der Zuweisung auf die Berliner Bezirke verteilt werden. Der Bezirksplafond setzt sich aus folgenden Teilplafonds zusammen: Personal, sächliche Verwaltungsausgaben, Kalkulatorische Kosten, Transferausgaben, Investitionsausgaben, Einnahmevorgabe.

Isoliertes Jahresergebnis

Kameraler Saldo aus erzielten Einnahmen und geleisteten Ausgaben eines Jahres ohne Berücksichtigung von Ergebnisvorträgen (Überschüsse/Defizite) aus Vorjahren.

Median

Der Median ist ein statistischer Durchschnittswert. Es handelt sich um den mittleren Wert einer sortierten Zahlenreihe. (Bei 12 Werten stellt der Median das arithmetische Mittel aus dem 6. und 7. Wert dar.)

Im Rahmen der Produktbudgetierung wird der Median der Stückkosten standardmäßig zur Festlegung des Zuweisungspreises genutzt.

Medianfaktor

Sofern es in bestimmten Situationen erforderlich ist, kann bei der Produktbudget-Ermittlung ein Zuweisungspreis angesetzt werden, der vom Stückkosten-Median abweicht. Mathematisch wird dies durch den sog. “Medianfaktor” umgesetzt.

Zur Anwendung kam diese Methode z.B. bei der Aufschichtung der Schulsekretariate (Zuweisungspreis geringer als Median) oder der Qualitätsoffensive Schulmittagessen (Zuweisungspreis größer Median).

Nachbudgetierung

Die Nachbudgetierung ist ein Spezialfall der Basiskorrektur. Für bestimmte Produkte ist zwischen der Senatsverwaltung für Finanzen und den Bezirken für den Fall der Mengenabweichung eine automatische Basiskorrektur vereinbart (z.B. bei den Schulträgerprodukten für den Fall der Abweichung von den prognostizierten Schulplätzen). Die Nachbudgetierung findet bei Mengenüber- und -unterschreitungen in gleicher Weise statt. Dabei wird – anders als bei der Budgetplanung – nicht der Median zur Preisbildung herangezogen, sondern nur dessen variabler Teil (sog. Nachbudgetierungsquote).

Normierung

Die Produktzuweisung ist die wichtigste, aber nicht die einzige Finanzierungsquelle, die den Bezirken für die Erstellung ihrer Produkte zur Verfügung steht. Insbesondere deshalb kommt es regelmäßig zu Produktkosten, die oberhalb der Zuweisung liegen. Da das Budgetierungsverfahren auf den Produktkosten beruht, muss es zu einer Bereinigung dieses und weiterer Effekte kommen. Diese Bereinigung erfolgt durch eine bezirkseinheitliche prozentuale Anpassung, die zu einer Übereinstimmung von Produktbudgets und Produktplafond führt (Normierung).

Pagatorisierung

Da die Zuweisungspreise auf Grundlage der Stückkosten ermittelt werden, enthalten sie auch kalkulatorische Kostenanteile, die noch nicht (kalk. Pensionen) bzw. nicht mehr (Abschreibungen, kalk. Zinsen) zu Ausgaben führen. Dies ist notwendig, da bei einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der gesamte Ressourcenverbrauch berücksichtigt werden muss.

Ab dem Haushaltsplan 2010/2011 sind diese Kosten auch Bestandteil des Bezirksplafonds, der über die Produktbudgetierung an die Bezirke verteilt wird. Im Gegenzug müssen die Bezirke ihre eigenen kalkulatorischen Kosten im Haushaltsplan ausweisen und an den Landeshaushalt verrechnen. Durch diese Zahlbarmachung der kalkulatorischen Kosten im Haushalt (sog. Pagatorisierung) werden die Datengrundlagen im Planungsprozess (kameral und KLR) vereinheitlicht und zugleich transparent dargestellt. Damit sollen auch die Steuerungs- und Entscheidungsprozesse, die sich auf die entsprechenden Kosten und Ressourcen beziehen, gestärkt werden. Dies gilt insb. für das bezirkliche Facility-Management, das durch die Pagatorisierung einen weiteren Bedeutungsgewinn erfährt.

Planmengen

Unter Planmenge ist die Menge zu verstehen, die bei der Ermittlung des Produktbudgets zugrunde gelegt wird.

Bei Ansatz der Planmenge kann dabei auf die aktuellste Ist-Menge, eine prognostizierte Menge oder eine unter Wertausgleichsgesichtspunkten ermittelte Menge (sog. Wertausgleichsmenge) zurückgegriffen werden.

Produkt

Ein Produkt ist eine abgeschlossene Leistung der Berliner Verwaltung. Die Anzahl dieser Verwaltungsleistung sowie die damit verbundenen Stückkosten bilden die Grundlage für die Budgetberechnung.

Produktbudget

Ein Produktbudget entsteht aus der Multiplikation des Zuweisungspreises (Median ggf. mit Medianfaktor multipliziert) mit der Planmenge für dieses Produkt. Die Summe aller Produktbudgets bildet das Produktsummenbudget.

Zuweisungspreis

Es handelt sich um einen der beiden Faktoren bei der Berechnung von Produktbudgets. Für jedes Produkt wird ein einheitlicher Zuweisungspreis ermittelt; standardmäßig wird dabei auf den Median der Stückkosten zurückgegriffen.

Sofern es in bestimmten Situationen erforderlich ist (z.B. zur Berücksichtigung von zentral veranlassten Kostenveränderungen), kann aber auch ein vom Median abweichender Zuweisungspreis angesetzt werden.

D) Übersicht über die Beschäftigten im unmittelbaren Landesdienst Berlin im Januar 2014[7]

Merkmal	Insgesamt	Frauen	Männer	Hauptverwaltung			Bezirksverwaltungen		
				insg.	Frauen	Männer	insg.	Frauen	Männer
Beschäftigte	111.512	66.407	45.105	89.406	51.620	37.786	22.106	14.787	7.319
Vollzeitäquivalente	104.358,5	60.346,3	44.012,3	84.043,0	47.064,7	36.978,3	20.315,5	13.281,6	7.033,9
Statusgruppe in %									
Beamtinnen/ Beamte	57,2	50,2	67,5	63,5	55,0	75,0	31,8	33,3	28,6
Arbeitnehmer/ innen	42,8	49,8	32,5	36,5	45,0	25,0	68,2	66,7	71,4
Teilzeitquote in %	20,1	37,5	7,9	19,4	29,1	6,2	22,6	29,3	9,0
Durchschnittsalter	49,3	49,4	49,1	48,8	49,0	48,6	51,3	51,1	51,8
Schwerbehinderte Beschäftigte in %	7,7	10,8	8,0	6,6	7,4	5,6	12,1	11,9	12,4
In Ausbildung	7.927	3.857	4.070	6.923	3.238	3.685	1.004	619	385

[7] Beschäftigte im unmittelbaren Landesdienst Berlin im Januar 2014, Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen.

E) Beschäftigte und Vollzeitäquivalente der Beschäftigten im unmittelbaren Landesdienst Berlin im Januar 2014 in den Bezirken[8]

Bezirk	Beschäftigte						Vollzeit-äquivalente
	insgesamt						
	absolut	in %	Frauen	Männer	Beamtinnen/ Beamte	Arbeitnehmer/ innen	
BezVerw. insges.	22.106	100	14.787	7.319	7.021	15.085	20.315,5
Mitte	2.512	11,4	1.646	866	827	1.685	2.290,4
Friedrichshain-Kreuzberg	1.835	8,3	1.286	549	615	1.220	1.692,8
Pankow	2.181	9,9	1.572	609	509	1.672	2.045,7
Charlottenburg-Wilmersdorf	1.883	8,5	1.185	689	711	1.172	1.707,6
Spandau	1.522	6,9	947	575	596	926	1.372,2
Steglitz-Zehlendorf	1.790	8,1	1.004	786	614	1.176	1.628,1
Tempelhof-Schöneberg	1.802	8,2	1.174	628	739	1.063	1.619,5
Neukölln	1.714	7,8	1.122	592	632	1.082	1.583,8
Treptow-Köpenick	1.740	7,9	1.194	546	386	1.354	1.604,3
Marzahn-Hellersdorf	1.704	7,7	1.297	407	383	1.321	1.594,9
Lichtenberg	1.903	8,6	1.424	479	429	1.474	1.799,3
Reinickendorf	1.520	6,9	936	584	580	940	1.377,0

[8] Beschäftigte im unmittelbaren Landesdienst Berlin im Januar 2014, Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen.

F) Beschlusslage Abgeordnetenhaus

Aufgabenkritische Personalbedarfskonzepte für die Berliner Verwaltung

1. Für jede Fachverwaltung aufgabenkritisch ein Personalbedarfskonzept auf Basis der verbindlichen Zielzahlen zu erstellen.
2. Bei diesen Personalbedarfskonzepten den altersbedingten Personalabgang, die Fluktuationsprognose, den Ausbildungsbedarf und den Einstellungsbedarf bis 2020 in den einzelnen Aufgabenfeldern und Laufbahngruppen zu berücksichtigen.
3. Auf der Grundlage der einzelnen Personalbedarfskonzepte ein aufgabenkritisches Gesamtkonzept zu entwickeln, das unter Einhaltung der festgelegten Gesamtzielzahl von 100.000 Vollzeitäquivalenten die Funktionstüchtigkeit der Berliner Verwaltung sicherstellt.
4. Soweit sich aus der Entwicklung der „wachsenden Metropole Berlin“ ein stellenmäßiger Mehrbedarf über die in dieser Wahlperiode festgelegte Zahl der VZÄ/Behörde nach dem Jahr 2016 ergibt, legt der Senat diese Mehrbedarfe unverzüglich vor und arbeitet sie in das Personalkonzept 2020 ein. Das betrifft insbesondere die Bereiche des Polizei-, Feuerwehr- und Justizvollzugsdienstes, den Lehrerbereich sowie die Steuerverwaltung und die Bereiche des direkten Bürgerservices auf der Ebene der Haupt- und Bezirksverwaltungen.
5. Mit dem Ausbildungsjahr 2013/14 ist eine Ausbildungsoffensive auf Grundlage eines langfristig an den Bedarf orientierten Ausbildungskonzeptes zu beginnen und eine auf Grundlage des langfristigen Personalbedarfskonzeptes abgeleiteten Einstellungsbedarfs, die Notwendigkeit der jährlich einzustellenden Auszubildenden/Anwärter vorzulegen. Im Konzept ist darzustellen wie und in welchen Ausbildungsbereichen die Ausbildung erfolgen soll. Die Ausbildung ist personell und finanziell abzusichern und mit einem Finanzierungskonzept zu belegen.

Shared Services Potentiale nutzen

1. Im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung 2014/15 damit zu beginnen, das Personalmanagement der Verwaltung zu einer Steuerungseinheit für Personal- und Organisationsentwicklung auszubauen und hierbei eine einheitliche Steuerung der Prozesse in der Verwaltung zur Entwicklung von Führungskräften und Führungskräftenachwuchs, zur Einführung eines Bewerbungsmanagements für alle Nachwuchskräfte (einschließlich der Auszubildenden) im allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienst der Verwaltung einzurichten sowie die Etablierung eines Sozialberatungs-angebotes für alle Beschäftigten aufzubauen.
2. Bei der Erstellung von Personalbedarfskonzepten solche Aufgabenfelder zu identifizieren und besonders zu berücksichtigen, in denen die Aufgabenerledigung (z. B. IT-Leistungen, Personalverwaltung) gebündelt werden kann.

3. Im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung ist sicher zu stellen, dass die Personalaktenführung der Hauptverwaltung im Landesverwaltungsamt gebündelt wird.
4. Die inhaltlichen Zuständigkeiten der Berliner Bezirke bleiben unberührt. Die Bildung eines Landespersonalamtes wird abgelehnt.

Personalentwicklung und Wissenstransfer sichern

1. Auf Basis der zu erstellenden Personalbedarfskonzepte in den einzelnen Fachverwaltungen Personalentwicklungskonzepte ausarbeiten zu lassen, die nach Laufbahnen und Fachlichkeiten zu gliedern sind.
2. Die Personalentwicklungskonzepte sollen u. a. Maßnahmen zur Gewährleistung eines effektiven Wissenstransfers beinhalten und dabei die Förderung von Nachwuchskräften besonders berücksichtigen.
3. Folgende Maßnahmen sind in der Berliner Verwaltung im Zuge des „Generationswechsels“ zur Sicherung eines Wissenstransfers umzusetzen:
    - Bei der Berechnung der notwendigen Nachwuchskräfte ist davon auszugehen, dass die in 2013 die Ausbildung - unter den oben genannten Kriterien - abschließenden Auszubildenden und Anwärter übernommen werden.
    - Eine Nichtübernahme, trotz Vorliegen der individuellen Voraussetzungen, ist unter Darlegung der Personalentwicklung der jeweiligen Dienststellen jeweils zu begründen.
    - Für alle die Beschäftigten, die nach Ausbildung in Zeitverträgen übernommenen wurden, ist eine dauerhafte Übernahme nach Bewährung zeitnah zu sichern.
4. Alle zur Zeit in Ausbildung befindlichen oder nach Ende der Ausbildung im Rahmen des Personalkonzeptes 2020 in die Berliner Verwaltung übernommenen Nachwuchskräfte sind bis 2016 nicht auf die Zahl der 100.000 Vollzeitäquivalente anzurechnen, wenn der entsprechende Personalbedarf im Rahmen des Personalkonzeptes bis 2020 stellenscharf nachgewiesen wird. Zusätzliche Ausbildungsmittel müssen den auszubildenden Behörden zur Verfügung gestellt werden.

Qualitative Personalgewinnung und Personalbindung forcieren

Der Senat von Berlin wird aufgefordert, Maßnahmen einzuleiten, die zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Erhöhung der Arbeitsmotivation in der öffentlichen Verwaltung und folglich zu einer Steigerung der Attraktivität des Landes Berlins als Arbeitgeber führen.

Dabei ist insbesondere folgendes zu berücksichtigen:

- Eine deutlich stärkere Öffnung des öffentlichen Dienstes für andere Berufsgruppen, um auch Quereinsteigern den Einstieg zu ermöglichen.
- Die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen zu beschleunigen, um so vorhandenes Fachpersonal nutzbar zu machen.
- Bei der Einstellung der Auszubildenden und Anwärter gilt der Grundsatz, dass bedarfsgerecht ausgebildet wird und alle Absolventen mit mindestens der Note 3 in den öffentlichen Dienst des Landes und unbefristet übernommen werden und diejenigen, die mit Note 4 abschließen zunächst für 18 Monate auf Probe und zur individuellen Qualifizierung weiterbeschäftigt werden.
- Die dauerhafte Übernahme von in der Verwaltung ausgebildeten Kaufleuten für Bürokommunikation werden unter der Maßgabe der gleichen Anstellungssituation wie die Verwaltungsfachangestellten übernommen, wenn Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen.
- Die Gewährleistung von mehr Durchlässigkeit nach dem seit Januar 2013 gültigen Laufbahngesetz innerhalb der Laufbahngruppen für eine bessere Berufswegeplanung.
- Die Förderung von Weiterbildungen und Zusatzqualifikationen.
- Neuausrichtung des Personalmarketings, um einen möglichst breiten Bewerberkreis zu erreichen.
- Die Flexibilisierung der Arbeitszeitgestaltung und eine Abkehr vom reinen Präsenzarbeitsplatz, damit die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege deutlich verbessert werden.
- Die Umsetzung eines betrieblichen Gesundheitsmanagements für alle Verwaltungen zielgruppengerecht zu erarbeiten und zu finanzieren.
- Die Förderung von interkultureller Kompetenz in der öffentlichen Verwaltung.
- Die Entwicklung eines Leitbildes für den öffentlichen Dienst als Arbeitgeber für ein besseres Arbeitgeberimage und eine moderne Führungskultur.

Personalpolitische Entwicklungen bei Dauerkranken

Der Senat wird aufgefordert, im öffentlichen Dienst des Landes Berlin das Gesundheitsmanagement auszubauen. Dies betrifft vor allem die präventiven Maßnahmen, die dem Erhalt und der Förderung der Gesundheit der Beschäftigten dienen sowie zur Steigerung und Bewahrung der Arbeitszufriedenheit, Motivation und Leistungsbereitschaft der Beschäftigten beitragen. Das Betriebliche Eingliederungsmanagement ist entsprechend der gesetzlichen Grundlage konsequent anzuwenden und muss insbe-

sondere bei den langzeiterkrankten Beschäftigten eine Prüfung alternativer Verwendungsmöglichkeiten beinhalten. Darüber hinaus soll bei langfristig dauererkrankten Beschäftigten zeitnah durch einen Amtsarzt oder einen Arzt eines geeigneten Kooperationspartners eine Erstuntersuchung durchgeführt werden, die Handlungsgrundlage für die weiteren Schritte des Dienstherrn bzw. des Arbeitgebers ist.

G) Mitglieder der AG Bezirksfinanzen und ihrer Unterarbeitsgruppen

AG Bezirksfinanzen

Koordination:	Torsten Schneider, MdA	Abgeordnetenhaus Parlamentarischer Geschäftsführer Sprecher Haushalt und Finanzen
	Iris Spranger, MdA	Stellvertretende Landesvorsitzende Staatssekretärin a.D. (Finanzen) Sprecherin Bauen, Wohnen, Mieten
Senat:	Björn Böhning	Staatssekretär (Chef der Senatskanzlei)
	Klaus Feiler	Staatssekretär (Finanzen)
Bezirke:	Helmut Kleebank	Bezirksamt Spandau Bezirksbürgermeister Dezernent Finanzen und Personal
	Stefan Komoß	Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf Bezirksbürgermeister Dezernent Finanzen und Personal
	Isabel Miels	BVV Steglitz-Zehlendorf Stellvertretende Fraktionsvorsitzende Sozialpolitische Sprecherin
	Constanze Röder	BVV Charlottenburg-Wilmersdorf Stellvertretende Fraktionsvorsitzende Haushaltspolitische Sprecherin
	Alexander Freier	Stellv. Kreisvorsitzender Treptow-Köpenick BVV Treptow-Köpenick
	Angelika Schöttler	Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg Bezirksbürgermeisterin Dezernentin Finanzen und Personal
	Aliye Stracke-Gönül	BVV Mitte Haushaltspolitische Sprecherin
Bund:	Alexander Götz	Bundes-SGK Geschäftsführer
Europa:	Sylvia-Yvonne Kaufmann, MdEP	Europäisches Parlament

Unterarbeitsgruppe Analyse

Koordination:	Alexander Götz	Bundes-SGK Geschäftsführer
Senat:	Klaus Feiler	Staatssekretär (Finanzen)
	Torsten Puhst	SenFin Abteilungsleiter Haushalt
Bezirke:	Derya Caglar	BVV Neukölln Stellvertretende Fraktionsvorsitzende
	Andy Hehmke	BVV Friedrichshain-Kreuzberg Fraktionsvorsitzender Sprecher für Personal, Haushalt, Investitionen
	Gabriele Schmitz	BVV Treptow-Köpenick Fraktionsvorsitzende Mitglied im Haushaltsausschuss
	Helmut Kleebank	Bezirksamt Spandau Bezirksbürgermeister Dezernent Finanzen und Personal
Land:	Karl-Heinz Nolte, MdA	Abgeordnetenhaus Stellvertretender Fraktionsvorsitzender Vorsitzender Unterausschuss Vermögen
	Torsten Schneider, MdA	Abgeordnetenhaus Parlamentarischer Geschäftsführer Sprecher Finanzen und Haushalt
Bund:	Cansel Kiziltepe, MdB	Bundestag Mitglied im Finanzausschuss
	Swen Schulz, MdB	Bundestag Mitglied im Haushaltsausschuss
	Petra Merkel	Ehem. Mitglied des Bundestages Ehem. Vorsitzende des Haushaltsausschusses
Europa:	Sylvia-Yvonne Kaufmann, MdEP	Europäisches Parlament
Jusos:	Nico Schmollke	

Unterarbeitsgruppe Struktur

Koordination:	Helmut Kleebank	BA Spandau Bezirksbürgermeister Dezernent Finanzen und Personal
	Fréderic Verrycken, MdA	Abgeordnetenhaus Vorsitzender Hauptausschuss
Partei:	André Lossin	Koordinator der Koordinierungskommissi-on Sozialpolitik des Landesvorstands
Senat:	Klaus Feiler	Staatssekretär (Finanzen)
	Torsten Puhst	SenFin Abteilungsleiter Haushalt
Bezirke:	Uwe Brockhausen	BA Reinickendorf Stadtrat Dezernent Wirtschaft und Gesundheit
	Angelika Schöttler	BA Tempelhof-Schöneberg Bezirksbürgermeisterin Dezernentin Finanzen und Haushalt
	Stefan Komoß	BA Marzahn-Hellersdorf Bezirksbürgermeister Dezernent Finanzen und Personal
	Constanze Röder	BVV Charlottenburg-Wilmersdorf Stellvertretende Fraktionsvorsitzende Haushaltspolitische Sprecherin
	Alexander Freier	Stellv. Kreisvorsitzender Treptow-Köpenick BVV Treptow-Köpenick
	Melanie Kühnemann	BVV Tempelhof-Schöneberg Stellv. Fraktionsvorsitzende
Land:	Kirsten Flesch, MdA	Abgeordnetenhaus Stellv. Vorsitzende AK Haushalt und Fi-nanzen
	Torsten Schneider, MdA	Abgeordnetenhaus Parlamentarischer Geschäftsführer Sprecher Haushalt und Finanzen
	Iris Spranger, MdA	Stellvertretende Landesvorsitzende Staatssekretärin a.D. (Finanzen) Sprecherin Bauen, Wohnen, Mieten
	Bruni Wildenhein-Lauterbach, MdA	Abgeordnetenhaus Vorsitzende AK Haushalt/Finanzen Vorsitzende Unterausschuss Bezirke
Jusos:	Nico Schmolke	

Unterarbeitsgruppe Personal

Koordination:	Annika Lange	BVV Spandau Vorsitzende Haushaltsausschuss
	Isabel Miels	BVV Steglitz-Zehlendorf Stellvertretende Fraktionsvorsitzende Sozialpolitische Sprecherin
Senat:	Björn Böhning	Staatssekretär (Chef der Senatskanzlei)
	Martin Jammer	SenFin Abteilungsleiter Personal
Bezirke:	Erik Gührs	BVV Lichtenberg Fraktionsvorsitzender
	Christian Hanke	BA Mitte Bezirksbürgermeister Dezernent Gesundheit, Personal und Finanzen
	Aliye Stracke-Gönül	BVV Mitte Haushaltspolitische Sprecherin
	Melanie Kühnemann	Sozialpolitische Sprecherin BVV Tempelhof-Schöneberg Stellv. Fraktionsvorsitzende
Land:	Sven Heinemann, MdA	Abgeordnetenhaus Mitglied Hauptausschuss
	Iris Spranger, MdA	Stellvertretende Landesvorsitzende Staatssekretärin a.D. (Finanzen) Sprecherin Bauen, Wohnen, Mieten
	Clara West, MdA	Abgeordnetenhaus Stellvertretende Fraktionsvorsitzende Sprecherin Unterausschuss Bezirke
	Frank Zimmermann, MdA	Abgeordnetenhaus Sprecher Inneres
Partei:	Florian Dörstelmann	Vorsitzender Fachausschuss Innen und Recht
	Udo Rienaß	Fachausschuss Innen und Recht
DGB Berlin Brandenburg:	Matthias Schlenzka	