Expertenkommission Staatsaufgabenkritik

Abschlussbericht

Berlin, 23. November 2001

Teil 1

Grundsätzliche Aussagen und Vorschläge

I. Mitglieder, Arbeitsauftrag, Arbeitsweise
II. Grundsätze und Vorschläge für strukturelle Veränderungen bei den staatlichen Aufgaben
III. Berlin-Brandenburg
IV. Vorschläge zu Strukturfragen des Stadtstaates und der Einheitsgemeinde Berlin
V. Vorschläge für das Personal
VI. Vorschläge für das Controlling
VII. Vorschläge für den Bereich Informationstechnologie
VIII. Vorschläge für den Bereich Facility Management
IX. Vorschläge für den Bereich Haushalt und die Steuerverwaltung
X. Schätzungen der Personal-Minderausgaben

Teil 2

Vorschläge zu Fach- Politikbereichen

XI. Vorschläge für die bauenden Bereiche und die Bauaufsicht
XII. Vorschläge für den Bereich Wirtschaft
XIII. Vorschläge für den Bereich Arbeitsmarkt und berufliche Bildung
XIV. Vorschläge für den Bereich Soziales
XV. Vorschläge für den Bereich Gesundheit
XVI. Vorschläge für den Bereich der Polizei
XVII. Vorschläge für den Bereich Justiz
XVIII. Vorschläge für den Bereich Verkehr
XIX. Vorschläge für den Bereich Jugend
XX. Vorschläge für den Bereich Schule

Inhaltsverzeichnis

Seite

Teil 1 11

Grundsätzliche Aussagen und Vorschläge 11

I. Mitglieder, Arbeitsauftrag, Arbeitsweise 11

1. Einsetzung der Expertenkommission 11
2. Arbeitsauftrag 11
3. Untersuchungsgegenstände 11
4. Arbeitsweise 12
5. Prinzipien 13

II. Grundsätze und Vorschläge für strukturelle Veränderungen bei den staatlichen Aufgaben 15

Ausgangslage 15
1. Wandel im Aufgabenverständnis von Staat und Verwaltung 15
2. Finanzielle Situation Berlins 15
3. Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Berlin 16

Grundsätze für die Definition staatlicher Aufgaben 16
4. Staatsaufgaben in Berlin im Wandel 16
5. Begrenzte Öffentliche Einnahmen zwingen die Staatsaufgaben auf den Prüfstand 16
6. Abgrenzung und Untergliederung der Staatlichen Aufgaben ist notwendig 16
7. Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben muss vom Staat gewährleistet, aber nicht vollzogen werden 17
8. Einführung von internen Preisen und Gebühren für öffentliche Leistungen sowie eines Kennzahlensystems für den Vergleich mit anderen Verwaltungen 17

Vorschläge 18
Vorschlag 1 Zukunftsorientiertes Aufgabenportfolio entwickeln 18
Vorschlag 2 Neue Verteilung der Aufgabenwahrnehmung 18
Vorschlag 3 Kennzahlenvergleiche für Aufgabenbereiche 19
Vorschlag 4 Überprüfung des Berliner Leistungskataloges 20

III. Berlin-Brandenburg 21

Vorschlag 1 Struktur Berlins für eine Fusion mit Brandenburg tauglich machen 21
Vorschlag 2 Finanzierung des neuen Landes sichern 23

IV. Vorschläge zu Strukturfragen des Stadtstaates und der Einheitsgemeinde Berlin 25

Leitbild und Zielsystem 26
Vorschlag 1 Vorhandene Visionen zur Grundlage eines Leitbildes für Berlin und eines gesamtstädtischen Zielsystems machen 26

Vorschläge für die politische Steuerung in der Einheitsgemeinde Berlin 26
Vorschlag 2 Kommunikation und Steuerung in der Einheitsgemeinde verbessern 26

Klare Verantwortungsdefinition 27
Vorschlag 3 Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung auf allen Ebenen des politischen Systems sicherstellen 27
Vorschlag 4 Aufgabengerechte Verteilung der Kompetenzen in der Einheitsgemeinde 28

Fach- und Finanzcontrolling 29
Vorschlag 5 Fach- und Finanzcontrolling für Berlin ziel- und wirkungsorientiert gestalten 29

Vorschläge im Bereich des Senats 30
Vorschlag 6 Die Kompetenzen des Regierenden Bürgermeisters stärken 30
Vorschlag 7 Berlin-Bilanz aufstellen und strategische Planung entwickeln 31
Vorschlag 8 Ressortübergreifende Gesetzesfolgenabschätzung 32

Vorschläge zur Stärkung der Bezirke und von bürgerschaftlichen Aktivitäten 33
Vorschlag 9 Fähigkeit des Bezirksamtes zur bezirklichen Gesamtsteuerung stärken 33
Vorschlag 10 Direktwahl der Bezirksbürgermeister 33
Vorschlag 11 Stadträte nach öffentlicher Ausschreibung für ein bestimmtes Ressort wählen 34
Vorschlag 12 Partizipation der Bürger fördern, Bürgernähe stärken 34
Vorschlag 13 Verstärkte Transparenz durch Bezirksbilanzen 35
Vorschlag 14 Anreize für die Bezirke 35
Vorschlag 15 Ausstattung der zwölf Berliner Bezirke sachgerecht gestalten 36

V. Vorschläge für das Personal 37

1. Einführung in das Themenfeld Personal 37

1.1 Bedeutung der Personalausgaben für den Berliner Haushalt 37
1.2 Personalkosten und Stellenzahlen des unmittelbaren Landesdienstes 38
1.3 Strukturdaten Personal des unmittelbaren Landesdienstes 40
1.4 Vergleiche von Personalzahlen 42
1.5 Versorgung 42
1.6 Personalmanagement 42

2. Vorschläge zum Themenfeld Personal 43

Durchlässigkeit des Berliner öffentlichen Dienstes verbessern 43
Vorschlag 1 Zugang zum öffentlichen Dienst neu ordnen? 43
Vorschlag 2 Durchlässigkeit des öffentlichen Dienstes durch Aufhebung der Stellenausweisung nach Stellen für Arbeitnehmer und Planstellen für Beamte verbessern 44

Wettbewerb fördern 45
Vorschlag 3 Besoldungsstruktur neu ordnen 45
Vorschlag 4 Neuordnung der Fortbildung für den öffentlichen Dienst in Berlin 46
Vorschlag 5 Dienstliche Beurteilungen wettbewerbsorientiert gestalten 47

Führung 47
Vorschlag 6 Vorgesetzte zu Führungskräften entwickeln 47
Vorschlag 7 Erfolgsabhängige Bezahlung 48

Flexibilisierung des Dienstrechts 49
Vorschlag 8 Größere landesrechtliche Flexibilität bei den beamtenrechtlichen Vorschriften anstreben 49
Vorschlag 9 Tarifverträge für den öffentlichen Dienst modernisieren 50
Vorschlag 10 Arbeitszeiten im Ländervergleich vereinheitlichen 50

Personalmanagement 51
Vorschlag 11 Personalverantwortung wirksam dezentralisieren 51
Vorschlag 12 Konzentration der Instrumente des Personalmanagements auf strategische Funktionen 51

Personalvertretungsrecht/Landesgleichstellungsgesetz 52
Vorschlag 13 Personalvertretungsrecht: Organisation der Personalvertretung auf die neue Organisation in den Behörden abstimmen 52
Vorschlag 14 Personalsvertretungsrecht: Vorläufige Regelung in Mitbestimmungsangelegenheiten 52
Vorschlag 15 Personalvertretungsrecht: Einführung und Anwendung (informations-) technischer Einrichtungen effektiver gestalten 53
Vorschlag 16 Landesgleichstellungsgesetz ergebnisbezogen überarbeiten 54

VI. Vorschläge für das Controlling 56

Grundlagen 56

Ausgangslage 56

Vorschläge 57
Vorschlag 1 Entwicklung und Verabschiedung eines Leitbildes 57
Vorschlag 2 Einführung eines in sich geschlossenen Controllingsystems 58
Vorschlag 3 Änderungen der Organisationsstrukturen 58
Vorschlag 4 Schaffung einer IT-Landschaft für das dezentrale und zentrale Controlling 59

VII. Vorschläge für den Bereich Informationstechnologie 60

Vorbemerkung 60

Vorschläge
Vorschlag 1 Ernennung eines zentralen IuK- Staatssekretärs für die Berliner Verwaltung einschließlich eines ihm unterstellten IuK-Kompetenzzentrums (s. Vorschlag 2) 61
Vorschlag 2 Schaffung eines zentralen IuK-Kompetenzzentrums 62
Vorschlag 3 Ausgaben/Haushaltsansätze für IuK-Technologie zentralisieren 62
Vorschlag 4 Auftragsvolumen bündeln 63
Vorschlag 5 Erfolge von IuK-Projekten müssen deutlich verbessert werden, Nutzenpotentiale müssen messbar und nachhaltig freigesetzt werden 63
Vorschlag 6 Vergabe von IuK-Infrastrukturbetrieb und anderen IuK-Dienstleistungen an private Betreiber und Anbieter 65
Vorschlag 7 Landesbetrieb für Informationstechnik (LIT) privatisieren 66
Vorschlag 8 Einheitliches Internetportal für die Berliner Verwaltung durchsetzen 67
Vorschlag 9 Elektronische Geschäftsprozesse kurzfristig für die Wirtschaft bereitstellen 67

VIII. Vorschläge für den Bereich Facility Management 68

Struktur der Vorgehensweise 68

Generelle Feststellungen 68

Vorschläge 70
Vorschlag 1 Mitarbeitermotivation sicherstellen 70
Vorschlag 2 Transparenz über die Bestände schaffen 70
Vorschlag 3 Nutzung von Liegenschaften zu monetären Leistungen entwickeln 70
Vorschlag 4 Überführung des Facility Managements in Organisationsformen der Wirtschaft 70
Vorschlag 5 Zusammenführung mit dem Liegenschaftsfonds 71
Vorschlag 6 Wertschöpfung in der Wirtschaft des Landes Berlin erhöhen 71
Vorschlag 7 Externe Unterstützung 71

IX. Vorschläge für den Bereich Haushalt und die Steuerverwaltung 72

Haushalt 72

Generelle Feststellungen 72

Konzeptionelle Probleme einer output- und effizienzorientierten „nachhaltigen“ Haushaltswirtschaft 72

Prinzipien einer „nachhaltigen“ und effizienzorientierten Haushaltswirtschaft 73

Vorschläge 74
Vorschlag 1 Deckungsregeln für den Gesamthaushalt 74
Vorschlag 2 Pagatorisierung von kalkulatorischen Kosten 74
Vorschlag 3 Differenzierte Regeln der dezentralen Bewirtschaftung, Deckungsregeln für die einzelnen Globalhaushalte 75
Vorschlag 4 Besondere Regeln für den Personalhaushalt 75
Vorschlag 5 Bezirke und Bezirksbudgets 77
Vorschlag 6 Haushaltsrecht für „Zuwendungsempfänger“ und Beteiligungs-Controlling 77
Vorschlag 7 Unterjährige Bewirtschaftungsinstrumente der Senatsverwaltung für Finanzen 77
Vorschlag 8 Zentralisierung der öffentlichen Kassen 78
Vorschlag 9 Beweislastumkehr bei Zuschussbedarf für Verwaltungsleistungen und Programme (anstelle von Fehlbedarfsfinanzierung!) 78
Vorschlag 10 Voucher-Modelle bei verteilungsrelevanten Angeboten (z.B. VHS, Musikschulen, Kindergärten, ggf. auch weitere kulturelle Einrichtungen etc.) 78
Vorschlag 11 Überprüfung der Verwaltungs- und Benutzungsgebührenordnungen auf ökonomisch sachgerechte „Preisbildungsregeln“; Einführung inneradministrativer Verrechnungspreise 78
Vorschlag 12 Übergang zu „Auftraggeber“-orientierten Finanzierungsstrukturen der Budgets der Verwaltungseinheiten: Der Kernhaushalt, der Betriebshaushalt und das konsolidierte Gesamtbudget 78

Implementationsstrategie 79

Steuerverwaltung 79

Generelle Feststellungen 79

Probleme der Personalbedarfsrechnungen und der Personalausstattung in der Berliner Finanzverwaltung 80

Vorschläge und Empfehlungen für mehr Effizienz in der Berliner Steuerverwaltung 81

X. Schätzung der Minderausgaben im Bereich Personal 83

Teil 2 85

Vorschläge zu Fach- Politikbereichen 85

XI. Vorschläge für die bauenden Bereiche und die Bauaufsicht 85

Ausgangslage 85

Vorschläge 85
Vorschlag 1 Strukturveränderungen „Umkehr der Beweislast“ 85
Vorschlag 2 Veränderungen der Finanzierungsmethodik öffentlicher Bauinvestitionen und Bauunterhaltungen 86
Vorschlag 3 Benchmarking in der öffentlichen Leistungserbringung 88
Vorschlag 4 Abbau von Redundanzen, keine Einwerbung privatwirtschaftlicher Aufträge für die öffentliche Hand 88
Vorschlag 5 Bauordnungsverfahren neu ausrichten 89
Vorschlag 6 Evaluierung der Ergebnisse 89

XII. Vorschläge für den Bereich Wirtschaft 90

Generelle Feststellungen 90

Vorschläge für die Wirtschaftsförderung 90
Vorschlag 1 Zielsystem einrichten 90
Vorschlag 2 Wirtschaftsförderung integrativ ausrichten 90
Vorschlag 3 Wirtschaftsförderung begleitend überprüfen 90
Vorschlag 4 Wirtschaftsförderung straffen 90
Vorschlag 5 Investitionsbank Berlin auflösen 91
Vorschlag 6 Clearingstelle für Kofinanzierung 91

Vorschläge für Beteiligungen, insbesondere Anstalten 91
Vorschlag 1 Beteiligungszweck überprüfen 91
Vorschlag 2 Beteiligungscontrolling aufbauen 91
Vorschlag 3 Kapitalzuführung streng regeln 91
Vorschlag 4 Beteiligungen rechtfertigen 92
Vorschlag 5 LHO ändern 92

Vorschläge für die Zuständigkeiten der Senatsverwaltungen 92
Vorschlag 1 Verantwortungsbereiche trennen 92
Vorschlag 2 Entwicklungshilfe aufgeben 92
Vorschlag 3 Landwirtschaftsverwaltung mit Brandenburg zusammenführen 92

XIII. Vorschläge für den Bereich Arbeitsmarktpolitik und berufliche Bildung 94

Generelle Feststellungen 94

Vorschläge 95
Vorschlag 1 Eigenständige Arbeitsmarktpolitik Berlins erhalten 95
Vorschlag 2 Programm für die Arbeitsmarktpolitik entwickeln 95
Vorschlag 3 Konzentration der arbeitsmarktpolitischen Mittel 96
Vorschlag 4 Maßnahmenkonzentration in der Bezirksverwaltung 96
Vorschlag 5 Alphabetisierung, Vermittlung von IuK- und Deutschkenntnissen als besondere Schwerpunkte der Arbeitsmarktpolitik 96
Vorschlag 6 Aufbau modularer Berufsausbildungssysteme 96
Vorschlag 7 Unternehmerische Betätigung älterer Arbeitsloser fördern 96
Vorschlag 8 EU-weiter Wettbewerb bei Fördermaßnahmen 97
Vorschlag 9 Effizienteres Management von Kofinanzierungsmitteln 97
Vorschlag 10 Rechtsformänderung der Behindertenwerkstätte 97
Vorschlag 11 Bundesratsinitiative zur Verbreiterung regionaler Spielräume der Arbeitsmarktpolitik 97

XIV. Vorschläge für den Bereich Soziales 98

Vorschläge 98
Vorschlag 1 Steuerung im Sozialbereich: Eine gute Sozialpolitik ist zugleich eine gute Finanz- und Arbeitsmarktpolitik 98
Vorschlag 2 Neuordnung der Ausgabensteuerung in der Sozialhilfe 99
Vorschlag 3 Steuerung der Senatsverwaltung/der Bezirke 99
Vorschlag 4 Errichtung eines Systems für Kennzahlenvergleiche 100
Vorschlag 5 Einführung einer regionalen Hilfeplanung und einer gesamtstädtischen Brennpunktplanung 101
Vorschlag 6 Zügige Einführung eines zukunftsfähigen Datenverarbeitungssystems 101
Vorschlag 7 Steuerung der Zuwendungen/Liga- Vertrag 102
Vorschlag 8 Planvoller Umgang mit dem Sachverhalt einer alternden Gesellschaft 102
Vorschlag 9 Krankenversicherung für Sozialhilfeempfänger 103

XV. Vorschläge für den Bereich Gesundheit 104

Vorbemerkung 104

Vorschläge für die Bezirksverwaltungen 104
Vorschlag 1 Zusammenfassung bezirklicher Gesundheitsleistungen in Kompetenzzentren 104
Vorschlag 2 Auslagerung der kinder- und jugendzahnärztlichen Behandlung 105
Vorschlag 3 Auslagerung des amtsärztlichen Untersuchungsdienstes 105
Vorschlag 4 Wirksame Ausgabenkontrolle der Krankenhilfe für Sozialhilfeempfänger 105
Vorschlag 5 Betreuungsgutachten an freie Gutachter delegieren 106

Vorschläge für einzelne Behörden 106
Akademie für Gesundheit und Sozialberufe (AGS) 106
Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit (LAGetSi) 106
Berliner Betrieb für zentrale gesundheitliche Aufgaben (BBGes) 108

Vorschlag 1 Auslagerung von Aufgaben 108
Vorschlag 2 Bundesweiter Verbund „Giftnotruf Deutschland“ 109
Vorschlag 3 Zusammenarbeit mit Brandenburg ausbauen 109

XVI. Vorschläge für den Bereich der Polizei 110

Vorbemerkung 110

Vorschläge 111
Vorschlag 1 Erweiterung und Verbesserung des arbeitsteiligen Verbundes zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten 111
Vorschlag 2 Pilotprojekt: Privatisierung des Objektschutzes bei Polizeidienstgebäuden 114
Vorschlag 3 Entpolizeilichung von Ordnungsaufgaben, Schaffung bezirklicher Außendienste für ordnungsrechtliche Überwachungsaufgaben 115
Vorschlag 4 Neuordnung der unteren Straßenverkehrsbehörde (heute LPVA III) 115
Vorschlag 5 Beschleunigte Umsetzung dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung im Rahmen der Verwaltungsreform 116
Vorschlag 6 Neue Gesamtstruktur der Berliner Polizei: Dezentralisierung und stärkere Dekonzentration 116
Vorschlag 7 Marktöffnung von internen Serviceleistungen bei der Polizei 118
Vorschlag 8 Investitionsprogramm für Polizeitechnik modern finanzieren 119
Vorschlag 9 Weiterentwicklung und entschlossene Umsetzung eines integrierten Polizei-Controlling 119
Vorschlag 10 Einstellungsmöglichkeit in den mittleren Polizeivollzugsdienst beibehalten 120
Vorschlag 11 Längere Dienstzeit im Polizeivollzug ermöglichen 120

XVII. Vorschläge für den Bereich Justiz 123

Vorbemerkung 123

Themenfeld Gerichte und Staatsanwaltschaften 123
Vorschlag 1 Strukturreform bei Gerichten und Staatsanwaltschaften unverzüglich in Angriff nehmen 123
Vorschlag 1.1 Errichtung weiterer Landgerichte 123
Vorschlag 1.2 Errichtung weiterer Staatsanwaltschaften 124
Vorschlag 1.3 Kompetenzen der Amtsanwaltschaft erweitern 125
Vorschlag 1.4 Dekonzentrierte Strukturen bei den Amtsgerichten 125
Vorschlag 1.5 Auflösung des Justizverwaltungsamtes 126
Vorschlag 1.6 Gemeinsame Justizbehörden Berlin-Brandenburg 126
Vorschlag 2 Beschleunigte Umsetzung dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung bei Gerichten und Staatsanwaltschaften im Rahmen der Verwaltungsreform 127
Vorschlag 3 Geschäftsprozessoptimierung bei Gerichten und Staatsanwaltschaften vorantreiben 127
Vorschlag 4 Weitere Potentiale für Aufgabenentlastung bei der Justiz erschließen 128
Vorschlag 5 Personalentwicklungsoffensive zum „Gerichtsmanager“ 128
Vorschlag 6 Weiterentwicklung und entschlossene Umsetzung eines integrierten Justiz-Controlling 129
Vorschlag 7 Marktöffnung von internen Serviceleistungen bei Gerichten und Staatsanwaltschaften 129

Themenfeld Justizvollzug 130
Vorschlag 8 Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung bei den Justizvollzugsanstalten stärken 130
Vorschlag 9 Stärkung und Professionalisierung des vollzuglichen Arbeitswesens 132
Vorschlag 10 Realisierung eines praktikablen private-public-partnership im Bereich des Justizvollzuges 133

XVIII. Vorschläge für den Bereich Verkehr 136

Vorbemerkung 136

Vorschläge 136
Vorschlag 1 Leitbild der Verkehrspolitik verwirklichen 136
Vorschlag 2 Verbindliche Handlungsempfehlung erstellen 137
Vorschlag 3 Verkehrsinnenstadtkonzeption weiter entwickeln und durchsetzen 137
Vorschlag 4 Bestellung einer Verkehrsanalyse 138
Vorschlag 5 Erstellung eines City-Logistik-Konzeptes 138
Vorschlag 6 Erhaltung vor Neubau 138
Vorschlag 7 Detaillierte Personalübersicht für den Verkehrsbereich erstellen 139
Vorschlag 8 Stärken und Schwächen des Tarifsystems ÖPNV zeigen 139
Vorschlag 9 Einnahmeaufteilung zwischen den Verkehrsträgern einhalten 140
Vorschlag 10 Parallelverkehre vermeiden 140
Vorschlag 11 Aufgabendefinition für Regionalverkehr, S-Bahn und Busnetz 140
Vorschlag 12 Zusammenarbeit im Verkehrsverbund eindeutig regeln 141
Vorschlag 13 Schaffung des Verkehrsinformations- und Verkehrsmanagementsystems überprüfen 142
Vorschlag 14 Vorbereitung auf die EU-Liberalisierungsrichtlinie 142
Vorschlag 15 BVG in den Wettbewerb stellen 143

XIX. Vorschläge für den Bereich Jugend 145

Handlungsempfehlungen für den Bereich Hilfen zur Erziehung 145

Überblick 145

Vorschläge 149
Vorschlag 1 Anpassung der Haushaltsansätze für HzE an Ausgaben vergleichbarer Großstädte 149
Vorschlag 2 Umsetzung dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung bei den Bezirken 150
Vorschlag 3 Einheitliches Informationssystem im Bereich HzE 151
Vorschlag 4 Steuerung der Ausgabenentwicklung durch Ausführungsvorschriften und Dienstvereinbarungen sowie durch Qualifizierung des Allgemeinen Sozialpädagogischen Dienstes 152
Vorschlag 5 Anreizsystem für Ausgabenbegrenzung schaffen 153

Handlungsempfehlungen für den Bereich Kindertagesbetreuung 155

Überblick 155

Vorschläge 156
Vorschlag 6 Präzisierung des Kreises der Anspruchsberechtigten hinsichtlich der Förderung im Rahmen einer Kindertageseinrichtung 157
Vorschlag 7 Reduzierung des Anteils von Kindertagesbetreuungsangeboten in städtischer Trägerschaft durch Übertragung von Plätzen bzw. Mitteln auf den Schulbereich und Schaffung eines einheitlichen offenen Ganztagsangebots für Grundschulkinder 158
Vorschlag 8 Ausgliederung der städtischen Kindertagesstätten aus der bezirklichen Verwaltung und Überführung in einen Überbezirklichen Träger (GmbH oder Anstalt öffentlichen Rechts); Schaffung einer einheitlichen und transparenten Finanzierung aller Träger bzw. Einrichtungen 160
Vorschlag 9 Beschränkung des neuen überbezirklichen Trägers auf einen Anteil von 20 % der Plätze 162

Vorschlag 10 Aufhebung der gesetzlichen Verpflichtung zur Zubereitung von Mahlzeiten in der Kindertagesstätte und Beschleunigung der Fremdvergabe im Wirtschaftsbereich städtischer Kindertagesstätten 162
Vorschlag 11 Einführung des Subsidiaritätsprinzips bei den jährlichen ärztlichen und zahnärztlichen Untersuchungen von Kindern in Kindertageseinrichtungen 163
Vorschlag 12 Bindung der - künftig zentralen - Mittelvergabe für die Förderung benachteiligter Kinder in Kindertagesstätten an das Vorliegen geeigneter Konzepte und deren Evaluation 164
Vorschlag 13 Schaffung eines angemessenen Preis-Leistungs-Verhältnisses zwischen den Angeboten im Kindertagesstättenbereich und den entsprechenden Elternbeiträgen 165

XX. Vorschläge für den Bereich Schule 167

Vorbemerkung 167

Vorschläge 167
Vorschlag 1 Gründung einer eigenen Organisationseinheit für das Gebäudemanagement (Facility Management), die Bauunterhaltung und den Aus- und Neubau der Berliner Schulen sowie Aufstockung des Sonderprogramms zur Sanierung und Modernisierung 167
Vorschlag 2 Erweiterung der wirtschaftlichen Eigenverantwortung der Schulen 171
Vorschlag 3 Aufhebung der Schulträgerschaft der Bezirke und Auftragserteilung für eine Organisationsuntersuchung mit dem Ziel einer transparenten und eindeutigen Zuordnung von Aufgaben zum LSA, zur Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport und zum Berliner Landesinstitut für Schule und Medien (LISUM) 174
Vorschlag 4 Effektivierung der Personalbereitstellung für die Berliner Schulen durch Veränderung der Personalvertretung im LSA 176
Vorschlag 5 Zusammenführung der Aufgaben der beruflichen Bildung und der Weiterbildung in der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport 176

Hinweis:

Änderungen wurden bei folgenden bereits veröffentlichten Vorschlägen vorgenommen:

Grundsätze und Vorschläge für strukturelle Veränderungen bei den staatlichen Aufgaben, Vorschlag 2, Neue Verteilung der Aufgabenwahrnehmung

Vorschläge für den Bereich Wirtschaft, Vorschläge für die Wirtschaftsförderung, Vorschlag 5, Investitionsbank Berlin auflösen

Vorschläge für den Bereich Verkehr, Vorschlag 13, Schaffung des Verkehrsinformations- und Verkehrsmanagementsystems überprüfen

Des Weiteren wurden bei einigen Vorschlägen die Terminsetzungen angepasst.

Teil 1

Grundsätzliche Aussagen und Vorschläge

I. Mitglieder, Arbeitsauftrag, Arbeitsweise

1. Einsetzung der Expertenkommission

Der Senat hatte auf seiner Sitzung am 14. März 2000 die Einsetzung einer Expertenkommission Staatsaufgabenkritik beschlossen und folgende Mitglieder berufen:

Herr Bundesminister a. D. Prof. Dr. Rupert Scholz, MdB (Vorsitzender)
Herr Thomas Dobkowitz
Frau Prof. Dr. Gisela Färber
Herr Stefan Heidkamp
Herr Achim Korn
Herr Minister a. D. Dr. Jürgen Linde
Frau Senatorin a. D. Traute Müller
Frau Prof. Dr. Dr. Claudia Mast (bis Dezember 2000)
Frau Senatorin a.D. Rosemarie Raab (ab April 2001)

2. Arbeitsauftrag

Der Senat hat folgende Erwartungen an die Arbeit der Expertenkommission formuliert:

„Die Expertenkommission hat den Auftrag, strukturelle Veränderungen der Berliner Verwaltung vorzuschlagen, die dem neuen Bild staatlicher und kommunaler Tätigkeiten entsprechen.
Insbesondere soll dabei begutachtet werden, ob Aufgaben weiter und im bisherigen Umfang wahrgenommen werden sollen und wie der Wettbewerb nach den Regelungen des Verwaltungsreform-Grundsätze- Gesetzes und der Landeshaushaltsordnung als Motor für den Fortschritt, für Kostensenkung und Qualitätsverbesserung genutzt werden kann.
Die Expertenkommission soll Vorschläge für ausgewählte Politikfelder, beginnend mit Wirtschaft und Bau, machen und dafür weiteren praxisbezogenen externen Sachverstand nutzen.
Ziel ist es, gestützt auf die vorliegenden Vorarbeiten dem Senat Umsetzungsvorschläge zu unterbreiten.
Die Expertenkommission soll auch Vorschläge machen, wie ein wirkungsvoller Beitrag zur Haushaltskonsolidierung durch Abbau von Ausgaben des Landes Berlin zu erreichen ist.“

3. Untersuchungsgegenstände

Die Expertenkommission hat sich bei ihren Untersuchungen mit folgenden Politikbereichen eingehend befasst:

- Strukturelle Veränderungen bei staatlichen Aufgaben
- Berlin-Brandenburg
- Strukturfragen des Stadtstaates und der Einheitsgemeinde
- Personal
- Bauen
- Facility Management
- Wirtschaft
- Arbeit und berufliche Bildung
- Soziales
- Gesundheit
- Polizei
- Justiz
- Verkehr
- Jugend
- Schule
- IT
- Haushalt und Steuerverwaltung
- Controlling

Angesichts des Umstandes, dass sich mit dem Politikbereich Wissenschaft bereits etliche Gremien auseinandersetzen, hat die Expertenkommission auf eine eigene Untersuchung dieses Politikbereiches verzichtet.

Dies gilt ebenso für den Politikbereich Kultur, hier sei u.a. auf die sogenannte Intendanten- Konferenz verwiesen.

4. Arbeitsweise

Die Expertenkommission hat ihre Arbeit am Berichterstatter- Prinzip ausgerichtet.
Dementsprechend wurden Beschluss- Empfehlungen zu den einzelnen Politikbereichen von den jeweiligen Experten (Berichterstattern) erarbeitet und abschließend von der Expertenkommission beraten und verabschiedet:

- Vorsitzender: **Prof. Dr. Rupert Scholz**, MdB
  Der ehemalige Bundesminister und Berliner Senator hat bereits die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Schlanker Staat“ geleitet.
  Er ist Inhaber des Lehrstuhls für öffentliches Recht an der Ludwig-Maximilians-Universität München.
  In der Expertenkommission verantwortete er die Politikbereiche bereichsübergreifende strukturelle Veränderungen, Strukturfragen des Stadtstaates und der Einheitsgemeinde, Personal, Polizei und Justiz.

- **Thomas Dobkowitz**,
  ehemals für die Unternehmensberatung Andersen Consulting (jetzt: Accenture) aktiv, im Rahmen seiner beruflichen Tätigkeit an Projekten in der Berliner Verwaltung beteiligt
  Hr. Dobkowitz betreute die Politikbereiche Gesundheit und Informationstechnologie.

- **Prof. Dr. Gisela Färber**,
  Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
  Sie ist dort Inhaberin des Lehrstuhls für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft.
  Prof. Dr. Färber betreute die Politikbereiche Arbeit und berufliche Bildung, Haushalt sowie Steuerverwaltung.

- **Stefan Heidkamp**,
  selbständiger Unternehmer; im Rahmen seines ehrenamtlichen Engagements mit der Thematik Aufgabenkritik und Verwaltungsmodernisierung bundesweit befasst
  Hr. Heidkamp betreute die Politikbereiche Bauen, Facility Management und Controlling.

- **Achim Korn**,
  Geschäftsführer T-Systems debis Systemhauses GEI mit Sitz in Berlin
  Hr. Korn betreute die Politikbereiche Facility Management und Controlling.

- **Dr. Jürgen Linde**,
  ehemaliger Chef der Staatskanzlei des Landes Brandenburg
  Dr. Linde betreute die Politikbereiche Wirtschaft und Verkehr.

- **Traute Müller**,
  ehemalige Senatorin für Stadtentwicklung und Gleichstellung der Freien und Hansestadt Hamburg, selbständige Unternehmensberaterin
  Frau Müller betreute den Politikbereich Soziales.

- **Rosemarie Raab**,
  ehemalige Senatorin für Schule, Jugend und Berufsbildung der Freien und Hansestadt Hamburg
  Frau Raab betreute die Politikbereiche Jugend und Schule.

Die Arbeit der Expertenkommission wurde maßgeblich durch den Senatsbeauftragten zur Gesamtsteuerung der Verwaltungsmodernisierung, Markus Graßmann, unterstützt.

Zur Unterstützung der Arbeit der Expertenkommission ist vom Senat eine Geschäftsstelle Staatsaufgabenkritik eingerichtet worden, der folgende Mitarbeiter angehörten:

Dr. Beate Milbrandt
Horst Kuprath
Annette Hollmann
Dirk Altenburg
Martin Piper

Zur Vorbereitung der Beschlussentwürfe wurden umfangreiche Fragenkataloge erarbeitet, die von den jeweiligen Verwaltungen beantwortet wurden.

Darüber hinaus wurden der Expertenkommission von Seiten der Verwaltungen umfangreiche, teilweise sehr detaillierte Materialien hinsichtlich Aufgabenumfang und Organisationsstruktur der Verwaltungen zur Verfügung gestellt.

Zur Vertiefung führten die Mitglieder der Expertenkommission intensive Gespräche mit den politischen Leitungen und leitenden Mitarbeitern von Senats- und Bezirksverwaltungen sowie mit Referenten, die externen Sachverstand aus Verbänden, öffentlich-rechtlichen und privaten Institutionen eingebracht haben.

Im Rahmen dieser Gespräche sind politische Leitungen, die das gesamte Spektrum der Berliner Bezirke abdecken, angehört worden.

Die Mehrzahl der kontaktierten politischen Leitungen und leitenden Mitarbeiter hat die Möglichkeit zum aufgabenkritischen und konstruktiven Dialog genutzt und der Expertenkommission sachdienliche Hinweise zur Aufgabenkritik und für organisatorische Verbesserungen gegeben, die die Expertenkommission in ihren Vorschläge aufgegriffen hat.

5. Prinzipien

Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik hat ihre Arbeit und die erarbeiteten Vorschläge nicht anhand ideologischer Versatzstücke oder vorgegebener Betrachtungsweisen ausgerichtet. Sie hat vielmehr den Grundsatz umgesetzt, einen auf die speziellen Aufgaben zugeschnittenen Lösungsweg zu finden.

Insbesondere bei der Frage Zentralisierung/Dezentralisation hat sich gezeigt, dass eine grundsätzliche Festlegung zur zentralen oder dezentralen Aufgabenwahrnehmung nicht sinnvoll ist, sondern dass diese Entscheidung anhand bestimmter, aufgabenspezifischer Kriterien wie

- politische Steuerungsfähigkeit der Aufgaben
- Sicherung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse
- sachgerechter und flexibler Einsatz von Personal und Ressourcen
- Bürgernähe
- Anzahl der Geschäftsvorfälle

vorgenommen werden muss.

Die Expertenkommission hat bei ihren Vorschlägen folgende Prinzipien aufgegriffen:

- Subsidiarität staatlicher Verantwortung
- Konzentration auf staatliche Kernaufgaben
- Beweislastumkehr (z.B. im Politikbereich Bauen)
- Wettbewerb, Ranking (z.B. im Politikbereich Bauen)
- Gewährleistungsstaat vor Erbringungsstaat (z.B. in den Politikbereichen Polizei, Justiz)
- Trägergerechtigkeit und Privatisierungsvorrang
- Transparenz (z.B. in den Politikbereichen Jugend, Schule, Strukturfragen)
- Überprüfung von Leistungsgesetzen (z.B. im Politikbereich Jugend)
- Trennscharfe Aufgaben- und Verantwortungszuweisung (z.B. im Politikbereich Soziales)
- Stärkung der Bezirke durch Aufgabenkonzentration und zentralisierte Dienstleistungen
- Zielerreichung

Die Expertenkommission unterstützt die angestrebte Fusion der beiden Bundesländer Berlin und Brandenburg zum vorgesehenen Zeitpunkt 2009 und fordert den Senat auf, sicherzustellen, dass Änderungen in der Organisationsstruktur der Berliner Verwaltung kompatibel zu den Strukturen eines gemeinsamen Bundeslandes sein müssen. Dazu sei im einzelnen auf den Abschnitt III. „Berlin-Brandenburg“ sowie die eine gemeinsame Verwaltungsstruktur betreffenden Vorschläge der Expertenkommission verwiesen.

II. Grundsätze und Vorschläge für strukturelle Veränderungen bei den staatlichen Aufgaben

Ausgangslage

1. Wandel im Aufgabenverständnis von Staat und Verwaltung

In den letzten Jahrzehnten sind dem öffentlichen Sektor zunehmend gesellschaftliche Aufgaben zugeordnet worden. Mit den Begriffen Sozial- und Rechtsstaat ist ein versorgender Staat mit umfassender Verantwortung für nahezu alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens entstanden. Nicht zuletzt wegen seiner Regulierungsdichte und damit Freiheitsbeschränkung und wegen der Krise der öffentlichen Finanzen ist der Staat zunehmend in die Kritik geraten. Sowohl der „schlanke Staat“ als auch der „aktivierende Staat“ sind dem Prinzip der Subsidiarität verpflichtet und sollen eine zukunftsweisende Perspektive für ein gewandeltes Verständnis der Aufgaben von Staat und Verwaltung geben. Stichworte dazu sind eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft, mehr Bürgerorientierung und die Nutzung staatlicher Vielfalt im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland. Vor dem Hintergrund dieses Diskurses zu einer neuen Abgrenzung von Staat und Verwaltung bei einem neuen Aufgabenverständnis sind die nachfolgenden Vorschläge der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik in Berlin entstanden.

2. Finanzielle Situation Berlins

Die finanzielle Lage Berlins ist durch besondere Schwierigkeiten gekennzeichnet. Das Zusammenwachsen der Stadt und der Strukturwandel haben große finanzielle Anstrengungen erfordert, während gleichzeitig die Bundeshilfen nach der Wiedervereinigung sehr schnell abgebaut wurden. Diese Entwicklung hat zu einem schnellen Anwachsen der Verbindlichkeiten geführt. Der Schuldenstand Berlins wird am Jahresende 2000 bei 65 Milliarden DM liegen. Hierfür zahlt Berlin pro Tag über 11 Millionen DM an Zinsen.

Ein Vergleich mit anderen Bundesländern zeigt, dass Berlin in fast allen Ausgabefeldern bundesweit an der Spitze liegt. Die Gesamtausgaben des Landes in Höhe von 40,8 Mrd. DM im Jahr 2000 sind nur zu 41 Prozent durch Steuereinnahmen gedeckt. Allein zur Finanzierung der Personalausgaben benötigt Berlin über 80 Prozent der gesamten Steuereinnahmen. Zur Finanzierung der Gesamtausgaben tragen wesentlich die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich bei, die für Berlin derzeit etwa 9 Milliarden DM betragen.

Die Erfolge der Sparpolitik sind aber durchaus erkennbar. Berlin hat es als einziges Bundesland geschafft, im fünften Jahr nacheinander die Gesamtausgaben zu reduzieren. Gegenüber 1999 fand eine Absenkung um mehr als 400 Millionen DM statt, die Nettoneuverschuldung wurde um fast 350 Millionen DM verringert.

Im Haushaltsjahr 2001 sollen die Gesamtausgaben die Grenze von 40 Milliarden DM unterschreiten. Dafür sind weitere Einsparungen von 1,1 Mrd. DM vorgesehen, die Nettoneuverschuldung wird um 100 Millionen DM reduziert.

Bis zum Jahr 2009 soll die Neuverschuldung auf Null zurückgeführt und ein ausgeglichener Haushalt vorgelegt werden. Der Schuldenstand wird dann bei über 80 Mrd. DM liegen.

Zur weiteren Absenkung der Gesamtausgaben ist eine kritische Überprüfung aller nicht hoheitlichen Aufgaben, die bisher vom Land wahrgenommen werden, unentbehrlich.

3. Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Berlin

Berlin ist bereits einige Schritte auf dem Weg zu einer modernen, schlanken Verwaltung und einem effizienten Staatsaufbau gegangen. In Stichworten lassen sich die wesentlichen Veränderungen wie folgt darstellen:

- Verschlankung des Parlaments von ursprünglich 200 auf nunmehr 130 Abgeordnete,
- Verminderung der Senatsmitglieder und der dazugehörigen Senatsverwaltungen von 16 auf 9,
- Verminderung der Fachabteilungen in den Senatsverwaltungen von rd. 74 auf 45,
- Bezirksgebietsreform,
- Verminderung der Bezirksamtsmitglieder von ursprünglich 161 auf 72,
- Abschichtung (Verlagerung von Aufgaben aus der Hauptverwaltung in die Bezirke),
- Verkauf von Anteilen an städtischen Versorgern und Liegenschaften,
- Errichtung eines Liegenschaftsfonds,
- Veränderung der Rechtsform von Eigenbetrieben zu rechtsfähigen Anstalten, Schaffung von § 26 LHO-Betrieben,
- eine anspruchsvolle innere Verwaltungsreform, deren Ergebnisse allerdings derzeit noch deutlich hinter den Erwartungen zurück bleiben,
- Abbau von rd. 48.000 Stellen im Volumen von rd. 3. Mrd. DM mit den einher gehenden Organisationsänderungen.

Grundsätze für die Definition staatlicher Aufgaben

In der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik treffen unterschiedliche Auffassungen zur Funktion und zur Zukunft des Staates und seiner Verwaltung zusammen. Nach beruflicher Erfahrung und wissenschaftlichen Ansätzen besteht in der Expertenkommission eine große Pluralität. Auf folgende thesenartig zusammengefasste Grundsätze hat sich die Kommission bei ihrem Ansatz zur Aufgabenkritik verständigt:

4. Staatsaufgaben in Berlin im Wandel

Die in Berlin als öffentlich angesehenen Aufgaben sind durch politische Entscheidungen in der historischen Entwicklung gewachsen. Eine Systematik liegt diesen öffentlichen Aufgaben nicht zu Grunde. Dies entspricht der Gesamtsituation der öffentlichen Verwaltung in Deutschland.
Die zukünftige Systematik der durch die öffentliche Hand wahrgenommenen Aufgaben bedarf einer strategischen Planung. Dafür ist eine Vision des zukünftigen Berlins unerlässlich.

5. Begrenzte öffentliche Einnahmen zwingen die Staatsaufgaben auf den Prüfstand

Die finanzielle Situation Berlins und die künftigen Herausforderungen (Osterweiterung der EU, Globalisierung etc.), denen sich die Stadt stellen muss, erfordern einen Perspektivwechsel bei der Definition staatlicher Aufgaben. Dabei geht es nicht vorrangig um das Auffinden von Rechtfertigungsgründen für bestehende Staatsaufgaben. Vielmehr gilt es zu entscheiden, welche Aufgaben innerhalb eines bestimmten Planungszeitraumes für das neue Berlin – trotz knapper Kassen – von existenzieller Bedeutung sind (Beweislastumkehr).

6. Abgrenzung und Untergliederung der staatlichen Aufgaben ist notwendig

a) Staatliche Kernaufgaben – (verfassungs)rechtlich vorgegebene Aufgaben

Unzweifelhaft sind die politischen Leitungsaufgaben (politische Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Legitimation "politischer Preise", Aufsicht, Controlling, vgl. Artikel 67 Abs. 1 VvB) Kernaufgaben des öffentlichen Bereichs.

Andere Aufgaben rechnen ebenfalls zu den Kernaufgaben (z. B. Polizei-, Justiz- und Steuerverwaltung, vgl. Artikel 67 Abs. 1 Nummer 2 VvB). Die konkrete Abgrenzung zu anderen An

bietern ist aber bereits eine politische Frage (z. B. Überwachung von gefährlichen Betrieben durch Private oder durch die Polizei).

b) Sonstige vom Staat wahrgenommene Aufgaben

Hierzu zählen vor allem zahlreiche Aufgaben der bisher in öffentlicher Trägerschaft wahrgenommenen Daseinsvorsorge und der eigenen staatlichen Erstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen.

7. Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben muss vom Staat gewährleistet, aber nicht vollzogen werden.

Der Staat hat die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Dienste und Güter) zu gewährleisten **(Gewährleistungsverantwortung)**; die Dienstleistungen und Güter müssen jedoch nicht in Eigenproduktion erstellt werden **(keine Produktionsverantwortung)**. In eigener Regie müssen die Leitungsaufgaben (politische Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Legitimation "politischer Preise", Aufsicht einschließlich Controlling) wahrgenommen werden. Die Entscheidung, wer die dem Bürger unmittelbar zukommenden Güter und Leistungen produziert, richtet sich danach, ob Dritte am Markt vergleichbare Güter oder Dienstleistungen produzieren. Sind Wettbewerber vorhanden, muss die Produktion von Gütern oder Dienstleistungen über den Wettbewerb befristet an denjenigen übertragen werden, der den Anforderungen am besten genügt. Es muss im Einzelfall geprüft werden, ob durch Bündelung der Aufgabenwahrnehmung Effizienzgewinne erzielt werden können, die eine öffentliche Organisationsform zweckmäßig erscheinen lassen.
Im übrigen darf ein staatliches Monopol nicht durch ein privates ersetzt werden.

Die Unterscheidung in Gewährleistung der Aufgabenerfüllung und Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen muss sich in der staatlichen Organisation abbilden.

8. Einführung von internen Preisen und Gebühren für öffentliche Leistungen sowie eines Kennzahlensystems für den Vergleich mit anderen Verwaltungen

Öffentliche Leistungen, die aus konzeptionellen und/oder wirtschaftlichen Gründen nicht privatisierbar sind, sind so weit wie möglich mit „Preisen“ zu versehen, welche sich am für die Leistungserstellung verursachten Ressourcenverbrauch orientieren. Soziale Kosten und Nutzen sind über besondere Abgaben bzw. Subventionen im Haushalt auszuweisen. Sie sollten in eine explizite Berechnung des Zuschussbedarfs (anstelle einer Fehlbedarfsfinanzierung) eingehen. Es sind längerfristig angelegte interne Kontraktbeziehungen zwischen ausführenden Einrichtungen und den „Auftrag“ erteilenden Ressorts und Verwaltungen zu etablieren. Zur optimalen Nutzung der Steuerungspotentiale inneradministrativer Preissetzung und Gebührenkalkulation sind die Verwaltungen ggf. in andere, geeignetere Organisationsformen zu überführen.

Dort, wo keine indirekte Steuerung über die Einführung von Quasi-Preisen möglich ist, schaffen Kennzahlen und Benchmarking die Voraussetzung, um Leistungs- und Kostenvergleiche bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben im Vergleich zu anderen öffentlichen Aufgabenträgern, solchen des dritten Sektors oder zu Privaten anstellen zu können und damit die Grundlage für politische Entscheidungen zu verbessern. Benchmarking gibt in Wettbewerbsbereichen Hinweise auf die eigene Wettbewerbsposition. Die Auswahl von Produzenten öffentlich gewährleisteter Dienstleistungen und Güter findet durch den Wettbewerb selbst statt (nicht durch Kennzahlen, die lediglich ein Indikator für die Position im Markt sind oder durch Benchmarking, das Verbesserungspotentiale zeigt). Kennzahlen und Benchmarking sind als Wettbewerbssurrogate unentbehrlich. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob ein Rating der Kreditwürdigkeit des Landes Berlin zielführend ist.

Vorschläge

Vorschlag 1
Zukunftsorientiertes Aufgabenportfolio entwickeln

Ausgangslage:
Ein wichtiges Element der Definition der staatlichen Aufgaben für das neue Berlin liegt in der Prioritätensetzung politischer Ziele. Diese hat nur unzureichend stattgefunden. Kernfrage ist, wie verhindert werden kann, dass im politischen Prozess alle bisherigen öffentlichen Aufgaben (zur Erstellung von Dienstleistungen und Gütern) zu gleich wichtigen strategischen Zielen erklärt werden, also im politischen Prozess Aufgaben nur kumuliert werden und keine Auswahl und keine Prioritätensetzung unter den Aufgaben stattfinden. Dies kann nach Auffassung der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik nur dadurch verhindert werden, dass sich die Entscheidungsträger an einem die Ziele gewichtenden Leitbild ausrichten und die Prioritätenentscheidungen auf allen Stufen des politischen Prozesses durch die Verbindung von Fachpolitiken mit Ressourcenverantwortung abgestimmt werden.

Zur Vorbereitung kann auf verschiedene Materialien zurückgegriffen werden (z. B. Enquete-Kommission „Zukunftsfähiges Berlin“, Stadtforum). Diese Ansätze müssen verbreitert und ggf. ergänzt werden.

Vorschlag:
Dem Senat wird vorgeschlagen, eine strategische Planung zu etablieren, welche ein zukunftsorientiertes Aufgabenportfolio entwickelt. Dazu sind zunächst eine Vision und ein Leitbild für das künftige Berlin zu entwickeln, die den gegebenen - insbesondere auch den finanziellen - Rahmenbedingungen entsprechen. In einem zweiten Schritt ist daraus ein neues Aufgabenportfolio zu gestalten.
Hilfreich könnten hierzu kreative Methoden, wie z.B. Zukunftskonferenzen, sein.

Das Aufgabenportfolio muss einerseits an dem (finanziellen) Überleben Berlins als eigenständige Körperschaft ausgerichtet sein, andererseits die strategischen Aufgaben Berlins als Metropole im Wettbewerb der Metropolen enthalten. Notwendig ist ein Wechsel der Perspektive. Nicht der Kritiker muss begründen, warum eine überkommene Staatsaufgabe abgeschafft oder in ihrer Leistungserbringung (grundlegend) verändert wird, sondern der öffentliche Aufgabenbestand muss neu „erfunden“ werden.

Zeitplan:
Die Arbeiten sollen im Jahre 2001 beginnen und zu einem ersten Abschluss kommen.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Es handelt sich um zusätzliche Aufwendungen für die Zukunftsfähigkeit Berlins.

Vorschlag 2
Neue Verteilung der Aufgabenwahrnehmung

Ausgangslage:
Die überkommende Verwaltungsstruktur ist durch eine Mischung von staatlichen Kernaufgaben und anderen gewachsenen Aufgaben gekennzeichnet. Wettbewerb und Leistungsvergleiche finden regelmäßig nicht statt.

Vorschlag:
Die Expertenkommission fordert den Senat als Voraussetzung für den Eintritt in eine möglichst umfassende Wettbewerbssituation auf, die Abgrenzung in

- Bereiche mit staatlichen Kernaufgaben (politische Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Legitimation "politischer Preise", Aufsicht, Controlling, einschließlich der Bereiche zur Sicherung der Gewährleistungsverantwortung)

- und Bereiche mit anderen öffentlichen Aufgaben, vor allem Bereiche, in denen der Staat Güter oder Dienstleistungen selbst erstellt,

vorzunehmen. Diese Abgrenzung sollte in erster Linie durch organisatorische Trennung, kann (zunächst) aber auch lediglich in der Geschäftsverteilung abgebildet werden.

Bereiche mit anderen öffentlichen Aufgaben werden beim Vorhandensein von anderen Anbietern in den Wettbewerb gestellt. Die Bereiche der Eigenproduktion müssen mit wettbewerbsähnlichen Instrumenten, z. B. durch Leistungsvergleiche zwischen entsprechenden öffentlichen Trägern, leistungsfähiger gemacht werden.

Bereiche, die vorrangig einbezogen werden sollten, sind z. B.:

- Facility Management (Hausverwaltung, bauliche Unterhaltung, Pförtnerdienst, Botendienste)
- Fort- und Weiterbildungseinrichtungen
- Wachdienste (Pförtner, Wachpolizei, Sicherung von Justizvollzugsanstalten, Sicherungsaufgaben der Polizei)
- IT-Angebote (hardware, software, Betreuung, Schulung („Rundum-sorglos-Pakete“)
- Ärztliche und zahnärztliche Leistungen
- Seniorenbetreuung
- Das gesamte Bauwesen (Hochbau, Tiefbau, bauliche Unterhaltung)
- Vermessungswesen
- Zahlungsverkehr
- Marktwesen
- Krematorien

Sollten einige der hier aufgeführten Bereiche nicht zu konkurrenzfähigen Kosten arbeiten können, so sollten nur die Ausgaben in den Haushalt (des übernächsten Jahres) eingestellt werden, die den Wettbewerbsausgaben entsprechen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass den entsprechenden Bereichen dann auch die erforderliche Eigenverantwortung und Flexibilität zugesprochen werden muss.

Den Behörden ist ein Leitfaden zur Verfügung zu stellen, der für andere Aufgabenfelder einen Kriterienkatalog und eine Vorgehensweise bei der Entscheidung über eine Neuverteilung staatlicher Aufgabenwahrnehmung enthält. Anhand dieses Leitfadens sind Entscheidungen über die Teilnahme am Wettbewerb zu treffen.

Zeitplan:
Die Expertenkommission schlägt vor, dass im Laufe des Jahres 2001 und verpflichtend für den Haushalt 2002 festgelegt wird, für welche Bereiche Wettbewerb und wettbewerbsähnliche Elemente eingeführt werden.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Unmittelbar ergeben sich für 2001 keine Minderausgaben; mit dem Umsteuern muss aber begonnen werden.

Vorschlag 3
Kennzahlenvergleiche für Aufgabenbereiche

Ausgangslage:
Durch die Steuerreform des Bundes werden sich die Einnahmen Berlins um geschätzte 1,2 Mrd. DM zusätzlich vermindern. Die Stadtstaatenregelung innerhalb des Länderfinanzausgleichs steht derzeit auf dem Prüfstand. Es schwächt die Position Berlins in der Auseinandersetzung zusätzlich, wenn Berlin höhere Ausstattungs-/Leistungsstandards aufweist als andere Stadtstaaten oder vergleichbare Ballungsgebiete. Belastbare Zahlen dazu fehlen. Die bisherigen Erhebungen durch die Verwal

tungen, Interessenvertretungen oder auch durch Forschungseinrichtungen sind untereinander kaum vergleichbar, jedenfalls wechselseitig nicht akzeptiert.
Die Expertenkommission empfiehlt deshalb auf Basis eines breiten Konsenses die Erhebung entsprechender Vergleichszahlen und deren Veröffentlichung.

Vorschlag:
Dem Senat wird vorgeschlagen, Vergleiche insbesondere in besonders ressourcenaufwändigen Bereichen systematisch einzusetzen, die Grundlagen für die Kennzahlenvergleiche mit den Akteuren abzustimmen und die Ergebnisse zur Grundlage von Mittelzuweisungen zu machen.

Als Bereiche, die für Ländervergleiche mit anderen öffentlichen und vergleichbaren privaten Einrichtungen besonders geeignet erscheinen, sind zu nennen:

- Schulen,
- Kindertagesstätten,
- Einrichtungen der Inneren Sicherheit (Polizei, Justizvollzug)
- Einrichtungen des Gesundheitswesens
- Arbeitsmarktförderung.

Zeitplan:
Die Grundlagen für Vergleiche sind bis zum 31. März 2002 zu erarbeiten und abzustimmen. Die Vergleichszahlen sollen bis zum 31.12.2002 vorliegen.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Finanzielle Folgen können erst nach dem Vorliegen belastbarer Zahlen ermittelt werden. Die Vergleiche mit anderen Ländern in der Finanzplanung Berlins deuten auf Ausstattungsvorsprünge hin.

Vorschlag 4
Überprüfung des Berliner Leistungskataloges

Ausgangslage:
Ziel der einzelnen Fachpolitiken war es in der Vergangenheit und ist es weiterhin, die jeweiligen fachpolitischen Inhalte in Programm- oder Leistungsgesetzen zu verfestigen. In diesen Gesetzen werden z. T. detaillierte Vorgaben gemacht. Sie schreiben eine Politik fest, die sich an den eingesetzten Mitteln und nicht an den Ergebnissen und Wirkungen messen lässt. Sie erschweren einen Wettbewerb zwischen verschiedenen Trägern der Fachpolitik und verengen die politischen Handlungsspielräume. Die Gesetze sind jeweils zu unterschiedlichen Zeiten entstanden. Sie spiegeln den zum Zeitpunkt ihres Entstehens finanzierbaren Standard wider. Sie enthalten keine auf die derzeitige finanzielle Situation und keine für alle Politikbereiche abgestimmte gesamtheitliche Prioritätensetzung. Aus diesem Grunde sollten derartige Gesetze als Manifestation eines Besitzstandsdenkens nur dann Bestand haben, wenn sie neu beschlossen werden. Damit könnten und müssten zeitnah die Prioritäten Berliner Politik in einer Gesamtschau neu bestimmt werden.

Vorschlag:
Leistungs- und Programmgesetze sind auf der Grundlage der vorstehenden Grundsätze zu überprüfen.

Zeitplan:
In derartige Gesetze sind sogenannte "Sunset- Klauseln" bis zum 31.06.2002 einzubauen.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerung:
Eine fachpolitikübergreifende Überprüfung von Leistungs- und Programmgesetzen im gewachsenen Bewusstsein der Konsolidierungsnotwendigkeiten lässt erhebliche Minderausgaben erwarten.

III. Berlin-Brandenburg

Vorschlag 1
Strukturen Berlins für eine Fusion mit Brandenburg tauglich machen

Ausgangslage:
Berlin und Brandenburg bilden eine lebendige Region, in der die Landesgrenzen derzeit noch den optimalen Einsatz öffentlicher Ressourcen verhindern. Nur eine Fusion der beiden Länder kann diese Ineffizienz beseitigen. Ziel muss es sein, mit der Fusion der beiden Länder eine abgestimmte harmonische Länderstruktur und -entwicklung zu schaffen. Dazu zählen die Nutzung von Synergieeffekten im Bereich der öffentlichen Verwaltung ebenso wie die Verwendung neuer Impulse für Wirtschaft und Gesellschaft.

Am 6. Mai 1996 scheiterte der erste Anlauf zu einer Fusion der Länder Berlin und Brandenburg. Seit dem stagniert die Zusammenarbeit der Parlamente, der Regierungen und der Verwaltungen. Für eine mit einer Fusion vergleichbaren engen Zusammenarbeit, insbesondere der Verwaltungen, wären eine Vielzahl von Staatsverträgen erforderlich. Substantiell weiterführende Abschlüsse sind bisher nicht zu verzeichnen. Erst in den letzten beiden Jahren ist die Fusion wieder ins Gespräch gekommen und das Jahr 2009 als Zeitpunkt für eine Fusion benannt worden. Unter anderem wird eine neue Fusionsstrategie diskutiert: Durch möglichst viele praktische Schritte im öffentlichen Bereich sollen in Vorbereitung einer späteren Zusammenführung der beiden Länder bereits die Auswirkungen einer Fusion erlebbar gemacht und Ängste ausgeräumt werden. Die juristische Zusammenführung soll nur noch der Abschluss einer tatsächlich bereits weitgehend vollzogenen Entwicklung sein.

Bisher fehlt es an konkreten Vorbereitungen der Parteien, der Parlamente, der Regierungen und der Verwaltungen sowie an verbindlichen Programmen und insbesondere an Entscheidungen, durch die die Fusion tatsächlich vorbereitet wird und die sie erlebbar machen.

Handlungsempfehlungen:

1. **Zur regelmäßigen, routinemäßigen Zusammenarbeit in den Parlamenten kommen**

   Für eine erfolgreiche Vorbereitung einer Fusion der Länder Berlin und Brandenburg ist eine enge Zusammenarbeit beider Parlamente ein wichtiges Signal. Jedes Parlament sollte Mitglieder für einen gemeinsamen Ausschuss oder eine gemeinsame Enquêtekommission für die Fragen der Fusion einrichten, der oder die Motor und Koordinator der parlamentarischen Aktivitäten ist. Die Fachausschüsse sollten regelmäßig gemeinsam tagen, um Probleme der Region zu beraten, aber auch, um Alltagsprobleme im jeweils anderen Land kennen zu lernen.

2. **Verbindliches Gesetzgebungsprogramm zur Vereinheitlichung des Landesrechts beschließen**
   Die Brandenburgische Landesregierung und der Senat von Berlin haben eine Vereinheitlichung des Landesrechts in Aussicht genommen. Auf Verwaltungsebene bestehen Arbeitsgruppen. Bisher ermangelt es eines verbindlichen, mit Terminen versehenen Programms zur Angleichung der Landesrechte. Die beiden Parlamente sollten einen Beschluss über ein derartiges Programm zur Angleichung der beiden Landesrechte, insbesondere mit Terminen über die Einbringung und Beratung fassen. Damit würde der Stellenwert der exekutiven Vorbereitungen erhöht werden. Durch Grundsätze für die Angleichung (z.B. für den Umgang bei politischen Dissensen) könnten diese Arbeiten erleichtert werden.

3. Die Zusammenarbeit der Regierungen in den Landesaufgaben zur Routine machen

Der Berliner Senat und die Regierung von Brandenburg treten in unregelmäßigen Abständen zu Arbeitssitzungen zusammen. Sie haben immer noch den Status des Besonderen und konzentrieren sich insbesondere auf zwischen beiden Ländern strittige Themen. Bei den Landesaufgaben (also nicht bei den in Berlin einen großen Umfang einnehmenden Kommunalthemen) sollten perspektivisch alle Themen von den beiden Regierungen beraten werden; bei dem sich aus diesen Empfehlungen ergebenden Arbeitsprogramm wird ohnehin eine wesentlich engere Zusammenarbeit beider Landesregierungen erforderlich werden. Die Expertenkommission empfiehlt dazu die Einrichtung einer Ständigen Steuerungsgruppe.

4. Gliederung der Berliner Verwaltung in einen Landesteil- und einen (zweistufigen) Kommunalteil (Ausweis der Organisationseinheiten, Stellen/Arbeitsgebiete, Ressourcen nach Landes- und Kommunalteil)

In den Berliner Senatsverwaltungen werden Landes- und Kommunalaufgaben (Kommunalaufgaben nach Maßgabe der Artikel 66 und 67 der Verfassung von Berlin) wahrgenommen. Nach einer Fusion gehen die Landesaufgaben in die Zuständigkeit des gemeinsamen Landes über. Zur Vorbereitung der Fusion und des Aufgabenübergangs sollten die Organisationseinheiten oder einzelne Stellen/Arbeitsgebiete mit Landesaufgaben gekennzeichnet werden. Diese Kennzeichnung soll Grundlage für weitere Maßnahmen zur Vereinheitlichung im Vorfeld der Zusammenführung der Länder werden (vgl. Empfehlung 5)

5. Regelmäßiger Personalaustausch der Beschäftigten in den Ministerialaufgaben zwischen Berlin und Brandenburg; abgestimmte Personalpolitik

Ein regelmäßiger, befristeter, aber routinemäßiger Personalaustausch zwischen den Ministerialverwaltungen fördert die Vorbereitung der Fusion. Mit einer Kennzeichnung der Arbeitsgebiete mit Landesaufgaben werden die Voraussetzungen für einen Personalaustausch geschaffen. Für eine zweite Phase der Vorbereitungen zur Fusion sollten rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden, damit durch eine abgestimmte Personalpolitik die Zusammenführung des Personals erleichtert wird.

6. Organisation der Berliner Gerichte und Behörden mit Aufgaben der Landesverwaltung in neue Strukturen überführen – gleitender Übergang in die neue Organisation

6.1
Die Expertenkommission hat mehrere Vorschläge unterbreitet, mit denen die Berliner Verwaltung besser als bisher den Strukturen in einem Flächenland gerecht werden kann. Auf die Vorschläge zur Zusammenführung der Aufgaben des *Polizeipräsidenten* in Berlin mit denen des Abteilungsleiters Öffentliche Sicherheit in der Senatsverwaltung für Inneres und die Bildung von drei Polizeidirektionen, die Bildung von drei Landgerichten mit den Auswirkungen für die Staatsanwaltschaften wird Bezug genommen.

6.2
Die Lehrer an den öffentlichen *Schulen* Brandenburgs sind Landesbeamte bzw. Angestellte des Landes, nicht der Kommunen. Für ihre dienstrechtlichen Angelegenheiten sind sechs staatliche Schulämter zuständig. In Berlin werden die Lehrkräfte durch das Landesschulamt betreut. Nach einer Fusion der Länder Berlin und Brandenburg ergibt sich also kein Problem, sofern Berlin am Bestand des Landesschulamtes festhält und keine Rückübertragung der Zuständigkeit an die Bezirke vornimmt.

6.3
Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik schlägt ferner vor, *Gerichte* der beiden Länder systematisch darauf zu untersuchen, wann sie zusammengelegt oder gemeinsam genutzt werden können. Als erste sichtbare Schritte wird für eine kurzfristige Umsetzung vorgeschlagen, dass gemeinsame Obergerichte eingerichtet werden, beispielsweise das Landessozialgericht

und das Finanzgericht mit Standorten in Brandenburg und das Oberverwaltungsgericht mit Standort in Berlin.

6.4.
Berlin und Brandenburg haben eine Reihe weiterer Behörden, die für jedes Land nur einmal bestehen und mit einer Fusion zusammengelegt werden müssen. Die Zeit bis zur Fusion sollte genutzt werden, diese Behörden Zug um Zug zusammen zu führen. Für die übrigen Landesbehörden ist ein gemeinsames Standortkonzept zu entwickeln. Im Zusammenhang mit einer Zusammenführung von Behörden und bei Standortentscheidungen sind die Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik für den Zugang der Bürger zu den Behörden und der Zusammenarbeit der Behörden untereinander auszuschöpfen.

6.5
Für den Zugang der Bürger zu den Landesbehörden, insbesondere in einem Flächenland, und für die Zusammenarbeit der Behörden untereinander bieten die neuen Informations- und Kommunikationstechniken wesentliche Potentiale einer nicht orts- und zeitgebundenen Zugänglichkeit. Diese sind voll auszuschöpfen. Beide Länder sollen bei ihren Maßnahmen der Information, Kommunikation und insbesondere auch der Transaktion zwischen Bürgern und Verwaltung abgestimmt vorgehen, ihre E-government-Aktivitäten aufeinander abstimmen und nur kompatible Systeme einführen.

Vorschlag 2
Finanzierung des neuen Landes sichern

Ausgangslage:
Die Finanzsituation des neuen Landes nach einer Fusion von Berlin und Brandenburg wird durch zwei Gesichtspunkte wesentlich mitbestimmt:

- die möglicherweise veränderten Einnahmen auf Grund des bundesdeutschen Finanzausgleichs und
- der Finanzierung der Hauptstadtaufgaben.

Bei den Überlegungen zu einem neuen Anlauf für eine Fusion der Länder Berlin und Brandenburg müssen deren finanzielle Auswirkungen sorgfältig bedacht werden. Nach einer Fusion wären die Einnahmen des neuen Landes aus dem Finanzausgleich deutlich niedriger als die kummulierten Einnahmen der beiden Länder es derzeit sind. Es entfiele der Anteil des Finanzausgleichs, der sich aus der besonderen Einwohnerwertung der Berliner ergibt und ca. 4,5 Mrd. DM jährlich beträgt, ebenso wie die Bundesergänzungszuweisungen für Kosten politischer Führung (derzeit knapp 200 Mio. DM p.a.). Zusätzlich ergäbe sich möglicherweise eine im Vergleich zur gerade beschlossenen Neuregelung des Finanzausgleichs ungünstigere Gemeindeeinwohnerwertung für Berlin und Brandenburg (derzeit für Berlin knapp 1 Mrd. DM p.a.).

Für die 1996 geplante, dann aber gescheiterte Fusion war folgende Übergangsregelung vorgesehen: Für einen Zeitraum von fünfzehn Jahren werden die Umsatzsteuerverteilung und der Finanzausgleich so berechnet, als seien die Länder noch getrennt. Für zehn Jahre sollten die Einnahmen aus der Einwohnergewichtung der Berliner ungekürzt erhalten bleiben und dann innerhalb von fünf Jahren abgebaut werden. Eine derartige befristete finanzielle Übergangsregelung fehlt zur Zeit. Es ist derzeit ungeklärt, ob und in welchem Umfang sie erneut erreicht werden könnte.

Die finanzielle Situation der Gebietskörperschaften in Berlin und Brandenburg ist bereits jetzt sehr angespannt. In dieser finanziellen Situation infolge der Länderfusion jährlich mehrere Milliarden DM Einnahmen aus dem bundesdeutschen Finanzausgleich zu verlieren, ist finanzwirtschaftlich nur dann gerechtfertigt, wenn zum einen durch die Fusion ein zusätzliches Wirtschaftswachstum ausgelöst würde, das diese Einnahmeverluste ausgliche, und zum anderen die Synergieeffekte im administrativen Bereich zu deutlich niedrigeren Ausgaben führten. Bei einem Bruttoinlandsprodukt von rd. 230 Mrd. DM auf dem Gebiet von Berlin und Brandenburg ist allenfalls mittelfristig mit einem fusi

onsbedingten, zusätzlichen Wirtschaftswachstum zu rechnen, aus dessen zusätzlichen Steuererträgen nach Länderfinanzausgleich die Einnahmeverluste für das gemeinsame Land ausgeglichen werden könnten. Ähnliche zeitliche Überlegungen gelten für die Synergieeffekte im öffentlichen Bereich, die beispielsweise aufgrund des öffentlichen Dienstrechtes ebenfalls erst mittel- und langfristig zu Ausgabesenkungen führen können. Eine finanzielle Übergangsregelung beim Finanzausgleich ist deshalb unabdingbar.

Auch mit den von der Expertenkommission unterbreiten Vorschlägen werden keine Konsolidierungsbeiträge erwirtschaftet werden können, die die finanziellen Probleme Berlins vollständig lösen werden. Berlin ist als Hauptstadt und Regierungssitz ein Ort, an dem sich Deutschland der Welt präsentiert. Eine sparsame, aber auskömmliche Finanzierung sollte deshalb das gemeinsame Anliegen von Bund und Ländern sein. Ohne eine vom Finanzausgleich separate Hauptstadtfinanzierung wird das Projekt einer Länderfusion so stark belastet, dass ein erneutes Scheitern an Wahrscheinlichkeit gewinnt.

Vorschlag:
Die Expertenkommission empfiehlt zum einen, mit dem Bund und den anderen Ländern Verhandlungen aufzunehmen, um eine Übergangsregelung für die infolge einer Fusion von Berlin und Brandenburg entstehenden Einnahmeausfälle im Finanzausgleich zu erlangen, die der 1996 ausgehandelten mindestens entspricht.

Zum Zweiten empfiehlt die Kommission, mit Bund und Ländern die Diskussion um die finanzielle Ausstattung Berlins als Hauptstadt und Regierungssitz und damit als Ort, an dem Deutschland präsentiert wird, zu führen, um eine angemessene vom Finanzausgleich unabhängige Hauptstadtfinanzierung zu erzielen.

IV. Vorschläge zu Strukturfragen des Stadtstaates und der Einheitsgemeinde Berlin

Die Organisation von Senat und Bezirksämtern, die Aufgabenverteilung zwischen Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen sowie die Schnittstellen zwischen Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung und bezirklichen Aufgaben sind kaum jemals für alle Beteiligten zufriedenstellend gelöst worden. Die Strukturdiskussionen galten mit der durch Volksabstimmung bestätigten neuen Verfassung von Berlin vom 23. November 1995 zunächst als beendet. Aber bereits 1998 wurde die Verfassung von Berlin einer weitreichenden Revision unterzogen.

Die Expertenkommission ist bei allen betrachteten Politikbereichen zu der Erkenntnis gelangt, dass eine besondere Schwäche Berlins in der mangelhaft organisierten Verantwortungsverteilung zwischen Senat und Bezirken besteht. Angelegt ist diese in der unzulänglichen verfassungsrechtlichen Konstruktion Berlins. Aus dieser resultieren eklatante Informations-, Kommunikations- und Steuerungsdefizite, die in Teilbereichen die verfassungsgemäße Kontrolle des Verwaltungshandelns durch das Parlament unmöglich machen. Eine klare Verantwortungsaufteilung zwischen Hauptverwaltung und Bezirken ist damit eine der strukturellen Hauptforderungen der Expertenkommission.

Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik macht das verfassungspolitische Ziel einer Stärkung der Berliner Bezirke durch die Bildung von zwölf Bezirken mit annähernd vergleichbarer Bevölkerungszahl und die weiteren Verfassungsänderungen aus dem Jahre 1998 mit der Betonung der bezirklichen Zuständigkeit für alle örtlichen Aufgaben (Artikel 66 Abs. 2 VvB) und der abschließenden Definition gesamtstädtischer Aufgaben durch die Beschreibung ihrer Inhalte (im Artikel 67 VvB) zur Grundlage ihrer Überlegungen. Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik will mit ihren Vorschlägen Anstöße geben, den beschrittenen Weg konsequent fortzuführen. Es sollen Strukturen geschaffen werden, die eine eigenverantwortliche Selbstverwaltung bei einer deutlichen Erhöhung des Bürgerengagements ermöglichen. Dazu muss entschieden werden, was in einem Stadtstaat und einer Einheitsgemeinde einerseits unabdingbar einheitlich geregelt und gestaltet sein muss, und andererseits was in die bezirkliche Zuständigkeit und Verantwortung gehören soll.

Zugleich müssen zur Wahrung des Grundsatzes eines gerechten Ausgleiches unter den Bezirken und unter Berücksichtigung der Handlungsfähigkeit der Gesamtstadt die Instrumente einer zielgerichteten, mit einem hohen Maß an Verbindlichkeit ausgestatteten Koordination der Bezirke untereinander entwickelt und eine die Selbstverwaltung der Bezirke wahrende Steuerung durch die zuständigen Senatsverwaltungen (und damit auch durch das Abgeordnetenhaus von Berlin) entwickelt werden.

Darüber hinaus sollten die Steuerung der Politik über Ziele und Prioritätensetzungen und die administrative Steuerung der Umsetzung der Programme künftig ein größeres Gewicht einnehmen und professioneller werden. Die erforderliche Haushaltssanierung ist eine Chance, zielgerichtet zu gestalten. Falls sich abzeichnet, dass Berlin die komplette Sanierung des Haushaltes nicht selbst erreichen kann, wird sich die Frage nach der Notwendigkeit einer Bundesunterstützung zur Haushaltssanierung stellen; Berlin wird hierfür aber den entscheidenden Beitrag zu leisten haben. Die erforderlichen Einsparungen müssen dabei nicht überall und zwangsläufig zu Leistungskürzungen führen. Die Expertenkommission hat in vielen Bereichen festgestellt, dass bereits durch eine bessere Steuerung der eingesetzten Mittel relevante Einsparungen erzielt werden können. Dies erfordert allerdings einen Perspektivenwechsel der Politik – weg von der ausschließlich input-orientierten hin zu einer output-orientierten Betrachtungsweise.

Die Effizienz des Mitteleinsatzes und die Überprüfung, inwieweit die angestrebten Ziele auch tatsächlich erreicht werden, sollten deshalb künftig einen größeren Stellenwert für Senat und Abgeordnetenhaus haben.

Leitbild und Zielsystem

Vorschlag 1
Vorliegende Studien und Leitbildentwürfe zur Grundlage eines Leitbildes für Berlin und eines gesamtstädtischen Zielsystems machen

Ausgangslage:
Nicht nur der Berliner Senat, sondern die Berliner Politik insgesamt, brauchen zur systematischen Planung und Gestaltung des politischen Handelns, insbesondere des Verwaltungshandelns, ein mit prioritären und posterioritären Zielen untersetztes Leitbild.

Im ersten Zwischenbericht der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik ist in Abschnitt III der Zusammenhang von Vision, Leitbild und strategischer Planung als Grundlage für ein neues, mit Schwerpunkten versehenes Aufgabenportfolio entwickelt worden. Der Senat hält den Vorschlag für prüfungswürdig. Er kann unterdessen auf weitere Materialien zurückgreifen: Mit der Veröffentlichung des ersten Zwischenberichtes ist auch die „Berlin-Studie“ vorgelegt worden, die die Forderung nach Visionen für die Stadt inhaltlich füllt und neben anderen Beiträgen (z.B. im Stadtforum) die Grundlage von Entscheidungen sein kann. Darüber hinaus liegen Leitbildentwürfe vor, die der Enquêtekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ zugearbeitet worden sind. Auf Grundlage dieser Konzepte sollte zügig über ein gesamtstädtisches Zielsystem und dessen Umsetzungsschritte entschieden werden. In diesem Zusammenhang ist auch die nicht einfache Entscheidung zu treffen, welche Aufgaben nachrangig wahrgenommen bzw. gewährleistet werden sollten.

Es bedarf einer deutlichen Schwerpunktsetzung bei der Aufgaben- und Zieldefinition.
Für die Aufgaben, die künftig Schwerpunktaufgaben sein sollen, sind in angemessenem Umfang Ressourcen bereitzustellen. Für diese Prioritätsaufgaben sollten im Übrigen - als Voraussetzung für effektive politische Steuerung - Ergebniserwartungen und Kriterien für die Zielerreichung formuliert werden.

Vorschlag:
Durch Abgeordnetenhaus und Senat ist ein Leitbild für Berlin zu entwickeln. Dieses sollte die Funktion Berlins als Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland berücksichtigen und die Standortvorteile Berlins (hier kommen v.a. die vorhandenen Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen in Betracht) entscheidend gewichten.

Das Leitbild für Berlin ist durch ein von Abgeordnetenhaus und Senat verbindlich festzulegendes Zielsystem zu operationalisieren. Dieses Zielsystem muss sich strukturieren aus vorrangigen und nachrangigen, in einer abgestuften Rangordnung zueinander stehenden Zielen und Unterzielen, die sowohl hinsichtlich der einzusetzenden Ressourcen als auch der beabsichtigten Wirkungen spezifiziert werden müssen.

Damit die einzelnen Senatsverwaltungen auf Basis einer soliden mittelfristigen Plafondierung eine verlässliche Planungs- und Handlungsgrundlage unter dem Dach eines Gesamtprogramms erhalten, ist eine effektive Verklammerung der politischen Planung mit der Mittelfristigen Finanzplanung vorzunehmen. Die Mittelfristige Finanzplanung ist in diese Richtung weiter zu entwickeln.

Vorschläge für die politische Steuerung in der Einheitsgemeinde Berlin

Vorschlag 2
Kommunikation und Steuerung in der Einheitsgemeinde verbessern

Ausgangslage:
Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik ist in den Gesprächen mit den politischen Leitungen der Senats- und Bezirksverwaltungen und den Fachleuten auf erhebliche, zum Teil auf unklare verfassungsrechtliche Schwerpunktsetzung zurückzuführende Steuerungsdefizite gestoßen, die ihren Ausgangspunkt in einer unzureichenden Kommunikation haben. Viele wesentliche Informationen

werden weder zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirken, noch zwischen den Bezirken ausgetauscht. Die systematisierte, zielgerichtete, fachlich-politische Kommunikation in der Berliner Verwaltung ist entwicklungsbedürftig. Außerdem fehlen Zielvereinbarungen oder Zielvorgaben der zuständigen Senatsverwaltungen mit den Bezirken, sie fehlen zwischen den Bezirken und weithin auch innerhalb der Bezirke. Kennzahlenvergleiche, Zeitreihenvergleiche, Benchmarking und das Lernen vom Besten findet nur in Einzelfällen statt und wird – wenn überhaupt – auch nur mit großer Verzögerung von anderen übernommen.

Damit wird ein wesentlicher Vorteil der Gliederung Berlins in zwölf Bezirke – nämlich die Möglichkeit von Vergleichen zwischen den Bezirken - nicht genutzt.

Die Bezirke haben Vorbehalte gegen eine Steuerung durch die zuständigen Senatsverwaltungen. Sie befürchten in der Praxis eine Einschränkung ihres verfassungsrechtlich verbürgten Rechts einer Verwaltung nach den Grundsätzen der (kommunalen) Selbstverwaltung. Es wird aber eingeräumt, dass unter den Bezirken keine systematische, auf das Erreichen konkreter Ziele ausgerichtete Koordination mit Selbstbindung stattfindet. Die Bezirke beklagen eine Mehrzahl von – häufig unkoordiniert vorgehenden – Ansprechpartnern in den Senatsverwaltungen, namentlich im Sozial-, Jugend- und Gesundheitsbereich.

Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik sieht ein erhebliches strukturelles und Steuerungsdefizit zwischen den Bezirken, zwischen den zuständigen Senatsverwaltungen und den Bezirken und auch zum Teil zwischen den Senatsverwaltungen.

Vorschlag:
Es wird vorgeschlagen, Lösungsmöglichkeiten für die aufgezeigten Kommunikations-, Struktur- und Steuerungsmängel wegen der Komplexität der Fragestellungen und der vielfältigen Abhängigkeiten voneinander in einer gesonderten, unabhängigen Expertenkommission erarbeiten zu lassen. Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik gibt bereits bei den einzelnen Themenfeldern erste Hinweise.

Minderausgaben/Leistungssteigerungen:
Eine verbesserte Kommunikation, Steuerung und Selbstkoordination wird zu erheblichen Verbesserungen bei den Wirkungen öffentlicher Verwaltung und zu Effizienzgewinnen führen, die derzeit nicht quantifiziert werden können.

Klare Verantwortungsdefinition

Vorschlag 3
Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung auf allen Ebenen des politischen Systems sicherstellen.

Ausgangslage:
Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik hat erhebliche Defizite in der administrativen Steuerung festgestellt. Ein Steuerungsmangel besteht in der Trennung von Fachverantwortung und Ressourcenverantwortung, zu der auch die Bereitstellung der für die Umsetzung der Fachaufgaben erforderlichen Finanzmittel einschließlich der einnahmeseitigen Deckungsbeiträge gehört. Eine solche Trennung sollte nicht nur im Senat und in der Verwaltung, sondern auch in den die Senatsarbeit begleitenden und kontrollierenden parlamentarischen Gremien (Fachausschüsse, Hauptausschuss) vermieden werden.

Eine klare Verantwortungszuweisung erfordert darüber hinaus eine stärkere Abgrenzung von parlamentarischer und exekutiver Verantwortung - insbesondere im Bereich des Haushaltsvollzugs -, für den nach der Verfassung die Regierung und nicht das Parlament Verantwortung trägt. Von daher würde eine stärkere Selbstbeschränkung des Hauptausschusses hinsichtlich der Auflagenbeschlüsse und Berichtspflichten bei der Verabschiedung des Landeshaushalts zu höherer Transparenz der jeweiligen Verantwortungsbereiche beitragen.

Vorschlag:
Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik empfiehlt Senat und Abgeordnetenhaus in einem dafür geeigneten Rahmen Verfahrensabsprachen zu treffen, die eine Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung und eine verfassungsgemäße Wahrnehmung der jeweiligen Verantwortung durch Parlament und Regierung auch im Rahmen der Beratungen des Landeshaushalts gewährleisten. Dabei sollte einerseits sichergestellt werden, dass sich die Beratungen des Landeshaushalts stärker am gesamtstädtischen Zielsystem (Regierungsprogramm) und daraus abgeleiteter fachpolitischer Programme orientiert und weniger an Einzeltiteln. Andererseits sollten Haushaltsfragen künftig nicht nur im Hauptausschuss erörtert werden, sondern die inhaltliche Diskussion in den Fachausschüssen immer auch mit der Frage des für die Umsetzung fachlicher Ziele bereitstehenden (begrenzten) Finanzrahmens, der alle relevanten Einnahmen und Ausgaben einschließt, verbunden werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass die notwendige Weiterentwicklung der Fachpolitiken in dem für den jeweiligen Politikbereich beschlossenen Finanzrahmen erfolgt.

Im Übrigen sind das Parlament und die zuständigen Fachausschüsse an den Entscheidungen über die Mittelfristige Finanzplanung so zu beteiligen, dass sie die erforderliche finanzpolitische Verantwortung auch mittragen können.

Vorschlag 4
Aufgabengerechte Verteilung der Kompetenzen in der Einheitsgemeinde

Ausgangslage:
Einer der größten Strukturmängel Berlins liegt nach Auffassung der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik im Auseinanderfallen von Aufgabenwahrnehmung, Entscheidungskompetenz und Verantwortung zwischen den Senatsverwaltungen und den Bezirken. Während die Bezirke auf Basis des Bezirksverwaltungsgesetzes (BezVG) im Rahmen ihrer Globalhaushalte eigenverantwortlich Prioritäten und Posterioritäten in einzelnen Politikbereichen setzen, also Aufgabenwahrnehmung und Entscheidungskompetenz bei ihnen liegt, sind nicht sie es, die letztlich die Entscheidungen politisch zu verantworten haben. Umgekehrt ist das fachlich zuständige Senatsmitglied generell in der öffentlichen Verantwortung für seinen Politikbereich, ohne dass seine Senatsverwaltung an der Aufstellung des jeweiligen bezirklichen Haushalts beteiligt ist und ohne dass ihr irgendeine Steuerungsfunktion obliegt bzw. gesetzlich möglich ist. So entzieht sich die Aufgabenwahrnehmung der Bezirke nicht nur parlamentarischer Kontrolle, das Bezirksverwaltungsgesetz führt auch dazu, dass letztlich kein Senatsmitglied, in dessen Ressort weitgehende Zuständigkeiten bei den Bezirken liegen, wirklich dem Parlament gegenüber verantwortlich sein kann. Da umgekehrt auch die Bezirksstadträte aufgrund ihrer Stellung im politischen System Berlins ihre Prioritäts- und Posterioritätsentscheidungen (ob im Bereich der Lehrmittel, der Bauunterhaltung der Schulen oder bei der Ausstattung der bezirklichen Kitas) nicht gegenüber der Öffentlichkeit oder gegenüber dem Parlament vertreten und verantworten müssen (bzw. können), verantwortet sie letztlich niemand.

Die unzureichende, weil nicht trennscharfe Zuständigkeitsverteilung wird durch ein nicht problemangemessenes Finanzwesen verschärft. Jedem Bezirk wird eine Globalsumme zur Erfüllung seiner Aufgaben zugewiesen. Über die Verteilung dieser Globalsumme innerhalb des Bezirkshaushalts entscheidet der Bezirk, soweit keine Zweckbindung vorliegt. Aus dieser Globalsumme müssen die Personalausgaben, die Sachausgaben (einschließlich der Transferausgaben) und die Investitionen des Bezirks finanziert werden.

Die Globalsumme wird nach Berechnungsgrundsätzen ermittelt und dann in einigen Bereichen durch einen Konsolidierungsabschlag (z.Z. von mehr als 50 v.H.) gekürzt. Es werden auch Zumessungen dem Konsolidierungsabschlag unterworfen, die nur sehr begrenzt der bezirklichen Einflussnahme unterliegen (z.B. Ausgaben für elektrische Energie, Wasser usw.). Um diese Ausgaben tätigen zu können, müssen die Bezirke andere, ebenfalls gekürzt in die Globalsumme eingegangene Beträge zur Ausfinanzierung der notleidenden, aber unerlässlichen Ausgabeansätze verwenden. Dafür sind bisher vielfach die Mittel für bauliche Unterhaltung herangezogen worden. Das bedeutet: Die für den Substanzerhalt notwendigen Mittel für die bauliche Unterhaltung werden nur z. T. in der Globalsumme zugemessen und dann im Bezirk weiter gemindert, um andere kurzfristig periodisch anfallende

Ausgaben zu tätigen. Der durch unterlassene bauliche Unterhaltung auftretende Substanzverlust ist nicht zeitgleich zu ersehen, weil die Dekapitalisierung des öffentlichen Anlagevermögens in der Kostenrechnung der Bezirke noch nicht abgebildet wird und Schäden an der Bausubstanz erst mittel- oder langfristig sichtbar werden. Die Expertenkommission hat dies beim Abschnitt Schule (XX) im Einzelnen vorgerechnet.

Vorschlag:
Nach Auffassung der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik muss in Berlin angestrebt werden, die zum Teil erheblichen Disparitäten zwischen den Bezirken in der Ausstattung mit sozialer Infrastruktur unter Berücksichtigung der sozialstrukturellen Rahmenbedingungen in den jeweiligen Bezirken auszugleichen. Nur so kann es vergleichbare Lebensbedingungen für die Bürgerinnen und Bürger in der Einheitsgemeinde Berlin geben. Dazu ist dringend erforderlich, den Vergleich der Infrastruktur aller Berliner Bezirke aus dem Jahr 1996 zu aktualisieren und vor dem Hintergrund der Bevölkerungsstruktur zu bewerten. Die daraus hinsichtlich einer Umverteilung zwischen den Bezirken zu ziehenden Konsequenzen müssen zügig umgesetzt werden. Darüber hinaus muss eine angemessene soziale Infrastruktur auch in Zukunft zwischen den Bezirken in vergleichbarer Weise gewährleistet werden. Daraus folgt eine Überprüfung der künftigen Haushaltsausstattung der Bezirke ebenso wie eine fachpolitische Zweckbindung der Mittel im Rahmen der Globalhaushalte.

Zur Behebung dieses Problems sind nach Auffassung der Expertenkommission nicht einseitig entweder zentrale oder dezentrale Lösungen anzustreben, sondern jeweils aufgabengerechte. So wird es künftig erforderlich sein, zuständige Senatsverwaltungen an der Aufstellung der Haushaltsansätze für die ihren Ressorts zuzuordnenden Bezirksaufgaben nach § 37 Abs. 2 BezVG zu beteiligen und ihnen Steuerungsfunktionen für die Einhaltung der Haushaltsansätze zuzuschreiben. Umgekehrt können Aufgaben dann in bezirklicher Verantwortung wahrgenommen werden, wenn die Haushaltsfolgen auch ausschließlich den jeweiligen Bezirk treffen (Beispiel: Hilfen zur Erziehung entsprechend den Vorschlägen der Expertenkommission). Unabdingbare Voraussetzung aller verantwortbaren Lösungen ist, dass im Rahmen der Globalhaushalte der Bezirke mehr als bisher Zweckbindungen ausgebracht werden, die die Umsetzung politischer Prioritäten des Senats bzw. des Abgeordnetenhauses sowie die Transparenz des Mitteleinsatzes für Entscheidungsträger wie für Bürger gewährleisten (Beispiel: Bauunterhaltung der Schulen). Eine entsprechende Änderung des BezVG ist unumgänglich.

Die begonnene Strukturreform der Bezirke sollte durch eine konsequente Finanzreform fortgesetzt werden. Hierzu wird im Übrigen auf die Vorschläge für den Bereich Haushalt und die Steuerverwaltung (IX) verwiesen.

Fach- und Finanzcontrolling

Vorschlag 5
Fach- und Finanzcontrolling für Berlin ziel- und wirkungsorientiert gestalten

Ausgangslage:
Berlin benötigt ein modernes politisches Steuerungssystem. Die Bildung von Fach- und Finanzzielen, die Informationen über die Umsetzung von Zielen, die Informationen über Abweichungen und über die Notwendigkeiten einer Zielkorrektur müssen mittelfristig für die Gesamtstadt gewährleistet sein. Gerade in Berlin mit seinen zwei Ebenen des Senats und den zwölf Bezirken mit Selbstverwaltungsrechten sind konzentrierte Führungsinformationen zur Steuerung der Gesamtstadt unerlässlich. Mängel des derzeitigen Systems hat die Expertenkommission bei den einzelnen Bereichen aufgezeigt. Auf der Grundlage der politischen Verabredungen (z.B. in einer Koalitionsvereinbarung) müssen Schritt für Schritt messbare Fach- und Finanzziele mit Wirkungsindikatoren entwickelt werden. Da dies kurzfristig nicht flächendeckend möglich sein wird, sollten für jeden Politikbereich/jedes Ressort zehn wegen ihrer politischen oder finanziellen Bedeutung herausragende Ziele benannt und behördenübergreifend, also den gesamten Leistungsstrang erfassend, mit Wirkungs- und Finanzindikatoren versehen werden.

Für beide Arten von Zielen müssen bei einer zentralen Stelle die erforderlichen Informationen zusammengeführt werden. Für die Fachziele sollte das die Senatskanzlei sein, die unter Wahrung des Ressortprinzips der Senatsmitglieder jederzeit in der Lage sein muss, über die erforderlichen Informationen zu verfügen. Entsprechendes gilt für die Berichtspflichten der Bezirke. Die Informationssysteme sind auf diesen Zugriff auszurichten.

Die Expertenkommission hat diesen Ansatz bereits dem Grunde nach mit dem Vorschlag einer ressortübergreifenden Gesetzesfolgenabschätzung verfolgt (vgl. Vorschlag 8).

Das übergreifende Finanzcontrolling erfolgt derzeit ebenfalls unter Wahrung des Ressortprinzips schwerpunktmäßig durch die Finanzverwaltung.

Vorschlag:
Die verwaltungsinterne Auftragsfestlegung erfolgt mittels Zielvereinbarungen zwischen den Senatsmitgliedern als den gegenüber dem Abgeordnetenhaus Verantwortlichen einerseits und den nachgeordneten Einrichtungen und den Bezirken andererseits. Dabei werden fachliche und finanzielle Ziele und Unterziele sowie Zeit- und Ressourcenpläne verbindlich für die Dauer der Programme festgelegt und entsprechende Sanktionsmechanismen vereinbart.

Die Erreichung der Ziele sowie die Einhaltung der Zeit- und Ressourcenpläne werden durch ein systematisches unterjähriges Fach- und Finanzcontrolling begleitet, das Abweichungen oder Veränderungen unmittelbar sichtbar macht und Voraussetzung für entsprechende Maßnahmen zur zeitnahen Gegensteuerung ist. Dies ist insbesondere bei den großen Ausgabeblöcken der Sozialausgaben zwingend erforderlich, bei denen die Expertenkommission ein systembedingtes Unvermögen der zuständigen Senatsverwaltung zur Steuerung der Ausgaben festgestellt hat.
Controllingaufgaben werden von den Fachverwaltungen gegenüber den nachgeordneten Einrichtungen sowie den Bezirken wahrgenommen. Der Senat hat sich hinsichtlich der Umsetzung der politischen Ziele gegenüber dem Abgeordnetenhaus zu verantworten.
Dieses Fach- und Finanzcontrolling entwickelt das herkömmliche Berichtsverfahren weiter, verbessert die Transparenz des Verwaltungshandelns und erhöht dadurch die Steuerungsmöglichkeiten des Abgeordnetenhauses.

Abweichungen von den Festlegungen in den Zielvereinbarungen könnten anhand eines Bonus-/ Malus- Systems durch die für die Zielvereinbarung verantwortliche Senatsverwaltung sanktioniert werden. Hierzu wird im Übrigen auf die Vorschläge für den Bereich Controlling (VI) verwiesen.

Vorschläge im Bereich des Senats

Vorschlag 6
Die Kompetenzen des Regierenden Bürgermeisters stärken

Ausgangslage:
Der Regierende Bürgermeister und alle Senatsmitglieder werden durch das Abgeordnetenhaus von Berlin gewählt und abberufen. Der Regierende Bürgermeister kann einzelne Senatsmitglieder nicht entlassen. Er hat keine Richtlinienkompetenz. Die vom Senat beschlossenen Richtlinien der Regierungspolitik bedürfen der Bestätigung des Abgeordnetenhauses. Mit dieser Verfassungslage werden im Unterschied zum Bund und der überwiegenden Zahl der Bundesländer die Kompetenzen des Bürgermeisters erheblich eingeschränkt. Die Folgen dieser Kompetenzeinschränkung werden durch die vielfältigen Zuständigkeitsübertragungen an die Europäische Union und durch die in der Berliner Verfassung verankerten erweiterten Zuständigkeiten und Rechte der Bezirke noch deutlich verschärft. Eine an klaren Prioritätsentscheidungen orientierte, entschlossen gestaltete und für Bürger eindeutig verantwortete Politik wird so erheblich erschwert.

Die hier angesprochenen Fragen waren in der Vergangenheit mehrfach in der Diskussion. Erinnert wird an das Stadtstaatengutachten aus dem Jahr 1987, aus dem Hamburg unterdessen Konse

quenzen gezogen hat. In Berlin sind u.a. bei der Vorbereitung der Verfassungsrevision von 1995 diese Fragen erörtert, aber nicht aufgenommen worden.

Vorschlag:
Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik empfiehlt Senat und Abgeordnetenhaus, die Berliner Verfassung mit dem Ziel zu ändern, die Position des Regierenden Bürgermeisters entsprechend den Verfassungen anderer Bundesländer (und Stadtstaaten) zu stärken.

Vorschlag 7
Berlin-Bilanz aufstellen und strategische Planung entwickeln

Ausgangslage:
In den Verwaltungen und in wissenschaftlichen Einrichtungen werden Fach- und Finanzdaten vorgehalten, die vielfach untereinander nicht vernetzt sind und deshalb für Entscheidungen nur begrenzt genutzt werden. Finanzplanung, Haushaltsplan und Fachplanungen (z.B. Krankenhausbedarfsplan, Psychiatrieplanung, Arbeitsmarktpolitisches Rahmenprogramm usw.) stehen weithin unverbunden nebeneinander und es ist schwierig bis unmöglich, daraus valide Informationen zu gewinnen.
Mit der Berlin-Bilanz soll erreicht werden, dass die vorhandenen relevanten Daten vernetzt werden und für Planungen und Entscheidungen nutzbar sind. Gewollte und ungewollte Wirkungen sowie die Nachhaltigkeit von Entscheidungen müssen künftig wesentlich besser als bisher abgeschätzt werden können. Die knappen Ressourcen müssen zielgerichteter eingesetzt werden.
Die stadtweite Bilanz kann zu neuen Fragestellungen für politische Diskussionen und Entscheidungen führen, die bisher durch die Fragmentierung in Fachpolitiken nicht erkannt oder nur schwer transportiert werden konnten.

Dieser Vorschlag will keine neue Planungsbürokratie nach dem Beispiel des gescheiterten neuen Berliner Planungssystems der 70er und 80er Jahre, sondern ist ein weiterer Vorschlag, wie das Wesentliche erkannt und in den Mittelpunkt der Aktivitäten gestellt werden kann.

Vorschlag:
Der Senat sollte periodisch eine Berlin-Bilanz vorlegen, in der zum Beispiel über den Stand der Infrastruktur, der durch die Verwaltung selbst oder durch Dritte angebotenen Dienstleistungen, über die dafür erforderlichen Aufwendungen, die finanzielle Situation unter Berücksichtigung des Werteverzehrs durch Nutzung der Investitionsgüter, der Planungen und ihres Realisierungsstandes, dem Soll-Ist-Vergleich zwischen Elementen eines Leitbildes (z.B. Kulturstadt Berlin) und seiner Realisierung enthalten.

Die Berlin-Bilanz sollte nach politisch gesetzten Kriterien von Dritten aufgestellt werden. Sie sollte Kerndaten über die Entwicklung der Stadt ausweisen und insbesondere Tendenzen aufzeigen. Ihre Ergebnisse sollten in die strategische Planung des Senats aufgenommen werden, die längerfristige Entwicklungsperspektiven für Berlin aufzeigt (vgl. Abschnitt II, Vorschlag 1). Die Ergebnisse sind zu publizieren.

Zeitplan:
Im Jahre 2001 sollten die Indikatoren für eine Berlin-Bilanz entwickelt werden, um damit die Voraussetzungen für eine erste Bilanz im Jahre 2003 zu schaffen.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Die Berlin-Bilanz kann einen Beitrag zu einer zielgerichteten Planung und Verwendung der in Berlin besonders knappen Ressourcen sein und damit zu einer Effizienzsteigerung öffentlichen Handelns beitragen.

Vorschlag 8
Ressortübergreifende Gesetzesfolgenabschätzung

Ausgangslage:
Der Regierende Bürgermeister bestimmt im Einvernehmen mit dem Senat die Richtlinien der Regierungspolitik, die der Billigung des Abgeordnetenhauses bedürfen. Die Umsetzung des Regierungsprogramms ist Aufgabe der einzelnen Senatsmitglieder. Der Regierende Bürgermeister überwacht die Einhaltung der Richtlinien der Regierungspolitik. Er hat das Recht, über alle Amtsgeschäfte Auskunft zu verlangen. In seiner Aufgabenstellung wird der Regierende Bürgermeister von der Senatskanzlei unterstützt.

Die Senatsverwaltungen und die Fachpolitiken scheiden erfahrungsgemäß inhaltliche Alternativen und Alternativen in der Art und Weise der Zielerreichung frühzeitig aus. Zur Entscheidung wird regelmäßig ein inhaltlich als alternativlos bezeichneter Normierungsvorschlag (Gesetz, Rechtsverordnung, Verwaltungsvorschrift) gestellt. Eine ressortübergreifende Aufgabe ist es, für beabsichtigte Normen ihre wahrscheinlichen Folgen und Nebenwirkungen zu ermitteln und zu beurteilen sowie geltende Rechtsvorschriften auf ihre Wirkungen zu prüfen. Die Gesetzesfolgenabschätzung soll den politisch-administrativen Prozess der Gesetzgebung unterstützen und zu seiner Rationalisierung beitragen. Sie ersetzt nicht die politische Entscheidungs- und Handlungsverantwortung.

Als ressortübergreifende Aufgabe mit inhaltlichem Bezug zur Umsetzung der Richtlinien der Regierungspolitik und insbesondere auch zur Suche nach Alternativen zu einer Normsetzung sollte die Aufgabe im Koordinationszentrum der Regierungspolitik, beim Regierenden Bürgermeister, wahrgenommen werden.

Vorschlag:
Die Senatskanzlei sollte systematisch durch eigenen Sachverstand, aber verstärkt auch durch die Zuziehung fremden Sachverstandes die von den Fachressorts vorgelegten Maßnahmen zur Umsetzung der Regierungspolitik ergänzend zu den Abschätzungen der Ressorts auf Folgen und Wirkungen überprüfen und insbesondere eine regelmäßige Gesetzesfolgenabschätzung für geplante und die Evaluierung vorhandener Rechtsnormen vornehmen oder vornehmen lassen. Dabei sollten die gesellschaftlichen Kosten von Gesetzen abgeschätzt und bei Gesetzentwürfen auch in der Begründung dargestellt werden (z.B. die Kosten einer Zulieferung für amtliche Statistiken). Mit der Gesetzesfolgenabschätzung sollen Maßnahme- und Regelungsalternativen ermittelt, vorhandene Rechtsnormen überprüft, Befristungen für Regelungsvorhaben oder vorhandene Normen vorgeschlagen und Regelungsbereiche ermittelt werden, in denen durch Experimentierklauseln Freiräume für alternative Möglichkeiten gefunden werden können, sowie Standardüberprüfungen anregt werden; die Ergebnisse sind zu publizieren.

Zeitplan:
Die Aufgabenstellung sollte vom Jahr 2001 an wahrgenommen werden.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Durch den Vorschlag sollen die Wirkungen der Regierungstätigkeit und des Verwaltungshandelns verbessert werden. Der Vorschlag selbst verursacht Mehrausgaben, denen aber durch eine verbesserte Wirkungsorientierung öffentlicher Verwaltung Minderausgaben gegenüber stehen und Verbesserungen für den Standort Berlin eintreten werden.

Vorschläge zur Stärkung der Bezirke und von bürgerschaftlichen Aktivitäten

Vorschlag 9
Fähigkeit des Bezirksamtes zur bezirklichen Gesamtsteuerung stärken

Ausgangslage:
Die Expertenkommission schlägt mit dem Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell für die öffentliche Verwaltung auch für die Bezirksverwaltungen erhebliche Änderungen vor. Als Beispiele sind die neue Trägerstruktur für die bisher öffentlichen Kindertagesstätten, der Übergang der Gebäudebewirtschaftung und –unterhaltung auf einen Bereich Facility Management für Schulgebäude, der Übergang der restlichen Aufgaben der bezirklichen Schulträgerschaft zu nennen. Diese Vorschläge dienen einer effektiven Aufgabenwahrnehmung, in dem Zuständigkeiten, Kompetenzen und finanzielle und politische Verantwortung in Übereinstimmung gebracht werden.

Damit soll die Bedeutung der Bezirke für eine bürgernahe Verwaltung nicht geschmälert werden. Bereits heute werden die meisten von den Bürgern ständig nachgefragten Leistungen nicht von den Bezirken erbracht. Bürgernahe Verwaltung im Verständnis der Expertenkommission misst sich überdies nicht an der Erstellung von Dienstleistungen, sondern an der Qualität der Gewährleistung öffentlicher Leistungen auf dem Gebiet des Bezirks und die unmittelbare (Leistungsverträge) oder mittelbare Einflussnahme auf die von anderen Trägern erbrachten Leistungen.

Vorschlag:
Die Bezirke sollten ihre Organisation und ihre Entscheidungsabläufe auf das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell abstellen. Dazu ist insbesondere das Bezirksamt als Kollegial-Gremium zu stärken. Darüber hinaus sollte die Geschäftsverteilung unter den Bezirksamtsmitgliedern stärker die für den Bezirk steuerungsrelevanten Aufgaben berücksichtigen. Ein Bezirksamtsmitglied bezieht danach seine Bedeutung nicht mehr aus der Größe einer Abteilung, die sich wiederum aus dem Umfang der dort erbrachten Dienstleistungen ergibt, sondern aus seinem Beitrag zur Steuerung des Bezirks.

Die fachlichen, juristischen und finanziellen Steuerungsdienste sind auf die neue Aufgabenstellung der Ausschreibung, des Vertragsabschlusses, der Leistungskontrolle, des Eingreifens bei Leistungsmängeln usw. auszurichten.

Vorschlag 10
Direktwahl der Bezirksbürgermeister

Ausgangslage:
Die Bezirksamtsmitglieder werden von der Bezirksverordnetenversammlung nach dem Proporzsystem gewählt. Für die Wahl des Bezirksbürgermeisters dürfen Listenverbindungen eingegangen werden (Artikel 99 der Verfassung von Berlin in der Fassung der zweiten Verfassungsänderung vom 3. April 1998). Die Wahl durch das kommunale Repräsentativorgan entspricht der Rechtslage, die bis Anfang der 90er Jahre in den Bundesländern – mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Bayern – galt. In den 90er Jahren ist in allen 13 Flächenländern für die Gemeinden die Direktwahl des Bürgermeisters eingeführt worden. Die Wahlen der Bezirksbürgermeister durch das Repräsentativorgan in Berlin ist damit vom Mehrheitsmodell zum Ausnahmefall geworden.

Die gesetzgeberische Entscheidung in den Ländern für die Direktwahl ist von dem Wunsch bestimmt worden, die Auswahl des kommunalen Politik- und Verwaltungschefs als wichtigste Personalentscheidung der Kommunalpolitik direktdemokratisch zu verankern und mit einem so gestärkten Verwaltungschef die Voraussetzungen zu schaffen, die Herausforderungen zu meistern, denen sich die Kommunen zunehmend ausgesetzt sehen.

Vorschlag:
Die Berliner Bezirksbürgermeister sollten direkt von den Wahlberechtigten des Bezirks gewählt werden. Damit soll der gestiegenen Bedeutung der 12 Berliner Bezirke und ihrer Organe Rechnung getragen werden.

Zeitplan:
Die Verfassungs- und Gesetzesänderungen sollten 2001 auf den Weg gebracht werden, damit die Direktwahl der Bezirksbürgermeister für die nächste Legislaturperiode stattfinden kann.

Vorschlag 11
Stadträte nach öffentlicher Ausschreibung für ein bestimmtes Ressort wählen

Ausgangslage:
Im Jahre 2001 sind die neuen zwölf Bezirke gebildet. Jeder dieser Bezirke hat um die 300.000 Einwohner und ein Haushaltsvolumen von rd. 670 Mio. DM bis zu 1,2 Mrd. DM. Diese Bezirke haben zwischen 2900 und 5800 Beschäftigte. Der Verantwortungsumfang jedes der sechs Bezirksamtsmitglieder in Bezug auf die Bürger, das Finanzvolumen und die Personalverantwortung übersteigt bei weitem den Verantwortungsumfang in einem mittelständischen Betrieb.

Die Bezirksamtsmitglieder werden nach dem Bezirksamtsmitgliedergesetz (BAMG) auf Basis des Vorschlags einer nach dem Proporzsystem dazu berechtigten Fraktion ohne öffentliche Ausschreibung durch die Bezirksverordnetenversammlung (BVV) gewählt. Als einzige Qualifikationsanforderung sind dabei „erforderliche Sachkunde und allgemeine Berufserfahrung“ vorgeschrieben (§ 1 Abs. 3 des Bezirksamtsmitgliedergesetzes).
Die Wahl findet zum Bezirksamt und nicht für einen bestimmten Geschäftsbereich im Bezirksamt statt, da die Geschäftsverteilung durch das Bezirksamt selbst vorgenommen wird.

Der durch die Gebietsreform gestiegene Verantwortungsumfang erfordert Auswahlregelungen, die den bundesweiten Wettbewerb um diese Ämter verstärken und mehr Bewerber mit Managementerfahrung ins Amt bringen.

Vorschlag:
Es wird vorgeschlagen, den Wettbewerb um das Amt eines Bezirksamtsmitgliedes durch bundesweite öffentliche Ausschreibung zu steigern und durch Wahl für einen bestimmten Geschäftsbereich Kandidaten mit einer darauf bezogenen Managementqualifikation zu gewinnen.

Zeitplan:
Die erforderlichen Rechtsänderungen sollten 2001 auf den Weg gebracht werden, damit sie für die nächste Legislaturperiode maßgebend sein können.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Mit den Vorschlägen soll das Rekrutierungsverfahren an die gewachsene Bedeutung der zwölf Bezirke angepasst und eine Leistungssteigerung der Bezirksverwaltungen erreicht werden.

Vorschlag 12
Partizipation der Bürger fördern, Bürgernähe stärken

Ausgangslage:
Die zwölf Berliner Bezirke haben jeweils etwa 300.000 Einwohner. Das entspricht der Einwohnerzahl einer Großstadt. Großstädte dieser Größenordnung versuchen, durch stärkere Binnengliederung einerseits größere Bürgernähe und andererseits erweiterte Partizipationsmöglichkeiten zu schaffen. Eine stärkere Binnengliederung kann für Berlin nicht empfohlen werden, da für eine weitere Verwaltungsebene eine demokratische Legitimation fehlt. Organisatorischer Anknüpfungspunkt für größere Bürgernähe und erweiterte Partizipationsmöglichkeiten könnten die 60 Bürgerämter (je fünf für jeden Bezirk) sein. In ihren bisherigen Aufgabenstellungen sind sie dezentrierte Verwaltungseinheiten, die den Bürgern für viele bezirkliche Aufgaben einen Ansprechpartner in räumlicher Nähe zur Verfügung

stellen. Die für die Arbeit in den Bürgerämtern vorgesehene IT-Plattform könnte zugleich genutzt werden, um die für Eigenaktivitäten von Bürgern notwendigen Informationen bereit zu halten.

Vorschlag:
Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik empfiehlt - unabhängig von der Diskussion über die Erweiterung von Volksbegehren und Volksentscheiden -, das Engagement von Bürgern u. a. durch Bürgerbefragungen, Bürgerforen, Planungsbeteiligungen und Zukunftswerkstätten auf der Ebene der Bürgerämter zu unterstützen und die Bürger damit zur aktiven Gestaltung ihres örtlichen Gemeinwesens und zur Einbringung ihres Sachverstands bei der Auswahl und Konzeption von Maßnahmen anzuregen. Es sollten Strukturen, Verfahren und Angebote für eine möglichst umfassende Beteiligung der Bürger entwickelt werden. Die Bezirke sollten in einen Wettbewerb um die aktive Teilnahme der Bürger an den örtlichen öffentlichen Angelegenheiten eintreten und die Ergebnisse u. a. auch in den Bezirksbilanzen transparent machen.

Vorschlag 13
Verstärkte Transparenz durch Bezirksbilanzen

Ausgangslage:
Die Berliner Bezirke sind vom 1. Januar 2001 an in ihrer Bevölkerungszahl vergleichbar. Es gibt allerdings erhebliche Ausstattungsunterschiede. Die Ergebnisse politischer Gestaltung in den jeweiligen Bezirken lassen sich derzeit weder durch die Bürger, noch durch die Politik oder durch die Beschäftigten eines Bezirks vergleichen. Mehr Transparenz als Motor für einen verstärkten Wettbewerb unter den Bezirken in Bezug auf die Voraussetzungen und die Ergebnisse der Bezirkspolitik ist wichtig. Eine auf das Wesentliche konzentrierte Information über den Stand der Infrastruktur der selbst oder durch Dritte angebotenen Dienstleistungen, den dafür erforderlichen finanziellen Aufwand usw. ist in der Bezirksbilanz und im Vergleich der Bezirke untereinander herzustellen. Dafür müssen Daten (aus gesetzlich vorgeschriebenen Statistiken oder verwaltungsintern geführten Geschäftsstatistiken) zusammengeführt und in den Vergleich gestellt werden; die Erhebung neuer Daten ist regelmäßig nicht erforderlich. Mit einer derartigen Bilanz werden Strukturprobleme in den jeweiligen Bezirken und ebenso für die Landespolitik stärker als bisher ersichtlich.
In den Berliner Bezirken finden Kennzahlenvergleiche, Zeitreihenvergleiche, Benchmarking und das Lernen vom Besten nur in Einzelfällen statt. Mit den Bezirksbilanzen sollen die Bezirke die Voraussetzungen für das systematische Nutzen dieser leistungssteigernden Elemente erhalten.

Zeitplan:
Die Indikatoren für eine derartige Bilanz sollen im Jahre 2001 entwickelt werden. Im Jahre 2003 sollen erstmals für das Jahr 2002 die Bezirksbilanzen vorgelegt werden.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Transparenz der Ergebnisse bezirklicher Arbeit ist auf vielen Sektoren Voraussetzung für ein Engagement der Bürger, für Leistungssteigerungen in den Bezirken (jenseits von technokratisch erforderlichen, aber für Entscheidungen zu kleinteiligen Kostenrechnungsinformationen) und für politische Aktivitäten.

Vorschlag 14
Anreize für die Bezirke

Ausgangslage:
Die Berliner Bezirke erhalten nach Artikel 85 Abs. 2 der Verfassung von Berlin zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine Globalsumme im Rahmen des Haushaltsgesetzes zugewiesen. Das erwirtschaftete positive oder negative Abschlussergebnis wird auf die Globalsumme für das übernächste Jahr vorgetragen. Normativer Bemessungsmaßstab für die Zuweisung der Globalsumme ist ein gerechter Ausgleich unter den Bezirken (Artikel 85 Abs. 2 Satz 2 VvB).

Die Erhöhung disponibler Einnahmen führt spätestens im übernächsten Jahr zu einer Erhöhung der Einnahmenvorgabe im Haushalt, die zur Gesamtdeckung des Haushalts herangezogen wird. Aus

gabenüberschreitungen werden bei den zweckgebundenen Ausgaben, wie z.B. der Sozialhilfe und den Hilfen zur Erziehung, nahezu gänzlich (zu 90 Prozent) im Jahresabschluss ausgeglichen. Die Bezirke hängen am Tropf der Hauptverwaltung und haben zu wenig Vorteile, wenn das Haushaltsergebnis eigenverantwortlich verbessert wird.

Der Haushalt der Berliner Bezirke wird vom Bedarf her entwickelt. Die Aufbringung der Deckungsmittel ist nur zum kleinsten Teil von den Bezirken zu verantworten. Die Bezirke sind Kostgänger des Senats und haben derzeit keine Möglichkeit und auch keinen finanziellen Anreiz, sich auch nur teilweise aus dieser Abhängigkeit zu befreien.

Vorschlag:
Das bisherige Zumessungssystem ist um ein ergänzendes Budgetierungsmodell zu erweitern, das Anreize zu wirtschaftlichem Verwaltungshandeln in den Bezirken sicherstellt. Eigenverantwortlich erwirtschaftete Mehreinnahmen sind den Bezirken zumindest zu einem gewissen Prozentsatz zur eigenen Verwendung zur Verfügung zu stellen (vgl. dazu auch die entsprechenden Vorschläge zu den Hilfen zur Erziehung). Dabei sind wettbewerbsbedingte Unterschiede zwischen den Bezirken ausdrücklich erwünscht und nicht im Rahmen Berlinweiter Haushaltsglättungen auszugleichen.

Zeitplan:
Die erforderlichen Vorbereitungen sollten 2001 beginnen und so rechtzeitig abgeschlossen werden, dass die Umstellung in der nächsten Legislaturperiode beginnen kann.

Vorschlag 15
Ausstattung der zwölf Berliner Bezirke sachgerecht gestalten

Ausgangslage:
Aus Anlass der Bezirksgebietsreform sind die bezirklichen Personalhaushalte in den Fusionsbezirken um den Gegenwert der sogenannten Grundausstattung (Ausgaben für BVV, Bezirksamtsmitglieder, Amtsleitungen und das zugehörige Personal) vermindert worden; in den Jahren 2000 und 2001 sind diese Absetzungen realisiert worden. Die Fusion von Bezirksverwaltungen führt aber darüber hinaus zu Synergien, die durch die Verminderung um die Grundausstattungen nicht erfasst sind. Diese Synergien sollten in dieser Legislaturperiode im Einzelnen identifiziert und zur Haushaltsentlastung herangezogen werden.

Vorschlag:
Ab dem Haushaltsjahr 2002 werden die synergiebedingten Überausstattungen aus der Bezirksgebietsreform abgeschöpft.

Zeitplan:
Im Jahre 2001 sind die Eckwerte zu beschließen. Im Jahre 2002 ist mit dem Ausgleich unter den Bezirken (im Umfange von mindestens 1500 Stellen) und mit der Realisierung des haushaltsentlastenden Teils zu beginnen. Die Maßnahmen sollten im Haushalt 2004 abgeschlossen werden.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Insgesamt ist mindestens mit abzuschöpfenden Synergien im Umfange von 1500 Stellen oder 110 Mio. DM zu rechnen. Dabei ist berücksichtigt, dass durch andere Vorschläge der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik der Personalbestand und die Personalausgaben der Bezirke bereits durch Vorschläge zu anderen Themenfeldern vermindert werden.

V. Vorschläge für das Personal

1. Einführung in das Themenfeld Personal

1.1 Bedeutung der Personalausgaben für den Berliner Haushalt

(nach den Eckzahlen des Berliner Haushalts 2001)

Das Personal ist bei einem Dienstleister wie der Berliner Verwaltung –betriebswirtschaftlich gesprochen- die wichtigste Ressource. Das Personal bindet zugleich einen wesentlichen Teil der Ausgaben im Berliner Haushalt.

Bei einem Gesamtausgabenvolumen	von 39. 979 Mio. DM sind
Personalausgaben im weiteren Sinne	13. 690 Mio. DM
davon sind	
tatsächliche Personalausgaben	10. 994 Mio. DM
zuzüglich Beihilfen für (aktives Personal)	416 Mio. DM
Versorgungsausgaben (einschl. Beihilfen)	2. 006 Mio. DM
ABM	106 Mio. DM.
Außerdem sind in den	
konsumtive Sachausgaben von	15. 405 Mio. DM
Zuweisungen und Zuschüsse enthalten von	9. 061 Mio. DM
(darin wiederum enthalten Zuschüsse an Hochschulen und Universitäten	2. 218 Mio. DM;

in diesem Zuweisungen und Zuschüssen sind in erheblichem, aber nicht quantifizierten Umfange weitere Mittel für Personalausgaben enthalten.

Diesen Ausgaben stehen	
Gesamteinnahmen	39. 828 Mio. DM
davon	
Steuern	16. 663 Mio. DM
Finanzausgleich	8. 807 Mio. DM

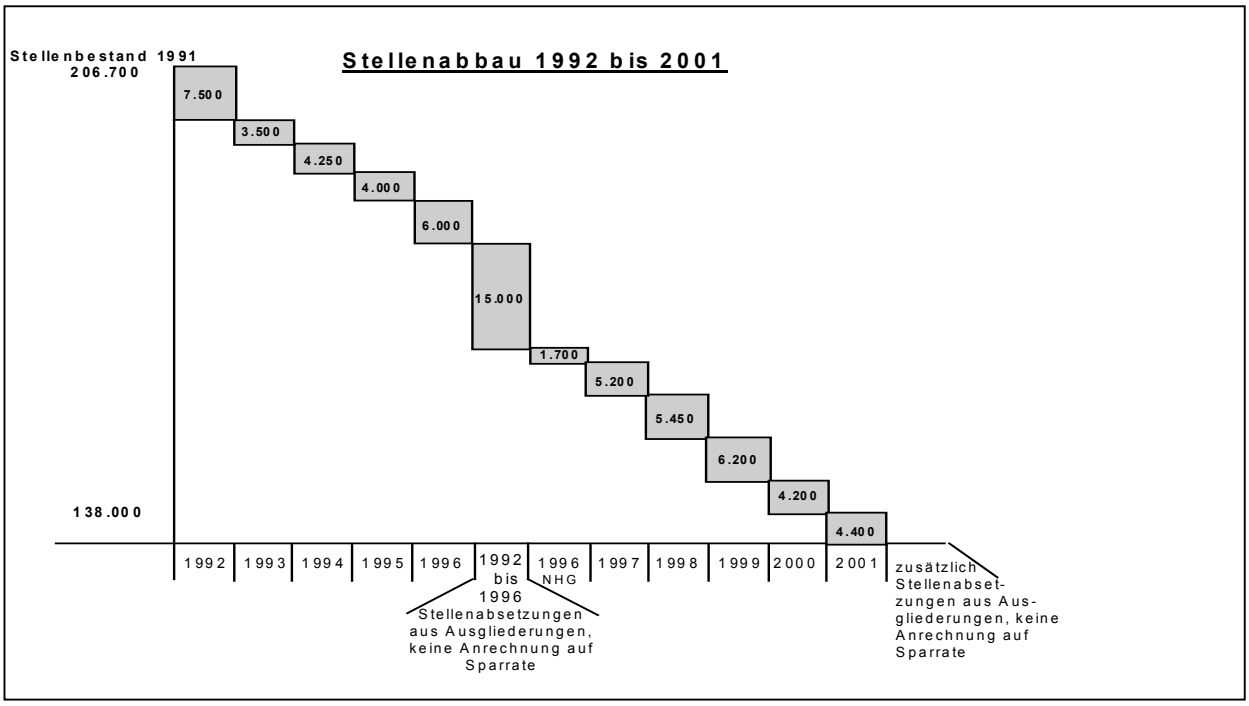
gegenüber. Die Steuereinnahmen werden gänzlich für die Personalaufwendungen im unmittelbaren Landesdienst, im mittelbaren, zuschussfinanzierten Landesdienst und dem ebenfalls bezuschussten Dritten Sektor verbraucht.

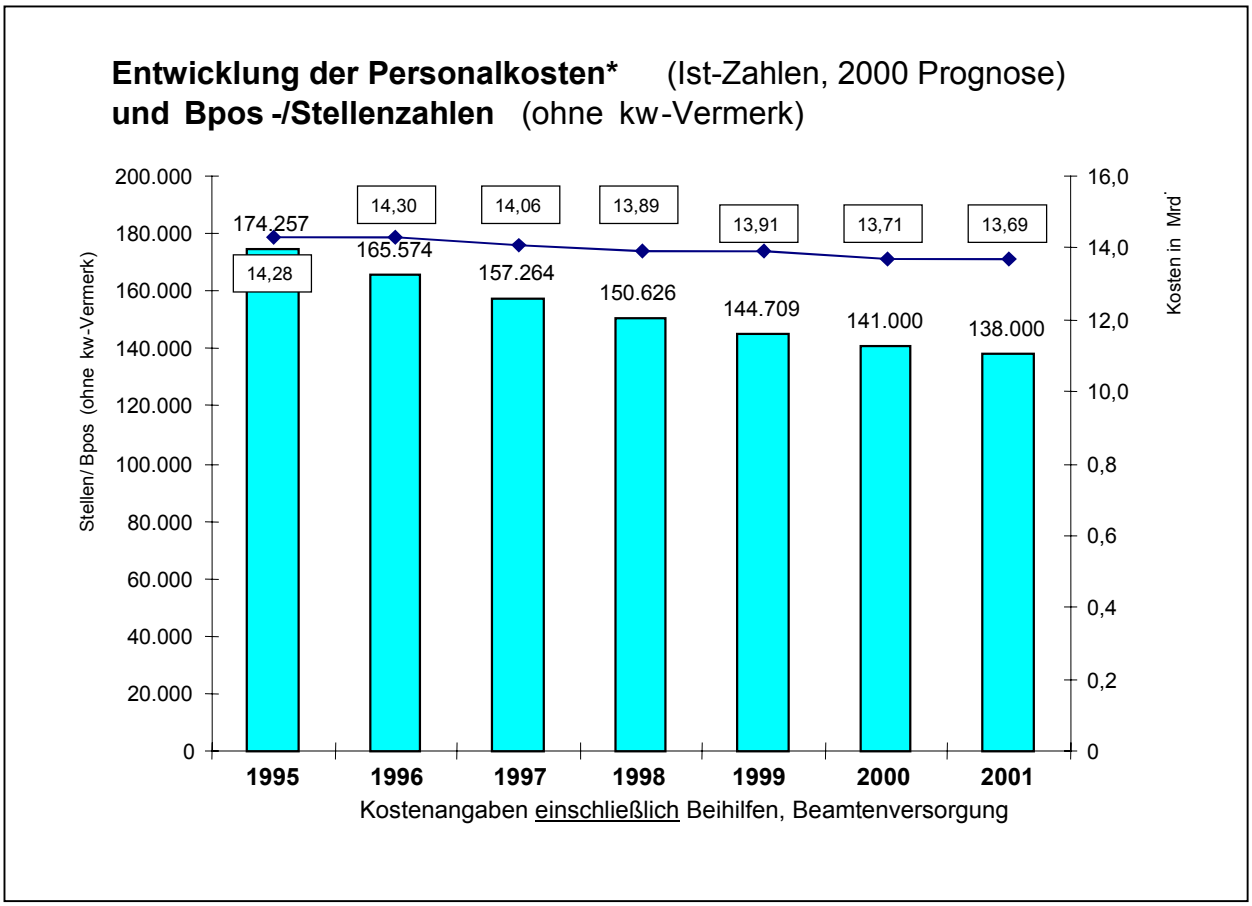
Für die finanzielle Situation Berlins ist weiterhin kennzeichnend, dass trotz erheblicher und durchaus erfolgreicher Konsolidierungsmaßnahmen des Berliner Landeshaushalts noch ein

strukturelles Finanzierungsdefizit	5. 760 Mio. DM

besteht.

1.2 Personalkosten und Stellenzahlen des unmittelbaren Landesdienstes





Wie sich aus dem Schaubild 1 ergibt, hat der unmittelbare Landesdienst bereits in erheblichem Umfange Stellen haushaltswirksam abgebaut. Etwa ein Viertel des Stellenbestandes nach der Vereinigung ist unterdessen ist heute nicht mehr vorhanden. Ohne diesen Stellenabbau würde Berlin mehr als 3 Milliarden Personalkosten zusätzlich aufwenden müssen.
Das Schaubild 2 zeigt aber, dass die Personalausgaben nicht proportional zum Stellenabbau gesunken sind. Gründe dafür sind die Anhebung der Gehälter der in den östlichen Bezirken tätigen Arbeitnehmer von 60 auf 100 v. H., bei den Beamten auf 87,5 v. H., die allgemeinen Einkommensverbesserungen (1 v. H. Einkommenserhöhung belasten den Landeshaushalt mit rd. 120 Mio. DM), die Einführung der Pflegeversicherung usw.
Der Stellenabbau ist z. T aufgabenkritisch, z. T. durch Rationalisierungsmaßnahmen (z. B. den Einsatz von PCs), z. T. durch Kapazitätsrückgänge (zurückgehende Inanspruchnahme von Kindertagesstättenplätzen im östlichen Berlin, künftig Schülerrückgang), aber in großem Umfange durch Arbeitsverdichtung realisiert worden. Für Arbeitsverdichtung ist nunmehr nach allgemeiner Einschätzung kein Raum mehr.

1.3 Strukturdaten „Personal des unmittelbaren Landesdienstes“

Ergebnisse im Überblick und Vergleich zu 1999 und 1998

	2000	Veränderung 2000 gegenüber 1999	1999	Veränderung 1999 gegenüber 1998	1998
Allgemeine Angaben					
Anzahl der Beschäftigten	152.467	-3,0%	157.253	-3,0%	162.091
- davon teilzeitbeschäftigt	25.883	-1,9%	26.382	-0,4%	26.477
- Teilzeitquote	17,0%	+0,2	16,8%	+0,5	16,3%
- Teilzeitbeschäftigte in Vollzeitäquivalenten	17.255	-1,9%	17.588	-0,4%	17.651
- Beschäftigungspotenzial in Vollzeitstellen	143.839	-3,1%	148.459	-3,1%	153.265
Beschäftigte nach Geschlecht					
Männer	60.424	-3,3%	62.462	-3,3%	64.576
Frauen	92.043	-2,9%	94.791	-2,8%	97.515
Frauenanteil	60,4%	+0,1	60,3%	+0,1	60,2%
Beschäftigte nach Statusgruppen	Anteil / absolut		Anteil / absolut		Anteil / absolut
Beamte/-innen	*49,2%* 75.007	-0,3%	*48%* 75.239	-0,3%	*46%* 75.483
Angestellte	*43,0%* 65.630	-4,8%	*44%* 68.940	-4,7%	*45%* 72.332
Arbeiter/-innen	*7,8%* 11.830	-9,5%	*8%* 13.074	-8,4%	*9%* 14.276
Beschäftigte nach Verwaltungsbereichen					
Hauptverwaltung	102.629	-2,2%	104.888	-2,4%	107.483
Bezirksverwaltungen	49.838	-4,8%	52.365	-4,1%	54.608
Bezirksämter Ost	21.455	-5,8%	22.773	-5,2%	24.023
Bezirksämter West	28.383	-4,1%	29.592	-3,2%	30.585
Beschäftigte nach Laufbahngruppen*	Anteil / absolut		Anteil / absolut		Anteil / absolut
(vgl.) einfacher Dienst, Lgr. 1-3	*5,5%* 8.448	-11,3%	*6,1%* 9.525	-9,9%	*6,5%* 10.576
(vgl.) mittlerer Dienst, Lgr. 4-9	*42,5%* 64.855	-4,7%	*43,3%* 68.075	-4,0%	*43,8%* 70.890
(vgl.) gehobener Dienst	*38,1%* 58.136	+1,2%	*37,5%* 57.439		
(vgl.) höherer Dienst	*13,5%* 20.538	-5,6%	*13,8%* 21.754		
Sonstige	*0,3%* 490	+6,5%	*0,3%* 460	+23%	*0,2%* 373
Beschäftigte in den größten Berufsgruppen					
Verwaltung	35.328	-3,5%	36.625	+2,7%	35.659
Schuldienst	35.132	-1,7%	35.750	-2,1%	36.534
Schutz- und Kriminalpolizei, Polizeiangestellte	17.994	-0,5%	18.093	-12,5%	20.685
Sozialdienst, Erziehung	20.651	-3,9%	21.479	-3,5%	22.256
- davon Erziehung	15.419	-3,9%	16.042		
- davon Sozialdienst	5.232	-3,8%	5.437		

Altersstruktur

	2000		gegen-über 1999	1999		Gegen-über 1998	1998	
Beschäftigte nach Altersgruppen	Anteil /	absolut		Anteil /	absolut		Anteil /	absolut
unter 25	*0,9%*	1.433	-0,1%	*1,0%*	1.531	+/-0,0%	*1,0%*	1.651
25 – 29	*3,8%*	5.836	-0,6%	*4,4%*	6.971	-0,8%	*5,2%*	8.463
30 – 34	*10,9%*	16.658	-1,0%	*11,9%*	18.669	-0,9%	*12,8%*	20.811
35 – 39	*16,9%*	25.723	+0,5%	*16,4%*	25.794	+0,5%	*15,9%*	25.730
40 – 44	*15,6%*	23.816	+0,2%	*15,4%*	24.170	+0,2%	*15,2%*	24.617
45 – 49	*16,4%*	25.077	-0,2%	*16,6%*	26.054	+0,1%	*16,5%*	26.753
50 – 54	*15,0%*	22.816	+1,1%	*13,9%*	21.858	+0,1%	*13,8%*	22.333
55 – 59	*14,9%*	22.662	-0,8%	*15,7%*	24.761	+0,6%	*15,1%*	24.420
60 und älter	*5,5%*	8.446	+0,8%	*4,7%*	7.445	+0,2%	*4,5%*	7.313
Durchschnittsalter der Beschäftigten	Jahre		Jahre	Jahre		Jahre	Jahre	
mit Auszubildenden, Anwärter/innen und z.A.-Beamten/-innen	43,56		+0,23	43,33		+0,33	43,00	
ohne Auszubildende, Anwärter/innen und z.A.-Beamten/-innen	44,95		+0,30	44,65		+0,33	44,32	
Frauen	44,16		+0,37	43,79		+0,44	43,35	
Männer	46,15		+0,18	45,97		+0,19	45,78	
Beschäftigte nach Statusgruppen	Jahre		Jahre	Jahre		Jahre	Jahre	
Beamte/-innen	44,08		+0,31	43,77		+0,27	43,50	
Angestellte	45,59		+0,35	45,24		+0,44	44,80	
Arbeiter/-innen	46,89		+0,27	46,62		+0,32	46,30	
Beschäftigte nach Verwaltungsbe-reichen	Jahre		Jahre	Jahre		Jahre	Jahre	
Hauptverwaltung	45,02		+0,29	44,73		+0,33	44,40	
Bezirksverwaltungen	44,79		+0,30	44,49		+0,39	44,10	
Beschäftigte nach Laufbahngrup-pen*	Jahre		Jahre	Jahre		Jahre	Jahre	
(vgl.) einfacher Dienst, Lgr. 1-3	46,76		+0,16	46,60		+0,30	46,30	
(vgl.) mittlerer Dienst, Lgr. 4-9	42,21		+0,26	41,95		+0,25	41,70	
(vgl.) gehobener Dienst	46,47		+0,27	46,20		+0,20	46,00	
(vgl.) höherer Dienst	48,47		+0,34	48,13		+0,73	47,40	
Berufsgruppen	Jahre		Jahre	Jahre		Jahre	Jahre	
Verwaltung	45,28		+0,32	44,96		+0,16	44,80	
Schuldienst	47,80		+0,51	47,29		+0,59	46,70	
Schutz- und Kriminalpolizei, Polizeian-gestellte	39,80		+0,04	39,76		-0,44	40,20	
Sozialdienst, Erziehung	42,85		+0,51	42,34		+0,64	41,70	
- davon Erziehung	41,34		+0,57	40,77				
- davon Sozialdienst	47,32		+0,37	46,95				

1.4 Vergleiche von Personalzahlen

Valide Vergleiche liegen nicht vor. Ein Vergleich mit den Flächenländern ist wegen des anderen Verwaltungsaufbaus bisher nicht gelungen. Selbst Vergleiche mit den Stadtstaaten Bremen und Hamburg müssen bereinigt werden, damit Vergleichbares verglichen wird. Z.B. werden Aufgaben außerhalb der Verwaltung oder in anderen Verwaltungen geführt (in Hamburg z. B. die Kindertagesstätten außerhalb der Verwaltung -Volumen in Berlin rd. 15. 000 Vollzeitstellen-, Ordnungsaufgaben/Bußgeldangelegenheiten außerhalb der Polizeibehörde).

1.5 Versorgung

Über die Versorgungsausgaben und ihre Entwicklung wird dem Parlament im Oktober 2000 erneut berichtet. Der Bericht vom 26. Oktober 1998 weist aber - im Gegensatz zu anderen Bundesländern- einen moderaten Anstieg der Versorgungszahlen und -ausgaben aus.

1.6 Personalmanagement

Berlin hat in seiner 1994 begonnenen Verwaltungsreform ein modernes Personalmanagement durch die beauftragten Firmen in Zusammenarbeit mit Verwaltungsmitarbeitern konzipieren und in Pilotprojekten erproben lassen und 1999 im Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz – VGG – gesetzlich geregelt. Die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, einschließlich der Befugnis zu Personalentscheidungen, ist den für ihre Arbeitsergebnisse verantwortlichen Leistungs- und Verantwortungszentren nach § 2 Abs. 2 VGG übertragen. Diese Leistungs- und Verantwortungszentren werden von Führungskräften mit Ergebnisverantwortung (§ 5 VGG) geleitet, die auf der Grundlage eines gruppenbezogenen Auswahlverfahrens für fünf Jahre bestellt werden. Diese Führungskräfte entscheiden im Rahmen der für ihre Organisationseinheit geltenden Ziel- oder Servicevereinbarungen eigenständig über die fachliche Leistungserbringung und den Einsatz der dafür zur Verfügung stehenden personellen und sächlichen Mittel (§ 5 Abs. 2 Satz 1 VGG).

Das Personalmanagement ist im § 6 VGG mit den Instrumenten
- Personalplanung und Personalentwicklung (§ 6 Abs. 1 VGG)
- Rotation (§ 6 Abs. 3 VGG)
- Anforderungsprofile (§ 6 Abs. 4 VGG)
- Auswahlverfahren, insbesondere gruppenbezogene und strukturierte Auswahlverfahren (§ 6 Abs. 5 VGG)
- Dienstliche Beurteilungen (§ 6 Abs. 6 VGG)
- Mitarbeiterbefragungen (§ 6 Abs. 7 VGG)
- Führungskräfte-Feedback (§ 6 Abs. 8 VGG)
- Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche (§ 6 Abs. 9 VGG)
- Führungskräftequalifizierung (§ 6 Abs. 10 VGG)
- Führungskräftezirkel (§ 6 Abs. 11 VGG)

geregelt.

Die Auswahl der Führungskräfte mit Ergebnisverantwortung findet derzeit statt (für die Senatsverwaltungen zum Teil bereits geschehen, in den zum 1. Januar 2001 fusionierenden Bezirken ist dieser Prozess in vollem Gange). Die Übertragung von Ressourcen auf die dezentralen Einheiten findet sehr stockend und wegen der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen häufig überhaupt nicht statt. (Angeführter Grund: Erbringung der Sparmaßnahmen und Verwaltung des Mangels erfordern eine zentrale Steuerung mit unmittelbarer zentraler Entscheidungsbefugnis.) Die einzelnen Instrumente des Personalmanagements haben zumeist das Stadium einer Pilotanwendung nicht verlassen. Sie werden in keiner Verwaltung vollständig und flächendeckend eingesetzt. Die aus einem vernetzten Einsatz der Personalmanagementinstrumente zu erwartenden Synergieeffekte sind in keiner Weise eingetreten. Insgesamt dominiert in der Berliner Verwaltung immer noch die Personalverwaltung. Der Durchbruch zu einem modernen Personalmanagement ist noch nicht gelungen.

Gründe dafür sind die Rahmenbedingungen durch grundlegende Organisationsveränderungen (Bezirksgebietsreform, Abschichtung von Aufgaben von der Hauptverwaltung auf die Bezirke, Umorganisation in den einzelnen Behörden zur Erfüllung der Sparvorgaben) aber auch Ermüdungseffekte,

nach sechsjähriger Verwaltungsreform. Eine weitere Hauptschwachstelle ist, dass die Berliner Verwaltung zwar viele fachlich orientierte und auch leistungsstarke Vorgesetzte, aber kaum managementorientierte Führungskräfte hat.

2. Vorschläge zum Themenfeld Personal

Durchlässigkeit des Berliner öffentlichen Dienstes verbessern

Vorschlag 1
Zugang zum öffentlichen Dienst neu ordnen?

Ausgangslage:
Derzeit werden in Berlin besondere Studiengänge allein für den öffentlichen Dienst an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege geführt, und zwar für den allgemeinen Verwaltungsdienst, den Steuerverwaltungsdienst, die Rechtspfleger und den Polizeivollzugsdienst. Die Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege ist Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Studiengängen, die ausschließlich auf die Verwaltung ausgerichtet sind. Die Studenten stehen im Beamtenverhältnis auf Widerruf. Ein allgemeiner Zugang zu diesen Studiengängen ist nicht gegeben.

Vorschlag:
Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik schlägt vor, die Studiengänge an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege zum Teil in das allgemeine Hochschulsystem zu integrieren, im übrigen die Studiengänge gemeinsam mit Brandenburg anzubieten.

Das Studium für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst (derzeit Fachbereich 1 der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin) soll in das allgemeine Hochschulsystem integriert werden, für die Studiengänge für den Steuerverwaltungsdienst und die Rechtspflege sowie den Polizeivollzug soll eine Kooperation mit Brandenburg gefunden werden.
Das Studium im Beamtenverhältnis auf Widerruf soll – soweit möglich – beendet werden und die Studien sollten künftig im Studentenstatus stattfinden.

Zeitplan:
2001 werden keine Anwärter für den nichttechnischen Verwaltungsdienst (allgemeine Verwaltung und Polizeiverwaltungsdienst) in das Beamtenverhältnis auf Widerruf berufen. Der Fachbereich 1 der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin wird nach Auslaufen der begonnenen Studiengänge 2004 geschlossen. Die Professoren werden an andere Fachhochschulen überführt.

Die gemeinsamen Studiengänge mit Brandenburg für den Steuerverwaltungsdienst und die Rechtspflege sowie für den Polizeivollzug sollen im Jahre 2001 organisiert werden.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Die Minderausgaben durch die Schließung des Fachbereichs 1 der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege betragen
bei den Anwärterbezügen mindestens 8,7 Mio. DM

(z. Z. hat der Fachbereich 1 ca. 550 Studenten, deren Anwärterbezüge mit dem Durchschnittssatz 23.920 bemessen werden, so dass nach dem Auslaufen der Gesamtbetrag 13,156 Mio. DM beträgt. Ist die Einführung eines 12monatigen Vorbereitungsdienstes im Anschluss an das Studium im allgemeinen Hochschulsystem erforderlich, so vermindert sich der hier angesetzte Gesamtbetrag auf zwei Drittel = 8,7 Mio. DM).
bei den Personal- und Sachkosten des Fachbereichs 1 etwa 4 Mio. DM.

Vorschlag 2
Durchlässigkeit des öffentlichen Dienstes durch Aufhebung der Stellenausweisung nach Stellen für Arbeitnehmer und Planstellen für Beamte verbessern

Ausgangslage:
Der Personalhaushalt in Berlin wird seit mehreren Jahren als Globalsummenhaushalt geführt. Die Globalsummen werden derzeit mit Stellen für planmäßige Angestellte oder Arbeiter oder Planstellen für planmäßige Beamte sowie für Beschäftigungspositionen für nichtplanmäßige Angestellte, Arbeiter oder Beamte konkretisiert. Dabei ergibt sich zwar die Möglichkeit, Arbeitnehmer auf Planstellen für Beamte abweichend zu führen, jedoch besteht keine Möglichkeit, einen Beamten auf einer Angestelltenstelle einzusetzen.

Es müssen die Grundsätze der Steuerung des Personals über Kosten und der aus § 33 Abs. 4 Grundgesetz folgende Grundsatz der Ämterhoheit des Parlaments miteinander harmonisiert werden, damit das Ziel einer Durchlässigkeit innerhalb des öffentlichen Dienstes und – besonders wichtig – zur Privatwirtschaft hin ermöglicht wird. Der bisherige Weg, in Ausnahmefällen Arbeitnehmer als sogenannte freie Bewerber in das Beamtenverhältnis zu berufen, widerspricht dem Ziel umfassender Durchlässigkeit, ist teuer und schottet den öffentlichen Dienst weiterhin bei Beamtentätigkeiten vom übrigen Arbeitsmarkt ab.

In der Koalitionsvereinbarung und im Regierungsprogramm für die 14. Legislaturperiode in Berlin ist in Gestalt der „Schrägstrich-Stellen“ (z. B. BesGr. A 9 /Vgr. Vb) ein entsprechender Auftrag enthalten.

Vorschlag:
Mittelfristig sollte der Personalhaushalt nur noch über Kosten gesteuert werden. Dazu ist es erforderlich, die im § 28 Abs. 1 des Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes für die Landesgesetzgebung vorgesehene Verpflichtung „Ein Amt darf nur zusammen mit der Einweisung in eine besetzbare Planstelle verliehen werden.“ durch eine Experimentierklausel zu öffnen oder diese Verpflichtung aufzuheben. Bis zur bundesgesetzlichen Änderung macht die Expertenkommission Vorschläge für die Übergangszeit.
Konsequenz einer Kostensteuerung des Personalhaushalts ist die Zusammenführung der Zuständigkeit für die Sach- und Personalausgaben in der Senatsverwaltung für Finanzen.

Die Voraussetzung für eine wirtschaftliche Kompatibilität der verschiedenen Statusgruppen kann erreicht werden, in dem versicherungsmathematische Berechnungen zu Vollkosten (i. S. von Lohnnebenkosten) angestellt und auch angesetzt werden.

Vorschlag 1 für die Übergangszeit:
In das nächste Haushaltsgesetz wird eine Vorschrift aufgenommen, nach der Stellen für Angestellte in Planstellen für Beamte umgewandelt werden dürfen, wenn sie mit vorhandenen Beamten besetzt werden sollen (also keine erstmalige Berufung in das Beamtenverhältnis, aber gegebenenfalls Beförderung möglich).

Vorschlag 2 für die Übergangszeit:
Das Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes schreibt vor, dass „ein Amt darf nur zusammen mit der Einweisung in eine besetzbare Planstelle verliehen werden“. § 49 LHO Berlin enthält die entsprechende landesgesetzliche Vorschrift. Ziel einer landesgesetzlichen Konkretisierung sollte es sein, dass der Gesetzgeber zur Wahrung seiner Ämterhoheit die Gesamtzahl der Beamtenstellen in den einzelnen Laufbahngruppen (und nach Bedarf noch weiter detailliert) vorgibt, jedoch nicht die einzelne Planstelle durch den Haushaltsgesetzgeber ausgebracht wird. In diesem haushaltsgesetzlichen Rahmen können Beamten-Planstellen von der Exekutive ausgebracht werden und sind Grundlage für die Verleihung von Ämtern. Damit bestünde auch für den Einsatz von Beamten Flexibilität.

Zeitplan:
Der Senat sollte im Jahre 2001 bei Bund und Ländern die Voraussetzung für eine erfolgreiche Bundesratsinitiative für eine Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes schaffen.
Die in den Vorschlägen 1 oder 2 für die Übergangszeit vorgesehenen landesrechtlichen Änderungen

sollten im Jahre 2001 beim Abgeordnetenhaus eingebracht werden.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Die Steuerung über Personalausgaben ohne verpflichtende Konkretisierung durch Stellen für Arbeitnehmer, Planstellen für Beamte und Beschäftigungspositionen für nichtplanmäßige Dienstkräfte entlastet die Personalwirtschaft um alle Arbeiten, die allein der Verteilung der Personalausgaben auf die unterschiedlichen Stellen/Beschäftigungspositionen und ihrer Bewirtschaftung, d. h. die Anpassung der Plangrößen an den tatsächlichen Bedarf, dienen. Diese Arbeiten werden auf ein Vollzeitäquivalent im Personalsbereich geschätzt; damit ergibt sich ein Volumen für Ausgabenminderungen von mindestens 3 Mio. DM.

Wettbewerb fördern

Vorschlag 3
Besoldungsstruktur neu ordnen

Ausgangslage:
Die besoldungs- und tarifrechtlichen Möglichkeiten sind in Berlin regelmäßig voll ausgeschöpft. Eine Ausnahme bildet die Bezahlung der Berliner Spitzenbeamten und vergleichbarer Angestellter. Die Besoldung der Berliner Spitzenbeamten bleibt hinter der der anderen Länder (einschließlich der neuen Bundesländer) zurück. Lediglich Bremen und das Saarland haben ein vergleichbar niedriges Bezahlungsniveau. Dies hat Auswirkungen auf die Rekrutierung und den Erhalt von Leistungsträgern, insbesondere bei der nunmehr verschärften Konkurrenz in Berlin.

Bisher enthält die Besoldung der Spitzenbeamten keine wettbewerbsbezogenen Gestaltungsmöglichkeiten.

Vorschlag:
Das Besoldungsniveau der Berliner Spitzenbeamten (und vergleichbarer Angestellter) in den Leitungsaufgaben des Art. 67 der Verfassung von Berlin (Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Aufsicht) und von Bezirksamtsmitgliedern als Wahlbeamte in Selbstverwaltungsangelegenheiten wird an das der anderen Länder herangeführt. Die Bezahlung der Beamten und Angestellten mit Durchführungsaufgaben werden nach einer organisatorischen Neuordnung im Sinne der unterbreiteten Vorschläge der Expertenkommission an die Einkommenssituation von Spitzenkräften im entsprechenden Wettbewerbsbereich neu geordnet.

Für die Spitzenkräfte in Leitungsaufgaben soll die höchste Bewertung der Bewertung eine Funktionsebene unter der des Bundes entsprechen und mit einer Bandbreite versehen sein, die im Wettbewerb oder ergebnisbezogen auszufüllen ist.

Das führt zu einer Bandbreite mit folgenden Höchstbewertungen:
Staatssekretäre bis Besoldungsgruppe B 9
Abteilungsleiter bis Besoldungsgruppe B 6
Bezirksbürgermeister bis Besoldungsgruppe B 8
Stellv. Bezirksbürgermeister bis Besoldungsgruppe B 7
Stadträte bis Besoldungsgruppe B 6.
Die Bandbreite kann für die Gewinnung, das Verbleiben und für herausragende Ergebnisse eingesetzt werden. Bei Staatssekretären und kommunalen Wahlbeamten schlägt die Expertenkommission vor, dass die Fortsetzung des Amtes in einer neuen Legislaturperiode bzw. die Wiederwahl Grund für die Inanspruchnahme der Bandbreite ist.
Eine Neuordnung der Besoldung der Berliner Spitzenbeamten wird seit den 70er Jahren diskutiert und ist überfällig. Nach den über 20jährigen Berliner Erfahrungen gibt es keinen Zeitpunkt, zu dem

eine derartige Reform „in die Landschaft passt“. Deshalb ist der beste Zeitpunkt für eine Reform jetzt. Das Problem erneut zu vertagen, bedeutet sehenden Auges einen schleichenden Qualitätsverlust des Berliner Landesdienstes in Kauf zu nehmen.

Zeitplan:
Der Vorschlag soll 2002 wirksam werden.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Der Vorschlag enthält langfristig Mehrausgaben, die erst bei einer Inanspruchnahme der Möglichkeiten des vorgeschlagenen neue Besoldungsniveaus ausgabenwirksam werden. Bei voller Ausschöpfung der Höchstgrenzen können die Mehrausgaben bis zu 2,2 Mio. DM betragen; die Mehrausgaben werden durch die Leistungssteigerung bzw. den Erhalt der Leistungsfähigkeit der Berliner Landesverwaltung überkompensiert.

Vorschlag 4
Neuordnung der Fortbildung für den öffentlichen Dienst in Berlin

Ausgangslage:
Fortbildung im öffentlichen Dienst in Berlin wird durch eigene Fortbildungseinrichtungen (Verwaltungsakademie Berlin, Akademie für Gesundheits- und Sozialberufe, sozialpädagogische Fortbildungsstätten usw.), zum Teil durch Einkauf von Dienstleistungen durch die entsprechenden Fortbildungseinrichtungen, im übrigen durch die Inanspruchnahme anderer (privater) Träger geleistet. Fortbildungseinrichtungen sind mit eigenen Ressourcen ausgestattet. Sie bieten nach Bedarfsabfragen Qualifizierungsmaßnahmen an. Der Zugang der Qualifizierungsmaßnahmen wird durch Bewilligung oder Ablehnung von Teilnahmen geregelt. Die Fortbildungseinrichtungen haben regelmäßig für bestimmte Berufsgruppen oder Verwaltungszweige ein Bereichsmonopol; sie stehen also regelmäßig nicht in Konkurrenz zueinander. Es hat eine Reihe von Nachteilen im Kostenbewusstsein der Einrichtungen, in der Qualität, in der Nachfrage (zugelassene, aber nicht in Anspruch genommene Fortbildungen) usw.

Vorschlag:
Die Fortbildungseinrichtungen sollen spätestens vom Jahre 2002 an nur noch kostendeckend solche Veranstaltungen anbieten, für die die Dienststellen die Kosten tragen. Dazu müssen die bisher bei den Fortbildungseinrichtungen etatisierten Mittel auf die bisherigen Nachfrager budgetiert werden. Für einen Übergangszeitraum (z. B. drei Jahre) soll – jährlich sinkend – ein Anschlusszwang und gegebenenfalls eine Zweckbindung der abgeschichteten Mittel bestehen. Mit der Verteilung der Qualifizierungsmittel wird die dezentrale Ressourcenverantwortung gestärkt.
Anmerkung: Dieser Vorschlag erfasst zur Zeit nicht die Polizeischule; ein Beschluss dazu wird bei den Vorschlägen zur Polizeibehörde gefasst.

Zeitplan:
Der Vorschlag soll 2002 wirksam werden.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Der Vorschlag dient der Effizienzsteigerung der dienstlichen Fortbildung, nicht einer Minderung von Ausgaben.

Vorschlag 5
Dienstliche Beurteilungen wettbewerbsorientiert gestalten

Ausgangslage:
Das Beurteilungswesen in der Berliner Verwaltung ist veraltet. Mit dem im Entwurf vorliegenden neuen Beurteilungsverfahren soll die Erfüllung der im Anforderungsprofil für den ausgeübten Dienstposten beschriebenen Anforderungen durch den Stelleninhaber beurteilt werden. Ziel dieser derzeitigen dienstlichen Beurteilung ist es, eine Grundlage für Maßnahmen der Personalentwicklung (Ausgleich erkannter Mängel, Ausbau von Stärken usw.), nicht jedoch eine Rangreihe vergleichbarer Mitarbeiter zu erhalten.

Vorschlag:
Die Expertenkommission hält es für unerlässlich, dass in der Berliner Verwaltung mit einem System dienstlicher Beurteilungen gearbeitet wird, das für die um Leistungsanreize und Beförderungen konkurrierenden Beschäftigten ihren Standort in der Konkurrenz bestimmt. Ein rankingorientiertes System dienstlicher Beurteilungen schafft Transparenz und ist Grundlage für eine Bewilligung von Leistungsanreizen.

Zeitplan:
Die Arbeiten müssen unverzüglich aufgenommen werden. Ein neues Beurteilungswesen sollte spätestens Anfang 2002 in Kraft treten. Der Senat sollte prüfen, ob die Vorschriften über ein neues Beurteilungsverfahren als Rechtsverordnung erlassen werden sollten.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Ein dem Wettbewerb verpflichtetes Beurteilungssystem ist Voraussetzung für Leistungssteigerungen in der öffentlichen Verwaltung Berlins; unmittelbare Ausgabenminderungen treten nicht ein.

Führung

Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik konzentriert ihre Vorschläge auf die Führungskräfte. Die Führungskräfte sind für die Verwaltungskultur und das Betriebsklima prägend. Sollen innerhalb überschaubarer Zeit innerhalb des Personalbereichs neue Akzente gesetzt werden, so muss ein Schwerpunkt auf die Änderung des Führungsverhaltens gelegt werden. Änderungen im Führungsverhalten sind durch zeitliche Befristung, aber in erster Linie durch unmittelbare Beteiligung am wirtschaftlichen Erfolg der verantwortenden Organisationseinheit erreichbar. Mit einer Verbesserung in der Führungstätigkeit ergeben sich sogleich auch Verbesserungen für die Mitarbeiter. Für diese Verbesserung stehen bereits moderne Möglichkeiten zur Verfügung, nämlich die im Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz vorgesehene Instrumente des Personalmanagements. Bisher werden sie aber nur vereinzelt und regelmäßig auch nicht vernetzt genutzt. Bei der Isolierung einzelner Instrumente des Personalmanagements gehen aber die durch eine gesamtheitliche Anwendung erst eintretenden Synergien verloren. Es liegt in der Hand der Führungskräfte, die entsprechenden Instrumente in ihrer Gesamtheit anzuwenden und aus den Ergebnissen Konsequenzen zu ziehen. Deshalb schlägt die Kommission vor, die begrenzten Ressourcen hier zu konzentrieren. Damit sind am ehesten kurzfristig Erfolge zu erwarten.

Vorschlag 6
Vorgesetzte zu Führungskräften entwickeln

Ausgangslage:
In der bisherigen Verwaltungspraxis fehlt es an der planmäßigen Entwicklung von Führungskräften. Führungskräfte unterscheiden sich von Vorgesetzten durch ihre Ausrichtung auf den Managementprozess, insbesondere durch ihre Organisations-, Informations-, Finanz- und Personalverantwortung. Bisher dominiert das Leitbild des Vorgesetzten als beste Fachkraft. Das Berliner Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz postuliert die dezentrale Ressourcenverantwortung. Die dezentrale Ressourcenverantwortung wird nach den der Kommission vorliegenden Informationen trotz der Schlüs

selfunktion für die Modernisierung noch keineswegs praktiziert. Dies liegt zum einen daran, dass die Verwaltungsleitungen einer Verteilung der Ressourcenverantwortung skeptisch gegenüberstehen, dass die für die Ressourcen bisher Verantwortlichen die Verteilung der Ressourcenverantwortung unter Hinweis auf die politische Gesamtverantwortung der Senatsmitglieder und wegen der Schwächung ihrer Verantwortlichkeiten eher behindern denn fördern, und die Dienstkräfte, die nunmehr die Ressourcenverantwortung ausüben sollen, darauf weder durch Ausbildung, Fortbildung noch durch berufliche Tätigkeit vorbereitet sind.

Vorschlag:
Die Kommission sieht in der planmäßigen Entwicklung von Vorgesetzten zu Führungskräften einen entscheidenden Ansatz für die Modernisierung des öffentlichen Dienstes in Berlin: Nach der Erstbesetzung der Leitungen von Leistungs- und Verantwortungszentren und der Serviceeinheiten, die in Kürze abgeschlossen sein wird, muss eine planmäßige Personalentwicklung stattfinden, damit die dezentrale Ressourcenzuständigkeit und –verantwortung auch tatsächlich wahrgenommen wird. Entscheidend dafür sind nicht in erster Linie Qualifizierungsveranstaltungen, sondern vielmehr eine Führungskräfteunterstützung (coaching) in der neuen Aufgabenstellung und materielle Leistungsanreize.

Mittelfristig ist anzustreben, dass durch einen regelmäßigen Austausch mit der Privatwirtschaft (einschließlich einer mehrmonatigen Tätigkeit), zumindest der Führungskräftenachwuchs aus seiner Verengung durch die öffentliche Verwaltung herausgeführt wird.

Zeitplan:
Für die bereits bestellten Führungskräfte mit Ergebnisverantwortung ist bis zum 31. Januar 2001 der individuelle Maßnahmenplan für die Personalentwicklung aufzustellen, für die noch zu bestellenden innerhalb von zwei Monaten nach der Bestellung.
Die Führungskräfteunterstützung soll unmittelbar nach Aufstellung des Maßnahmenplans beginnen.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Zeitnah treten Mehrkosten auf, die aus den Haushaltsansätzen für die Verwaltungsreform zu bestreiten sein werden. Mittelfristig ist mit erheblichen Effizienzgewinnen zu rechnen.

Vorschlag 7
Erfolgsabhängige Bezahlung

Ausgangslage:
Die bisherige Bezahlung im öffentlichen Dienst ist nicht erfolgsabhängig. Für Beamte gibt es zwar eine Regelung über Leistungszulagen und Leistungsprämien. Die dort vorgesehenen Quotierungen hinsichtlich Anzahl und Höhe bilden aber nur einen gänzlich unzureichenden Rahmen für Leistungsanreize.

Wirtschaftliches Handeln kann nicht verordnet werden. Wirtschaftlichkeit muss erlebt werden. In unserer Gesellschaft drückt sich Erfolg in einer entsprechenden persönlichen Einkommensverbesserung aus. Für ein Umsteuern in der öffentlichen Verwaltung und für die Steigerung der Attraktivität von Führungspositionen für Außenstehende ist eine erfolgsabhängige Bezahlung eine wesentliche Voraussetzung. Zeitliche Befristung und Funktionsübertragungen, das Beamtenverhältnis auf Probe und das Beamtenverhältnis auf Zeit für Führungskräfte sind ebenso wenig wie die Leistungszulagen und Leistungsprämien ein hinreichender Leistungsanreiz.

Vorschlag:
Bundesgesetzlich sollte deshalb die Möglichkeit eröffnet werden, auch im Beamtenverhältnis bei Dienstherrn, die ihre Verwaltung mit Leistungs-/Zielvereinbarungen steuern, beim Erreichen und Überschreiten der in den Zielvereinbarungen vorgegebenen Ergebnisse, Leistungsprämien in nennenswerten Umfange (möglichst anteilmäßig von der erzielten Ergebnisverbesserung) zu zahlen. Dies gilt insbesondere für Führungskräfte, sollte aber möglichst auch auf die übrigen Mitarbeiter erstreckt werden.

Umsetzungsvorschlag 7.1:
Bei dem von der Bundesregierung geplanten Gesetz zur Modernisierung der Besoldungsstruktur (Besoldungsstrukturgesetz – BesStruktG) sollte eine Experimentierklausel/Öffnungsregelung für Leistungsprämien angestrebt werden, die folgenden Wortlaut haben könnte:

Es wird folgender § 42 b in das Bundesbesoldungsgesetz eingefügt:

> „§ 42 b Erfolgsprämien in Bereichen mit Zielvereinbarungen
>
> Unbeschadet des § 42 a (Ermächtigung zu limitierten Leistungsprämien und Leistungszulagen) dürfen Erfolgsprämien bewilligt werden, wenn bei einem Dienstherrn in Leistungs-/Zielvereinbarungen abhängig von konkreten wirtschaftlichen Erfolgen, Erfolgsprämien zugesagt sind. Die Erfolgsprämie soll in einem Anteilssatz des messbaren wirtschaftlichen Erfolges festgelegt werden."

Umsetzungsvorschlag 7.2:
Für Angestellte in Führungstätigkeit wird eine dem Vorschlag 5.1 entsprechende Regelung arbeitsvertraglich vereinbart:

> „Erfolgsprämien bestimmen sich nach den Verabredungen in der jährlichen Zielvereinbarung".

Umsetzungsvorschlag 7.3 (Übergangsregelung):
Bis zu einer beamtenrechtlichen Öffnung sollte Beamten der Wechsel ins Angestelltenverhältnis während der Führungstätigkeit (beim Ruhen des bisherigen Beamtenverhältnisses – landesgesetzliche Ruhensregelung erforderlich – oder eine Beurlaubung aus dem bisherigen Beamtenverhältnis) ermöglicht werden. In dem dann begründeten Angestelltenverhältnis könnte arbeitsvertraglich die Erfolgsprämie entsprechend Umsetzungsvorschlag 5.2 vereinbart werden.

Zeitplan:
Der Senat ist aufgefordert, Bund und Länder unverzüglich über die Vorschläge zu unterrichten und im Bundesrat entsprechende Anträge aus Anlass von Gesetzgebungsvorhaben auf dem Gebiete des Besoldungsrechts einzubringen.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Es werden Ausgabenminderungen und Leistungssteigerungen erwartet, die derzeit nicht quantifiziert werden können.

Flexibilisierung des Dienstrechts

Vorschlag 8
Größere landesrechtliche Flexibilität bei den beamtenrechtlichen Vorschriften anstreben

Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik empfiehlt dem Senat von Berlin, Gesetzesvorhaben des Bundes zu unterstützen, mit denen den Ländern größere Regelungsspielräume im Beamtenrecht eingeräumt werden.

Beispielsweise könnten – durch landesrechtliche Regelungen – den landesrechtlichen Bedürfnissen entsprechend geregelt werden

- die Zuordnung der Eingangsämter der Laufbahnen zu den Besoldungsgruppen (Spreizung über mehrere Besoldungsgruppen) unter Wahrung des Besoldungsvolumens
- Abschaffung der bundesgesetzlichen Vorgaben für Obergrenzen bei den Beförderungsämtern
- Erfolgsabhängige Bezahlungsbestandteile
- Sonderzuwendung und Urlaubsgeld (Öffnungsklausel für abweichende Regelungen unter Wahrung des Besoldungsvolumens)

- Höhe der Besoldung und der Anpassung der Besoldung an die wirtschaftliche Entwicklung (Öffnungsklausel für abweichende Regelungen)
- die Ausweisung von Jahresgehältern an Stelle von Monatsgehältern mit verschieden weiteren Bezahlungselementen.

Zeitplan:
Einbringung in ein Gesetzgebungsvorhaben innerhalb der nächsten sechs Monate.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Mit den Vorschlägen soll das geltende Dienstrecht flexibler werden und es soll den Anforderungen besser gerecht werden. Ziel sind Effizienzgewinne, keine allgemeine Absenkung des Besoldungsniveaus.

Vorschlag 9
Tarifverträge für den öffentlichen Dienst modernisieren

Das Land Berlin sollte in den Arbeitgeberverbänden darauf hinwirken, dass

– die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes entfeinert werden,
– die Tarifverträge künftig anstelle einer bundesweit geltenden Vollregelung Rahmenregelung enthalten, die vor Ort insbesondere durch Einzelverabredungen ausgefüllt werden,
– die Tarifverträge anstelle starrer Tatbestands-Anspruchs-Regelungen mehr Regelungen enthalten, die im Verhandlungswege zwischen Arbeitgeber und Arbeitsnehmer vor Ort (ggfs. unter Beteiligung der Personalvertretung) ausgefüllt werden (z. B. im Bereich der Arbeitszeitflexibilisierung) –Verhandlungslösungen an Stelle von starren Anspruchslösungen-.

Zeitplan:
Einbringung in die Arbeitgeberverbände innerhalb der nächsten sechs Monate.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Mit den Vorschlägen soll das geltende Dienstrecht flexibler werden und es soll den Anforderungen besser gerecht werden. Ziel sind Effizienzgewinne, keine Absenkung des Bezahlungsniveaus oder von Arbeitsbedingungen.

Vorschlag 10
Arbeitszeiten im Ländervergleich vereinheitlichen

Ausgangslage:
Die Arbeitszeit der Arbeitnehmer ist in bundeseinheitlichen Tarifverträgen geregelt und beträgt im Tarifrechtskreis West 38,5 Stunden in der Woche, im Tarifrechtkreis Ost 40 Stunden. Die Arbeitszeit für die Landesbeamten wird durch die Länder bestimmt. Sie beträgt in 11 der 16 Länder 40 Stunden in der Woche. Vergleicht man nur die Länder im Rechtskreis West, so beträgt in 6 von 10 Ländern die Arbeitszeit 40 Stunden.

Vorschlag:
Die wöchentliche Arbeitszeit der Beamten sollte auf 40 Stunden vereinheitlicht werden.

Zeitplan:
Die Änderung der Arbeitszeitverordnung mit einer einheitlichen Arbeitszeit von wöchentlich 40 Stunden soll spätestens am 1. März 2002 in Kraft treten.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Es ergeben sich Ausgabenminderungen von jährlich 34,5 Mio. DM.

Personalmanagement

Vorschlag 11
Personalverantwortung wirksam dezentralisieren

Vorschlag:
Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik hält die dezentrale Personalverantwortung für einen wesentlichen Schlüssel zur Modernisierung öffentlicher Verwaltung. Das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz enthält dazu die erforderlichen Rechtsgrundlagen. Tatsächlich sind wesentliche Teile der Personalzuständigkeiten noch zentralisiert. Die Expertenkommission hält eine zügige Umsetzung des Gesetzesauftrages für zwingend. Zugleich muss gesichert werden, dass durch dezentrale Personalverantwortung keine Niveauabsenkung eintritt. Begleitend dazu wird eine Abstimmung des Personalvertretungsrechts auf diese Dezentralisierung vorgeschlagen (vgl. Vorschlag 13).

Zeitplan:
Realisierung der gesetzlichen Vorgaben bis zum 31. März 2002.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Ziel sind Effizienzgewinne. Eine weitere Absenkung der Personalkosten über die bereits für 2001 gemachten Vorgaben hinaus ist nicht zu erwarten.

Vorschlag 12
Konzentration der Instrumente des Personalmanagements auf strategische Funktionen

Die von Berlin angestrebte umfassende und flächendeckende Einführung der im Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz geregelten Instrumente eines modernen Personalmanagements ist nicht gelungen. Es ist nunmehr eine Konzentration auf diejenigen Instrumente geboten, die eine strategische Bedeutung innerhalb eines modernen Personalmanagements haben. Zu diesen Instrumenten von strategischer Bedeutung rechnen:

- das Anforderungsprofil als Basis der meisten anderen Instrumente
- ein modernes Auswahlverfahren, wobei besonderer Wert auf ein anspruchsvolles Auswahlverfahren für die Führungskräfte mit Ergebnisverantwortung gelegt werden muss
- eine moderne dienstliche Beurteilung
- das Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräch
- die Führungskräftequalifizierung, um durch diese Personalentwicklungsmaßnahmen managementorientierte Führungskräfte zu erhalten.

Das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz sollte entfeinert werden und es sollten so viele Spielräume eröffnet werden, damit den bereichsspezifischen Gegebenheiten Raum gelassen werden kann.

Zeitplan:
Einbringung eines Gesetzentwurfes in das Abgeordnetenhaus von Berlin im Jahre 2001.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Der Vorschlag dient der Leistungssteigerung des Personalmanagements.

Personalvertretungsrecht/Landesgleichstellungsgesetz

Vorbemerkung

Auf die Umfrage der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik haben mehrere Behörden auf eine überfällige Anpassung des Berliner Personalvertretungsgesetzes (PersVG) an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes hingewiesen. Die Behörden versprechen sich davon eine Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit in Organisations- und Personalfragen sowie bei der Einführung und dem Betrieb technischer Einrichtungen, insbesondere von Informationstechnik.

Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik unterbreitet dazu keine Vorschläge, weil es laufende Aufgabe der Politik ist, Änderungen im Landesrecht vorzunehmen, wenn sie durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes geboten sein sollten.

Vorschlag 13
Personalvertretungsrecht: Organisation der Personalvertretung auf die neue Organisation in den Behörden abstimmen

Ausgangslage:
Mit der Neuorganisation der Berliner Verwaltung durch das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz ist die Verantwortung für das Personal und die Finanzen dezentralisiert worden. Das Personalvertretungsrecht ist unverändert geblieben; seine Organisation ist an der bisherigen zentralisierten Entscheidungsbefugnis in Personalfragen ausgerichtet.

Dienststellen im Sinne des Personalvertretungsgesetzes sind nach einer besonderen Aufzählung in der Anlage zum Gesetz Behörden, mehrere Behörden in ihrer Gesamtheit, nur bei sehr großen Behörden einzelne Teile davon (§ 5 und der Anlage zu § 5 Abs. 1 PersVG). Für die Dienststelle handelt ihr Leiter, d. h. Behördenleiter oder ein Senatsmitglied für die seinem Geschäftsbereich angehörenden Behörden, nicht jedoch der Leiter des einzelnen Leistungs- und Verantwortungszentrums innerhalb einer Behörde. Die wesentlichen Personalvorgänge sind mitbestimmungspflichtig. Die Zentralisierung der Vertretungsmacht gegenüber dem Personalrat widerspricht der Dezentralisierung der Personalverantwortung durch das VGG. Dies ist ein Hauptgrund, warum die Dezentralisierung personalrechtlicher Entscheidungsbefugnisse nicht voran kommen. Personalentscheidungen, die in die Zuständigkeit der LuV-Leitung fallen, müssen von hier auch gegenüber dem Personalrat und im Streitfalle im Einigungsverfahren und vor Gericht vertreten werden dürfen.

Vorschlag:
Änderung des Personalvertretungsgesetzes mit einer neuen Abgrenzung zwischen zentral und den dezentral wahrzunehmenden Aufgaben aus der Arbeitgeber-/Dienstherrenfunktion in der Dienststelle.

Zeitplan:
Einbringung eines Gesetzentwurfes in das Abgeordnetenhaus von Berlin im Jahre 2001.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Der Vorschlag dient der Leistungssteigerung des Personalmanagements.

Vorschlag 14
Personalvertretungsrecht: Vorläufige Regelung in Mitbestimmungsangelegenheiten

Ausgangslage:
In Mitbestimmungsangelegenheiten darf die Dienststelle nach dem Berliner Personalvertretungsgesetz vor Zustimmung der Personalvertretung (oder der Ersetzung der Zustimmung durch die Einigungsstelle) die von ihr als geboten erachtete Maßnahme nicht realisieren. Die Zeit des Mitbestimmungsverfahrens geht also zu Lasten der Dienststelle (und damit der beabsichtigten Maßnahme sowie ggf. des dadurch begünstigten Beschäftigten). Für die Personalvertretung besteht kein struk

turell angelegtes Interesse an einem schnellen Konfliktausgleich oder einer Verständigung, da sich während des Einigungsverfahrens praktisch die Personalvertretung durchgesetzt hat.

Die 2-Monats-Frist, in der das Einigungsverfahren abgeschlossen sein soll, hat praktisch keine Auswirkungen und ändert im übrigen auch nichts an dem Strukturmangel.

Vorschlag:
In Mitbestimmungsangelegenheiten darf die Dienststelle 3 Monate nach Beginn des Mitbestimmungsverfahrens vorläufige Maßnahmen treffen; im Ergebnis wird damit die Zustimmung der Personalvertretung bis zu einer Entscheidung der Einigungsstelle ersetzt. Unterliegt die Dienststelle vor der Einigungsstelle und ist die dienstrechtliche Maßnahme, zu der die Zustimmung im vorläufigen Verfahren erteilt ist, aus dienstrechtlichen Gründen nicht mehr rückgängig zu machen (z. B. bei Ernennungen), so hat die Dienststelle einen Ausgleich zu erbringen. Er kann bspw. darin bestehen, dass die Dienststelle einen nennenswerten Betrag zur Verwendung für soziale Angelegenheiten in der Dienststelle einbringen muss.

Zeitplan:
Einbringung eines Gesetzentwurfes in das Abgeordnetenhaus von Berlin im Jahre 2001.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Der Vorschlag dient der Leistungssteigerung der öffentlichen Verwaltung und unter Wahrung des Mitbestimmungsrechtes der Personalvertretung einer fairen Balance während der Zeit eines Mitbestimmungsverfahrens.

Vorschlag 15
Personalvertretungsrecht: Einführung und Anwendung (informations-)technischer Einrichtungen effektiver gestalten

Ausgangslage:
In der öffentlichen Verwaltung – bisher ohne erlebten Wettbewerbsdruck – und mit dem Konsensprinzip im Einigungsverfahren führt die Mitbestimmung bei der Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen nach Auffassung der Dienststellen zu einer personalvertretungsrechtlichen Verhinderung von in der Sache gebotenen Leistungsmessungen und es werden technische Erleichterungen nicht genutzt. Zum Beispiel werden ISDN-Anschlüsse nicht zur Abrechnung privater Telefongespräche verwendet, der Einsatz der Informationstechnik zur Aufzeichnung und Fortschreibung von Arbeitszeiten findet nicht statt (lediglich manuelle Aufschreibungen auch bei flexibilisierter Arbeitszeit). Die Zeiterfassung für die Kosten- und Leistungsrechnung ist anonymisiert und es werden keine konkreten Zeiten, sondern Zeitanteile in von Hundertsätzen erfasst usw. In den Mitbestimmungsverfahren wird Leistungskontrolle von den Personalvertretungen mit einem unzulässigen Eingriff in Persönlichkeitsrechte gleichgesetzt. Zum Erreichen einer Zustimmung der Personalvertretung werden Kompromisse eingegangen, mit der auch zulässige und sachlich gebotene Funktionalitäten technischer Einrichtungen nicht oder nur unzureichend eingeführt werden, um ein Gesamtprojekt nicht weiter zu verzögern.

Diese Vorschriften und die darauf gegründete Praxis erfüllen den Tatbestand, den das Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 24. Mai 1995 wie folgt umschrieben hat:
„Der Gesetzgeber darf die verantwortlichen Amtsträger nicht in die Lage bringen, in der sie jene Maßnahmen, die für die zeitgerechte Herstellung der Bedingungen einer ordnungsgemäßen Erfüllung des Amtsauftrages notwendig sind, nur um den Preis von Zugeständnissen durchsetzen können, die sie nicht oder nur mit Einschränkungen für sachgerecht halten und in die sie sonst nicht einzuwilligen bereit wären."

Diese Vorschriften des Berliner Personalvertretungsgesetzes gehören in den unmittelbaren Arbeitszusammenhang der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik, weil sie Auswirkungen auf
– Wettbewerb
– Leistungsmessung und Anreizsysteme
– Einführung neuer Arbeitsmethoden

– Ausgliederungen
haben.

Es handelt sich dabei um die Mitbestimmungstatbestände aus § 85 Abs. 1 Nrn. 10 und 13, Abs. 2 Nrn. 8, 9, und 10 des Berliner Personalvertretungsgesetzes. Von besonderer Bedeutung ist die Mitbestimmung bei der Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Dienstkräfte zu überwachen (§ 85 Abs. 1 Nr. 13 Berliner PersVG; diese Vorschrift entspricht § 75 Abs. 3 Nr. 17 des Bundespersonalvertretungsgesetzes und des § 87 Abs. 1 Nr. 6 des Betriebsverfassungsgesetzes). In der Ausprägung durch die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes ist für die Auslösung des Mitbestimmungstatbestandes nicht die tatsächliche Kontrolle ausschlaggebend, sondern bereits der Umstand, dass die technische Einrichtung abstrakt die Überwachung der Dienstkräfte ermöglicht, ohne Rücksicht darauf, ob sie auch tatsächlich stattfinden soll oder stattfindet.

Gegen eine Änderung könnte sprechen, dass sich diese Vorschrift sowohl im Personalvertretungsrecht des Bundes und der Länder als auch im Betriebsverfassungsgesetz findet. Sie dient dem Persönlichkeitsschutz der einzelnen Dienstkraft gegen anonyme Kontrolleinrichtungen. Der Personalrat hat hier eine Schutzfunktion zu Gunsten aller Dienstkräfte wahrzunehmen und muss in erster Linie darauf achten, dass die Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte der Dienstkräfte, soweit sie überhaupt rechtlich zulässig sind, auf das aus arbeitsorganisatorischen Gründen notwendige Maß begrenzt werden.

Dennoch muss für die Modernisierung öffentlicher Verwaltungen ein Weg gesucht werden, wie die berechtigten Belange der Dienstkräfte an einem effektiven Persönlichkeitsschutz und die volle Ausnutzung des Modernisierungspotenzials moderner (Informations-)Technik zum Ausgleich gebracht werden kann. Der Vorschlag sichert das Entscheidungsrecht derjenigen, die für die Leistungen von Verwaltungen (und damit auch für den Verbleib oder Ausgliederung unter Effektivitätsgesichtspunkten) die politische Verantwortung tragen.

Vorschlag:
Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik empfiehlt, insbesondere bei der Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen das Letztentscheidungsrecht des Bezirksamtes in bezirklichen Vorhaben oder des zuständigen Senatsmitgliedes in der Hauptverwaltung vorzusehen.

Zeitplan:
Einbringung eines Gesetzentwurfes in das Abgeordnetenhaus von Berlin im Jahre 2001.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Der Vorschlag dient einer zügigen und vollen Ausschöpfung der IT-Funktionalitäten, ohne das Mitbestimmungsrecht der Personalvertretung in Frage zu stellen. Er wird durch Verfahrensbeschleunigung zu Ausgabenminderungen und Effizienzgewinnen führen.

Vorschlag 16
Landesgleichstellungsgesetz ergebnisbezogen überarbeiten

Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik schlägt vor, das Landesgleichstellungsgesetz so zu überarbeiten, dass unter Wahrung des Gleichstellungsauftrages die Verfahren ergebnisbezogen gestaltet und verschlankt werden. Dies kann beispielsweise dadurch geschehen, dass für eine Unterrepräsentanz in einer Behörde und in der jeweiligen Laufbahngruppe für Beamte und für vergleichbare Angestellte Malusbeträge zu entrichten sind, die nach einem zeitabhängigen und erfüllungsabhängigen Stufenplan gesteigert werden, Fortschritte bei der Gleichstellung durch Bonusbeträge honoriert werden. Damit würden die aufwändigen und verzögernden Regelungen für Stellenbesetzungen ihres zwingenden Charakters entkleidet und jede Behörde ist zur Vermeidung finanzieller Belastungen an einer Einhaltung der Gleichstellungsvorgaben interessiert.

Zeitplan:
Einbringung eines Gesetzentwurfes in das Abgeordnetenhaus von Berlin im Jahre 2001.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Der Vorschlag dient der effektiveren Erfüllung des Gleichstellungsauftrages und der Leistungssteigerung des Personalmanagements. Er führt zu einer Verminderung von Personalausgaben durch Entbürokratisierung von Verfahren.

VI. Vorschläge für das Controlling

Grundlagen

1. Es wurden Gespräche geführt mit Vertretern des Landesschulamtes (LSA), dem Landesverwaltungsamt (LVwA) und der Senatsverwaltung für Finanzen (Verwaltungsreform).
2. Es liegen schriftliche Stellungnahmen von der BDO Unternehmensberatung zum Beteiligungscontrolling (BC), der Kienbaum Unternehmensberatung zum Bonussystem der Berliner Wohnungsbauunternehmen, der darauf bezugnehmende Senatsbeschluss Nr. 859/01 vom 13. Februar 2001 sowie die Gesprächsprotokolle des Landesschulamtes und der Senatsverwaltung für Finanzen (Bereich Verwaltungsreform) vor.
3. Es wurden bisher die Beschlussempfehlungen der Berichterstatter für die Bereiche Bauen, Wirtschaft, Facility Management, Arbeit, Soziales, Gesundheit und Polizei berücksichtigt.
4. Vorlage diverser schriftlicher Ausarbeitungen zum Thema durch Herrn Markus Graßmann.

Ausgangslage

Kein Leitbild

Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik hat in Gesprächen mit Vertretern aus Politik und der Berliner Verwaltung feststellen können, dass ein umfangreicher Bedarf nach verbesserter politischer, insbesondere an verwaltungsinterner Steuerung besteht. Vor allem wurde deutlich, dass derzeit eine wirkungsvolle Überprüfung der Erreichung der in der Koalitionsvereinbarung getroffenen Zielvorgaben nur begrenzt möglich ist. So wurden zwar für die Regierungsarbeit in der 14. Legislaturperiode strategische Ziele formuliert, die der Senat jedoch bislang nur in wenige operative Ziele übersetzt hat. Es fehlt ein für alle Ressorts verbindliches und von allen getragenes Leitbild, aus dem sich kurz- und mittelfristige Ziele des Handelns ableiten lassen.

Controlling

Unter Controlling versteht die Expertenkommission ein auf der Basis von vereinbarten Zielen erstelltes Steuerungsinstrumentarium, welches in der Lage ist, die Prozesse aktiv zu begleiten, rechtzeitig Soll-Ist-Abweichungen zu zeigen und Handlungsempfehlungen zur Zielerreichung zu entwickeln.

Ein solches notwendiges effizientes Frühwarnsystem auf der Basis eines aussagekräftigen Berichtswesens zur Betreibung eines Risiko-Managements bei gravierenden Abweichungen der festgelegten (committeten) politischen Ziele ist nicht vorhanden. Dieses Frühwarnsystem muss integrativer Bestandteil eines zukünftigen zentralen Controllingverfahrens werden. Der Senat muss in die Lage versetzt werden, bei der Festlegung von Prioritäten und Posterioritäten auf ein gut funktionierendes Controllingverfahren zurückgreifen zu können.

Die bisherigen Anstrengungen des Senats sind durch die fehlende Umsetzung gescheitert.

Das aufzubauende Gesamt-Controllingsystem muss sowohl in zentrale als auch in dezentrale Regelkreisläufe eingebunden sein. In diesem System werden die operativen politischen Ziele ständig auf der Basis von Soll-Ist-Vergleichen überprüft. Bei regelungswürdigen Abweichungen müssen auf der Basis einer Konsequenzanalyse entsprechende Maßnahmen von dem Senat zuarbeitenden Controllinggremien im Sinne einer Nachsteuerung entwickelt und vorgeschlagen werden.

Fehlendes in sich geschlossenes Controllingsystem

Das in der Berliner Verfassung gemäß Artikel 58 Abs. 5 Satz 1 VvB verankerte Ressortprinzip birgt die Gefahr in sich, dass das jeweilige Senatsmitglied den Blick für gesamtstädtische Ziele verlieren könnte (Ressortegoismus). Die Expertenkommission erneuert an dieser Stelle die Forderung nach einer Richtlinienkompetenz des Regierenden Bürgermeisters von Berlin (vgl. IV. Vorschläge für die politische Steuerung in der Einheitsgemeinde Berlin).

Damit der Senat als Kollegium stärker gemeinsam handeln und steuern kann, sollte ein effektives Planungs- und Steuerungsinstrument, das die jeweiligen Interessen eines Senatsmitgliedes bei der Findung bzw. Aushandlung gemeinsamer politischer Ziele berücksichtigt, entwickelt und implementiert werden. Gegenwärtig verzichtet der Senat im Handlungsprozess darauf, Entscheidungen auf der Grundlage eindeutiger Indikatoren (Kennzahlen) gemeinsam zu verabreden und zu controllen.

Ein Controllen der Senatsbeschlüsse in einer entsprechenden Controllingstruktur durch die Landesregierung ist nicht erkennbar.

Die in den umfangreichen Gesprächen aller Berichterstatter festgestellten Bemühungen einzelner Senatsverwaltungen und Fachabteilungen, im Rahmen der Verwaltungsreform Steuerungsverfahren zu entwickeln und zu betreiben sind trotz des Senatsbeschlusses Nr. 202/1996 nicht feststellbar von einem gemeinsamen Controllingansatz geleitet.

Die beispielhaft mit ca. 186 Mio. DM im Zeitraum 1994 bis 2000 budgetierten Ausgaben für 200 Mitarbeiter für das Segment Controlling werden durch ein fehlendes Gesamtkonzept nicht zielführend im Sinne der Landesverantwortung eingesetzt.

Vorschläge

Vorschlag 1
Entwicklung und Verabschiedung eines Leitbildes

Unter einem Leitbild des Landes Berlin versteht die Kommission die Verbalisierung der Vision des Landes für seine eigene Zukunft und die Zukunft seiner Bürger. Aus dieser Vision sind im Rahmen des Leitbildes langfristige Ziele und Strategien abzuleiten.

Der Senat hat für seine Arbeit und für das Land Berlin ein Leitbild zu entwickeln und zur Abstimmung zu bringen. Aktuelle Koalitionsvereinbarungen dürfen dabei nicht Maßstab alleinigen Handelns sein; diese sind bestenfalls Gegenstand der aus einem zukünftigen Leitbild abzuleitenden Kurz- und Mittelfriststrategien.

Aus diesem Leitbild sind kurz- und mittelfristige Ziele des Handelns abzuleiten, die operationalisierbar und damit controllbar sein müssen.

Im Ergebnis entsteht durch das ganzheitliche Controlling des Landes Berlin ein Führungsinstrumentarium, dass dem Abgeordnetenhaus und dem Berliner Senat immer mehr Sicherheit gibt, die sich aus dem Leitbild ergebenden Ziele zu erreichen.

Verantwortung/Termin:

Die Senatskanzlei entwickelt das Leitbild innerhalb von neun Monaten. Es soll dann umgehend vom Senat verabschiedet werden.

Vorschlag 2
Einführung eines in sich geschlossenen Controllingsystems

Die Einführung und Weiterentwicklung eines ganzheitlichen Controllings ist Richtlinienaufgabe der Regierung, d.h.:

Im Ressort muss es Verantwortung des/r jeweiligen Senators/Senatorin sein.

In der Landesregierung muss es die Verantwortung des Regierenden Bürgermeisters sein. Für die Ebene der Bezirke sind die verantwortlichen Personen entsprechend die Bezirksbürgermeister und -meisterinnen.
Dies bedeutet:

Bei der Entwicklung der Controlling-Parameter sind die benannten Verantwortungsträger aktiv einzubinden und die vertikalen und horizontalen Berichtswege und -inhalte zu definieren.

Die vorhandenen Controllingansätze und bereits initiierten Prozesse, z.B. die Kosten- und Leistungsrechnung, sind in die Prozessstrukturierung zu integrieren.

In der Senatsverwaltung für Finanzen ist ein zentrales Finanzcontrolling für alle Geschäftsbereiche zu etablieren. Die Controller der Senatsverwaltungen und Bezirksämter arbeiten auf der fachlichen Ebene eng mit dem dortigen zentralen Finanzcontrolling zusammen. Sie sollen gemeinsame Planungsgrundlagen und Maßnahmen erarbeiten. Der fachliche Vorsitz soll beim Zentralcontrolling liegen. Die originäre Verantwortung des Fachcontrollers liegt gem. Art. 58 Abs. 5 Satz 1 VvB beim jeweiligen Senatsmitglied. Die verdichteten (aggregierten) Berichte aus den Senatsverwaltungen sind mit entsprechenden Bewertungen und daraus entwickelten Maßnahmen hinterlegt und werden dem Senatskollegium quartalsweise zur Entscheidung vorgelegt.

Die Mitteleinsätze sind auf der Basis eines rationalen Begründungsverfahrens vorzunehmen.
Zur Realisierung der Leitbilder und Regierungsvorhaben sind zukünftig Ziel- und Servicevereinbarungen, wie sie bereits zwischen Hausleitungen und Leistungs- und Verantwortungszentren oder mit nachgeordneten Behörden (z.B. OFD) existieren, abzuschließen, die bei Nichteinhaltung auch zu persönlichen Konsequenzen führen und sanktioniert werden müssen. Die Erreichung der Ziele sollte belohnt werden.

Verantwortung/Termine:

Die Umsetzung liegt in der Verantwortung der Senatskanzlei und der Senatsverwaltung für Finanzen.

Die Bestandsaufnahme der im Land Berlin vorhandenen Controllingsysteme und die Entwicklung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung sollen binnen drei Monaten abgeschlossen sein.

Innerhalb von 12 Monaten soll das Controllingkonzept erstellt sein.

Die Pilotierung des Controllingkonzeptes in ausgewählten Abteilungen der Hauptverwaltung und einzelnen Bezirken ist dann in einem Zeitraum von sechs Monaten zu verwirklichen.

Die gesamte Umsetzung soll binnen 12 Monaten erfolgen.

Vorschlag 3
Änderungen der Organisationsstrukturen

Ableitend vom erarbeiteten Controllingkonzept ist ein Organisations- und Personalkonzept zu entwickeln. Dabei sind besonders die Aufgaben und Kompetenzen der Fachcontroller in den dezentralen und zentralen Bereichen zu definieren.

Termin:

Nach Vorlage des Controllingkonzeptes soll das Organisations- und Personalkonzept binnen drei Monaten entwickelt werden.

Vorschlag 4
Schaffung einer IT-Landschaft für das dezentrale und zentrale Controlling

Die in der Berliner Verwaltung vorhandenen Controllingmechanismen sind unzureichend technisch unterlegt. Ein wirksames Controlling ist jedoch nur mit einer entsprechenden leistungsfähigen IT-Ausstattung zu erreichen. Beim Aufbau eines leistungsfähigen Informationssystems sind folgende Prämissen zu berücksichtigen:

- Wahrnehmung der Ressortverantwortung innerhalb eines konzipierten IT-Systems (Dazu wird auf den Beschluss IT der Expertenkommission verwiesen.)
- Festlegung von Ressortverantwortung zur Vermeidung von Doppelerfassung von Daten
- Implementierung eines Führungs- bzw. Managementinformationssystems
- Festlegung von Schlüsselzahlen für jedes Ressort (key figures)

Termin:

Die Konzepterstellung soll innerhalb von neun Monaten abgeschlossen werden, die Umsetzung innerhalb von zwei Jahren.

VII. Vorschläge für den Bereich Informationstechnologie (IT)

Vorbemerkung:

Informations- und Kommunikationstechnologien zählen seit vielen Jahren zu den treibenden Instrumenten zur Modernisierung von Organisationen – das gilt gleichermaßen für die Privatwirtschaft wie für die öffentlichen Verwaltungen.

Abläufe können automatisiert, vereinfacht und gestrafft werden. Es bieten sich ganz neue Möglichkeiten der Gestaltung von Beziehungen zu Kunden und Geschäftspartnern. Die Kommunikation innerhalb von Organisationen wird erheblich vereinfacht und beschleunigt.
Das papierlose Büro ist eine Vision, der einige Unternehmen bereits sehr nahe kommen.
Richtig angewandt und betrieben, werden nicht Akten laufen und schon gar nicht Bürger, sondern Daten.

Von der Umsetzung einer solchen Vision ist die Berliner Verwaltung noch ziemlich weit entfernt.

Um die Möglichkeiten von Informations- und Kommunikationstechnologien voll ausschöpfen zu können, sind allerdings einige Rahmenbedingungen zu beachten, die entscheidend sind für deren erfolgreiche Umsetzung:

1. Auf Grund der strategischen Bedeutung von IuK-Technologien und um deren Einsatz zu forcieren ist eine Instanz zu etablieren, die Kraft ihrer Position, Kompetenz, Aufgabenstellung und Verantwortung in der Lage ist, verbindlich, für alle Bereiche der Verwaltung - auch für die Bezirke – in direkter Abstimmung mit Senat und Verwaltung entsprechende Entscheidungen zu treffen. Eine solche Position ist vergleichbar mit dem CIO (Chief Information Officer) auf Vorstandsebene in der Privatwirtschaft.

2. Es genügt nicht, die Abläufe in der Verwaltung mit IuK-Technologie zu automatisieren, sondern es müssen parallel alle Möglichkeiten der Reorganisation von Abläufen (Vereinfachung, Beseitigung nicht wertschöpfender Tätigkeiten, Reduzierung von Warte- und Liegezeiten, etc.) ausgeschöpft werden.

3. Ein wirtschaftlicher Betrieb ist nur mit einer weitgehend homogenen und *zentral* zu betreibenden und zu wartenden Infrastruktur (Technik, Betriebssysteme, Datenbanken, Office- Applikationen) zu erreichen.

4. Betrieb und Wartung ist von Organisationen zu erbringen, die diese Dienstleistung zu ihrer Kernkompetenz ausgebaut haben. Die dort vorhandenen Erfahrungen verbunden mit Skaleneffekten durch hohe Fallzahlen ermöglichen eine kostengünstige und qualitativ hochwertige Dienstleistung.
   Dieser Ansatz entspricht dem Leitmotiv der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik, wonach die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch den Staat in jedem Falle gewährleistet, aber nicht in allen Fällen durch staatliche Organe vollzogen werden muss.

5. Bedingt durch die hohe Innovationsrate der IuK-Technologien braucht die Verwaltung eine *zentrale* Organisationseinheit, die die Weiterentwicklung dieser Technologien strategisch plant, vorantreibt, Migrationswege entwickelt und Standards vorgibt. Sie entwickelt gemeinsam mit den Fach- und Bezirksverwaltungen einen Masterplan und setzt ihn in Abstimmung mit den Verwaltungseinheiten um.

6. Das Projektmanagement für IuK-Projekte der Berliner Verwaltung ist massiv zu professionalisieren.

7. Um die häufig anfallenden hohen Anfangsinvestitionen für IuK- Systeme und –Anwendungen zu umgehen, sind die Verträge mit Externen (Betreiber, Berater) auf ein erfolgsorientiertes Modell umzustellen, welches die später im Betrieb anfallenden Transaktionen vergütet und gleichzeitig

die angefallenen Anfangsinvestitionen (Hardware, Software, Honorare von Externen) abträgt. Ein Erfolg ist dann gegeben, wenn sich die vertraglich vereinbarten Vorteile einstellen.

Die Kommission hat sich bei den Untersuchungen und Vorschlägen auf die folgenden Bereiche konzentriert:

- IuK-Strategie
- IuK-Projekte
- IuK-Betrieb

Aus Sicht der Kommission handelt es sich um die Kernbereiche, die dazu geeignet sind, das Land Berlin auf diesem Gebiet entscheidende Schritte voranzubringen.

Die Expertenkommission sieht den Beschluss des Rates der Bürgermeister (RdB) vom 20. September 2001 zur Vereinheitlichung der IT- Struktur in der Berliner Verwaltung als einen ersten Schritt in die richtige Richtung.

Vorschläge

Vorschlag 1
Ernennung eines zentralen IuK-Staatssekretärs für die Berliner Verwaltung einschließlich eines ihm unterstellten IuK-Kompetenzzentrums (s. Vorschlag 2)

Ausgangslage:
Die Zuständigkeit für IuK-Technologie in der Berliner öffentlichen Verwaltung ist derzeit auf zu viele Stellen verteilt.
Für strategische Entscheidungen über den Einsatz von IuK-Technologien existiert derzeit keine Instanz, die mit den Fachverwaltungen und den Bezirken Entscheidungen über den langfristigen Einsatz vorbereiten und umsetzen kann. Dadurch wird eine einheitliche IuK-Infrastrukturentwicklung in der Berliner Verwaltung stark behindert und gleichzeitig ein wirtschaftlicher Betrieb erheblich erschwert.

Vorschlag:
Die Expertenkommission schlägt die Ernennung eines für IuK- Belange verantwortlichen Staatssekretärs (IuK-Staatssekretär) für die Berliner Verwaltung vorerst für einen Zeitraum von 5 Jahren vor.
Der IuK-Staatssekretär führt alle Beteiligten durch ein umfassendes Informationsrecht in den entsprechenden Prozessen zu den angestrebten Ergebnissen.
Er organisiert seinen Bereich in eigener Verantwortung. Er erhält ein selbstständig zu verantwortendes und zu bewirtschaftendes Budget.
Seine Zuständigkeit umfasst u.a. folgende Aufgabengebiete:

1. Er verantwortet die IuK-Strategie-Entwicklung und –Umsetzung für die Berliner Verwaltung einschließlich der Bezirksverwaltungen.
2. Er unterstützt und begleitet die Fachverwaltungen bei der Durchführung ihrer IuK-Projekte einschließlich der damit verbundenen Reorganisationsmaßnahmen mit Projektmanagement- Knowhow.
3. Er stellt die Weiterentwicklung der IuK-Infrastruktur und den sachgerechten, wirtschaftlichen und einheitlichen Betrieb der IuK-Infrastruktur (Hardware, Netze, Betriebssysteme, Datenbanken, Office-Anwendungen etc.) für die Berliner Verwaltung einschließlich der Bezirksverwaltungen sicher.

Die Verantwortung für Entwicklung und Betrieb von Fachanwendungen und Großverfahren obliegt den jeweiligen Fachverwaltungen und Bezirken. Die Erarbeitung entsprechender Standards und Vorgaben verantwortet der IuK-Staatssekretär.
Die persönliche Kompetenz des IuK-Staatssekretärs sollte auf jeden Fall umfassen:

- Management- und Führungserfahrung in einem Unternehmen der Privatwirtschaft im Bereich Organisationsentwicklung und IT

- Erfahrung im Projektmanagement einschließlich Projektcontrolling
- Erfahrung hinsichtlich Abschluss und Erfüllung von Rechtsgeschäften mit Unternehmen der privaten Wirtschaft

Zeitplan:
Die erforderlichen rechtlichen Grundlagen sind unverzüglich zu erarbeiten. Die haushaltstechnischen Voraussetzungen sind zu den Haushaltsberatungen 2002 umzusetzen.

Vorschlag 2
Schaffung eines zentralen IuK-Kompetenzzentrums

Es wird ein zentrales IuK-Kompetenzzentrum unter der Leitung des IuK-Staatssekretärs eingerichtet. Es sollte u.a. folgende Aufgaben/Bereiche wahrnehmen:

- IuK-Strategieentwicklung und –Umsetzung für die Berliner Verwaltung
- IuK-Infrastrukturentwicklung (Plattformen, Betriebssysteme, Netze, Datenbanken, Office-Anwendungen etc.)
- Standards und Vorgaben für Groß- und Fachverfahren
- Standards und Vorgaben für IuK-gestützte Dienstleistungen für Bürger und Wirtschaft
- IuK-Betriebs- und Servicestrategieentwicklung
- Vorgaben für Organisationsentwicklung und Qualifizierungsmaßnahmen
- Dienstleistungen für Projektmanagement
- Dienstleistungen für Projektcontrolling und Wirtschaftlichkeitsanalysen
- Dienstleistungen für Outsourcing und Vertragsmanagement für Fach- und Großverfahren
- Sicherstellung von Datenschutz und Datensicherheit
- IuK-Infrastruktur der Berliner Verwaltung
- Zentrale Beschaffung
- Gezielte Weiterentwicklung und Ausbau
- Betrieb, Wartung, Call-Center/Help-desk (Vergabe an einen oder mehrere Externe)

Das IuK-Kompetenzzentrum wird mittelfristig als Cost-Center geführt.

Vorschlag 3
Ausgaben/Haushaltsansätze für IuK-Technologie zentralisieren

Ausgangslage:
Die bisherige Veranschlagung von IuK-Haushaltsansätzen bildet die tatsächlich anfallenden Kosten nicht verursachungsgerecht ab und verhindert einen Vergleich zwischen dem von der Verwaltung betriebenen Aufwand mit den Aufwendungen, die in anderen Verwaltungen durch vergleichbare Dienstleistungen oder beim Einkauf der Dienstleistung von einem privaten Anbieter entstehen.

Vorschlag:
Grundsätzlich verantwortet der IuK-Staatssekretär alle Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Beschaffung, Wartung, dem Ausbau und Betrieb der IuK-Infrastruktur gegenüber den Fach- und Bezirksverwaltungen. Er vergibt diese Dienstleistungen an Externe durch Ausschreibungen und er zahlt für diese Dienstleistungen über die Vertragsdauer, die er den Fach- und Bezirksverwaltungen über die interne Kostenrechnung in Rechnung stellt.
Die Verwaltungseinheiten zahlen eine pauschale Gebühr pro installiertem Arbeitsplatz/Endanwender und Monat (cost-per-seat), die alle anfallenden Kosten enthält, einschließlich Aufwendungen für Mitarbeiterschulung, Help-desk-Leistungen, Ersatzbeschaffungen sowie seine eigenen Leistungen. Diese Pauschale orientiert sich an vergleichbaren Rechenmodellen in der Privatwirtschaft (z.B. Total-cost-of-ownership, TCO). Ein einheitliches, verbindliches Modell ist durch den IuK-Staatssekretär

für die Verwaltung festzulegen. Es wird regelmäßig zu den jährlichen Haushaltsplanungen den neuen Entwicklungen angepasst. Die IT-WiBe der KBSt[1] ist hierbei entsprechend zu berücksichtigen.

Fach-/Großverfahren werden dort verantwortet wo sie zum Einsatz kommen und wo die fachliche Kompetenz vorliegt, also in den jeweiligen Fach- und/oder Bezirksverwaltungen. Hier werden die Budgets aufgesetzt über alle anfallenden Kosten, wie z.B. Projektkosten, Betrieb, Wartung, Helpdesk usw.
Das IuK-Kompetenzzentrum berät und unterstützt die entsprechenden Fach- und Bezirksverwaltungen mit speziellem technischen, fachlichen, Kosten/Controlling- und Projektmanagement- Know-how.
Betrieb, Wartung und Help-desk von Fach- und Großverfahren werden mit Unterstützung des IuK-Kompetenzzentrums ausgeschrieben und an externe Dienstleister vergeben.
Auch für die Fach-/Großverfahren wird ein Cost-per-seat, basierend auf dem allgemein gültigen Modell für die Verwaltung berechnet und mit externen Betreibern verhandelt.

Vorschlag 4
Auftragsvolumen bündeln

Ausgangslage:
Die Beauftragung, Vergabe und Beschaffung von IuK-Dienstleistungen und -Produkten führt nur bei einer Bündelung der Aufträge zu günstigen Preisen. Dies gilt insbesondere für den IuK-Infrastrukturbetrieb und die Beschaffung von standardisierten IuK-Systemen und -Komponenten. Deshalb kann die Beauftragung nicht durch die Bezirke und Verwaltungen individuell geregelt werden. Der bislang praktizierte Ansatz, dies über einen standardisierten Warenkorb per ‚good-will' zu regeln, ist allein nicht ausreichend.

Vorschlag:
Die Nachfrage Berlins nach externen IuK-Leistungen und -Produkten (Infrastrukturbetrieb, Betrieb von Fach-/Großverfahren, Beschaffung von Hardware und Komponenten) muss zum Erlangen günstiger Preise gebündelt werden.
Das IuK-Kompetenzzentrum bündelt, organisiert und verantwortet Beschaffung und Betrieb von IuK-Infrastruktur für die Fachverwaltungen und die Bezirke.
In seiner Verantwortung liegt deshalb auch die Schaffung und Weiterentwicklung einer weitgehend homogenen IuK-Infrastruktur (s. Vorschläge 1 u. 2) als Voraussetzung für einen effizienten Betrieb.

Vorschlag 5
Erfolge von IuK-Projekten müssen deutlich verbessert werden, Nutzenpotentiale müssen messbar und nachhaltig freigesetzt werden

Ausgangslage:
Projekte in der Berliner Verwaltung dauern zu lange und sind während ihrer Laufzeit häufig vom Scheitern bedroht oder scheitern. Risikopotentiale, die in jedem Projekt existieren, werden nicht systematisch ermittelt und mit konkreten Maßnahmen beantwortet.
Das mögliche Scheitern wird teilweise erst viel zu spät erkannt, so dass ein Gegensteuern kaum oder nur mit hohem Aufwand möglich ist. Dies verursacht nicht nur sehr hohe Projektkosten. Der eigentlichen Nutzen durch die Projekte wird viel zu spät – wenn überhaupt **–** realisiert. Durch zu lange Projektlaufzeiten besteht die Gefahr, dass die Projekte, bedingt durch die hohe Innovationsrate der IuK-Technologie, technologisch überholt werden.

Der tatsächliche Nutzen von Projekten lässt sich in der Regel erst nach Abschluss der Projekte, im täglichen Betrieb ermitteln. Entsprechende Kennzahlen werden von der Verwaltung selten ermittelt und vorgegeben. Effizienzpotenziale werden nur unzureichend ausgewiesen oder nicht nachhaltig

[1] Empfehlungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen beim Einsatz der IT in der Bundesverwaltung (IT-WiBe), Bundesministerium des Inneren, Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt), Bonn, 1997

genug eingefordert und umgesetzt. Ein ‚Return-on-investment' (ROI) wird weder vorgegeben noch ermittelt.

Die Berliner Verwaltung hat ihre informationstechnische Ausstattung hinsichtlich Infrastruktur und Anwendungen in den letzten 10 Jahren deutlich verbessert. Jedoch hat die neue Ausstattung die bisherigen Abläufe und Organisationen weitgehend unberührt gelassen. Damit sind wichtige Potenziale zur Effizienzsteigerung noch nicht genutzt worden.

Häufig werden externe Dienstleister stellvertretend und als Ersatz für die eigene Projektmanagementverantwortung begriffen und eingesetzt. Die Vorstellung, mit Hilfe eines renommierten Externen, Projekte sicher umsetzen zu können ohne selbst Verantwortung zu übernehmen, funktioniert nachweislich nicht (s. BASIS). Die Berliner Verwaltung muss sich sowohl ihrer fachlichen als auch ihrer Management-Verantwortung in Projekten stellen.
Um die Verwaltung in die Lage zu versetzen, Projekt-Management-Aufgaben sachgerecht wahrnehmen zu können, muss entsprechende Projekt-Management-Kompetenz innerhalb des IuK-Kompetenzzentrums aufgebaut werden.

Vorschlag 5.1:
In dem neu einzurichtenden IuK-Kompetenzzentrum (s. Vorschlag 2) ist systematisch professionelles Projektmanagement-Know-how aufzubauen, das insbesondere bei IuK-Großprojekten eingesetzt werden soll. Geeignetes Personal ist aus den Verantwortungsbereichen der Senatsverwaltung für Inneres (QC), der Fach- und Bezirksverwaltungen, des LIT und/oder von der Privatwirtschaft zu rekrutieren. Da die Anforderungen an diese Mitarbeiter hinsichtlich Flexibilität, Arbeitsbelastung, betriebswirtschaftliche und technische Kenntnisse sowie Zeit- und Kostendruck höher sind als in vergleichbaren Linienfunktionen, ist die Grundvergütung dieser Personen an die der Privatwirtschaft anzugleichen. Darüber hinaus sind Projektleiter erfolgsabhängig zu vergüten. Dies kann durch einmalige/mehrmalige zusätzliche Zuwendungen zum Gehalt und/oder Karriereentwicklungsmaßnahmen geschehen. Entsprechende Zielvereinbarungen sind vor Projektbeginn mit den Mitarbeitern zu vereinbaren.

Vorschlag 5.2:
Um die hohen Anfangsinvestitionen bei Beratung und Beschaffung im Zusammenhang mit IuK-Technologieprojekten zu vermeiden, sollen grundsätzlich Leasing- oder vergleichbare Modelle zum Einsatz kommen.
Zusätzlich sollen solche Modelle mit einer erfolgsabhängigen Komponente für externe Leistungen versehen werden. Entsprechende Modelle sind kurzfristig (später im IuK-Kompetenzzentrum) zu entwerfen und als Standardverträge mit Externen vorzuhalten.
Die Erfolgsabhängigkeit muss sich am Erreichen definierter quantitativer und qualitativer Ziele orientieren. Anzustreben ist dabei, den erfolgreichen effizienten Betrieb der Systeme im Zusammenwirken mit den organisatorischen Abläufe zu honorieren, indem eine Gebühr pro Geschäftsvorfall/Transaktion an den externen Betreiber gezahlt wird (value-based-billing).
Diese Gebühr soll möglichst alle Leistungskomponenten der Externen umfassen (Analysen, Entwürfe, Ist-Aufnahmen, Software-Lizenzen, Hardware, Wartung, Betrieb etc.).

Mit diesem Ansatz soll erreicht werden, dass Externe ein hohes Maß an Interesse entwickeln, Projekte bis in die Betriebsphase erfolgreich durchzuführen und die vorab vertraglich festgelegten Effizienzpotentiale auch wirklich freizusetzen.
Die Verwaltung muss sich mit einer in Verträgen und Zielvereinbarungen klar geregelten Verantwortung an solchen Projekten beteiligen.

Vorschlag 5.3:
Fachprojekte (z.B. BASIS) werden von den Fachverwaltungen verantwortet. Sie müssen sich der Dienstleistungen des IuK-Kompetenzzentrums bedienen.
IuK-Infrastrukturprojekte liegen in der Verantwortung des IuK-Staatssekretärs.
Die Verantwortung für Querschnittverfahren (z.B. Kostenrechnung) ist zwischen den Fachverwaltungen und dem IuK-Staatssekretär abzustimmen.

Vorschlag 5.4:
Für Großprojekte (>EUR 1,5 Mio.) sind zu Beginn der Projektarbeiten Kennzahlen festzulegen, die im Laufe des Projektes kontinuierlich durch ein internes oder externes Projekt-Controlling überwacht werden. Diese Kennzahlen setzen sich zusammen aus:

- Risikofaktoren - sie definieren einzelne Risiken, wie z.B. den Komplexitäts- oder Innovationsgrad und finden Berücksichtigung bei der Vertragsgestaltung, der Auswahl des Projektmanagements (intern und extern) und den begleitenden Controlling-Maßnahmen;
- Erfolgsfaktoren - sie definieren die Projektziele und Meilensteine des Projektes und sind ebenso vertragsrelevant. Alle am Projekt beteiligten Parteien verpflichten sich zu ihrem Anteil am Erfolg;
- Return-on-Investment (ROI). Diese Kennzahl definiert die Rentabilität des eingesetzten Kapitals über die Projektlaufzeit bis hin zum Betrieb auf der Basis einer Vollkostenrechnung.

Über den Zielerreichungsgrad ist regelmäßig durch das Projektcontrolling zu berichten. Projektleitung und Lenkungsausschuss müssen so früh wie möglich eingreifen können, wenn die Zielerreichung gefährdet erscheint.
Ein Kennzahlenkonzept ist sofort zu entwickeln. Die IT-WiBe[2] ist dabei zu berücksichtigen.
Es wird später in der Verantwortung des IuK- Staatssekretärs weiterentwickelt und gepflegt.

Vorschlag 5.5:
Um die Effizienzpotentiale der IuK-Technologie wirklich freisetzen zu können, müssen die Abläufe in den betreffenden Organisationseinheiten grundlegend überarbeitet und reorganisiert werden. Dabei sind Kriterien anzulegen wie z.B.: Dienstleistungsorientierung, Wertschöpfungsgrad, Schnelligkeit, Qualität, Motivation von Mitarbeitern und Messbarkeit von Ergebnissen.
IuK-Projekte werden in Zukunft nur dann genehmigt, wenn nachhaltige Effizienzverbesserungen als Folge von Reorganisationsmaßnahmen überzeugend an Hand von Kennzahlen ausgewiesen werden (s.a. Vorschlag 5.4).
Das Projektcontrolling prüft die Zielerreichung ständig. Externe werden vertraglich auf die Zielerreichung hin verpflichtet. Projekte können vom Lenkungsausschuss des Projektes gestoppt werden, wenn die Zielerreichung gefährdet ist und der vorgegebene Return-on-investment nicht erreicht werden kann.

Vorschlag 5.6:
Realisierte Rationalisierungs- und Effizienzgewinne durch IuK-Projekte sind bei der Haushaltsplanerstellung und Mittelzuweisung entsprechend zu berücksichtigen. Die Hälfte der Einsparungen steht der entsprechenden Organisationseinheit zur freien Verfügung.

Zeitplan:
Mit der Umsetzung der o.g. Vorschläge kann sofort durch die Senatsverwaltung für Inneres begonnen werden. Die Aufgaben werden später im Rahmen des IuK-Kompetenzzentrums wahrgenommen.

Vorschlag 6
Vergabe von IuK-Infrastrukturbetrieb und anderen IuK-Dienstleistungen an private Betreiber und Anbieter

Ausgangslage:
Mit der Einführung der Arbeitsplatzcomputer sind die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die Informations- und Kommunikationstechnik strikt dezentral organisiert worden. Der Betrieb der IuK-Infrastruktur und die Qualifizierung des Personals wird in den einzelnen Verwaltungen durch eigenes IuK-Personal vorgenommen.

---

[2] Empfehlungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen beim Einsatz der IT in der Bundesverwaltung (IT-WiBe), Bundesministerium des Inneren, Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt), Bonn, 1997

Vorschlag:
IuK-Dienstleistungen gehören nicht zu den Kernkompetenzen öffentlicher Verwaltung. Der Betrieb der IuK-Infrastruktur und der Groß-/Fachverfahren sind extern durch Ausschreibungen an externe Betreiber zu vergeben. Die verwaltungsinternen dezentralen IuK-Stellen für den Betrieb der IuK-Verfahren und -Systeme sind aufzulösen.
Kompetenzen für den IuK-Infrastrukturbetrieb befinden sich –soweit sie nicht über Anbieter aus der freien Wirtschaft abgedeckt werden - ausschließlich beim IuK-Staatssekretär bzw. bei dem ihm unterstellten IuK-Kompetenzzentrum.

Fachliche und technische Unterstützung erhalten die Endanwender von Fachverfahren durch Help-desk-Einrichtungen, die von Externen betrieben werden. Verwaltungsfachleute, die mit den jeweiligen Fachverfahren vertraut sind, werden in diesen Help-desk integriert, ebenso Mitarbeiter des IuK-Kompetenzzentrums für Fragen der technischen Infrastruktur.
Zusätzlich wird in den entsprechenden Fachverwaltungen ein Netz von ausgewählten und besonders geschulten Mitarbeitern aufgebaut, die den Endanwendern unmittelbar fachliche erste Hilfestellungen geben können (Super-user-Konzept).

IuK- Mitarbeiterschulungen werden grundsätzlich an Externe vergeben.

Die Ausgestaltungen entsprechender Ausschreibungen und Verträge obliegt –auch im Hinblich auf eine Stärkung der Nachfragemacht des Landes Berlin- dem IuK-Kompetenzzentrum.

Zeitplan:
Ausschreibungen für den System- und Verfahrensbetrieb einschließlich Help-desk sind bis Mitte 2002 abzuschließen.

Vorschlag 7
Landesbetrieb für Informationstechnik (LIT) privatisieren

Ausgangslage:
Der Landesbetrieb für Informationstechnik (LIT) ist ein Betrieb nach § 26 der Landeshaushaltsordnung (LHO). Er hat seinen Wirtschaftsbetrieb so auszurichten, dass er sein Jahresergebnis ausgeglichen gestaltet, also weder Defizite noch wesentliche Gewinne erwirtschaftet. Der LIT ist auf Geschäftsfeldern tätig, die nicht zum Kernbereich öffentlicher Verwaltung gehören. Aus ordnungspolitischen Gründen, wegen der hohen Investitionsbedarfe in der Informations- und Kommunikationstechnik und der zur Zeit nicht vorhandenen Möglichkeit, Überschüsse in dem erforderlichen großen Umfange für Investitionen anzusammeln, sollte der LIT schnellstens in eine private Rechtsform überführt werden und einen (oder mehrere) strategischen Partner erhalten, der die unternehmerische Führerschaft übernimmt. Der neue private Anbieter könnte zu einem Kompetenzzentrum für den Betrieb von IuK-Systemen und angrenzende Dienstleistungen mit der Ausrichtung auf den öffentlichen Sektor in Berlin entwickelt werden.

Vorschlag:
Der LIT ist zu privatisieren und als IuK- Dienstleistungsanbieter in den Wettbewerb zu stellen.
Gegebenenfalls kann sich das Land Berlin mit einem strategischen Anteil an dem Betrieb beteiligen, der ihm Einfluss auf die Ausrichtung der Geschäftsfelder sichert. Die übrigen Anteile sind an einen strategischen Partner zu veräußern. Die sich auf den Verfahrensbetrieb beziehenden Dienstleistungsverträge des LIT haben einen Bestandsschutz von 2 Jahren, danach kann eine Neuausschreibung erfolgen, die der IuK-Staatssekretär verantwortet.

Zeitplan:
Das Privatisierungsverfahren ist bis Mitte 2002 abzuschließen.
Die uneingeschränkte Teilnahme am Wettbewerb ist im Jahr 2003 herzustellen.

Vorschlag 8:
Einheitliches Internetportal für die Berliner Verwaltung durchsetzen

Ausgangslage:
Der Internetauftritt der Berliner Verwaltung wird in ‚public private partnership' durch das Internetportal berlin.de realisiert. Es besteht bisher keine Verpflichtung für die Behörden der Berliner Verwaltung, das Internetportal auch tatsächlich zu nutzen. Einige Bezirke gestalten eigene – durchaus professionelle – Internetauftritte, die aber den Erwartungen der Bürger nach einem vollständigen und standardisierten Angebot der Berliner Verwaltung nicht entsprechen.

Vorschlag:
Die Berliner Verwaltung benötigt ein einheitliches Internetportal für Information, Kommunikation und Transaktionen. Alle Teile der Berliner Verwaltung sind zu verpflichten, ihre Beiträge zu einem Internetauftritt Berlins nach vom IuK-Staatssekretär festgesetzten einheitlichen Standards zu leisten und zu pflegen.
Ergänzende Angebote sind den einzelnen Verwaltungen freigestellt.

Zeitplan:
Die Verpflichtung (z. B. durch Zielvereinbarung aller Beteiligten) ist bis Mitte 2002 zu realisieren.

Vorschlag 9
Elektronische Geschäftsprozesse kurzfristig für die Wirtschaft bereitstellen

Ausgangslage:
Sollen Geschäftsprozesse gänzlich elektronisch abgewickelt werden, so ist die elektronische Signatur dafür eine Voraussetzung, die jetzt mit dem neuen Signaturgesetz vorliegt. In welchem Umfange sie sodann genutzt werden wird, ist derzeit wegen der Kosten der zusätzlichen Zugangshardware und der laufenden Kosten für die Bereitstellung der Signatur selbst nicht zu übersehen. Diese Restriktionen gelten für die Wirtschaft nicht. Sobald die Elektronische Signatur bereitsteht, wird sie von der Wirtschaft auch genutzt werden.

Beispiele:
Berichtspflichten an die öffentliche Verwaltung, Anmeldung und Ummeldung von Kraftfahrzeugen, Melderegisterauskünfte usw.

Vorschlag:
Alle Geschäftsprozesse in der Berliner Verwaltung, die von der Wirtschaft nachgefragt werden, sind vorrangig für die Nutzung mittels elektronischer Signatur vorzubereiten. Hier kann in Massenvorgängen die elektronische Signatur zügig zu einer umfassenden Verbesserung der gesamten Geschäftsprozesse in bezug auf Information und Kommunikation führen.

Zeitplan:
Von Februar 2002 an sind die von der Privatwirtschaft hauptsächlich nachgefragten Geschäftsprozesse elektronisch, einschließlich der elektronischen Signatur, verfügbar zu machen.

VIII. Vorschläge für den Bereich Facility Management

Einführung in das Themenfeld Facility Management

Struktur der Vorgehensweise

Durch eine Fragebogenabfrage und durch darauf aufbauende Gespräche sollte im wesentlichen herausgefunden werden, inwieweit die zuständigen Stellen über eine ausreichende Datengrundlage für ein effizientes Facility Management verfügen. Hierzu gehören im wesentlichen ausreichende Erkenntnisse zu

- Kenntnisse zu den Verkehrswerten der einzelnen Liegenschaften
- Betriebskosten bezogen auf die einzelne Liegenschaft und die Möglichkeiten der Optimierung
- Höhe von möglichen Investitionsstaus, bzw. die Höhe der jährlich notwendigen Investitionen zum Substanzerhalt bzw. zur zielgerichteten Weiterentwicklung der Liegenschaften
- Datengrundlagen der Liegenschaften (Lage und Anbindung an Medien und Infrastrukturen, derzeitige Nutzungen, Haupt- und Nebennutzflächen, Fassadenflächen, Flächen der Außenanlagen, etc...)
- Im Sinne der Aufgabe der Kommission wurden die einzelnen Stellen befragt, inwieweit Sie Leistungen, die zur Erbringung eines FM erforderlich sind bereits heute fremd vergeben
- Im weiteren sollte durch die Gespräche in Erfahrung gebracht werden, warum die jeweils angesprochene Stelle sich qualifiziert sieht, ein FM für die Liegenschaften des eigenen Wirkungsbereichs aber auch für ganz Berlin zu verantworten. So wurden die Stellen befragt, was das Ziel eines zentralen FM sei und welche Rendite das Land Berlin hiermit erzielen sollte.

Generelle Feststellungen

1. Nach Durchführung der Gespräche und Auswertung der vorliegenden Antworten ist grundsätzlich festzustellen, dass eine Datengrundlage für ein FM des Landes Berlin nur in ersten rudimentären Ansätzen besteht. Darüber hinaus gibt es kaum Kommunikation zwischen den einzelnen Stellen, was zu Doppelentwicklungen z.B. im Bereich von Software - Lösungen oder aber zu Nichtverwendung bestehender Datengrundlagen bei der Leistungserbringung führt.
2. Es besteht im Land Berlin z. Zt. im wesentlichen folgende Struktur der „Betreuung“ der Liegenschaften der sog. Fachvermögens:
   - Die ca. 650 Liegenschaften, welche durch die Senatsverwaltungen genutzt werden, werden im wesentlichen zentral allerdings mit horizontaler Aufgabenverteilung betreut. So ist
     - die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung für die bauliche Unterhaltung mit Ausnahme der Liegenschaften der Polizei, der Feuerwehr und der Hochschulen zuständig. Die Aufwendungen hierfür werden über sog. Schlüsselzahlen ermittelt, lediglich für den Bereich der Berufsschulen wurde in den vergangenen Jahren eine Art Gebäude TÜV entwickelt.
     - die Senatsverwaltung für Finanzen für die Überprüfung der zugearbeiteten Kosten für Investitionen, Modernisierung und Instandhaltung durch Spiegelreferate, die nach eigenem Bekunden nicht mit Baufachleuten besetzt sind, verantwortlich. Im Regelfall wird nach Haushaltslage eine lineare Kürzung der beantragten Mittel vorgenommen. Inwieweit dies von den beantragenden Stellen von vornherein berücksichtigt wird, bleibt unklar.
     - der LIT (Landesbetrieb für Informationstechnik) im Zusammenhang mit der Liegenschaftsbetreuung lediglich für die Verhandlung und Pflege der Telefonverträge sowie in Teilen für Hard- und Software zuständig. Dies führt aber nicht zu einer Zuordnung der Telefongebühren zu den Verursachern.

- das Landesverwaltungsamt, zugeordnet der Senatsverwaltung für Inneres, zuständig für die sonstige Medienversorgung, auch hier findet keine Verteilung der Verbrauchskosten auf die Verursacher statt.

Es liegt eine hohe Ineffizienz auf Grund der Zersplitterung der Betreuung der Liegenschaften auf einzelne Senatsabteilungen, die Bezirksämter und sonstige Einrichtungen vor.

- Die Liegenschaften (ca. 6000), die den Bezirken zur Nutzung übertragen werden, werden von diesen bei Übertragung der Informationen des ausgewählten Bezirks Schöneberg im Prinzip selbständig verwaltet. Dies bedeutet aus der Denkweise der Verwaltung eine selbständige Beschäftigung mit dem Betrieb und der Nutzung, nicht aber eine eigenverantwortliche Optimierung der zugeordneten Liegenschaften. Dem steht zum einen die Vorgabe des Senats entgegen, dass nicht genutzte Liegenschaften in den Liegenschaftsfonds zu überführen sind, das heißt der Nutzung des freimeldenden Bezirks entzogen werden, hierbei erhalten die Bezirke eine Erlösbeteiligung von 20% bei Finanzvermögen und von 25% bei in Finanzvermögen umgewandeltem Fachvermögen. Zum anderen wird auch für die den Bezirken übertragenen Liegenschaften eine zentrale Entscheidung über die notwendigen Aufwendungen für Modernisierung und Instandsetzung durch den Senat vorgenommen. Datengrundlagen über die Verkehrswerte der Liegenschaften, die objektbezogenen Betriebskosten sowie einen möglichen Instandhaltungsstau liegen nicht oder nur rudimentär vor.
- Mit den im weiteren angefragten Wohnungsbaugesellschaften konnten keine Gespräche geführt werden. Es ist aber davon auszugehen, dass diese über den eigenen Wirkungsbereich keine Informationen zum Gesamtthema des FM des Landes Berlin geben können.

Resümee:

- Weder die Hauptverwaltung noch die Bezirke haben einen Gesamtüberblick über die Grundlagen eines Facility Management. Insbesondere die notwendigen Aufwendungen zum Substanzerhalt, die Betriebskosten, die Anzahl der derzeit in diesem Bereich tätigen Mitarbeiter sowie die Verkehrswerte der Liegenschaften sind nicht bekannt.
- Es gibt keine Zieldefinition für ein Facility Management, keine Vorgaben zu Rahmendaten.
- Die Prozesse des FM sind nicht bzw. nicht einheitlich definiert.
- Es herrscht überwiegend Unkenntnis über bereits Erreichtes - es gibt kaum Kommunikation zwischen den Beteiligten in den einzelnen Ämtern.
- Ein anders als bisher organisiertes und strukturiertes Facility Management in Berlin, einschließlich der Bezirke, wurde von vielen der befragten Verwaltungsmitarbeitern als sinnvoll angesehen und eingefordert.

Vorschläge

Vorschlag 1
Mitarbeitermotivation sicherstellen

Ausgangslage:
Ohne ausreichende Motivation der Mitarbeiter lässt sich eine Änderung der Organisationsstruktur in den zu erwartenden Ausmaßen nicht realisieren.

Vorschlag:
Es müssen ausreichende Information und Kommunikation der Mitarbeiter über die geplanten und unternommenen Schritte sichergestellt werden.

Vorschlag 2
Transparenz über die Bestände schaffen

Ausgangslage:
Ein funktionierendes Facility Management setzt eine detaillierte Kenntnis über die Bestände voraus. Dies sind in Teilbereichen vorhanden, überwiegend dezentral geführt.

Vorschlag:
Über die Liegenschaften des Landes Berlin ist ein zentrales Liegenschaftsregister mit durchgreifendem Informationsbeschaffungsrecht anzulegen. Hierzu sind die dezentral geführten Informationen bestmöglich zu nutzen. Für die Liegenschaften ist nach kaufmännischen Prinzipien ein Werteverzeichnis – angelehnt an zunächst vereinfacht ermittelte Marktwerte – zu entwickeln.

Vorschlag 3
Nutzung von Liegenschaften zu monetären Leistungen entwickeln

Ausgangslage:
Die fehlende Berechnung der Nutzung zu Liegenschaften verhindert eine auf wirtschaftlichen Grundlagen basierende Nutzung. Die in Teilen völlig fehlende objektbezogene Erfassung des Energieverbrauchs ist im Hinblick auf die Endlichkeit der Nutzung der Ressourcen nicht zu verantworten.

Vorschlag:
Jeder Nutzung einer Liegenschaft ist eine Nutzungsgebühr nicht nur kalkulatorisch, sondern auch kassenwirksam gegenüberzustellen. Ein mögliches Instrument ist der Abschluss von Mietverträgen, die sich an der Rechtslage und -praxis von privaten Immobilienanbietern orientieren. Die veränderten Bewirtschaftungsregeln sind in die Systematik des öffentlichen Haushaltswesens zu integrieren.

Vorschlag 4
Überführung des Facility Management in Organisation*s*formen der Wirtschaft

Ausgangslage:
Die bisherige Form der Nutzung der landeseigenen Liegenschaften ist gekennzeichnet von Werteverzehr an der Substanz, einem hohen Maß an Intransparenz der anfallenden Betriebskosten und fehlendem Bewusstsein über Nutzungsoptimierungen. Die Zersplitterung der Verantwortungen gepaart mit den Begrenzungen des Haushaltsrechtes verhindern ein effizientes Facility Management.

Vorschlag:
Die Verwaltung und Optimierung aller landeseigenen Liegenschaften, auch der bezirklichen, ist einer öffentlichen Organisationseinheit mit privatwirtschaftlichen Organisationsstrukturen oder einer privaten Organisationseinheit zuzuführen. Dieser sind klare Vorgaben zu Rahmenbedingungen, Rendite und Ziel des Managements zu geben. Erfahrungen anderer Bundesländer, wie zum Beispiel

Schleswig - Holstein, sowie der bisherigen Beteiligten auf den Ebenen des Senats und der Bezirke sind zu nutzen.

Vorschlag 5
Zusammenführung mit dem zur Zeit in Gründung befindlichen Liegenschaftsfonds

Ausgangslage:
Die Trennung zwischen genutzten und nicht genutzten Liegenschaften ist eine statische Betrachtungsweise, die ein nutzungs- und ertragsoptimiertes Portfolio Management nicht ermöglicht.

Vorschlag:
Ein zukunftsorientiertes Facility Management setzt den Ausbau zu einem Portfolio Management voraus. Hierzu sind die Liegenschaften des in der Gründung befindlichen Liegenschaftsfonds mit den Liegenschaften des Facility Managements zusammenzuführen.

Vorschlag 6
Wertschöpfung in der Wirtschaft des Landes Berlin erhöhen

Die geringe Steuerquote des Landes Berlin ist ein Grund für die defizitäre Haushaltslage des Landes. Eine Erhöhung dieser Steuerquote sollte daher ein integrierter Bestandteil der Privatisierungsbemühungen sein.

Vorschlag 7
Externe Unterstützung

Für die Entwicklung der Grobstruktur der zukünftigen Organisationseinheit sollte externe Unterstützung herangezogen werden.

Zeitplan für die Umsetzung der Vorschläge 1 bis 7:

Konzepterstellung für die beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Finanzen. Zeitansatz 3 Monate. Evaluierung nach 2 Jahren.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:

Eine detaillierte Berechnung über die zu erwartenden Einsparungen ist zur Zeit noch nicht möglich.

IX. Vorschläge für den Bereich Haushalt und die Steuerverwaltung

Haushalt

Generelle Feststellungen

Die kritische Haushaltslage des Landes Berlin kann nicht allein durch eine sparsame Haushaltswirtschaft oder eine Reihe von aufgabenkritischen Vorschlägen beseitigt werden. Vielmehr müssen zur Konsolidierung der Staatsfinanzen über einen mittel- bis langfristigen Zeitraum vor allem die sog. konsumtiven Ausgaben restriktiv bewirtschaftet werden, damit die Neuverschuldung so weit zurückgefahren werden kann, dass auch der Anteil der Zinszahlungen[3] an einem – gemessen am Stadtstaatenniveau – durchschnittlichen Haushaltsvolumen zurückgeht und neue Finanzierungspotentiale „aus der Substanz" erschlossen werden. Die Konsolidierung darf nicht zu Lasten der Erhaltungsinvestitionen durchgesetzt werden, d.h. es ist darauf zu achten, dass das für öffentliche Zwecke genutzte Sachkapital durch kontinuierliche Reinvestitionen real, d.h. unter Einrechnung von Preissteigerungen, mindestens erhalten wird.
Auch Berlin hat den bewirtschaftenden Verwaltungseinheiten in den letzen Jahren mehr Flexibilität beim Vollzug des Haushaltsplans eingeräumt. 2002 sollen erstmals *alle* Verwaltungseinheiten sog. Globalsummenhaushalte erhalten. Die Bezirke haben 2001 erstmals einen – hohen – Anteil ihrer Haushalte als sog. Produktsummenhaushalte zugewiesen bekommen. Beiden Budgettypen ist gemeinsam, dass sich einerseits der Zuschussbedarf z.B. für Personal oder für sog. Produkte nach bestimmten Durchschnittsätzen richtet und dass andererseits von Seiten der Senatsverwaltung für Finanzen kein wesentlicher Einfluss auf die Mittelverwendung i.S. einer Inputsteuerung mehr genommen wird[4]. Die Einführung einer kontrollorientierten Kosten- und Leistungsrechnung ist seit längerem im Gange. Bis 2006 soll die kaufmännische Buchführung eingeführt werden.

Konzeptionelle Probleme einer output- und effizienzorientierten „nachhaltigen" Haushaltswirtschaft:

Die Einräumung von größeren Entscheidungsspielräumen an die bewirtschaftenden Verwaltungseinheiten, oftmals als Dezentralisierung von Verantwortung bezeichnet, beseitigt die grundsätzlichen Effizienzprobleme der öffentlichen Haushaltswirtschaft keinesfalls. Oft geht die Verlagerung von Kompetenzen mit drastischen Haushaltskürzungen einher, wobei die politisch Verantwortlichen den Verwaltungseinheiten auch die Entscheidung überlassen, welche Leistungen zukünftig nicht mehr angeboten werden können. Dass alle Fachverwaltungen nach wie vor die Maximierung ihrer Budgets anstreben, wird durch das New Public Management nicht aufgehoben. Es ist vielmehr zu erwarten, dass sich neue strategische Verhaltensweisen einstellen werden, welche aber - mangels eines koordinierenden Marktmechanismus – nicht unbedingt effizienter sein müssen als die alten. Auch eine outputorientierte Steuerung des Verwaltungshandelns benötigt Instrumente des finanziellen Managements, allerdings andere als die der traditionellen inputorientierten „Kameralistik".
Davon unberührt bleibt die Feststellung, dass die bewirtschaftenden Einheiten am ehesten den wirtschaftlichsten Einsatz der ihnen zur Verfügung gestellten Budgetmittel erkennen können. Dieses Detailwissen „vor Ort" muss allerdings durch geeignete Leistungsvereinbarungen einerseits und durch effizienzorientierte Bewirtschaftungsregeln andererseits erst in konkretes Verwaltungshandeln umgesetzt werden. Bis heute gibt es in Deutschland kein funktionierendes neues Haushaltssystem, sondern nur mehr oder weniger weitreichende und ebenso überzeugende Experimente in unterschiedlichen Entwicklungsstadien. Insoweit kommt der Entwicklung von Steuerungsprinzipien ein höherer Stellenwert zu als konkreten Umsetzungsexperimenten, weil hier Richtungsentscheidungen über Art und Ausmaß der Verteilung notwendiger zentraler und dezentraler Kompetenzen getroffen werden.

---

[3] Erhebliche Risiken liegen hier im Übrigen in der Höhe des Zinssatzes, welcher z.Zt. im langjährigen Vergleich äußerst niedrig ist. Bei einer längerfristigen Besserung der allgemeinen Wirtschaftslage ist auch mit steigenden Zinssätzen zu rechnen. Mit der Einführung des EURO besteht außerdem das Risiko, dass hoch verschuldete Gebietskörperschaften infolge ihres schlechteren Rankings keine so günstigen Konditionen am Kreditmarkt mehr wie in der Vergangenheit erhalten werden.

[4] Dass die Mittel rechtmäßig und ordnungsmäßig für die Verwaltungsaufgaben der bewirtschaftenden Einheiten verwendet werden, ist davon nicht betroffen.

Von größerer Bedeutung als in der Vergangenheit sind vor diesem Hintergrund zunächst Regeln der Makrosteuerung des Haushalts sowie ihre Verklammerung zu den mikroökonomischen Bewirtschaftungsregeln. Durch Rahmenvorgaben, die politisch festgelegt werden müssen und die auch gleichzeitig eine haushaltswirtschaftliche Selbstbindung der politisch Verantwortlichen implizieren, werden die Bewirtschaftungsspielräume aller Verwaltungseinheiten vorbestimmt. In der Endstufe einer effizienzorientierten Haushaltsreform entscheidet die Politik nicht mehr darüber, wie viel budgetären „Bedarf" eine Verwaltung hat, sondern wie hoch der zu rechtfertigende Zuschuss aus Mitteln der Steuerzahler und Steuerzahlerinnen für eine bestimmte Leistung einer öffentlichen Verwaltung ist. Gerade in einem hochverschuldeten Land wie Berlin sollte auch das Instrument der Mittelfristigen Finanzplanung aus seiner Unverbindlichkeit erlöst und zu einem aktiven Instrument der politischen Selbstbindung auf dem Wege zu einer erfolgreichen Konsolidierung umgebaut werden.
Zwischen der traditionellen ineffizienten öffentlichen Bedarfswirtschaft und einer zukünftig anzustrebenden transparenten, leistungs- und effizienzorientierten „Zuschussbudgetierung" liegt ein langer Weg, auf dem viele Einzelprobleme gelöst werden und viele Menschen in Politik, Verwaltung sowie die Adressaten öffentlicher Leistungen Veränderungen ihres Verhaltens an den Tag legen müssen. Für den Erfolg aller unternommenen Maßnahmen kommt es allerdings darauf an, dass die Dezentralisierung von Kompetenzen von einem Umbau zentraler Regeln begleitet wird, welche die Motivation der Facheinheiten für wirtschaftliches Verwaltungshandeln als Ganzes fördern, den Verantwortlichen für den Gesamthaushalt aber die Kompetenzen einräumen, die benötigt werden, um den Gesamthaushalt innerhalb der Finanzierungsmöglichkeiten zu steuern.

Prinzipien einer „nachhaltigen" und effizienzorientierten Haushaltswirtschaft:

Folgende Prinzipien müssen – wenngleich zu Anfang sicherlich nicht sofort „perfekt" umzusetzen – realisiert werden, damit eine dezentrale Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln Effizienzgewinne und den notwendigen Konsolidierungsbeitrag zur Sanierung des Berliner Haushaltes realisieren kann:

1. Langfristig dürfen von einem Haushaltsjahr keine Lasten auf die Steuerzahler und Steuerzahlerinnen späterer Haushaltsjahre mehr verschoben werden, ohne dass den budgetären Lasten entsprechende Nutzen gegenüberstehen. Als im Haushaltsjahr neu entstehende Lasten sind dabei nicht nur die ausgewiesenen Nettoneuverschuldung zu verstehen, sondern auch der Barwert der neu entstehenden Pensionsverpflichtungen sowie die durch Abnutzung bewirkte Entwertung des öffentlich genutzten Realkapitals (Bau- und Anlagevermögen).

2. Ein Grundproblem der kameralen Haushaltswirtschaft ist die Tatsache, dass die im Budget angesetzten Ausgabeermächtigungen nicht den gesamten Ressourcenbedarf wiedergeben, sondern nur den ausgaberelevanten. Infolgedessen kann die Verwaltung nur beschränkt effiziente Bewirtschaftungsentscheidungen treffen. Für effizientes Handeln müssen alle Produktionsfaktoren zu ihrem vollen Marktwert substituierbar sein. Anstelle von künstlichen Zusätzen, die nicht zahlungswirksam werden (z.B. die Budgetsperrungen, wenn ein Angestellter verbeamtet wird), ist eine „Pagatorisierung" von jedem bis jetzt nicht zahlungswirksamen Ressourcenverbrauch anzustreben. Dies gilt insbesondere für die Lohnnebenkosten für Beamte über die Einführung von versicherungsmathematisch kalkulierten Beiträgen, aber auch für die Raumkosten über den Ansatz von mittel- bis langfristig kostendeckenden Mieten für die zu Verwaltungszwecken genutzten Immobilien. Die Kompensation der Abnutzung des Sachkapitals im Verwaltungsproduktionsprozess kann nicht durch eine Pagatorisierung dezentralisiert geregelt werden. Hier ist der Erlass von besonderen Deckungsregeln für die Budgets der einzelnen Verwaltungseinheiten erforderlich.

3. Der Haushaltsplan muss auch zukünftig seiner Informationsfunktion genügen. Er soll im Sinne von Klarheit der Ressourcenverwendung ausweisen, für welche Verwaltungsleistungen welche Ressourcen vorgesehen sind. Die Leistungen der verschiedenen Verwaltungseinheiten sind – wo dies möglich ist - inhaltsbezogen zu bündeln. Dies bedingt eine entsprechende Programmorientierung. Programme können mit einer entsprechenden Kennzeichnung auch ressortübergreifende Maßnahmen enthalten. Diese Zuordnung bildet dann auch die Grundlage der Mittelverwendungsstatistik und daran anknüpfender Evaluierungen der öffentlichen Leistungen.

4. Bei den nachgeordneten Behörden und insbesondere bei den Bezirken sollten die Budgets erkennen lassen, welchen Ressorts die Mittel zuzuordnen sind, die für die Erstellung der einzelnen Leistungen zugewiesen werden. Langfristig können sich so unter dem Dach der Budgets der einzelnen Fachressorts Auftraggeber-Auftragnehmer-Strukturen etablieren und auch nachgeordnete Verwaltung auf eine Art Leistungsvereinbarung mit ausgehandelten „Kontraktpreisen“ umgestellt werden.

5. Zukünftig sollte der vom Parlament zu verabschiedende Haushaltsplan nicht mehr einen Fehlbedarfsfinanzierungsplan darstellen, sondern – außer einem kleinen Kernhaushalt für die Senatsverwaltungen - eine Zusammenstellung der Zuschüsse, welche für die Erstellung von bestimmten Leistungen durch öffentliche Einrichtungen oder auch private Unternehmen (Zuwendungs- und Subventionsempfänger) aus Mitteln der Steuerzahler und Steuerzahlerinnen gewährt werden.

6. Es erscheint außerdem erfolgversprechend, die Finanzierungsregeln für die Berliner Bezirksbudgets langfristig von Bedarfen und „Produkt“-Durchschnittskosten zu lösen und auf globale zweckgebundene Zuschüsse umzustellen, die sich an Indikatoren (z.B. Bevölkerungszahl nach Alter und Sozialstruktur, weitere aus den Aufgaben der Bezirke abgeleitete Kennzahlen) orientieren und formelgebunden gewährt werden. In dem Maße nämlich, wie im Rahmen der Verwaltungsreform tatsächlich Kompetenzen auf die Bezirke dezentralisiert werden, benötigen diese ihrerseits wiederum mehr Freiheitsgrade, um eine effiziente Verwendung der Ressourcen zu gewährleisten. Insofern wird empfohlen, die begonnene Bezirksreform um eine Finanzreform der Bezirke zu vervollständigen, welche – vor dem Hintergrund des Wandels der Bezirksaufgaben - nicht nur das Haushaltsrecht sondern auch die gesamte Einnahmenseite der Bezirksbudgets umfasst.

Vorschläge für haushaltswirtschaftliche Steuerungsinstrumente:

Die Senatsverwaltung für Finanzen muss über hinreichende Kompetenzen und Steuerungsinstrumente verfügen, um die Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung und das finanzielle Gleichgewicht des Haushaltes zu gewährleisten. Im Einzelnen ist an folgende Neuregelungen zu denken:

1. **Deckungsregeln für den Gesamthaushalt:** Die Deckungsregeln für den Gesamthaushalt sind an den Grundregeln einer „nachhaltigen“ Finanzpolitik auszurichten. Insbesondere dürfen die Ausgaben mittelfristig nicht die regulären Einnahmen übersteigen. Des Weiteren dürfen keine Lasten auf spätere Haushaltsjahre verschoben werden, wenn diesen keine entsprechenden Leistungen gegenüberstehen. D.h., zukünftig ist ein höherer Anteil der Ausgaben aus Steuern, Gebühren oder anderen regulären Einnahmen zu decken. Dies gilt insbesondere für die – bis dato nicht ausgewiesenen - Beiträge für die Alters- und Krankenvorsorge für die Beamten und Beamtinnen sowie die Entwertung des für Verwaltungszwecke genutzten Kapitalstocks. Die Verschuldungsgrenze nach Art. 87 Abs. 2 der Berliner Verfassung ist entsprechend zu modifizieren, indem die Höhe der Nettokreditaufnahme auf die Höhe der veranschlagten Sachinvestitionen abzüglich der berechneten Abschreibungen auf das Anlagekapital und abzüglich des Barwerts der neu entstehenden, nicht durch echte Beiträge gedeckten Zahlungsverpflichtungen zur Alterssicherung der Beamten begrenzt wird.

2. **Pagatorisierung von kalkulatorischen Kosten:** Kalkulatorische Kosten, die weder in einer kameralistischen noch in einer unternehmerischen Buchhaltung bewirtschaftungsrelevante Aufwendungen darstellen, sind so weit als möglich in dezentralisierbare Ausgabepositionen umzusetzen. Dies gilt insbesondere für die Lohnnebenkosten für Beamte und für die Kosten der Raum- und Immobiliennutzung. Die entsprechenden haushaltswirtschaftlichen und organisatorischen Voraussetzungen (z.B. Facility Management mit ausgelagerten Immobilien sowie marktähnlichen Mieten und Pachten, versicherungsmathematisch kalkulierte Beitragssätze für Alterssicherung und Beihilfen der Beamten sowie die Einrichtung von entsprechenden Einnahmetiteln in den Kapiteln, aus denen die Leistungen gewährt werden) sind schnellstmöglich zu schaffen. Des Weiteren sind mit vereinfachten Regeln die Abschreibungsgrundlagen für die für Verwaltungszwecke genutzten übrigen Investitionsgüter zu ermitteln und sachlich angemessene Abschreibungsfristen für die wichtigsten Gütergruppen festzulegen.

3. **Differenzierte Regeln der dezentralen Bewirtschaftung, Deckungsregeln für die einzelnen Globalhaushalte:** Eine vollständige Freigabe der Mittelbewirtschaftung ist angesichts des weiterbestehenden Konsolidierungsbedarfs des Berliner Haushalts sowie der noch nicht oder nur sehr unvollständig existierenden und konzeptionell problematischen Steuerungsmöglichkeiten über Kostenpauschalen und andere Durchschnittssätze als finanzwirtschaftlich äußerst riskant anzusehen. Auch auf eine substanzerhaltende Investitionspolitik und eine verlässliche Investitionsplanung, welche die materielle Legitimationsgrundlage für eine Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben abgibt, kann nicht verzichtet werden. Infolgedessen sind differenzierte Bewirtschaftungs- und Deckungsregelen für die einzelnen Globalhaushalte einzuführen.
   Beschränkte Deckungsfähigkeiten bilden die einfachsten Instrumente. So sollte zwar die Umwandlung von Personalmitteln in Sachmittel und insbesondere in – längerfristig personalsparende - Investitionen zugelassen werden, nicht aber die Verwendung von Sach- und Investitionsmitteln für die Einstellung von Personal. Ebenso dürfen veranschlagte Investitionsmittel nicht für konsumtive Sachausgaben verwendet werden (§ 20 LHO).
   Die Mindestinvestitionssumme eines globalisierten Haushalts ist mit der Höhe seiner nach o.a. einfachen Abschreibungsregeln ermittelten Entwertung des vorhandenen Betriebskapitals zuzüglich einer Geldentwertungsrate für Investitionsgüter anzusetzen. Innerhalb der Einzelpläne können „Tauschpartner“ zur Erreichung des Investitionsziels gesucht werden, da größere Investitionsvorhaben oftmals diskontinuierliche Zahlungsabläufe mit sich bringen. Im Übrigen macht es keinen Sinn, bei Aufgabenverschiebungen und Behördenverkleinerungen infolge Aufgabenwandels die gleiche Reinvestitionsquote zu verlangen wie z.B. bei wachsenden Einrichtungen. Insoweit ist die Investitionsplanung aller vollziehenden Einheiten in der Mittelfristigen Finanzplanung zu koordinieren.
   Des Weiteren sollten Behörden nur die Mittel selbständig vereinnahmen dürfen, welche sie aufgrund zusätzlichen Aufwandes erzielen. D.h., solange der Berliner Haushalt als Fehlbedarfsfinanzierung gefahren wird und nur geringe Grenzkosten für die Erstellung von bestimmten Verwaltungsleistungen vorliegen, sind Abschöpfungen von Einnahmen (zugunsten einer Senkung der Neuverschuldung) oberhalb der Grenzkosten sinnvoll. Im Sinne der Förderung des Eigeninteresses der Behörden und öffentlichen Einrichtungen sollte die Abschöpfung allerdings nur einen Teil der die Grenzkosten übersteigenden Mehreinnahmen ausmachen.
   Am Jahresende nicht verausgabte Mittel sollten nach Abzug eines prozentualen Konsolidierungsbeitrags (wiederum zugunsten einer Absenkung der Nettoneuverschuldung!) übertragen werden können. Der Konsolidierungsbeitrag sollte bei Personalausgaben nur einmal erhoben werden, auch wenn die Stellen länger unbesetzt bleiben. Bei Sachmitteln fehlen die Überprüfungsmöglichkeiten für dauerhafte Einsparungen. Investitionsmittel sollten ebenfalls übertragen werden können, sofern die Mindestinvestitionsquote des jeweiligen Verwaltungszweiges erreicht ist.
   Bei einer Überschreitung der bewilligten Teilbudgets (über- und außerplanmäßige Ausgaben bzw. Mindereinnahmen bei Gebühren o.ä.) müssen grundsätzliche Deckungsmöglichkeiten innerhalb des jeweiligen Einzelplans gesucht werden. Ist dies nicht möglich, werden die – genehmigungspflichtigen – „Überziehungen“ voll zu Lasten des nächsten Haushaltsansatzes verrechnet (§ 20 LHO).

4. **Besondere Regeln für den Personalhaushalt:** Nicht zuletzt wegen der langen Bindungswirkungen von Personalentscheidungen sowie der besonderen Probleme Berlins im Personalhaushalt wird empfohlen, den Personalhaushalt weiterhin nach besonderen Regeln zu bewirtschaften. Folgende Instrumente stehen für die Eindämmung der weit überdurchschnittlichen Personalausgabenentwicklung zur Verfügung:

4.a) **Gesonderte Fortschreibung des Personalhaushalts:** Es wird empfohlen, weiterhin den Personalhaushalt bei der Festlegung der Rahmendaten der Haushaltsplanung gesondert festzulegen. Eine Bindung an andere Größen, z.B. an das Wachstum der Steuereinnahmen, modifiziert um den Abzug eines besonderen Konsolidierungsbeitrags für den Personalhaushalt, liegt auch aus strategischen Gründen nahe. Die finanzielle Deckelung bezieht sich auf alle Ausgaben der Hauptgruppe 4, d.h. einschließlich Pensionen. Die auf die jeweiligen Einzelpläne bzw. Globalbudgets entfallenden Personalausgabenbudgets sind nach Errechnung der auf

die allgemeine Pensionsausgabenentwicklung entfallenden Beträge des Gesamthaushaltes zu spezifizieren. Entsprechende Vorgaben sind für die Bezirke zu formulieren.

4.b) Selbständige Regelung der Personalausgabenbudgets: Die bewirtschaftenden Stellen entscheiden weiterhin selbständig über den Vollzug „ihres“ Personalhaushaltes. Sie sind lediglich daran gebunden, dass sie die Summe nicht überschreiten dürfen und dass sie nicht Stellen besetzen dürfen, welche sie in Art und Umfang nicht im Stellenplan haben. Infolge der aufwachsenden Pensionsausgaben sowie der zu erbringenden Konsolidierungsbeiträge können nicht mehr alle Stellen besetzt werden. Die Behörden entscheiden selbständig, welche dies sind. Sinkt der unbesetzte Teil der Stellenpläne unter die 90%-Grenze, werden die frei gebliebenen Stellen auch im Stellenplan gestrichen.

4.c) Überführung des Stellenplans in den Kompetenzbereich der Senatsverwaltung für Finanzen: Der Stellenplan wird in Zukunft, da er nicht mehr die primäre Bewirtschaftungsgrundlage darstellt, von geringerer Bedeutung sein. Er würde auf eine Art Stellenobergrenzenfestlegung für die Verwaltungseinheiten zurückgestuft. In dieser Funktion ist er allerdings weiterhin notwendig. Wegen der nach wie vor bestehenden Probleme einer wirtschaftlich nicht vertretbaren Eingruppierung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen und der damit verbundenen finanziellen Risiken sollte der Stellenplan weiter geführt werden, aber in den Kompetenzbereich der Senatsverfaltung für Finanzen überführt werden.

4.d) Lohnnebenkosten für Beamte als Versicherungsbeiträge an das zentrale Pensions- und Beihilfenkapitel bewirtschaften: Die versicherungsmathematisch ermittelten und ggf. nach größeren Einzelplänen differenzierten Beitragssätze (s. 4.e) zur Alters- und Krankenvorsorge der Beamten und Beamtinnen sind den Personalbudgets zuzuschlagen und zukünftig mit der monatlichen Gehaltsabrechung an das Kapitel zu „überweisen“, in welchem die Zahlungen für Pensionen und Beihilfen veranschlagt sind. Dadurch werden die Kosten für die Alters- und Krankenvorsorgung stellenbezogen ausgewiesen. Die Finanzierung der Pensionen nach dem entsprechenden Umlageverfahren wird transparenter.

4.e) Differenzierung der Beitragssätze für die großen Einzelpläne und Sonderaltersgrenzen (u.a. Schule, Polizei, Feuerwehr, Finanzverwaltung, ggf. auch Bezirksverwaltungen): Durch die bereichsweise Differenzierung der versicherungsmathematisch kalkulierten Beitragssätze für die Alters- und Krankenvorsorge der Beamten entsteht überdies eine Art „Wettbewerb“ zwischen den Ressorts, die Kosten für diese Faktoren zu senken. So haben z.B. Frühpensionierungen einen erheblichen Einfluss auf die Höhe der Beitragssätze, und Strategien zur Erhöhung des Pensionseintrittsalters wären nicht mehr nur für die Finanzverwaltung, sondern für jedes einzelne Ressort von Interesse. Die Höhe der Beitragssätze muss alle zwei Jahre überprüft werden, damit die neuen Strukturen wirksame Verhaltensanreize zu einem sorgsameren und wirtschaftlicheren Umgang mit dem Faktor Personal abgeben können.

4.f) Produktivitätsdividende für Personalhaushalt: Mangels unternehmerischer Gewinnerzielung kann für den öffentlichen Sektor kein methodisch dem Privatsektor entsprechender Produktivitätsfortschritt ermittelt werden. Rationalisierungen sind zwar in der öffentlichen Verwaltung wegen ihres Dienstleistungscharakters schwieriger zu realisieren als z.B. in Industrieunternehmen. Es ist aber grundsätzlich anzunehmen, dass ein Produktivitätsfortschritt ähnlich wie in vergleichbaren Dienstleistungsunternehmen stattfindet bzw. durchgesetzt werden kann und sollte. Er kann pauschal auferlegt werden, indem die o.a. globalen Personalbudgets mit einer jährlichen „Produktivitätsdividende“ von z.B. 1,5% bzw. 1% belegt werden. Wie die Behörden diesen verordneten Produktivitätsfortschritt erwirtschaften, bleibt ihnen überlassen. Durch die jährliche Wiederkehr entsteht allerdings ein allgemeiner Rationalisierungsdruck, der die eigenständigen Anstrengungen der Verwaltungen zur Verbesserung ihrer Arbeitsprozesse dauerhaft am Leben hält.
Die „Erträge“ dieser Produktivitätsdividende sind z.T. zur Konsolidierung zu verwenden, können z.T. aber auch für neue Aufgaben bzw. Aufgaben mit wachsender Bedeutung verwendet werden. Mit der Verabschiedung des Haushaltes ist eine politische Entscheidung
über diese Aufteilung herbeizuführen.

Die Produktivitätsdividende darf nicht auf diskretionäre Ausgabenkürzungen im Personalbereich z.B. aufgrund von Aufgabenkritik oder besonderen Konsolidierungsmaßnahmen angerechnet werden.

5. **Bezirke und Bezirksbudgets:** Alle o.a. Besonderheiten sind insbesondere auf die Bezirksbudgets zu übertragen. Auch der Anteil der Bezirkshaushalte, welcher auf Produktsummenbudgets entfällt, ist vor Beginn des Haushaltsjahres im Hinblick auf Personal-, Sach- und Investitionsausgaben zu spezifizieren. Die o.a. Bewirtschaftungs- und Deckungsregeln müssen analog gelten, da die Berechnungsregeln für die Zuweisungen noch nicht evaluiert sind und von wissenschaftlicher Seite erhebliche Bedenken an ihrer Zieladäquanz angemeldet werden müssen[5].

6. **Haushaltsrecht für „Zuwendungsempfänger" und Beteiligungs-Controlling:** In dem Maße, wie öffentliche Einrichtungen aus dem Kernhaushalt – auch aus Effizienzgründen - ausgegliedert werden, gewinnt die Funktionsfähigkeit des Haushaltsrechtes für Zuwendungsempfänger an Bedeutung. Materiell besteht kaum ein Unterschied zwischen Beteiligungsbesitz und selbständigen Einrichtungen, welche sich zu einem erheblichen Teil aus Landeszuschüssen finanzieren. Auch die neuerdings haushaltsrechtlich sehr selbständige Stellung der Berliner Hochschulen ist hier zu subsumieren. Es wird deshalb angeregt, ein einheitliches Haushaltsrecht für derartige „Zuwendungsempfänger" zu erarbeiten, welches den Zuschussbedarf für die Einrichtungen präziser bestimmen lässt und hinreichende Möglichkeiten der Steuerung der Verwendung von Steuergeldern eröffnet. Die Kontrollmöglichkeiten müssen sich auch auf rechtlich eigenständige Tochtergesellschaften (Beteiligungs- und Schachtelbesitz des Landes) erstrecken können, wenn dort Landesgelder verwendet werden, ein öffentlicher Unternehmenszweck verfolgt wird oder Haftungsansprüche an den öffentlichen Eigentümer bestehen. Es wird außerdem empfohlen, einheitliche Maßstäbe für die Zuschussgewährung an Einrichtungen außerhalb der Verwaltung (Abkehr von jeglicher Fehlbedarfsfinanzierung!) zu erarbeiten und das Beteiligungs-Controlling unter die Federführung der Senatsverwaltung für Finanzen zu stellen.

7. **Unterjährige Bewirtschaftungsinstrumente der Senatsverwaltung für Finanzen:** Wie die im Frühjahr erlassene Haushaltssperre zeigt, besteht auch bei flexibilisierter und dezentralisierter Mittelbewirtschaftung ein erheblicher Bedarf an unterjähriger Nachsteuerung des Haushaltsgeschehens. Die alten Instrumente – Haushaltssperren, Einstellungs- und Beförderungsstops etc. – sind allerdings unter den neuen Bewirtschaftungsregeln genauso unwirksam, da sie alle an sog. Inputfaktoren ansetzen. Infolgedessen müssen neue Instrumente entwickelt und ggf. rechtlich implementiert werden. Diese Instrumente müssen sich an den Zuweisungskategorien des dezentralisierten Haushaltsvollzugsrechts ausrichten. Es kommen also Instrumente der allgemeinen prozentualen Kürzung bzw. zwischenzeitiger Sperrung entweder des Gesamtansatzes oder auch nur einzelner Ausgabearten in Frage. Außerdem muss Sorge getragen werden, dass Verwaltungen mindestens ihren gesetzlichen Aufgaben nachkommen können, auch wenn ihre Mittel unterjährig gekürzt werden (müssen). Infolgedessen sind z.B. die monatlichen regelmäßigen Abflüsse als Prozentsätze des Gesamthaushaltes zu quotieren, z.B. Personalausgaben auf 1/13 des Gesamtansatzes. Die Verwaltungen, welche bei ihrer Aufgabenerfüllung saisonalen Schwankungen unterliegen und zu klein sind, um die Schwankungen bei anderen Aufgabengebieten ausgleichen zu können, können abweichende Regeln bekommen.

---

[5] Infolge der üblicherweise im öffentlichen Sektor vorliegenden hohen Vorhaltekosten ist eine reine Durchschnittskostenbildung (welche methodisch der am Median ausgerichteten entspricht) als problematisch anzusehen, welche unberücksichtigt lässt, inwieweit diese – oftmals politisch entschiedenen oder durch Bundes- und Europarecht vorgegebenen - Vorhalte- und Fixkosten durch den unterschiedlichen Geschäftsanfall ausgelastet werden. Des Weiteren schafft die Anlastung kalkulatorischer Kosten erhebliche Probleme bei der Kostenbemessung, da diese für die Einrichtungen nicht disponibel sind und somit zufällig ungleiche Ressourcenausstattungen bewirken, ohne dass die Wirtschaftlichkeit des Ressourcenverbrauchs in irgendeiner Weise verbessert wäre.

8. **Zentralisierung der öffentlichen Kassen:** Die Vorhaltung einer Vielzahl von öffentlichen Kassen ist angesichts der immer geringer werdenden Bedeutung von Bargeldtransaktionen aus dem normalen Geschäftsleben unwirtschaftlich und überflüssig. Auch die Mehrzahl der Baraus- und -einzahlungen kann deshalb vermieden werden. Die Transaktionen z.B. der Gerichtskassen können weitestgehend auch bargeldlos abgewickelt werden. Bei einfachen, standardisierten Gebührensachverhalten (z.B. auf den Einwohnermeldeämtern/Ordnungsämtern) ist mit der Einführung des EURO auf Automaten überzugehen, welche auch „Plastikgeld" akzeptieren können.

9. **Beweislastumkehr bei Zuschussbedarf für Verwaltungsleistungen und Programme (anstelle von Fehlbedarfsfinanzierung!):** Langfristig sollte die gesamte Berechnung des Finanzbedarfs der einzelnen Verwaltungseinheiten auf ein normativ legitimiertes Verfahren umgestellt werden, in dem der Haushalt keine sog. Fehlbedarfe mehr finanziert, sondern konkret Zuschüsse für die Teile von öffentlich oder privat produzierten Leistungen bewilligt, welche nachweislich nicht privat finanziert werden können. Diese Zuschüsse sind mit Leistungsverträgen zu versehen, welche immer dann auf mindestens mittlere Sicht angelegt sein müssen, wenn für den Aufbau der gewünschten Leistungskapazitäten auch längerfristige vertragliche Festlegungen (Arbeitsverträge, Investitionen) bei den „Produzenten" erforderlich sind.

10. **Voucher-Modelle bei verteilungsrelevanten Angeboten (z.B. VHS, Musikschulen, Kindergärten, ggf. auch weitere kulturelle Einrichtungen etc.):** Insbesondere solche Leistungen, welche auch von privaten Einrichtungen angeboten werden (können) – z.B. Volkshochschulen und andere Einrichtungen öffentlicher Weiterbildung, Musikschulen, Kindergärten u.v.m. -, bei denen aber kostendeckende Preise/Gebühren gerade die Bürger und Bürgerinnen nicht bezahlen könnten, welche mit dem öffentlichen Angebot „versorgt" werden sollen, sollten zunächst versuchsweise, später in sehr weitgehendem Maße auf Voucher- oder Gutscheinsysteme umgestellt werden. Durch diese Maßnahme würden die Voraussetzungen für einen Leistungswettbewerb mit anderen Anbietern gefördert, ohne dass die sozialen Ziele beeinträchtigt würden. Eine Förderung würde sich auch treffgenauer auf die tatsächlich zu fördernden Bevölkerungsgruppen beschränken können.

11. **Überprüfung der Verwaltungs- und Benutzungsgebührenordnungen auf ökonomisch sachgerechte „Preisbildungsregeln"; Einführung inneradministrativer Verrechnungspreise:** Die Verwaltungs- und Benutzungsgebührenordnungen des Landes Berlin sind auf die ökonomische Sachgerechtigkeit ihrer „Preisbildungs"-Regeln zu überprüfen. Preisbildungsregeln sind außerdem für die Einführung von Verrechnungspreisen zwischen und innerhalb von Verwaltungen einzuführen, insbesondere dann, wenn die behördenintern erstellten Leistungen auch von Dritten außerhalb der Verwaltung bezogen werden könnten. Die Höhe der Gebühren und der Verrechungspreise sollte sich immer nach den für die Leistungserstellung verursachten Kosten richten. Der öffentliche Zuschuss für das „öffentliche Interesse" an teilweise oder überwiegend aus Gebühren finanzierten Leistungen ist ebenfalls nicht am Fehlbedarf, sondern an gesonderten Kriterien zu bemessen. Die sachlichen Entscheidungen über Gebühren sind von den jeweiligen Facheinheiten zu treffen. Die Senatsverwaltung für Finanzen erarbeitet Grundregeln für die Gebührenkalkulation und überprüft sie jeweils vor Erlass der konkreten Gebührenordnungen, ob diese den Grundregeln entsprechen.

12. **Übergang zu „Auftraggeber"-orientierten Finanzierungsstrukturen der Budgets der Verwaltungseinheiten: Der Kernhaushalt, der Betriebshaushalt und das konsolidierte Gesamtbudget:** Mittelfristig sollte der Berliner (Kern-)Haushalt klar erkennbar machen, welche öffentlichen Leistungen mit welchen Beträgen aus Mitteln der Steuerzahler und Steuerzahlerinnen erstellt bzw. und bezuschusst werden. Die Einstellung der Haushaltsmittel für bestimmte Leistungen erfolgt nicht mehr primär bei der administrativ verantwortlichen Haushaltsstelle, sondern beim politisch verantwortlichen Ressort (deshalb auch als „Auftraggeber-Haushalt" bezeichnet). Programme, für welche mehrere Ressorts verantwortlich zeichnen, können unbeachtlich der Vollzugswege separat ausgewiesen werden. In einem zweiten Teil enthält der Haushalt dann die Budgets aller unselbständigen öffentlichen Verwaltungseinrichtungen sowie nachrichtlich die Haushalte der rechtlich selbständigen Zuwendungsempfänger, die sich überwiegend aus öffentlichen Mittel finanzieren (Betriebs- bzw. „Auftragnehmer"-

Haushalte). Dieser „Doppel“-Haushalt enthält zwangsläufig „Doppelzählungen“ in Form von budgetären Abgeltungen inneradministrativer Leistungen, in Form aller Zuschüsse an Verwaltungen, welche in Teil II des Haushaltes öffentliche Leistungen erbringen, sowie in Form der Beiträge zur Alters- und Krankenvorsorgung der Beamten und Beamtinnen. Um die Doppelzählungen gegenüber der derzeitigen Haushaltssystematik herauszurechnen, müsste zusätzlich eine dritte konsolidierte Haushalts- und Finanzierungsrechnung (Gesamtbudget) aufgestellt werden.

Eine stufenweise Implementationsstrategie
Die Umstellung eines Haushaltssystems von einer input- auf eine outputorientierte Steuerung erfordert einen mehrjährigen Umstellungszeitraum. Die Fortführung des notwendigen Konsolidierungsprozesses in Berlin bedeutet, dass die Änderungen weiter unter den Bedingungen äußerst restriktiver Haushaltspolitik stattfinden müssen. Kurzfristig finanzielle Auswirkungen auch aus dezentral entstehenden Wirtschaftlichkeitsgewinnen sind aber insbesondere von folgenden Maßnahmen zu erwarten, welche mit den weitergehenden Instrumenten des Gesamtkonzeptes konform sind:

1. **Personalausgabenbudgetierung:** In Anbetracht der nach wie vor zu hohen Personalausgaben Berlins und der aufwachsenden Alterslast sind die Maßnahmen zur besonderen Bewirtschaftung des Personalhaushaltes kurzfristig einführbar und schnell wirksam. Es wird nur noch die Personalausgabensumme fortgeschrieben, die ihrerseits aus den Rahmenbedingungen des Gesamthaushalts vorab politisch entschieden wird. Von diesem Zeitpunkt an besteht kein Anspruch mehr auf Ausfinanzierung der Stellen.
   Der Stellenplan kann zum Zweck der Einführung der Personalausgabenbudgetierung zu jedem beliebigen Zeitpunkt nach Maßgabe der besetzten Stellen „eingefroren“ werden. Für die öffentliche Aufgabenerfüllung problematische Auswirkungen der zum Stichtag bestehenden Vakanzen können diskretionär entschieden werden. Auch die übrigen Maßnahmen unter Punkt 4 können noch innerhalb des laufenden Haushaltsjahres vorbereitet und mit dem Haushalt 2002 wirksam werden.

2. **Übertragbarkeitsregeln für Personal- und Sachmittel:** Auch die Deckungs- und Übertragbarkeitsregeln für Personal- und Sachmittel sind unschwer sofort einführbar. Der Gewinn für die Haushaltskonsolidierung liegt in der „Konsolidierungsabgabe“ einerseits und einer Senkung der Neuverschuldung in Höhe der nicht in Anspruch genommenen Haushaltsmittel im laufenden Haushaltsjahr sowie der daraus resultierenden Zinsersparnisse.

3. **Einführung von Titelgruppen und Programmbereichen zur Unterstrukturierung der Mittelzuweisungen:** Schon vor Abschluss der Arbeiten an einem **funktionsfähigen** „Produktkatalog“ können bereits kurzfristig Titelgruppen und Programmbereiche in den Haushalt „eingezogen“ werden. Diese schaffen einerseits schnell mehr Transparenz im Hinblick auf die Verwendung der Steuermittel, können andererseits aber auch als „Bewilligungsdeckel“ für die Deckungsfähigkeit von Programmmitteln herangezogen werden.

4. **Vorarbeiten für die Berechnung der Mindestinvestitionen:** Um zügig zu einer Haushaltspolitik des Substanzerhalts zu kommen, sind die für Zwecke der Verwaltung verwendeten Investitionsgüter (Anschaffungspreis > x DM, Alter < y Jahre) aufzulisten und nach Maßgabe ihrer bereits abgelaufenen Abschreibungszeit sowie ihres Anschaffungswertes zu bewerten. Auf der Basis dieser Aufstellungen können ab dem Haushaltsjahr 2002 die Mindestinvestitionsquoten berechnet und verordnet werden.

Steuerverwaltung

Generelle Feststellungen

Die Steuerverwaltung Berlins besteht aus den Finanzämtern, der Besitz- und Verkehrsteuerabteilung der Oberfinanzdirektion (OFD) und der Steuerabteilung der Senatsverwaltung für Finanzen. Hauptaufgabe der Steuerverwaltung ist der Vollzug der Steuergesetze, die überwiegend – bis hin zu Durchführungsverordnungen – bundeseinheitlich geregelt sind. Lediglich im Bereich der örtlichen

Aufwand- und Verbrauchsteuern hat das Land Berlin eigene Gestaltungsbefugnisse im steuerlichen Bereich. Diesen nimmt es u.a. auch in Form der erst kürzlich eingeführten Zweitwohnungssteuer wahr.
Die Steuerverwaltung ist auch von der administrativen Seite her sehr stark reguliert. Bei allen Steuern, die dem Bund ganz oder teilweise zufließen, u.a. die Einkommen- und Körperschaftsteuer, liegt Bundesauftragsverwaltung vor. Die OFD nimmt neben Landesaufgaben im Bereich der Finanzverwaltung auch bundesrechtliche Aufsichtsfunktionen wahr. Es gibt außerdem bundeseinheitlich geregelte Muster für Personalbedarfsberechnungen (PersBB), die auf Fallzahlen und durchschnittlichem Zeitaufwand für verschiedene Tätigkeiten aufgebaut sind. Bei der Berechnung des Personalsolls werden auch Berliner Besonderheiten berücksichtigt.
Die Steuerverwaltung verfügt außerdem über eine eigene Vollstreckungsverwaltung, welche neben Außenständen bei den Steuern auch im Auftrag anderer Berliner Behörden und – im Amtshilfeverfahren – für die Steuerverwaltungen anderer Bundesländer und Kommunen tätig wird.
Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung wurde auch für die Arbeit der Finanzämter und der OFD sowie der Steuerabteilung in der Senatsverwaltung für Finanzen ein Produktkatalog erarbeitet. Aufgrund der bei der Verwendung des derzeit noch sehr umfangreichen Produktkataloges in der Steuerverwaltung gewonnenen Erkenntnisse sowie geänderter politischer Vorgaben (Senatsbeschluss zum Eckpunktepapier zur Budgetierung in der Hauptverwaltung) wird er inzwischen überarbeitet. Seit dem Jahr 2000 erstellt die OFD außerdem umfangreiche Quartalsberichte, in denen das in den Finanzämtern erhobene statistische Material über den Stand des Vollzuges der Steuergesetze (z.B. Anzahl und Quote der abgeschlossenen Besteuerungsverfahren nach Steuerarten) sowie Ausstattungsstandards der Finanzverwaltung mit EDV-Geräten und Soll und Ist-Zahlen für die Personalstatistik zusammengefasst präsentiert werden. Die Ausstattung der Berliner Finanzämter mit EDV-Geräten (PC und Laptops) ist in den letzten Jahren zwar deutlich verbessert worden, war aber im Frühjahr 2001 immer noch nicht vollständig.

Probleme der Personalbedarfsrechnungen und der Personalausstattung in der Berliner Finanzverwaltung

Infolge des bundesweit weitgehend einheitlichen Steuerrechts ist es zwar grundsätzlich möglich, Personalbedarfsberechnungen nach bundeseinheitlichem Schema vorzugeben. Die Problematik bundesrechtlich vorgegebener Stichprobenverfahren für die Personalkosten der vollziehenden Landesverwaltung werden bei der Steuerverwaltung besonders deutlich. Die Spielräume für eigenständige wirtschaftliche Lösungen sind gering, zumal das Steuerrecht in den vergangenen Jahren nicht einfacher, sondern eher noch komplizierter geworden ist. Darüber hinaus dürften sich die Berechnungsschlüssel nur zeitverzögert an personalsparende neue Organisationsformen anpassen, so dass sie tendenziell eher einen zu großzügigen Personalbedarf indizieren.
Bei der Betrachtung der Berliner Steuerverwaltung fallen allerdings im Zusammenhang mit Wirtschaftlichkeitsspielräumen einige besondere Sachverhalte auf:

- Die geringe Wirtschaftskraft sowie die Tatsache, dass Berlin Fördergebiet zur Gewährung von Investitionszulagen und anderer steuerlicher Vergünstigungen ist, sind die überwiegenden Ursachen für die geringe Steuerkraft im Bereich der einkommensabhängigen Steuern. Daneben scheint aber auch die Zahlungsmoral der Berliner Steuerpflichtigen schlechter als im Bundesdurchschnitt auszufallen, was an den hohen Steuerrückständen erkennbar ist.

- Abweichungen von den PersBB begründen in (fast) allen Fällen Mehrbedarfe. So kommt die Berliner Steuerverwaltung bei der Berechnung zur PersBB auf ca. 260 Stellen mehr als bei einer reinen Anwendung des einheitlichen Bundesmusters. Da Berlin aber als Stadtstaat eher als ein Flächenland in der Lage sein müsste, durch organisatorische Konzentration Rationalisierungsgewinne zu erzielen, ohne dass die „Versorgung“ der Steuerpflichtigen vor Ort verschlechtert würde, wären unterdurchschnittliche Kostenverläufe zu erwarten. Zwar sind einige Steuerarten (u.a. Körperschaft-, Grunderwerb-, Erbschaft- und Schenkung- und Kfz-Steuer sowie die Umsatzsteuersonderprüfungen und das Finanzamt für Fahndung und Strafsachen) – wie im Übrigen in anderen Bundesländern auch – konzentriert worden. Es ist deshalb zu vermuten, dass die Möglichkeiten einer Optimierung der Organisation noch nicht ausgeschöpft worden sind.

- Im Haushaltsplan sind hingegen mit 7.061,5 Stellen weniger Stellen als nach PersBB (7.765,5 Stellen) etatisiert. Weitere 385,8 noch besetzte Stellen waren zum 01.01.2001 kw gestellt. Im Jahr 2000 waren bereits rund 1.000 kw-Stellen abgebaut worden. Auch im Lauf des Haushaltsjahres 2001 wurde der Stellenabbau fortgesetzt.

- Innerhalb der Finanzämter finden sich in den einzelnen Arbeitsgebieten sowohl Personalüberhänge als auch -defizite. Es ist auffällig, dass praktisch alle Veranlagungsarbeiten z.T. noch erhebliche Personalüberhänge aufweisen, während insbesondere einige für das Steueraufkommen durchaus auch psychologisch wichtige Sonderbereiche der Steuerverwaltung (Steuerfahndung, die Bußgeld- und Strafsachenstelle sowie die Umsatzsteuersonderprüfung) teilweise über deutlich weniger Personal als etatisiert verfügen. Dies deutet auf ein strukturelles Organisationsproblem hin, welches bis in den Bereich der Aus- und Fortbildung hineinreichen dürfte.

- Besonders auffällig sind Mehrbedarfe gegenüber den Bundeswerten beim Personalbedarf der Finanzkassen. Dies deutet auf erhebliche Rationalisierungsmöglichkeiten hin.

- Auf die Verwaltung der Steuerrückstände entfällt mit 969 Stellen im Soll (978,5 im Ist am 31.12.2000) ca. 14,6% des gesamten Personalbedarfs der Finanzämter. Die Berliner Finanzämter vollstrecken – anders als die Finanzämter der übrigen Länder – im Wege der Amtshilfe auch Forderungen anderer Behörden, wodurch ein höherer (in den Kennzahlen bereits berücksichtigter) Personalbedarf entsteht. Die durch Bundesrecht vorgegeben Vollstreckungsgebühren sind indes so gering, dass sie die Kosten zur Eintreibung rückständiger Steuern nicht decken. Dieser Befund gilt auch für die Vollstreckungsmaßnahmen, welche von den Vollstreckungsstellen im Auftrag anderer Berliner Behörden oder im Rahmen von Amtshilfeersuchen anderer Bundesländer durchgeführt werden.

Vorschläge und Empfehlungen für mehr Effizienz in der Berliner Steuerverwaltung

1. Es ist zu prüfen, warum die Berliner Berechnung der PersBB zu ca. 260 mehr Stellen führt als die Berechnung der PersBB für Berlin nach bundeseinheitlichem Muster, obwohl bei einer Stadtstaatenstruktur eher das Gegenteil zu erwarten wäre.

2. Ausstattungsdefizite in Arbeitsgebieten, welche im Übrigen Mehreinnahmen erwarten lassen, sind schnellstmöglich zu Lasten der überausgestatteten Gebiete auszugleichen.

3. Es sollte des weiteren geprüft werden, ob die Stichprobenverfahren, nach denen Steuererklärungen besonders intensiv geprüft werden, dahingehend verbessert werden können, dass die Mehrerträge versprechenden Erklärungen besser identifiziert werden können. Auch eine Änderung der Arbeitsabläufe zugunsten einer Abtrennung von Datenerfassungsverfahren vor der eigentlichen Bearbeitung der Steuererklärungen ist dabei ins Auge zu fassen.

4. Im Rahmen der Zentralisierung und Straffung des gesamten öffentlichen Kassenwesens ist zu prüfen, ob auch die Finanzkassen zu reorganisieren sind.

5. Im Übrigen ist zu erwarten, dass eine Organisationsüberprüfung der Berliner Finanzverwaltung noch erhebliche Straffungs- und Zentralisierungsmöglichkeiten gerade vor dem Hintergrund ergeben wird, dass das räumliche Einzugsgebiet vergleichsweise klein ist und – vielleicht mit Ausnahme der Lohn-/Einkommen- und Umsatzsteuer – eine weitere Konzentration der für bestimmte Steuerarten zuständigen Finanzämter ermöglicht. Binnenorganisatorische Maßnahmen versprechen nach Lage der Dinge überdies weitere Wirtschaftlichkeitsgewinne.

6. Für den Bereich der Vollstreckung von Steuerschulden ist zu überprüfen, ob es geeignete Verfahren gibt, welche

   - die Zahlungsmoral der Berliner Zensiten heben,
   - mit geringerem Aufwand zu organisieren sind und/oder
   - einen höheren Kostendeckungsgrad erreichen.

Bei der Kfz-Steuer, welche mit Rückständen von immer noch etwa 9% ihres Aufkommens zu den besonders verwaltungsteuren Steuern zählt, wird z.B. der Steuerbescheid für die jährlich gleichen Steuerbeträge nur einmal erstellt. D.h., er gilt bis zu seiner Abänderung, welche durch eine Rechtsänderung oder einen Wechsel des Kraftfahrzeugs ausgelöst wird. Die jährlichen Zahlungsmitteilungen sind also Zahlungserinnerungen, welche einfacher und schneller zu vollstrecken sind. Ähnliche Verfahren werden bei der Zweitwohnungssteuer bereits praktiziert.

Da die Gerichtsvollziehergebühren bundeseinheitlich festgelegt sind, kann eine höhere Kostendeckung nur durch einen höheren Auslagenersatz erreicht werden. Die rechtlichen Möglichkeiten des Landesgebührenrechts sind hier auszuschöpfen. Es sollte darüber hinaus geprüft werden, ob es nicht insbesondere für „Wiederholungsfälle“ die Möglichkeit gibt, die Vollstreckungsgebühren bis zur Höhe der tatsächlich verursachten Kosten der Steuereintreibung anzuheben. Ggf. sollte das Land im Rahmen einer Bundesratsinitiative vorstellig werden.

Schließlich sollte von den Berliner Behörden, welche über die Vollstreckungsstellen der Finanzverwaltung Forderungen eintreiben, ein kostendeckender Aufwandsersatz verlangt werden. Denn im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung sind die Kosten, welche zur Erfüllung einer Aufgabe anfallen, aus dem Budget der Behörde zu finanzieren, welche für die Aufgabe zuständig ist. Diese Regelung ist unabdingbare Voraussetzung für eine erhöhte Wirtschaftlichkeit öffentlicher Produktionsprozesse.

X. Schätzung der Minderausgaben bei den Personalkosten

Erwartungen des Senats

Der Senat hatte bei der Einsetzung der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik die Erwartung geäußert, dass Vorschläge unterbreitet werden, die bereits im Haushalt 2001 wirksam werden können. Im Laufe der Haushaltsberatungen hat der Senat diese Erwartungen dahingehend konkretisiert, dass mit den Vorschlägen der Expertenkommission eine pauschale Minderausgabe bei den Personalausgaben im Haushalt 2001 von 50 Mio. DM (oder 666 Stellen) aufgelöst werden können.

Vorschläge der Expertenkommission:

Die von der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik dem Senat unterbreiteten Vorschläge haben ein Volumen von **Brutto mehr als 200 Mio. DM**. Die in den einzelnen Themenfeldern genannten Minderausgaben sind Schätzungen auf der Grundlage von Informationen, die von der Verwaltung eingeholt wurden. Erforderliche Sachkosten, die dann entstehen können, wenn Aufgaben an Stelle des bisherigen Personals von dritter Seite eingekauft werden müssen, sind nicht gegengerechnet. Die Netto-Einsparung wird also unter diesen Beträgen liegen, aber deutlich über 100 Mio. DM betragen. Zu welchem Zeitpunkt diese Minderausgaben tatsächlich wirksam werden, hängt von der Entscheidung des Senats ab, die Vorschläge der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik zu übernehmen und von der weiteren Entscheidung, zu welchem Zeitpunkt dies im Einzelnen geschehen soll.

Für die einzelnen Themenfelder ergeben sich folgende Schätzgrößen:

Themenfeld **Strukturfragen** (es handelt sich dabei um die Angleichung der Ausstattung in den Bezirken)

110 Mio. DM in 3 Jahren.

Im Themenfeld **Personal** ist unmittelbar der Wegfall des Status als Anwärter im gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst beginnend mit dem Jahre 2001 möglich. Das Studium würde mit dem Ende des Einstellungsjahrganges 2000 im Jahre 2003 enden. Insgesamt können

zwischen 13,2 und 8,7 Mio. DM

Minderausgaben bei den Personalkosten erzielt werden; die Differenz hängt davon ab, ob und für welche Zeit ein Vorbereitungsdienst eingerichtet werden muss.

Für den Steuerverwaltungsdienst und die Rechtspfleger ist die Änderung von Bundesrecht erforderlich, so dann entstehen für diese Laufbahnen ebenfalls Minderausgaben in erheblicher Höhe. Da die Änderung des Bundesrechts nicht abzusehen ist, wurde auf eine Quantifizierung verzichtet.

Der weitere Vorschlag die Stellenwirtschaft abzuschaffen führt zu Minderausgaben von

mindestens 3 Mio. DM;

es handelt sich dabei um eine konservative Schätzung. Zu vermuten ist, dass sehr viel mehr Personal in der gesamten Berliner Verwaltung durch diese Tätigkeiten gebunden sind.

Der weitere Vorschlag zur Vereinheitlichung der Arbeitszeit für die Beamten auf einheitlich 40 Stunden nach dem Vorbild der Länder im West-Rechtskreis ergibt Minderausgaben von

34 Mio. DM,

wenn mit Ausnahme der Lehrer alle übrigen Beamtengruppen einbezogen werden.

Im Themenfeld **Bauen** führt die Privatisierung von Aufgaben des Hoch- und Tiefbaus (zu etwaeinem Drittel) zu Minderausgaben bei den Personalkosten von

32 Mio. DM

Für die vorgeschlagene Verlagerung von Bauordnungsaufgaben (zu etwa einem Drittel)

Beträgt die Summe **18 Mio. DM**

Themenfeld **Wirtschaft**
Einstellung der Entwicklungshilfe, Zusammenführung Landwirtschaftsverwaltung **1 Mio. DM**

Auflösung der Investitionsbank Berlin (Sachkosten) **5 Mio. DM**

Teil 2

Vorschläge zu Fach- Politikbereichen

XI. Vorschläge für die bauenden Bereiche und die Bauaufsicht

Durch die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik werden zum Themenbereich „Öffentliches Bauen“ folgende Empfehlungen zur Umsetzung an den Senat von Berlin beschlossen:

Ausgangslage
Probleme öffentliches Bauens kennt, wer die Zeitungen aufschlägt. Neben den originären Themen von planerischen und architektonischen Entscheidungen stehen insbesondere Kosten- und Terminüberschreitungen im Mittelpunkt öffentlicher Auseinandersetzungen.
In Gesprächen mit der politischen Leitung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und von Bezirken und anderen Bedarfsträgern sowie mit Fachleuten ist diesen Problemen nachgegangen worden. Außerdem liegt den Vorschlägen ausführliches Material aus der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Bezirken zugrunde.

Generelle Feststellungen

1. Die Aufgaben der Bauen und Planens unterziehen sich in Berlin zur Zeit eines umfassenden Strukturwandels.

2. In den Vorwendezeiten war das Bauen in Berlin geprägt vom Wohnungsbau, überwiegend im Rahmen von öffentlichen Förderungsprogrammen, begleitet von allgemeinen Steuerlenkungsmaßnahmen wie des sog. Berlinförderungsgesetzes, u.a.

3. Die von den öffentlichen Verwaltungen zu betreuenden Bauvolumina gehen seit Mitte der 90er Jahre kontinuierlich zurück, der durchschnittlich betreute Bauumsatz je Mitarbeiter der Senatsverwaltung ist parallel um fast 1/3 gesunken, d.h. dem Rückgang der Aufwendungen für Bauunterhaltung und Investition ist kein paralleler Abbau der Beschäftigtenzahl gefolgt.[6]

4. Die von der Verwaltung auf Anfrage der Kommission erstellten und zugearbeiteten Unterlagen zum Themenbereich Bau erwecken oft den Eindruck, dass diese der quantitativen Beschäftigung der Fragesteller dienen sollen, denn eine strukturierte Erstellung und Übergabe objektiv prüfbarer Unterlagen sein sollen. Die Möglichkeit der Vergleichbarkeit mit anderen öffentlichen Einrichtungen gleicher Aufgabenstellung oder gar der Vergleich mit einer privaten Leistungserbringung wird vermieden.

5. Die Inanspruchnahme der Verwaltung, einen Kosten- und Leistungsvergleich zwischen öffentlicher und privater Leistungserbringung vorzunehmen, führt in der Regel zu dem Ergebnis, dass die öffentliche Leistungserbringung effizienter, kostengünstiger und hinsichtlich des Gestaltungsspielraumes der staatlichen Organe sinnvoller ist. Die Mitarbeiter der Verwaltung werden selbst kaum dazu beitragen, ihren eigenen Arbeitsplatz weg zu rationalisieren. Bei der Erstellung von Leistungsvergleichen ist daher der Grundsatz der Objektivität zu beachten.

Vorschläge

Vorschlag 1:

Strukturveränderungen " Umkehr der Beweislast"

a Die Aufgaben der Bauverwaltung sind durch die Verwaltung selbst einer umfassenden Wertanalyse zu unterziehen. Die von der Bauverwaltung zu erstellende Prioritätenliste dient dem eindeutigen Abbau der öffentlichen Aufgabenerledigungen. Für die verbleibenden Aufgaben

[6] Quelle: Landesrechnungshof Berlin

gilt das strenge Prinzip der Beweislastumkehr. Nicht das kritische Hinterfragen ist zu begründen, es sind vielmehr regelmäßig die Gründe für das Fortbestehen einer öffentlichen Aufgabenerledigung vorzulegen.

b Es ist eine strikte Trennung von ministeriellen Aufgaben und solchen des Planen und Bauens herbeizuführen. Die Aufgaben des Planen und Bauens sind einer privaten Aufgabenerledigung zuzuführen. Die hoheitliche Aufgabenerledigung reduziert sich auf die "Gewährleistungsverantwortung".

Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik hat festgestellt, dass die Aufgaben, die in der Berliner Verwaltung als Bauherrenleistung der Fremdvergabe entzogen sind, durch das in Berlin für die Verwaltung geltende Regelwerk viel umfassender beschrieben sind, als dies in der Wirtschaft üblich ist. Damit sind viele Leistungen im öffentlichen Bauen der Eigenerstellung durch die Verwaltung vorbehalten, obwohl sie in der Wirtschaft der Fremdvergabe zugänglich sind.

Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik empfiehlt dem Senat, die Bauherrenleistung als Vorbehaltsleistung des Bauherren in der öffentlichen Verwaltung Berlins so eng wie in der Wirtschaft zu bestimmen. Damit wird der Wettbewerbsbereich zwischen öffentlichen und privaten Bauleistungen erweitert. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte den Verwaltungen vorgegeben werden, dass 40 v. H. der bisherigen Monopolleistungen künftig dem Wettbewerb zugänglich sein müssen. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung unterbreitet hierzu qualitative Vorschläge.

c Soweit als notwendig und sinnvoll erachtet, ist ein Test der Ausgliederung in Gestalt von Fremdvergabe in ausgewählten Bezirken und Bereichen im Sinne eines Pilotprojektes für einen befristeten Zeitraum von max. 12 Monaten zulässig.

Zeitplan

- Erstellung eines Detailterminplanes durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung mit klarer Definition der Aufgaben, Verantwortlichkeiten, Berichts- und Kontrollfunktionen: 1 Monat
- Vorlage des Terminplanes und der qualitativen Vorschläge durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Inneres: 2 Monate
- Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung unter Mitwirkung der Senatsverwaltung für Finanzen und Berichtswesen an den Senat von Berlin: 9 Monate.

Vorschlag 2:

Veränderung der Finanzierungsmethodik öffentlicher Bauinvestitionen und Bauunterhaltungen

a Vor der Planung von Bauvorhaben für eine öffentliche Nutzung ist eine vergleichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hinsichtlich einer privaten Errichtung, einer öffentlichen Errichtung

oder Mischformen zu erstellen. Hierbei sind bei den Kosten einer Erstellung durch öffentliche Dienstleister Vollkosten anzusetzen. Wird diese Vollkostenberechnung nicht vorgelegt und auch nicht durch eine nachvollziehbare substantiierte Kostenschätzung ersetzt, ist automatisch dem privaten Anbieter der Vorrang einzuräumen.

b Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik tritt den Vorstellungen aus der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung entgegen, dass die Senatsverwaltung zu einer Projektsteuerungsverwaltung entwickelt werden soll. Grundsätzlich muss gelten, dass für die Bereiche des öffentlichen Bauens, für die geeignete Wettbewerber vorhanden sind, die Vergabe der Ausführungsarbeiten auch nach Wettbewerbsregeln stattzufinden hat. Ist der öffentliche Bereich nachhaltig so effektiv und effizient wie die Wirtschaft, so würde die Ausführung ohnehin an diesen Bereich vergeben.

c Unbeschadet von dieser Grundsatzentscheidung bleiben befristete Übergangsregelungen. Das in den Diskussionen dargestellte Problem, dass durch Überalterung und Ausscheiden Kompetenzen zur Ausführung verloren gehen, kann auch die Chance einer grundlegenden sozialverträglichen Umsteuerung in einem überschaubaren Zeitraum enthalten. Bei der Entscheidung ist auch zu berücksichtigen, in wieweit das öffentliche Bauen überhaupt bei der Personalrekrutierung dauerhaft wettbewerbsfähig und eine zügige Anpassung des Personalbestandes an die Investitionsschwankungen möglich ist.

d Für Bauvorhaben der öffentlichen Hand sind neben der Kommunalfinanzierung grundsätzlich alternative Finanzierungsmodelle zu entwickeln. Dafür sind entsprechende Angebote einzuholen. Anstelle der bisherigen Finanzierung nach dem Jährlichkeitsprinzip ist grundsätzlich eine Finanzierung nach privatwirtschaftlichen Finanzierungsmodellen vorzunehmen. Im öffentlichen Bereich unterliegt auch die Baufinanzierung grundsätzlich dem Jährlichkeitsprinzip. Dadurch ergeben sich teure Bauverzögerungen.

e Das Abgeordnetenhaus von Berlin möge auf Vorschlag des Senats ein Bauprojekt mit fester Kostenobergrenze bewilligen. Auf der Grundlage der Parlamentsentscheidung wird die Finanzierung des Gesamtprojektes bankmäßig abgesichert. Im Unterschied zur bisherigen jährlichen Finanzierung von Bauten aus der Gesamtkreditaufnahme des Jahres wird eine Gesamtkreditfinanzierung des einzelnen Objektes aus einer Einzelkreditaufnahme vorgenommen. Der abgeschlossene Kreditvertrag ist dann gegen sämtliche behindernden Einwirkungen des kameralen Finanzierungssystems abgesichert, die heute den schnellen und kostengünstigen Bauverlauf behindern. Zudem besteht für Senat und Parlament eine transparente Situation, wieviele Vorhaben noch aus dem Gesamtkreditrahmen der nächsten Jahre finanziert werden können. Dies erfordert allerdings auch eine wesentlich stringentere mittelfristige Investitionsplanung als dies derzeit der Fall ist.

f In Anlehnung an die Vorgehensweise beim Bund ist eine bauablaufgerechte Finanzkontrolle durch die Senatsverwaltung für Finanzen erstrebenswert.

Zeitplan

Das vorstehende Neuordnungsverfahren ist binnen 12 Monaten in Kraft zu setzen. Danach gilt folgender Terminplan:

- Erstellung der vergleichenden Wirtschaftlichkeitsberechnung für eine private oder öffentliche Baumaßnahme bei den in der Investitionsplanung des Landes Berlin aufgeführten Bauvorhaben durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung binnen 2 Monaten
- Festlegung der privat bzw. öffentlich zu errichtenden Baumaßnahmen durch die Senatsverwaltung für Finanzen binnen 2 Monaten nach Vorlage der vorgenannten Daten
- Einholen von alternativen Finanzierungen für die Investitionen, die weiterhin durch die öffentliche Hand errichtet werden durch die jeweilige bauende Verwaltung bzw. Behörde in Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Finanzen binnen 3 Monaten
- Entscheidung über die Finanzierungsformen der einzelnen Investitionen binnen 2 Monaten nach Vorlage der Angebote durch den Senat von Berlin und anschließend durch das Abgeordnetenhaus von Berlin

Vorschlag 3:

Benchmarking in der öffentlichen Leistungserbringung

a Bei den verbleibenden Aufgaben in der öffentlichen Leistungserbringung ist ein kontinuierlicher Vergleich im Rahmen eines Benchmarking mit anderen Körperschaften Berlins (vertikaler Vergleich) sowie mit der Aufgabenerfüllung in anderen Bundesländern und zwischen den einzelnen Bezirken Berlins (horizontaler Vergleich) einzuführen. Es gilt die strikte Anwendung des Prinzips „best practice".

b Für die weiterhin verbleibenden Aufgaben erfolgt ein Haushaltsansatz in Höhe der günstigsten Leistungserbringung in anderen Bundesländern bzw. in anderen Bezirken (Benchmarking). Die bei einer Absenkungen der Haushaltsansätze infolge der Anwendung dieser Methodik gesparten Mittel werden zu 50% dem günstigsten öffentlichen Leistungsanbieter als „Belohnung" zugesprochen, soweit dies haushaltsrechtlich zulässig ist. Die verbleibenden 50% fließen in den Gesamthaushalt ein.

Zeitplan

- Erstellung eines Detailterminplanes durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung mit klarer Definition der Aufgaben, Verantwortlichkeiten, Berichts- und Kontrollfunktionen: 2 Monate
- Vorlage des Terminplanes durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Abstimmung des Detailterminplanes mit der Senatsverwaltung für Finanzen: 2 Monate
- Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung mit Kontrolle durch die Senatsverwaltung für Finanzen und Berichtswesen an den Senat von Berlin: 9 Monate

Vorschlag 4:

Abbau von Redundanzen, keine Einwerbung privatwirtschaftlicher Aufträge für die öffentliche Hand

a Die zur Zeit noch bestehenden Redundanzen in der Betreuung öffentlicher Bauten wie z.B. Hochschulbauten, Krankenhausbau etc. sind unter Verweis auf die schon bestehende Gesetzeslage mit sofortiger Wirkung einer Beendigung zuzuführen.

b Die Akquisition von „privaten" Aufträgen durch öffentliche Leistungserbringer ist unzulässig

Zeitplan

- Aufstellung der bestehenden Redundanzen durch Befragung der öffentlichen Leistungsträger durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung unterstützt durch Senatsverwaltung für Inneres binnen 2 Monaten
- Betreuung der Organisation des Umsetzungsprozesses des Abbaus der Redundanzen durch die Senatsverwaltung für Inneres binnen 6 Monaten
- Sofortige Unterbindung der Akquisition von Aufträgen der Privatwirtschaft; Kontrolle durch den Rechnungshof von Berlin
- Sofortige Reduzierung der öffentlichen Mittelzuweisungen in Höhe der im privaten Umfeld akquirierten Honorare, Kontrolle und Umsetzung durch die Senatsverwaltung für Finanzen
- Hinsichtlich der in öffentlicher Leistungserbringung verbleibenden Aufgaben sind die Empfehlungen zu Vorschlag 3 in Anwendung zu bringen.(Benchmarking)

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:

Durch die Vorschläge 1 bis 4 ist mit Ausgabenminderungen von 32,4 Mio. DM zu rechnen.

Vorschlag 5:
Bauordnungsverfahren neu ausrichten

Ausgangslage:
Die Einhaltung des Bauordnungsrechts wird heute durch staatliche Kontrolle gewährleistet. Der Antragsteller für eine Baugenehmigung bzw. dessen Beauftragter muss im Vorfeld der Antragstellung bei der Behörde umfangreiche Prüfungen vornehmen lassen. Dieser Aufwand für die Antragstellung auf Seiten des Antragstellers wird durch die Behörde bei der Prüfung des Antrages erneut betrieben.

An die Stelle langwieriger behördlicher Prüfungen und Genehmigungsverfahren kann die äquivalente Prüfung durch Private selbst treten. Bayern hat diesen Weg beschritten. Danach soll die behördliche Prüfung im Baugenehmigungsverfahren mehr und mehr zurückgenommen werden, bis im Endergebnis die herkömmliche Baugenehmigung abgelöst sein wird. Ein Wegfall der bauaufsichtlichen Prüfungen findet statt, wenn und soweit der Bauherr die geforderten Bescheinigungen von qualifizierten Sachverständigen vorliegt. Die Tätigkeitsbereiche der Sachverständigen sowie die Anforderungen an sie werden durch Verordnung festgelegt. Ziel dieser Bemühung ist ein Rückzug der Behörden aus dem technisch-sicherheitsrechtlichen Bauordnungsrecht insgesamt. Unangetastet bleibt die Kontrolle des Bauplanungsrechtes, also im wesentlichen die Kontrolle der grundsätzlichen Zulässigkeit des Bauvorhabens. Voraussetzung für die Prüfung durch Sachverständige ist immer die vollständige Orientierung am qualifizierten Bebauungsplan. Dies führt auch dazu, dass in ihrer Detaillierung bisher überzogene Bebauungspläne vollzugsfähiger gemacht werden und Bebauungspläne mit mehr Gestaltungsspielräumen erlassen werden (vgl. die Ausführungen im Abschlussbericht „Schlanker Staat“ auf den Seiten 61 und 63).

Vorschlag:
Die Einhaltung des Berliner Bauordnungsrechtes soll künftig durch die Bescheinigung qualifizierter Sachverständiger gewährleistet werden. Die behördliche Kontrolle des technisch-sicherheitsrechtlichen Bauordnungsrechtes soll in einem Stufenplan abgelöst werden.

Zeitplan:
Im Jahre 2001 soll der Stufenplan für den schrittweisen Rückzug der Behörden aus dem technisch-sicherheitsrechtlichen Bauordnungsrecht beschlossen werden. In dieser Legislaturperiode sollen alle Genehmigungsverfahren beim Bau von Wohnhäusern und anderen einfacheren Bauten abgelöst werden.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Es ist mit der Minderung von Personalausgaben im Umfange von mindestens 18 Mio. DM zu rechnen.

Vorschlag 6:

Evaluierung der Ergebnisse
Die Auswirkung der vorgeschlagenen Veränderungen sind nach 3 Jahren zu evaluieren.

XII. Vorschläge für den Bereich Wirtschaft

Generelle Feststellungen

Die staatliche Wirtschaftsförderung und -beteiligung hat sich an Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten auszurichten und darf den Wettbewerb nicht verfälschen.

Die Vergabe von Fördermitteln nach pauschalen Vorgaben bedarf besonderer Kontrolle und stets eines begleitenden Controllings.

Die Bündelung von Förderinstrumenten ist unverzüglich zu realisieren.

Streuverluste bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und Mitnahmeeffekte wie beim Meister-BAföG sind zu vermeiden. An Stelle unwirtschaftlicher Fördermaßnahmen soll besser der Infrastrukturausbau beschleunigt werden.

Wegen des Umbaus der EU- Förderstruktur ist die Reorganisation der Wirtschaftsförderung äußerst dringend.

Betriebe, Anstalten und Beteiligungen sind grundsätzlich zu privatisieren, sofern nicht ausnahmsweise überragende öffentliche Interessen wahrzunehmen sind.

Die sogenannte Rückkehrgarantie öffentlich Bediensteter in den Berliner Landesdienst steht einer Gesundung der Berliner Staatsfinanzen in besonderer Weise entgegen und ist aufzugeben.

Vorschläge für die Wirtschaftsförderung

Vorschlag 1
Zielsystem einrichten

Für die Wirtschaftsförderung ist ein mittel- bis langfristig ausgerichtetes Zielsystem einzurichten, dessen Schwerpunkt auf der Förderung des Ausbaus der Infrastruktur zur Verbesserung des Wirtschaftsstandortes liegen sollte.

Vorschlag 2
Wirtschaftsförderung integrativ ausrichten

Die Wirtschaftsförderung ist weniger monetär und mehr integrativ auszurichten, d. h. z. B. administrative, bau- und genehmigungsrechtliche Gegebenheiten sind stärker zu betrachten, um der investierenden Wirtschaft zu helfen, bürokratische Hemmnisse zu überwinden.

Vorschlag 3
Wirtschaftsförderung begleitend überprüfen

Die Wirksamkeit einer Wirtschaftsförderung muss einem Controlling und einer begleitenden Effektivitätskontrolle unterworfen werden. Bei Missbrauch oder Nichterreichen der definierten Ziele sind die Fördermittel teilweise oder vollständig zurückzufordern. Sofern die Förderung situativ und bei der Mittelbewilligung ohne vorher bestimmbare Zielsetzung wie bei der Technologieförderung und dem Zukunftsfonds erfolgt, ist das begleitende Controlling zu verstärken.

Vorschlag 4
Wirtschaftsförderung straffen

Das gesamte System der Wirtschaftsförderung ist zu straffen und anhand zentraler Richtlinien zu organisieren. Zur Zeit bestehende Doppelungen und Überschneidungen der einzelnen Institutionen

sind abzubauen (z.B. Berliner Absatz Organisation, Partner für Berlin GmbH, Industrial Investment Council GmbH, Wirtschaftsförderung Berlin GmbH, Berlin Tourismus Marketing GmbH).

Vorschlag 5
Investitionsbank Berlin auflösen

Die Investitionsbank Berlin ist nach Auffassung der Expertenkommission aufzulösen. Bisher dort betreute Programme sind über am Markt ansässige Kreditinstitute nach vorangegangener Ausschreibung abzuwickeln.

Vorschlag 6
Clearingstelle für Kofinanzierung

Zur Koordination sämtlicher Kofinanzierungen der Europäischen Union und des Bundes ist eine ressortübergreifende Clearingstelle außerhalb der Fachverwaltungen einzurichten, die dafür sorgen muss, dass Ressortaufgaben synergetisch wahrgenommen werden.

Zeitplan für die Vorschläge 1 bis 6:
Erstellung eines Detailterminplanes durch die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie mit konkreter Definition der Ziele, Verfahren und Verantwortlichkeiten, Berichts- und Kontrollfunktionen: Zeitansatz 2 Monate.

Vorlage des Terminplanes und der qualitativen Vorschläge durch die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie und Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Finanzen: Zeitansatz 2 Monate.
Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie unter Mitwirkung der Senatsverwaltung für Finanzen und Berichtswesen an den Senat von Berlin: Zeitansatz 6 Monate.

Vorschläge für Beteiligungen, insbesondere Anstalten

Vorschlag 1
Beteiligungszweck überprüfen

Die Beteiligungen des Landes Berlin sind hinsichtlich ihres öffentlichen Zwecks und einer möglichen Privatisierung zu überprüfen. Für diese Überprüfung wird eine externe Beratung empfohlen, um das Beharren auf alten Strukturen zu überwinden. Im Grundsatz gilt: Rückzug des Landes auf hoheitliche Aufgaben und privatwirtschaftliche Aufgaben im Kernbereich staatlicher Tätigkeit.

Vorschlag 2
Beteiligungscontrolling aufbauen
Wurde für Beteiligungen des Landes ein nach wie vor bestehender, konkreter öffentlicher Zweck bestätigt, der nicht durch private Unternehmen erreicht werden kann, ist für diese Beteiligungen des Landes ein begleitendes Beteiligungscontrolling in einer Hand aufzubauen. Dieses muss sowohl die Wirtschaftlichkeit des jeweiligen Unternehmens als auch die Erreichung des öffentlichen Zwecks überprüfen.

Vorschlag 3
Kapitalzuführung streng regeln

Eine Kapitalzuführung an oder Bezuschussung von Unternehmen in öffentlicher Hand oder mit staatlicher Beteiligung bedarf strenger Regeln, um die Unwirtschaftlichkeit von Unternehmen nicht zu verschleiern. Dies gilt insbesondere für BVG und BSR sowie die Flughäfen.

Vorschlag 4
Beteiligungen rechtfertigen

Werden keine öffentlichen Interessen verfolgt, kann die Beteiligung nur noch durch außergewöhnliche Renditen gerechtfertig werden. Diese sind unter finanzwirtschaftlichen und steuerlichen Ertragsgesichtspunkten gegen zu rechnen.

Vorschlag 5
LHO ändern

Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik schließt sich dem Vorschlag der IHK zur Änderung von § 7 Abs. 2 Satz 2 LHO (Interessenbekundungsverfahren) an. Die Vorschrift soll nun folgendermaßen lauten:

„Privaten Anbietern ist im Wege öffentlicher Bekanntmachung die Möglichkeit zu geben, Angebote zur Durchführung von öffentlichen Zwecken dienenden wirtschaftlichen Tätigkeiten zu unterbreiten (Interessenbekundungsverfahren)."

Zeitplan für die Vorschläge 1 bis 5:
Erstellung eines Detailterminplanes durch die für die jeweilige Beteiligung zuständige Senatsverwaltung mit konkreter Definition von jeweiligem öffentlichen Zweck, Notwendigkeit, Verantwortlichkeiten, Rendite, Berichts- und Kontrollfunktionen:
Zeitansatz 2 Monate.

Vorlage des Terminplanes und der qualitativen Vorschläge durch die zuständigen Senatsverwaltungen und Abstimmung mit den Senatsverwaltungen für Wirtschaft und Technologie sowie Finanzen: Zeitansatz 2 Monate.

Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die zuständigen Senatsverwaltungen unter Mitwirkung der Senatsverwaltungen für Wirtschaft und Technologie sowie Finanzen und Berichtswesen an den Senat von Berlin: Zeitansatz 4 Monate.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:
Auflösung IBB: 4,93 Mio. DM (brutto) jährlich)

Vorschläge für die Zuständigkeiten der Senatsverwaltungen

Vorschlag 1
Verantwortungsbereiche trennen

Die Verantwortlichkeiten der Senatsverwaltungen als Gesellschafter und als Kontrollorgane z.B. in Aufsichtsräten sind streng zu trennen.

Vorschlag 2
Entwicklungshilfe aufgeben

Die Entwicklungshilfe, die seinerzeit als Akt der Bundessolidarität eingeführt wurde, ist auf Länderebene aufzugeben.

Vorschlag 3
Landwirtschaftsverwaltung mit Brandenburg zusammenführen

Die Landwirtschaftsverwaltung in Berlin ist aufzulösen und mit dem Land Brandenburg zusammenzulegen. Der Rationalisierungsgewinn sollte zwischen den Ländern geteilt werden.

Zeitplan für die Vorschläge 1 bis 3:
Erstellung eines Detailterminplanes durch die zuständigen Senatsverwaltungen mit Nennung eines konkreten Termins, an dem die Landeszuständigkeit Berlins endet, übergeht oder die Doppelfunktion aufgegeben wird: Zeitansatz 2 Monate.

Vorlage des Terminplanes und der qualitativen Vorschläge durch die zuständigen Senatsverwaltungen und Abstimmung mit den Senatsverwaltungen für Wirtschaft und Technologie sowie Finanzen: Zeitansatz 2 Monate.

Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die zuständigen Senatsverwaltungen unter Mitwirkung der Senatsverwaltungen für Wirtschaft und Technologie sowie Finanzen und Berichtswesen an den Senat von Berlin: Zeitansatz 4 Monate.

Ausgabenminderungen/Leistungssteigerungen:

Aufgabe der Entwicklungshilfe als Landesmaßnahme:	0,64 Mio. DM Sach- und Personalmittel
Zusammenführung Landwirtschaftsverwaltung:	0,32 Mio. DM Sach- und Personalmittel

XIII. Vorschläge für den Bereich Arbeitsmarktpolitik und Berufliche Bildung

Generelle Feststellungen

Der Politikbereich „Arbeitsmarktpolitik und berufliche Bildung“ ist gekennzeichnet durch die besondere Arbeitsmarktlage in Berlin. Diese ist durch eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote gekennzeichnet, welche im Ostteil der Stadt zusätzlich durch den Strukturwandel der neuen Länder belastet ist. Als besondere Problemgruppen sind Langzeitarbeitslose, gering qualifizierte Jugendliche und ebenfalls gering qualifizierte Ausländer zu nennen. Zwischen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe besteht ein enger Zusammenhang: ca. 35% der Sozialhilfeempfänger sind arbeitslos gemeldet. Das Durchschnittsalter der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger betrug 37 Jahre, die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit rd. 32 Monate. Gut 30% der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger sind zwischen 18 und 30 Jahre alt. Das Problem der geringen Qualifizierung stellt gerade in der Schnittmenge arbeitslose Sozialhilfeempfänger das wohl gravierendste Problem dar.
Von der institutionellen Seite her ist der Bereich „Arbeitsmarktpolitik und berufliche Bildung“ durch ein hohes Maß an Fremdbestimmung und Mischfinanzierung gekennzeichnet. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Länder unterliegen den Bestimmungen des SGB III. Das Land Berlin finanziert nicht nur den Landesanteil, wenn es Mittel der Bundesanstalt für Arbeit (BA) einwerben will, sondern muss wegen seiner Eigenschaft als Stadtstaat auch den kommunalen Anteil aufbringen. Des weiteren konditionieren Programme des Europäischen Sozialfonds (ESF) das Land, wenn es die entsprechenden Mittel nach Berlin ziehen will. Aus dem Bundeshaushalt werden Programme außerdem zur beruflichen Bildung Jugendlicher bezuschusst.
In der ABM-Verwaltung (Kap. 1802) beträgt der Finanzierungsanteil der BA 69%, in der ESF-Verwaltung (Kap. 1803) sogar 107%. Weitere Programme sind in den Kapiteln 1810 (Arbeitsförderung und Arbeitsrecht) und 1820 (Berufliche Bildung) veranschlagt. Insgesamt ergibt sich über alle vier Kapitel ein bemerkenswerter Einnahmendeckungsgrad für die veranschlagten Ausgaben in Höhe von fast 40%. Der Zuschussbedarf beträgt im Jahr 2000 insgesamt über alle vier Kapitel 456 Mio. DM.

Konzeptionelle Probleme und Ansatzpunkte einer zielgerichteten Arbeitsmarktpolitik i.w.S.

Der Arbeitsmarktpolitik des SGB III wird von wissenschaftlicher Seite ein vernichtendes Urteil zuteil[7]: Die Teilnahme an ABM-Maßnahmen und längerfristiger Weiterbildung würde nur geringe Verbesserungen der Beschäftigungschancen der Teilnehmer bewirken, in vielen Fällen würde sie sie sogar verschlechtern. Die Programme würden ebenso wie die Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) hohe Mitnahmeeffekte aufweisen. Vor diesem Hintergrund würde sich eine Weiterführung der Programme sowohl unter Effektivitäts- wie unter Effizienzgesichtspunkten verbieten.
Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass gerade die inkriminierten arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB III mit ihren speziellen Ausgestaltungen auch als begleitende Maßnahmen des Strukturwandels der Wirtschaft in den Neuen Ländern konzipiert worden waren. Wegen des generellen, extrem hohen Fehlbestands an Arbeitsplätzen waren und sind sie jedoch ungeeignet, dieses Defizit zu beseitigen. Sie suggerieren überdies in vielen Fällen unberechtigterweise, durch die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen würden Beschäftigungschancen erhalten oder eröffnet. Die nicht sachgerechte Gestaltung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, die insbesondere von der Bundesanstalt für Arbeit gewährt werden und bei denen das Land Berlin Kofinanzierungen einbringt, um Bundesmittel nach Berlin zu holen, ist indes von Berlin alleine nicht zu ändern.
Gestaltbar sind jedoch die Konditionen, unter denen sich das Land Berlin als Kofinanzierer engagiert. Hier sind neue Zielvorstellungen für eine tatsächlich aktive und Chancen generierende Arbeitsmarktpolitik zu entwickeln. 10 Jahre nach der deutschen Vereinigung und angesichts des end

[7] Vgl. die Gutachten von Viktor Steiner und Tobias Hagen: Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung der Arbeit, ZEW, Mannheim 2000 sowie Hilmar Schneider u.a.: Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Ländern, IWH Sonderheft 3/2000, Halle 2000 und stellvertretend für eine Vielzahl wissenschaftlicher Analysen Hujer, Reinhard; Wellner, Marc: The Effects of Public Sector Sponsored Training on Individual Employment Performance in East Germany, IZA DP No. 141, Bonn 2000.

lich einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwungs auch auf dem Arbeitsmarkt muss nämlich berücksichtigt werden, dass bereits in wenigen Jahren nicht nur wegen der konjunkturellen, sondern auch wegen der demographischen Entwicklung ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften eintreten wird. Insofern muss jede zukunftsorientierte AMP an den echten langfristigen „Engpassstellen“ des Arbeitsmarktes ansetzen, indem sie die knappen finanziellen Mittel auf die konzentriert, die mangels hinreichender Qualifikation ohne Hilfe keinen dauerhaften Zugang zum Arbeitsmarkt und keine Chance auf eine stabile Erwerbsbiographie haben. Dies sind im wesentlichen die Gruppen der Jugendlichen ohne Schul- und Ausbildungsabschluss sowie – deutsche und wahrscheinlich mehr noch ausländische - Frauen, die bislang auch aus bildungsbiographischen Gründen kaum am Arbeitsmarkt partizipierten oder ihre Erwerbstätigkeit sehr lange unterbrochen haben. Fiskalische und langfristig auch demographische Bedeutung erhalten zunehmend auch die älteren Langzeitarbeitslosen, da die finanzielle Stabilität aller sozialen Sicherungssysteme davon abhängig ist, dass die Lebensarbeitszeit - sowohl am Anfang des Erwerbslebens wie an seinem Ende - wieder steigt.
Zu berücksichtigen ist außerdem, dass die offizielle Statistik insoweit ein unkorrektes Bild des Arbeitsmarktes liefert, als auch in Berlin die Schattenwirtschaft einen erheblichen Umfang haben dürfte. Arbeitsmarktpolitisch relevant ist neben Fällen von Leistungsmissbrauch insbesondere der Teil der Schattenwirtschaft, in dem Güter und Dienstleitungen erstellt werden, welche in Konkurrenz zur offiziellen Produktion stehen, mithin offizielle Arbeitsplätze verdrängen. In vielen Fällen sind auch hier Arbeitslose und Frührentner nach vorangegangener Arbeitslosigkeit tätig.

Vorschläge

Vorschlag 1
Eigenständige Arbeitsmarktpolitik Berlins erhalten

Eine eigenständige Berliner Arbeitsmarktpolitik erscheint auch zukünftig notwendig und sinnvoll. Mehr noch als im Interesse einer Bundesbehörde muss es im Interesse des Berliner Senats sein, auch die Randgruppen des Arbeitsmarktes langfristig in stabile Beschäftigungsverhältnisse zu integrieren und damit auch eine positive Entwicklung für das soziale Umfeld in den verschiedenen Bezirken zu gewährleisten. Zukünftige Wachstumspotentiale und Gewerbeansiedlungen werden u.a. davon abhängig sein, dass neben den Hoch- und Höchstqualifizierten, welche im Zweifel bei entsprechender Arbeitskräftenachfrage auch zuwandern würden, auch ein hohes Potential an Arbeitskräften mit niedrigerer Qualifikation auf jeweils hohem Qualitätsniveau und mit hoher Flexibilität vorhanden ist.

Vorschlag 2
Programm für die Arbeitsmarktpolitik entwickeln

Grundlage der zukünftigen Berliner Arbeitsmarktpolitik sollte ein jährlich fortzuschreibendes und zu evaluierendes *Programm* sein, das die Bereiche Arbeitsmarktpolitik i.e.S. - einschließlich der Programme aus dem ESF - die berufliche Bildung sowie die Bekämpfung von negativen Seiten der Schattenwirtschaft incl. der illegalen Beschäftigung enthält (Arbeitsmarktpolitik i.w.S.). Das Programm sollte eine Bestandsaufnahme und Indikatoren zur Entwicklung des nach Bezirken differenzierten Berliner Arbeitsmarktes, eine strategische Einordnung der verschiedenen Programmbereiche und operative Ziele enthalten. Des weiteren ist mit dem Programm ein Finanzplan zur effizienten Bündelung der finanziellen Mittel aus den verschiedenen Quellen vorzulegen.

Der Schwarzarbeitsbericht sollte – in etwas modifizierter Form - in den Evaluierungsteil des Programms integriert werden, um sicherzustellen, dass alle relevanten Teile des „Arbeitsmarktes“ integrativ analysiert werden. Anstelle von Statistiken über Fahndungserfolge sollte sich dieser Teil stärker auf die Probleme zwischen der offiziellen und der inoffiziellen Wirtschaft im Hinblick auf die Effektivität von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten fokussieren. Empirische Angaben über die – mutmaßliche – Struktur der Schattenwirtschaft sind einzubeziehen.

Vorschlag 3
Konzentration der arbeitsmarktpolitischen Mittel

Maßnahmen im Rahmen der mit den Arbeitsämtern abzustimmenden ABM-, SAM und Weiterbildungsprogramme sollten aus dem Berliner Haushalt weitgehend nur noch für die Problemgruppen kofinanziert werden, *die ohne diese Hilfe selbst keine Chance auf eine existenzsichernde Erwerbsbiographie hätten*. D.h., sie sollten sich auf Jugendliche und Arbeitslose unter 30 Jahren ohne Schulabschluss und ohne Berufsausbildung sowie auf Frauen mit unzureichendem berufsbiographischem Hintergrund und längeren Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit beschränken. Wichtigstes Ziel aller Maßnahmen muss sein, für die geförderten Menschen die Voraussetzungen für einen dauerhaften Zugang zum Arbeitsmarkt zu schaffen. Eine enge Kooperation mit den zuständigen Arbeitsämtern bei der Konzipierung und beim Vollzug der Programme ist empfehlenswert.
Da die angesprochenen Gruppen eine große Schnittmenge mit Sozialhilfebeziehern aufweisen, können längerfristig erhebliche Einsparungen im Bereich der Sozialhilfe erzielt werden. Darüber hinaus können auf diese Weise die arbeitsmarktpolitischen Mittel auf die Fälle konzentriert werden, die zu den schwächsten Gruppen des Arbeitsmarktes – auch von der Entlohnungsseite - zählen.

Vorschlag 4
Maßnahmenkonzentration in der Bezirksverwaltung

Unterstützungen und Förderungen von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern müssen in Abstimmung mit den Arbeitsämtern komprimiert in einer Stelle der jeweiligen Bezirksverwaltung durchgeführt werden.

Vorschlag 5
Alphabetisierung, Vermittlung von IuK- und Deutschkenntnissen als besondere Schwerpunkte der Arbeitsmarktpolitik

Ein besonderer Schwerpunkt sollte auf Alphabetisierungsprogramme sowie Grundausbildungen in den IuK-Techniken gelegt werden. Für Adressaten ohne hinreichende Deutschkenntnisse ist die Sprachqualifikation zu verbessern, ohne die in Deutschland kein qualifiziertes Beschäftigungsverhältnis mehr zustande kommt.
Es wird empfohlen, für diese arbeitsmarktpolitisch problematischen Gruppen zusammen mit dem Schulbereich eine Art „Bildungs- und Arbeitsmarkt-Controlling“ einzuführen, welches u.a. auch die Verbleibsstatistiken der Geförderten umfasst. Nur auf diese Weise kann die Qualität der hochsubventionierten Aus- und Fortbildungsmaßnahmen überwacht und gesichert werden.

Vorschlag 6
Aufbau modularer Berufsausbildungssysteme

Die Zuschüsse zu Lehrstellen von Jugendlichen sind so bald als möglich einzustellen. Wegen der hohen Mitnahmeeffekte sowie der Gewöhnung an diese Subventionen dürften von diesen Zahlungen sogar kontraintuitive Wirkungen für das Lehrstellenangebot ausgehen. Statt dessen sollte der Aufbau modularer Berufsausbildungssysteme forciert werden, die wegen ihrer individuellen Zuschnitte und der kleinen zeitlichen Abschnitte für die angesprochene Problemgruppe eine sehr viel höhere Chance auf einen Bildungsabschluss aufweisen. Mit einer zügigen und sich kontinuierlich an den Anforderungen moderner technischer Entwicklungen ausrichtenden Politik der Modernisierung von Ausbildungsordnungen kann überdies die Attraktivität des Berliner Ausbildungs-Arbeitsmarktes von der Angebots- wie von der Nachfragerseite gestärkt werden.

Vorschlag 7
Unternehmerische Betätigung älterer Arbeitsloser fördern

Es scheint eine unumkehrbare Entwicklung zu sein, dass Unternehmen ältere Arbeitnehmer vorzeitig über die Arbeitslosigkeit in den „Vorruhestand“ schicken. Eine Chance auf einen anderen Arbeitsplatz ist für diese Gruppe der älteren Langzeitarbeitslosen kaum gegeben, zumal viele von ihnen von gesundheitlichen Einschränkungen betroffen sind. Lohnersatzleistungen, Rentenansprüche und Ersparnisse sind allerdings bei dieser Gruppe oft nicht hoch genug, um den Ausschluss vom

offiziellen Arbeitsmarkt hinzunehmen. Soweit ihre Vorausbildung dies erlaubt, ist diese Gruppe heute häufig in der Schattenwirtschaft aktiv.
Für diese Gruppe könnten z.B. spezielle Formen des „Kleinunternehmertums“ entwickelt werden, die die Zeit bis zum regulären Renteneintritt in der offiziellen Wirtschaft attraktiv macht. Auch gezielte und kurzfristig angelegte Weiterbildung älterer Arbeitnehmer und Arbeitsloser in der Anwendung der IuK-Techniken sowie in den Medien der New Economy sind ein effektiver Beitrag zu einer wieder ansteigenden Lebensarbeitszeit. Bei allen Weiterbildungsmaßnahmen sollte allerdings sorgfältig geprüft werden, inwieweit das Land Berlin selbst als Anbieter von Programmen auftritt und diese auch ganz oder teilweise finanziert oder ob es sich auf Aufgaben der Koordinierung, Akkreditierung und Öffentlichkeitsarbeit zurückziehen sollte.

Vorschlag 8
EU-weiter Wettbewerb bei Fördermaßnahmen

Das Land Berlin vollzieht die von ihm kofinanzierten arbeitsmarktpolitischen Programme über drei Service-Gesellschaften. Die derzeit schon existierenden Leistungsverträge laufen in Kürze aus. Wegen der geringen Zahl der Anbieter ist jedoch kein leistungsförderlicher Wettbewerb möglich. Dies könnte aber erreicht werden, wenn die Durchführung von arbeitsmarkt- und berufsbildungspolitischen Programmen EU-weit ausgeschrieben würde.
Die Durchführung von Fördermaßnahmen durch private Servicegesellschaften darf nur nach vorausgegangener Ausschreibung der Leistungsverträge erfolgen.
Für die Messung der Zielerreichung sind Berlineinheitliche Controllingverfahren und –indikatoren zu entwickeln.

Vorschlag 9
Effizienteres Management von Kofinanzierungsmitteln

Die Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aus den verschiedenen Quellen werden nicht optimal kombiniert. Ein effizienteres Management der Kofinanzierungen könnte hier noch erhebliche Finanzierungsspielräume eröffnen und Einsparungen bei den Berliner Eigenmitteln ermöglichen. Die Verwaltung der arbeitsmarktpolitischen Mittel hat von den Senatsverwaltungen für Arbeit, Soziales und Frauen, für Finanzen und für Wirtschaft gemeinschaftlich zu erfolgen.
Die Senatsverwaltung für Finanzen hat bereits begonnen, die Koordination der Drittmittel – insbesondere der EU-Mittel – für den Berliner Senat vorzunehmen.

Vorschlag 10
Rechtsformänderung der Behindertenwerkstätte

Lediglich eine Werkstätte wird noch vom Land Berlin unterhalten und ist auch im Haushalt etatisiert. Es mag gute Gründe geben, die Werkstätte nicht materiell zu privatisieren. Sie sollte aber zumindest in eine Rechtsform (z.B. Eigenbetrieb oder auch Stiftung) überführt werden, bei der die Selbständigkeit der Aufgaben gegenüber der Verwaltung i.e.S. deutlich wird und in welcher die Ziele der Einrichtung und die Wirtschaftlichkeit der Zielerfüllung besser als derzeit überprüft werden kann.

Vorschlag 11
Bundesratsinitiative zur Verbreiterung regionaler Spielräume der Arbeitsmarktpolitik

Das Land Berlin sollte eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel einer Reform der Arbeitsmarktpolitik des Bundes im SGB III starten. Dabei sollte insbesondere regionalen Interessen auch bei der Ausgestaltung und Inanspruchnahme der Instrumente mehr Spielraum gegeben werden.

XIV. Vorschläge für den Bereich Soziales

Vorschläge

Vorschlag 1
Steuerung im Sozialbereich: Eine gute Sozialpolitik ist zugleich eine gute Finanz- und Arbeitsmarktpolitik

Ausgangslage:
Die Steuerung der Sozialhilfe ist eine wichtige sozialpolitische und finanzpolitische Aufgabe. Sie hat das Ziel, eine wirksame Hilfeplanung für die Sozialhilfeempfänger sicherzustellen und zugleich die Sozialhilfeausgaben auf das notwendige Maß zu begrenzen. Die größten Einsparungen werden dadurch erreicht, dass Sozialhilfeempfänger wieder in Arbeit kommen - denn ca. 90% des Mittelaufwandes sind unmittelbare Leistungen an die Empfänger. Aber auch auf anderen Ebenen gibt es Steuerungsmöglichkeiten. Die Anstrengungen vieler Kommunen zeigen, dass es Möglichkeiten gibt, die Sozialhilfekosten zu reduzieren, ohne Einbussen bei der Qualität in Kauf zu nehmen.

Die Verantwortlichkeiten und Rollen der Bezirke und der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen sind klar zu definieren. Die Gesamtsteuerung obliegt der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen. Sie muss mit fachlichen Globalzielen steuern, zusätzlich ist eine Steuerung mit finanziellen Globalzielen erforderlich.

Vorschlag:
Der Senat hat einen Grundsatzbeschluss zur Steuerung von Fachaufgaben durch die Senatsverwaltungen unter Mitwirkung der Bezirke herbeizuführen. Ziel dieses Beschlusses ist es, ein einheitliches Steuerungskonzept für das Land Berlin zu entwickeln.

Die Steuerung der Sozialhilfe ist ein zielbewusster, geplanter und kontrollierter Prozess, in dem alle Instrumente der Steuerung betrachtet, gewichtet und in optimaler Weise einbezogen werden. Die Steuerung bezieht sich auf alle Ebenen der Sozialhilfeverwaltung. Von zentraler Bedeutung ist ein gemeinsames, koordiniertes Vorgehen von Bezirken und Senat.

In diesem Zusammenhang sind auch die im Rahmen der Verwaltungsreform begonnenen Aktivitäten zum Aufbau von ziel- bzw. wirkungsorientierten Controllingverfahren – über die bereits bestehenden Pilotbehörden (IdA-Projekt) hinaus – auf weitere Felder der Sozialpolitik entschlossen auszuweiten.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Steuerungsaufgaben des Senats mit der Delegation der Aufgaben in die Bezirke nicht kleiner werden. Dies gilt vermutlich nicht allein für die Sozialhilfe. Die Steuerung muss über globale Ziele etc. und ein effektives Controlling ausgestaltet werden. Sicherzustellen ist, dass diese Steuerungsaufgaben sachgerecht durchgeführt werden können. Die Steuerungskompetenzen sind dazu sachlich zu stärken. Dieses Aufgabenverständnis ist im Senat und mit den Bezirken grundsätzlich zu klären.

Die Steuerung der Sozialhilfe muss grundsätzlich erfolgen über

- Ziele, Grundsätze und Erfolgsfaktoren
- fachliche und finanzielle Jahresziele mit Kennziffern und Indikatoren
- Modellprojekte für die bessere Steuerung (z.B. einmalige Hilfen, Zugang)
- bezirkliche Leistungsvergleiche
- Anreize und Sanktionen
- systematische Erprobung neuer Konzepte zur Loslösung aus der Sozialhilfe
- aktive Teilnahme an interkommunalen Leistungsvergleichen und systematische
- Einbeziehung der Erkenntnisse
- Personalentwicklung und Organisationsentwicklung in den Sozialämtern

Zeitplan:
Herbeiführung der Grundsatzentscheidungen und Vorlage des Konzeptes durch die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen bis zur Haushaltsberatung 2003

Vorschlag 2
Neuordnung der Ausgabensteuerung in der Sozialhilfe

Ausgangslage:
Eine gesamtstädtische Steuerung der Sozialhilfeausgaben ist zur Zeit nicht vorgesehen, da die Mittel für Sozialhilfe in den Bezirken veranschlagt werden und kein Senatsmitglied die Verantwortung für die Gesamtausgaben hat. Dies führt zu einer unvertretbaren Parzellierung der wichtigsten Ausgabeansätze Berlins. Eine Gesamtsteuerung wird damit wesentlich erschwert. Es ist erforderlich, dass der Gesamtansatz Sozialhilfe für Berlin durch ein Senatsmitglied politisch verantwortet wird.

Um eine wirksame Steuerung zu gewährleisten, muss nach einem Steuerungskonzept gearbeitet werden, das die größer gewordene Eigenverantwortung der Bezirke berücksichtigt und zugleich dem gesamtstädtischen Steuerungsbedarf Rechnung trägt. Es muss von allen Beteiligten akzeptiert und angewendet werden.

Vorschlag :
Alle Sozial(hilfe)ausgaben sind politisch von der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen gegenüber dem Abgeordnetenhaus zu verantworten.
Die Zuweisung der Sozialhilfeausgaben an die Bezirke muss transparent nach klaren Kriterien erfolgen.
Um ihrem Steuerungsauftrag für alle Sozialausgaben nachkommen zu können, muss die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen in Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Finanzen und den Bezirken Kriterien für Vergleiche der Bezirke und für die Steuerung der für Soziales zuständigen Bereiche der Bezirksverwaltungen, insbesondere der Sozialämter, erarbeiten. Dabei sind auch Maßstäbe für die zügige Übertragung der Ergebnisse von Modellvorhaben auf andere Bereiche (z.B. Fallmanagement nach dem Kölner Modell) zu entwickeln.
Zu deren Durchsetzung entwickeln die Senatsverwaltungen für Arbeit, Soziales und Frauen und für Finanzen die notwendigen Anreiz- und Sanktionsmöglichkeiten. Die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen und die Senatsverwaltung für Finanzen müssen insbesondere für die Bezirke ein finanzielles Anreizsystem entwickeln, das die Reduzierung von Fallzahlen und die Senkung der Kosten belohnt. Hierbei sollten auch Vorschläge einbezogen werden, eingesparte Mittel für Personal zu verwenden, wenn durch effektivere Beratungsarbeit Menschen in Arbeit vermittelt werden können (Kölner Modell).

Einsparungen aus dem Sozialhilfeetat sollen für innovative Ansätze der Bezirke zur Senkung der Fallzahlen eingesetzt werden können. Mit diesen Mitteln sollen besondere innovative Ansätze wie z.B. ein zielgruppenorientiertes Fallmanagement und/oder ganzheitliche Konzepte der Betreuung in der Startphase der Umsetzung dieser Konzepte gefördert werden.

Ebenso sind die Sanktionsmöglichkeiten gegenüber denjenigen Bezirken zu entwickeln, die Steuerungsaufgaben nicht wahrnehmen sowie gegebenenfalls Steuerungsvorgaben der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen nicht umsetzen.

Zeitplan :
Erarbeitung der notwendigen Beschlussvorlagen zur Haushaltsberatung 2003

Vorschlag 3
Steuerung der Senatsverwaltung/der Bezirke

Ausgangslage:
Im Bereich der Kommunikation zwischen der zuständigen Senatsfachverwaltung und den Bezirken, aber auch in den Bezirken ist die Expertenkommission in ihren Gesprächen auf Steuerungsdefizite

im Bereich der Sozialpolitik gestoßen. In der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen und in den Bezirken waren einheitliche und vergleichbare Kriterien für Aufgabenkritik und Leistungsvergleiche nicht erkennbar.

Vorschlag:
Um Leistungsvergleiche in der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen zu ermöglichen, werden für Ziele und Produkte, qualitative und quantitative Erfolgskriterien und Kennzahlen zur Messung definiert. Damit sollen in der Senatsverwaltung eine Kosten- und Leistungsrechnung und ein Leistungsvergleich mit anderen Städten möglich werden. Für die schrittweise Einführung der Leistungsvergleiche ist von der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen ein Stufenplan zu entwickeln, der vorzulegen ist.

Zentrales Instrument dieses Steuerungskonzeptes ist ein Kontrakt zwischen der Senatsverwaltung und den Bezirken, in dem Vereinbarungen über Ziele sowie Kennziffern und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung getroffen werden. Über die Herstellung einer ausreichenden Datengrundlage, ein Berichtswesen und eine fest installierte Steuerungsgruppe der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen, in der eine Vertretung der Bezirke mitarbeitet, erfolgt das Controlling und die Weiterentwicklung des Steuerungskonzeptes.

Die Bezirke definieren ihrerseits für sich Umsetzungsziele in eigener Verantwortung und stellen deren Umsetzung sicher. In einem Berichtswesen wird der jeweilige Stand der Umsetzung dargestellt. Sie müssen ihre Steuerungsinstrumente weiterentwickeln und diese mit den anderen Bezirken und der Senatsverwaltung abstimmen. Sie treffen Zielvereinbarungen und legen Kennziffern und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung mit der Senatsverwaltung fest. Sie haben sich mit der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen abzustimmen.

Zeitplan :
Vorlage eines einheitlichen Steuerungskonzeptes zum 30. März 2002

Vorschlag 4
Errichtung eines Systems für Kennzahlenvergleiche

Ausgangslage:
Ein einheitliches System zur Bildung von Kennzahlen und die regelmäßige Teilnahme an bundesdeutschen Kennzahlenvergleichen ist im Land Berlin nicht vorhanden.
Der Hinweis der zuständigen Senatsverwaltung auf die Bundessozialhilfestatistik zur Heranziehung von Daten für einen minimierten Kennzahlvergleich ist ungeeignet. Die Bundessozialhilfestatistik erfüllt nicht die Erfordernisse einer Datengewinnung für die Erstellung einer Berlinweiten und bezirklichen, leistungsspezifischen Prozesssteuerung der Sozialhilfegewährung. Im Land Berlin besteht nach Auffassung der Kommission keine transparente und vollständige Datengrundlage zum Zwecke der verbesserten Steuerung von Sozialhilfeausgaben.

Vorschlag:
Aufbau eines transparenten und vollständigen Kennzahlensystems für Kennzahlenvergleiche zwischen den Bezirken einerseits und die Teilnahme an Kennzahlenvergleichen mit anderen deutschen Großstädten bzw. Stadtstaaten andererseits.
Das Land Berlin sollte umgehend eine einheitliche mit anderen Städten im Bundesvergleich abgestimmte Datengrundlage schaffen, die das seit Jahren bestehende Anliegen der verbesserten Transparenz über Bestimmungsgrößen der Empfänger- und Ausgabenentwicklung in der Sozialhilfe und die Qualität der Leistungsgewährung befriedigt.

Zeitplan:
Beginn mit entsprechenden Maßnahmen noch im Jahr 2001 und Vorlage eines ersten Bezirksvergleiches zum 1. April 2002

Vorschlag 5
Einführung einer regionalen Hilfeplanung und einer gesamtstädtischen Brennpunktplanung

Ausgangslage:
Derzeit gibt es nach Auskunft der angehörten Bezirksamtsmitglieder keine gesamtstädtische Zuständigkeit für die Betreuung von Sozialhilfeempfängern und gefährdeten Personengruppen.
Die bezirklichen Zuständigkeitsgrenzen verhindern die Entwicklung von ganzheitlichen Lösungsansätzen und Umsetzungsverfahren.

Vorschlag:
Unter Koordination der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen sind verbindliche, die bestehenden Zuständigkeitsgrenzen überschreitende Vereinbarungen für eine regionale Hilfeplanung sowie eine gesamtstädtische Brennpunktplanung abzuschließen.
Im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung für die Sozialhilfeausgaben soll die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen die finanzielle Absicherung verantworten.

Zeitplan:
Abschluss der Vereinbarungen bis zum 1. April 2002.

Vorschlag 6
Zügige Einführung eines zukunftsfähigen Datenverarbeitungssystems

Ausgangslage:
Die Bemühungen des Landes Berlin zum Einsatz einer automatisierten Datenverarbeitung in den Bereichen Soziales mit dem Ziel, die Aufgabenerfüllung zu optimieren, die Mitarbeiter/innen der Anwenderbereiche bei der Arbeit zu unterstützen, ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern und die Ansprüche der Bürger/innen schneller und besser zu erfüllen, sind aus einer Vielzahl von unterschiedlichen Gründen bislang als gescheitert zu betrachten. Die Kommission betrachtet es nicht als ihre Aufgabe, in die entsprechende Ursachenanalyse einzutreten.
Es bleibt aber festzuhalten, dass die Berliner Bezirke zur Zeit mit einem Datenverarbeitungssystem arbeiten, dass weder den Anforderungen an Zukunftsfähigkeit gerecht wird, noch eine unkomplizierte Abfrage relevanter Daten zur Verhinderung des Sozialhilfemissbrauchs ermöglicht.

Vorschlag:
Die Kommission schlägt ein sofortiges Überdenken der bisherigen IT-Vorhaben / -Strategien im Bereich Soziales im Hinblick auf Realisierbarkeiten und zeitnaher Einführung zur Ersetzung des eingesetzten nicht zukunftsfähigen Datenverarbeitungsprogramms BASIS vor. Hierbei sollte auf Grund des bestehenden unmittelbaren Handlungszwanges auch die verwendeten Systeme anderer Bundesländer auf die Verwendungsfähigkeit im Land Berlin nochmals kritisch überprüft werden.

Zeitplan:
Unmittelbarer Beginn mit der notwendigen Überarbeitung der IT-Strategie im Bereich Soziales
Vorlage eines Prüfberichtes zum 31.03.2002

Ausgabenminderungen / Leistungssteigerungen:
Zur effizienten Aufgabenwahrnehmung und Klientelbetreuung vor Ort ist ein modernes, differenziertes und aussagefähiges EDV-System unverzichtbar und kann durch seine Effekte und notwendigen Kontrollmöglichkeiten zum Sozialhilfemissbrauch unmittelbar zur Ausgabenreduzierung beitragen.

Vorschlag 7
Steuerung der Zuwendungen / Liga-Vertrag

Ausgangslage:
Der Leistungsvertrag der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen mit der Liga der freien Wohlfahrtsverbände ist ein Weg, der die Verwaltung deutlich entlastet und die Wohlfahrtsverbände in die Verantwortung nimmt. Sicherzustellen ist hierbei, dass die politische Verantwortung für die Qualitätssicherung beim Senat bleibt, das Auftraggeber-/Auftragnehmerverhältnis klar geregelt ist, kein Sozialmonopol entsteht - auch in Abgleich mit der privaten Wirtschaft- und die Steuerungsfähigkeit des Senats auch in Konfliktfällen gewährleistet ist. Die Regelungen des Vertrages sind hierauf zu überprüfen.

Vorschlag:
Außerdem muss die Liga grundsätzlich mit den Trägern einen Leistungsvertrag abschließen, um ein effektives Controlling sicherzustellen. Die Leistungsvereinbarungen dürfen nicht die Ausnahme sein, sondern es muss umgekehrt der Grundsatz gelten, dass ein Verzicht auf eine Leistungsvereinbarung einer besonderen Begründung bedarf. In diesem Sinne muss die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen einen Stufenplan zur Einführung von Leistungsvereinbarungen mit der Liga vereinbaren.

Dem Senat sind weitere Vorschläge zu machen, wie der Liga-Vertrag mittelfristig ergänzt bzw. modifiziert werden muss.

Zeitplan:
Erarbeitung des Stufenplanes zum 31.03.2002

Ausgabenminderungen / Leistungssteigerungen:
Der Vorschlag dient der Verbesserung der Steuerung der Ausgaben der Sozialhilfe und kann mittelfristig zur Ausgabenreduzierung beitragen.

Vorschlag 8
Planvoller Umgang mit dem Sachverhalt einer alternden Gesellschaft

Ausgangslage:
Mit der Überführung der Senioren- bzw. Seniorenwohnhäuser in andere Rechtsträgerformen, hat die Seniorenpolitik und Seniorenbeteiligung an der Entscheidungsfindung in den Bezirken nach Auffassung der Kommission einen geringeren Stellenwert bekommen. Aufgrund der demografischen Entwicklung der Bevölkerung muss sich Berlin zunehmend perspektivisch mit dem Sachverhalt einer alternden Gesellschaft auseinandersetzen. Die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels in der Seniorenpolitik ist gegeben, da es nicht mehr nur um die Qualität der Gesundheitsbetreuung geht, sondern zukünftig verstärkt, um die gesellschaftlichen Teilhabechancen älterer Menschen in ihren Lebensbereichen.

Vorschlag:
Erarbeitung eines Arbeitsplanes für den planmäßigen Umgang mit einer alternden Gesellschaft und der Partizipation von Seniorinnen und Senioren an der Gestaltung ihrer Umwelt.
Gerade in der bezirklichen Seniorenpolitik sieht die Kommission ein Aufgabengebiet, in dem die Berliner Verwaltung verstärkt neue Formen der Trennung zwischen staatlicher Aufgabenverantwortung und Aufgabenwahrnehmung von nichtstaatlichen Trägern und der Stärkung des Ehrenamtes vollziehen und erproben kann.
Weiterer Inhalt des Arbeitsplanes sollte die Verbesserung der Mitsprache- und Mitbestimmungsmöglichkeiten älterer Menschen, die vor allem im Bezirk als kommunalen Bereich - dem unmittelbaren Lebensumfeld der Seniorinnen und Senioren - große Bedeutung hat, sein.

Zeitplan:
Vorlage eines Arbeitsplanes zum 31.03.2002

Vorschlag 9
Krankenversicherung für Sozialhilfeempfänger

Ausgangslage:
Die Kostenerstattung für Krankenhilfe-Ausgaben für diejenigen Sozialhilfeempfänger, deren frühere Krankenversicherung nicht fortgesetzt werden kann oder für die kein Krankenversicherungsverhältnis bestand, wird - wie im gesamten Bundesgebiet - in Berlin unzulänglich gehandhabt. Insbesondere fehlen einheitlich definierte und verbindlich festgelegte Leistungskataloge für ambulante Leistungen und Prüfkapazitäten für die Abrechnung stationärer Leistungen.
Die Überprüfung der in Anspruch genommenen Leistungen und der für diese Leistungen durch das Land zu erstattenden Kosten erfolgt nur sehr unzureichend, wodurch dem Land nach Einschätzung der Verwaltung zusätzliche Ausgaben in zweistelliger Millionenhöhe entstehen.

Vorschlag:
Der Senat wird aufgefordert, eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel zu ergreifen, die Krankenversicherungspflicht für Sozialhilfeempfänger auch nach einer Unterbrechung von 3 Monaten zu gewährleisten.
Bis zu einer Änderung von Bundesrecht soll der Senat mit einem gesetzlichen Krankenversicherungsträger zu einer Vereinbarung über die Prüfung der ambulanten ärztlichen und zahnärztlichen Leistungen, der stationären Leistungen sowie der Heil- und Hilfsmittel gegen Unkostenerstattung kommen, nach der sichergestellt ist, dass die Abrechnung dieser Leistungen nach Maßgabe der Leistungsgewährung durch die gesetzliche Krankenversicherung erfolgt.

Zeitplan:
Erarbeitung der Bundesratsinitiative durch die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen bis zum 31. 03.2002.

Vorlage eines Konzeptes zur Prüfung ambulanter ärztlicher und zahnärztlicher Leistungen, stationärer Leistungen sowie von Heil- und Hilfsmitteln durch gesetzliche Krankenversicherungsträger bis zum 31.03.2002.

Verantwortlich hierfür ist die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen.

XV. Vorschläge für den Bereich Gesundheit

Vorbemerkung

Die Expertenkommission hat sich bei ihren Untersuchungen zum Bereich Gesundheit auf die Senatsverwaltungen einschließlich nachgeordneter Einrichtungen und die Bezirksämter konzentriert. Die Krankenhäuser wurden wegen des bestehenden Umstrukturierungsprozesses durch die gegründete Krankenhaus-GmbH ausgeklammert, da eine entsprechende Betrachtung zum Zeitpunkt der Beschlussfassung bereits wieder veraltet wäre.

Auch wenn im Gesundheitsbereich viele Aufgaben auf bundes- oder europarechtlichen Regelungen beruhen, gilt der Grundsatz, dass die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben vom Staat gewährleistet, aber nicht unbedingt vollzogen werden muss.

Der Grundsatz der staatlichen Gewährleistungsverantwortung bei privater Aufgabendurchführung ist explizit als Leitbild der Berliner Gesundheitsbehörden durchzusetzen.

Bei den Gesprächen mit Vertretern der zuständigen Senatshauptverwaltung fiel auf, dass kaum Vorstellungen und Überlegungen bestehen über die zukünftige Organisation und die Bereitstellung von Dienstleistungen im Berliner Gesundheitswesen.
Wo werden die zukünftigen Herausforderungen für das Gesundheitswesen in einer Metropole wie Berlin liegen mit einer zunehmenden Flexibilität der Menschen, der Waren- und Nahrungsmittelströme?
Wo liegen die zukünftigen Gefahren für die Gesundheit der Bevölkerung und wie muss sich das staatliche Gesundheitswesen fachlich und organisatorisch aufstellen, um diesen Herausforderungen adäquat zu begegnen?
Wie kann dies unter den Bedingungen eines für die nächsten Jahre sicherlich andauernden Sparhaushalts geschehen? Wo müssen Prioritäten gesetzt werden?

Unter diesen Bedingungen ist es nicht ausreichend, wenn sich die Senatsverwaltung auf die reine Fachaufsicht ihrer nachgeordneten Behörden zurückzieht.

Grundsätzlich muss gelten, dass sich der Staat dort viel stärker als bisher engagiert, wo neue Herausforderungen entstehen. Er sollte sich dort zurückziehen und das Feld anderen überlassen, wo die Risiken beherrscht werden und wo die Verfahren erprobt und tausendfach bewährt sind.
Die Expertenkommission empfiehlt dringend, den begonnenen Weg mit der Teilprivatisierung der Krankenhäuser auch in den anderen Bereichen des Berliner staatlich Gesundheitswesens fortzusetzen. Sie empfiehlt darüber hinaus, sich viel stärker mit der strategischen Zielsetzung zu beschäftigen und deren Umsetzung entschlossen anzugehen.
Die von der Expertenkommission empfohlenen Vorschläge ersetzen diese strategische Ausrichtung im Gesundheitswesen der Stadt nicht.

Vorschläge für die Bezirksverwaltungen

Vorschlag 1
Zusammenfassung bezirklicher Gesundheitsleistungen in Kompetenzzentren

a) Bezirkliche Gesundheitsdienstleistungen, insbesondere amtsärztliche Untersuchungen, die Tbc-Fürsorge und die umweltmedizinische Beratungsstelle, sind unter Aspekten gesamtstädtischer Optimierung als Kompetenzzentren, zu regionalisieren bzw. zusammenzufassen. Mit diesen Maßnahmen soll folgendes erreicht werden:
Durch die angestrebte Konzentration werden die Fallzahlen pro Stelle erhöht, dadurch steigt die Kompetenz der Stellen und die Servicequalität
Skalierbare Effekte erhöhen die Wirtschaftlichkeit
Weitere Synergieeffekte können leichter generiert werden (z.B. längere Öffnungszeiten)
Insgesamt kann dadurch der Service für die Bürger verbessert werden

b) Auf Grund der geringen Fallzahlen soll für die Tbc-Fürsorge- und Schirmbildstelle zukünftig nur noch eine Stelle (statt wie vorgesehen 4) diese Aufgabe wahrnehmen. Personal- und Geräteausstattung ist entsprechend zu reduzieren.

c) Die „Beratungsstellen für sexuell übertragbare Krankheiten sowie AIDS“ werden für die Stadt von den 4 Brennpunktbezirken wahrgenommen. Tempelhof-Schöneberg und Lichtenberg-Hohenschönhausen werden per Sprechstunden und Telefon von den 4 Brennpunktbezirken mit versorgt.

d) Die Erlaubniserteilung für Heilpraktiker wird nur noch von einem Bezirk stellvertretend für alle anderen wahrgenommen. Die Stelle ist mit e-Mail und Internet-Portal zur Unterstützung des Antragsvorganges auszustatten.

e) Der vertrauensärztliche Dienst ist auf 3 Stellen zu konzentrieren, statt wie jetzt beabsichtigt, auf 6. Andere Bezirke sind per Sprechstunden durch die 3 Stellen abzudecken, bis die Empfehlungen nach Vorschlag 3 greifen.

f) Die neue, am 1.1.2001 in Kraft tretende Gesundheitsdienst-Zuständigkeitsverordnung, ist entsprechend zu überarbeiten.

Vorschlag 2
Auslagerung der kinder- und jugendzahnärztlichen Behandlung

Es ist zu prüfen, inwieweit im Bereich des zahnärztlichen Dienstes eine Auslagerung der kinder- und jugendzahnärztlichen Behandlung auf niedergelassene Zahnärzte möglich ist. Hierzu ist ein Interessenbekundungsverfahren durchzuführen.

Vorschlag 3
Auslagerung des amtsärztlichen Untersuchungsdienstes

Ausgangslage:
Durch das altersbedingte Ausscheiden von Amtsärzten verzögern sich die für Pensionierungsverfahren notwendigen Untersuchungen erheblich, wodurch dem Land Berlin unnötige Personalaufwendungen entstehen. Dies ist nicht nachvollziehbar, da nach aktuellem Recht das Land diese Aufgaben auch an niedergelassene Ärzte vergeben könnte.

Vorschlag:
Die Dienstleistung „Amtsärztlicher Untersuchungsdienst“ ist soweit wie möglich von niedergelassenen Ärzten durchführen zu lassen. Hierzu ist ein Interessenbekundungs-verfahren durchzuführen.

Vorschlag 4
Wirksame Ausgabenkontrolle der Krankenhilfe für Sozialhilfeempfänger

Hinsichtlich der Krankenhilfe sind Sozialhilfeempfänger mit gesetzlich Versicherten bei den Leistungen gleichzustellen. Dabei sind entsprechende Kontrollmechanismen einzuführen.
(Eine Integration in die Krankenkassen wäre rechtlich möglich, allerdings müsste § 9 SGB V geändert werden. Dieser sieht vor, dass die letzte Mitgliedschaft in einer Krankenversicherung nicht länger als 3 Monate zurückliegen darf. Außerdem muss eine Vorversicherungszeit von 12 Monaten in Folge oder insgesamt 24 Monaten vorliegen.)

Die Verantwortlichkeiten für die Begutachtung (Diagnose) der Patienten und die Bewilligung der empfohlenen Leistungen muss zusammengeführt werden. Die bisherige Situation, dass bei der Begutachtung ohne Rücksicht auf die Kosten in großem Umfang Leistungen bewilligt werden, deren

Erforderlichkeit von der für den Leistungsbescheid zuständigen Stelle faktisch nicht überprüft werden kann, verhindert eine wirksame Ausgabenkontrolle.

Vorschlag 5
Betreuungsgutachten an freie Gutachter delegieren

Die Betreuungsgutachten im Bereich des Sozialpsychiatrischen Dienstes sollten stärker an freie Gutachter delegiert werden.

Terminplan für die Umsetzung der vorgenannten Beschlüsse:
Erstellung eines Terminplanes durch die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen in Zusammenarbeit mit den Bezirken mit klarer Definition der Aufgaben, Verantwortlichkeiten, Berichts- und Kontrollfunktionen für die Umsetzung: 2 Monate
Vorlage des Terminplanes durch die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen und Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Finanzen: 2 Monate
Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen und die Bezirke mit Kontrolle durch die Senatsverwaltung für Finanzen und Berichtswesen an den Senat von Berlin: 9 Monate

Vorschläge für einzelne Behörden

Akademie für Gesundheits- und Sozialberufe (AGS) (s.a. Verwaltungsakademie)

Ausgangslage:
Bei den Dienstleistungen der AGS handelt es sich weder um hoheitliche Aufgaben des Staates noch um solche, bei denen der Staat eine Gewährleistungspflicht besitzt. Allerdings sind Fortbildungen für Arbeitskräfte der öffentlichen Gesundheitsverwaltung teilweise vorgeschrieben und erforderlich, besonders bei anstehenden Gesetzesänderungen (Berliner Weiterbildungsgesetz).

Durch fehlende in Rechnung Stellung der Kosten für Weiterbildung an die Kunden der AGS entzieht sich die AGS einem Wettbewerb. Bei den Kunden der AGS entsteht damit kein Preis-/Leistungs-Bewusstsein. Auch die Qualität der Dienstleistungen könnte verbessert werden.

Vorschlag:
Es wird empfohlen, die Perspektive der AGS unter folgender Prioritätensetzung zu prüfen:
Externalisierung
Zusammenfassung mit anderen Berliner Bildungseinrichtungen (z.B. Verwaltungsakademie)
Zusammenarbeit mit Brandenburg

Terminplan für die Umsetzung:
Durchführung der Prüfung durch die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen mit Kontrolle durch die Senatsverwaltung für Finanzen und Berichtswesen an den Senat von Berlin: 6 Monate

Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit (LAGetSi)

Ausgangslage:
Das LAGetSi ist eine nachgeordnete Behörde der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen und wurde aus dem ehemaligen Gewerbeaufsichtsamt am 1.1.1998 gebildet. Bei ca. 290 Mitarbeitern hatte das LAGetSi in 2000 einen Etat von ca. TDM 30.500. Die Dienstleistungen des LAGetSi, wie z.B. Überwachung, Bußgelderteilung, Beratung, Zulassung/Genehmigung, Begutachtung und Bereitstellung von Information, werden für die breite Öffentlichkeit, einzelne Bürger und Verbraucher sowie die Privatwirtschaft und Behörden erbracht und behandeln die folgenden Bereiche: Maschinen, Anlagen und Geräte, Medizinprodukte, Arbeitsstätten und Veterinärwesen.

Die Herausforderung für das LAGetSi besteht darin, zukünftige Gefahrenpotentiale rechtzeitig zu erkennen, die durch eine immer höhere Geschwindigkeit der technologischen Innovation von Anlagen, Maschinen und Arbeitsstätten, durch Flexibilität der Menschen/Arbeitnehmer sowie der Produkte- und Nahrungsmittelströme entstehen können, dies alles bei weitgehend gleichbleibenden Budget– und Mitarbeiterzahlen in den kommenden Jahren.
Die Expertenkommission ist der Auffassung, dass das LAGetSi derzeit noch nicht diesen Herausforderungen insgesamt gewachsen ist und sich demzufolge besser fokussieren sollte. Die Expertenkommission empfiehlt der zuständigen Hauptverwaltung, Instrumente zur verbesserten Steuerung des LAGetSi zu entwickeln und aktiv einzusetzen.

Vorschläge:
Es ist eine verstärkte Konzentration auf den präventiven Arbeits- und Gesundheitsschutz anzustreben. Um die erforderlichen Ressourcen zur Bearbeitung neuer Herausforderungen und Gefahrenpotentiale freizusetzen, sind die bestehenden Verordnungen dahingehend zu überprüfen, ob Ihre Einhaltung nicht durch andere Organisationen der Verwaltung oder die Privatwirtschaft effizienter und besser überwacht oder begutachtet werden können. Dies kann insbesondere dann geschehen, wenn keine großen Risiken aus den zu überprüfenden Sachverhalten entstehen können, alle angewandten Verfahren und Maßnahmen in diesem Zusammenhang seit Jahrzehnten bekannt und/oder x-fach erprobt sind.

Es ist zu untersuchen, inwieweit hoch standardisierte Aufgaben, wie etwa die Prüfung nach der Arbeitsstättenverordnung, ob an der Südseite von Bürogebäuden Jalousien vorgesehen sind, durch Beliehene als Träger öffentlicher Belange durchgeführt werden können. Hierzu ist zunächst ein Katalog der Standardaufgaben des LAGetSi zu erstellen, anhand dessen zu entscheiden ist , welche Aufgaben von wem wahrgenommen werden sollen. Wie bereits für den Bauordnungsbereich vorgeschlagen, sollte auch hier ein Rückzug der Behörde aus dem technischen Bereich und eine weitgehende Prüfung durch Sachverständige angestrebt werden.
Genehmigungen z.B. für Dampfkessel können bei TÜV-ähnlichen Organisationen durchgeführt werden, ebenso die regelmäßige Überwachung dieser Anlagen. Die erforderlichen Rechtsänderungen sind vorzunehmen. Gewerbeärztliche Untersuchungen und Gutachten, ebenso strahlenmedizinische Untersuchungen können durch entsprechend ausgebildete nieder-gelassene Ärzte durchgeführt werden.
Bußgeldverfahren gegen Lkw-Fahrer wegen Überschreitung der zulässigen Fahrzeiten können von der Polizei durchgeführt werden, da diese ohnehin den ersten Zugriff hat.

Sofern eine Verlagerung hoch standardisierter Dienstleistungen mit geringem Gefahrenpotential in andere Organisationen nicht möglich ist, ist zu überprüfen, ob diese Teile des LAGetSi in einen Betrieb nach §26 LHO zu überführen sind, um Kostentransparenz, Budgettreue und die Steuerungsmöglichkeit über Leistungsvereinbarungen zu verbessern.

Die Kosten für fast alle Leistungen des LAGetSi sind derzeit nicht bekannt. Dementsprechend können die Preise für Dienstleistungen des LAGetSi auch nicht beziffert werden, unabhängig davon, ob tatsächlich Gebühren erhoben werden könnten. Die meisten Leistungen des LAGetSi entziehen sich damit auch einer Effizienzbetrachtung hinsichtlich interner Arbeitsprozesse.
Das LAGetSi sollte die Einführung der Kosten - Leistungsrechnung (KLR) baldmöglich abschließen.
Insbesondere für Genehmigungs- und Bußgeldverfahren könnten heute bereits kostendeckende Gebühren erhoben werden.
Für Genehmigungen, Bußgelder, Beratungen und Gutachten sind die derzeitigen Gebührentabellen noch vor der Einführung der KLR zu überarbeiten und umzusetzen. Dazu ist eine Kostenabschätzung der Dienstleistungen und ein Vergleich mit Gebühren anderer Bundesländer durchzuführen (Benchmarking).

Mit der Einrichtung der Programme, die etwa 30% der Tätigkeiten des LAGetSi ausmachen, ist ein richtiger Schritt getan worden, knappe Ressourcen zu bündeln und in Schwerpunktprogrammen Überwachungstätigkeiten durchzuführen. Die Auswahl der einzelnen Programmprojekte ist jedoch wenig transparent. Die Kriterien, warum ein Programmprojekt ausgewählt wird, sind unklar und erscheinen teilweise willkürlich. Ein Controlling über die Wirkung der Programme erfolgt nicht. Es ist dringend erforderlich, hier nach klaren Kriterien zu entscheiden, da durch eine angemessene Aus

wahl von Programmprojekten eine erhebliche Steuerungswirkung hinsichtlich zukünftiger Gefahrenpotenziale, Schutzwirkungen und letztlich auch Kosten ausgeübt wird.
Es wird empfohlen, eine interdisziplinäre Programmkommission einzusetzen, bestehend aus anerkannten erfahrenen Persönlichkeiten verschiedener Disziplinen unter Einschluss der Berufsgenossenschaften. Programmvorschläge sind nach einem Kriterienkatalog zu bewerten und auszuwählen.
Ein entsprechender Kriterienkatalog ist von der Hauptverwaltung zu entwickeln.
Die verantwortliche Hauptverwaltung muss dieses System als Steuerungsinstrument begreifen und einsetzen.
Ein effektives Controlling ist aufzusetzen, um die Wirksamkeit der Programme zu überwachen.

Eine engere Zusammenarbeit bis hin zur Arbeitsteilung mit den Brandenburger Organisationen der Gewerbeaufsicht ist zu prüfen. Hier bieten sich alle Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Veterinärwesen an. Sie könnten komplett an Brandenburg abgegeben werden, um von dort für Berlin bereitgestellt zu werden.

In letzter Zeit wurden aus Gründen der Dezentralisierung und Stärkung der Stellung der Bezirke vermehrt Aufgaben aus dem Bereich des LAGetSi an die Bezirke übertragen, von denen diese mangels entsprechender Spezialkenntnisse überfordert sind. Das LAGetSi hingegen verfügt über die entsprechende Spezialisten und könnte die Aufgaben ohne großen zusätzlichen Aufwand und erheblich geringeren personellen Mitteln mit anderen Prüfungen mit erledigen.
Neben komplizierten Berichtswegen und damit zeitlichen Verzögerungen geht auch der gesamtstädtische Überblick verloren, da die gewonnenen Informationen nicht mehr an zentraler Stelle zusammengeführt werden. Dies gilt insbesondere für folgende Bereiche:

Weinkontrolle
Überwachung der Getränkeschankanlagen
Kontrolle von Großfeuerwerken
aus dem Chemikaliengesetz "Lagerung von giftigen und sehr giftigen Stoffen"

Insbesondere die letzte Aufgabe kann problemlos von der Spezialistin des LAGetSi im Rahmen anderer Kontrollen nach dem Chemikaliengesetz durchgeführt werden. Daher besteht hier die kuriose Situation, dass die Aufgabe per Verwaltungsvorschrift rückübertragen werden musste, so dass das LAGetSi in diesem Bereich im Auftrag der Bezirke handelt.
Die genanten Zuständigkeitsübertragungen sind daher rückgängig zu machen, künftige Übertragungen von Zuständigkeiten auf die Bezirke sollen nicht ohne gründliche Prüfung der praktischen Auswirkungen vorgenommen werden.

Terminplan für die Umsetzung der vorgenannten Beschlüsse:
Erstellung eines Terminplanes durch die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen in Zusammenarbeit mit dem LAGetSi mit klarer Definition der Aufgaben, Verantwortlichkeiten, Berichts- und Kontrollfunktionen für die Umsetzung: 4 Monate
Vorlage des Terminplanes durch die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen und Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Finanzen: 2 Monate
Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen und die Bezirke mit Kontrolle durch die Senatsverwaltung für Finanzen und Berichtswesen an den Senat von Berlin: 9 Monate

Berliner Betrieb für zentrale gesundheitliche Aufgaben (BBGes)

Vorschlag 1
Auslagerung von Aufgaben

Ausgangslage:
Die vom BBGes durchgeführten Untersuchungen im Bereich der Umweltanalytik, insbesondere die Wasseruntersuchungen könnten preisgünstiger von privaten Laboren durchgeführt werden. Durch Senatsbeschluss vom 6.Juli 1999 (Nr. 2291/99) wurde allerdings für die Dienststellen des Landes Berlin eine Abnahmeverpflichtung beim BBGes bis zum 31.12.2002 festgelegt.

Vorschlag :
Es ist zu prüfen, inwieweit Tätigkeiten des BBGes, die keine hoheitlichen Pflichtaufgaben sind und auch von Privaten angeboten werden, ausgegliedert und privatisiert werden können. Allerdings müsste sichergestellt werden, dass dies nicht zu Mehrkosten bei den verbleibenden Aufgaben führt, z. B. dadurch dass technische Geräte, die infolge öffentlicher Aufgabenzuweisung betrieben werden müssen, nicht mehr ausgelastet werden können. Die Gebühren des BBGes sind am billigsten privaten Anbieter auszurichten. Quersubventionierungen sind auszuschließen.
Standardisierte Untersuchungen im Umweltbereich sind auf Private auszulagern.

Vorschlag 2
Bundesweiter Verbund „Giftnotruf Deutschland“

Ausgangslage:
Im Bereich des Giftnotrufs werden Beratungsleistungen direkt an die Bevölkerung kostenlos erbracht. Die Beratung über und von Ärzten kann bislang nicht über die Krankenkassen abgerechnet werden. Die Giftnotrufzentrale versorgt auch Brandenburg, da dort keine solche Einrichtung vorhanden ist.

Vorschlag:
Durch die Ausgliederung des Giftnotrufs aus dem BBGes und die Schaffung eines bundesweiten Verbundes “Giftnotruf Deutschland“ mit Filialen in Berlin, Mainz, Göttingen, München, Erfurt und Bonn sind Effizienzsteigerungen durch Rufweiterschaltungen zur Vermeidung von Wartezeiten, Optimierung von Nachtschichten sowie eine einheitliche Produktinformationsdatenbank zu erreichen. Auch wäre es möglicherweise leichter, eine Mitfinanzierung der GKV und der Verbände der chemischen und pharmazeutischen Industrie durchzusetzen.

Vorschlag 3
Zusammenarbeit mit Brandenburg ausbauen

Die Zusammenarbeit mit Brandenburg ist insbesondere im Bereich der Lebensmitteluntersuchungen und im Tierseuchenbereich auszubauen.

XVI. Vorschläge für den Bereich der Polizei

Vorbemerkung

Auf Basis eines umfangreichen Fragenkataloges vom 07.12.2000 fand am 19.01.2001 eine mehrstündige Besprechung der Expertenkommission mit der Berliner Polizeiführung in Anwesenheit des Senators für Inneres statt.

Der Polizeipräsident übergab eine 36-seitige Stellungnahme zum Fragenkatalog und erläuterte im Rahmen eines Folienvortrages die Entwicklung und Perspektive der Berliner Polizei seit der Wiedervereinigung. Im einzelnen wurde hierbei auf die veränderte Sicherheitslage, den qualitativ wie quantitativ angestiegenen Aufgabenbestand bei kontinuierlich zurückgehenden Personal- und Sachressourcen hingewiesen. Des weiteren wurden die zentralen Modernisierungsvorhaben der Berliner Polizei (Polizeistrukturreform, Berliner Modell und Verwaltungsreform) in ihren Grundzügen dargestellt.

Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik hat die Polizeiführung gebeten, ergänzende Unterlagen zu folgenden Fragestellungen vorzulegen:

- Kriterien zur Bemessung der Polizeidichte in Berlin, vergleichende Kennzahlen zu anderen Kommunen,
- Daten zur Personalausstattung im Bereich der Polizeiverwaltung,
- Übersicht der Ordnungsaufgaben, die heute von der Polizei wahrgenommen werden,
- Erläuterungen zum Investitionsstau bei Polizeidienstgebäuden,
- Darstellung der Verwaltungsaufgaben, die in Organisationseinheiten des Polizeivollzuges wahrgenommen werden.

Diese Unterlagen sind am 28.02.2001 bei der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik eingegangen.

Grundsätzliche Feststellung

Es ist festzustellen, dass die Berliner Polizei als unmittelbarer und sichtbarer Träger der öffentlichen Sicherheit und Ordnung von vielfältigen gesellschaftspolitischen Ereignissen und Entwicklungen konfrontiert ist und es ihr bereits heute nur unter äußerster Kraftanstrengung gelingt, das Lagebild der inneren Sicherheit noch ausreichend zu kontrollieren. Die Sicherheitsanforderungen sind seit 1990 quantitativ und qualitativ enorm gestiegen; es sind auch zusätzliche und neuartige Aufgaben hinzugekommen. Seit 1990 wurden rund 5.500 Stellen bei der Polizei abgebaut (vorrangig in den Bereichen Verwaltung und Wachpolizei, Vollzugsbereich nur gering betroffen) und auch im Bereich der Investitionen mussten in den letzten zehn Jahren erhebliche Kürzungen vorgenommen werden: Während im Jahr 1991 noch rund DM 91 Mio.[8] zur Verfügung standen, waren im Haushalt 2000 lediglich DM 41,1 Mio. veranschlagt, was ein Minus von etwa 54% bedeutet.

Dieser Zustand droht sich weiterhin zu verschlechtern, wenn es nicht gelingt, die gegenwärtigen Organisationsstrukturen und tradierten Verfahrensabläufe dem veränderten Lagebild anzupassen und eine Konzentration auf polizeiliche Kernaufgaben zu bewirken. Hierfür ist die Polizei von weitgehend polizeifremden Sekundäraufgaben zu befreien und die Fertigungstiefe bei polizeiinternen Servicefunktionen deutlich zu verringern.

In diesem Zusammenhang hat die Berliner Polizei in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen: Seit 1995 wird die Umsetzung der Polizeistrukturreform (37 Teilprojekte, 450 Umsetzungsvorgaben) durch ein externes Beratungsunternehmen begleitet, wobei die Umsetzung in einigen Bereichen noch Reserven bietet; seit 1997 werden im Rahmen des Berliner Modells eine ganzheitliche Vorgangsbearbeitung und prozessoptimierende Maßnahmen umgesetzt, es wurde in Pilotbereichen ein erstes Vollzugscontrolling eingeführt und seit 01.01.2001 ist man mit Pilotdienststellen

[8] Hierbei ist anzumerken, dass bei der Bemessungsgrundlage aus dem Jahr 1991 im erheblichen Umfang vereinigungsbedingte Investitionsmaßnahmen enthalten sein dürften.

in den Prozess der inneren Verwaltungsreform (Einführung und Umsetzung dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortungen) eingestiegen.

Auch wenn viele Aufgaben der Polizei auf Bundes- oder landesgesetzlichen Regelungen beruhen, gilt das Leitmotiv der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik, wonach die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch den Staat in jedem Falle gewährleistet, aber nicht in allen Fällen durch staatliche Organe vollzogen werden muss. Der Grundsatz der staatlichen Gewährleistungsverantwortung bei privater Aufgabendurchführung muss auch für polizeivollzugliche Sekundäraufgaben und die umfangreichen internen Dienstleistungen innerhalb der Polizei Anwendung finden.

Durch die Befreiung der Polizei von Sekundäraufgaben, die ihrerseits durch eine geringe Nähe zum unmittelbaren Polizeivollzug gekennzeichnet sind und überdies auch nicht mit einer zeitgemäßen polizeilichen Schwerpunktsetzung in Einklang zu bringen sind, wird es möglich, Freiräume für die Kernaufgaben der Polizei, wie z.B. aktive Kriminalprävention, Gefahrenabwehr, Strafverfolgung und Opferschutz bzw. –betreuung zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund ist eine Neubeschreibung der Aufgabenverteilung auf dem Gebiet der inneren Sicherheit unter stärkerer Einbeziehung privater Schutz- und Wachdienste und der sonstigen Ordnungsbehörden Berlins vorzunehmen.

Der Grundgedanke eines Police-Private-Partnership (PPP)[9] sollte sich nicht nur auf polizeiliche Sekundäraufgaben (Beispiele: Bestimmte Präsenz- und Streifendienste, Objektschutz, Parkraum- und Verkehrsüberwachung, ordnungsrechtliche Überwachungsaufgaben, Aufnahme leichter Verkehrsunfälle, Bearbeitung bestimmter Fälle von Verkehrsbehinderungen, KfZ-Umsetzungen bzw. -Stilllegungen, Schutzmaßnahmen bei Versammlungen und Veranstaltungen etc.) beziehen, sondern auch die internen Dienstleistungen (Beispiele: KfZ-Werkstätten, Fuhrparkmanagement, Beschaffungsaufgaben, Fortbildung, Bekleidungswesen, polizeitechnische Untersuchungen, Bau- und Liegenschaftsangelegenheiten, ärztlicher Dienst, informationstechnische Dienste etc.) umfassen.

Vorschläge

Vorschlag 1
Erweiterung und Verbesserung des arbeitsteiligen Verbundes zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten

Ausgangslage[10]:
Die Innenministerkonferenz hat am 02.02.2000 folgenden Grundsatzbeschluss zum Themenkomplex „Partnerschaft für mehr Sicherheit in unseren Städten und Gemeinden“ gefasst:

„Kriminalprävention ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die in enger Kooperation von allen staatlichen und privaten Institutionen der Bevölkerung und insbesondere auf kommunaler Ebene wahrzunehmen ist.“

In dieser Richtung hat auch das Landeskriminalamt Baden-Württemberg im November 1999 Leitlinien über die Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsdiensten formuliert, die vom AK II der IMK zustimmend zur Kenntnis genommen wurden:

„Private Sicherheitsdienste können professionelle Polizeiarbeit nicht ersetzen, aber außerhalb des hoheitlichen Bereiches einen wirksamen Beitrag zur Kriminalprävention leisten. Dies gilt insbesondere für den Schutz von Wirtschaftsunternehmen und Veranstaltungen sowie Sicherheitsmaßnahmen im öffentlichen Personennahverkehr. Möglichkeiten ihrer Einbeziehung in Maßnahmen und Projekte der kommunalen Kriminalprävention sind zu prüfen.“

---

[9] Näheres hierzu bei: Hartmut Bauer, Public-Private-Partnerships als Erscheinungsformen der kooperativen Verwaltung – Zugleich ein Beitrag zu Police-Private-Partnership. In: Public-Private-Partnerships und Sicherheitspartnerschaften, Rolf Stober (Hrsg.) Köln u.a. 2000, S. 21-50.

[10] Vgl. STRATEGY Wirtschaftsberatungsgesellschaft mbH: Integration Privater Sicherheitsdienste in konzeptionelle Schutzmaßnahmen Berlins - Sicherheitspolitisches Fachreferat von Otto Dreksler, Dozent und Fachautor für Innere Sicherheit, 1999.

Damit wird die Grundlage, private Sicherheitsdienste mit öffentlichen Aufgaben zu betrauen, gelegt. Die Privaten agieren hierbei - sofern im Einzelfall geregelt - unter der Federführung der Landespolizei in Form eines Verwaltungshelfers, mittelfristig könnte ein nächster Schritt in Form eines beliehenen Hoheitsträgers gegangen werden, was im Einzelfall rechtlich geregelt werden muss[11].
Das grundgesetzlich garantierte Gewaltmonopol des Staates bleibt in jedem Fall nur diesem vorbehalten und steht für private Sicherheitsdienste nicht zur Disposition. Ihnen stehen nur die „Jedermannsrechte" zur Verfügung.

In Berlin nehmen private Sicherheitsdienste seit längerem wichtige Aufgaben bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit wahr. Insbesondere durch die Übertragung der Hausrechte bei Schutzmaßnahmen erfüllen die Privaten bereits heute eine nicht mehr wegzudenkende Funktion *(Beispiele) :*

- U- und S-Bahn
- Sozialämter der Bezirke
- Sportveranstaltungen
- Messen, Veranstaltungen
- Öffentlich zugängliche private Einkaufszentren
- Märkte, Kaufhäuser
- Flughäfen
- Berliner Abgeordnetenhaus

Anderenorts erbringen private Sicherheitsdienste seit Jahren Überwachungs- und Kontrollleistungen (so z.B. Durchführung von Geschwindigkeitskontrollen) auch in klassisch sicherheitsrelevanten Bereichen: Kerntechnische Anlagen, Kasernen, Munitionsdepots und weitere militärische Einrichtungen der Bundeswehr.

Für eine Erweiterung und Verbesserung des Verbundes zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten ist es zunächst unerlässlich, dass die Vorbehalte, die im Bereich der Politik, der Gewerkschaften und auch der Polizei immer noch bestehen, überwunden werden. Die Integration der Privaten in ein arbeitsteiliges Verbundsystem mit der Polizei muss als Chance zur Entlastung der knappen und deshalb besonders wertvollen Polizeiressourcen begriffen werden. Auch muss die wirtschaftliche und damit auch arbeitsmarktpolitische Bedeutung dieses stetig expandierenden Dienstleistungsbereiches erkannt und genutzt werden.

Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik sieht folgende Ansatzpunkte für eine verstärkte Heranziehung privater Sicherheitsdienste für Unterstützungsleistungen bei der Gewährleistung bzw. Verbesserung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung:

- **Unterstützung bei Präventionsmaßnahmen:** Private Sicherheitsdienste sind schrittweise und flankierend in präventive Sicherheitsaufgaben einzubeziehen, damit die Polizei von nachrangigen Überwachungsaufgaben entlastet wird und somit das präventive Potential der Polizei effektiv für die „high-level-Kriminalitätsbereiche" (z.B. OK, Wirtschaft, Jugend etc.) gebündelt vorgehalten wird und schlagkräftig zum Einsatz kommt[12].

- **Bekämpfung der Alltags- und Straßenkriminalität:** Die wirksame Bekämpfung der Alltags- und Straßenkriminalität (Beispiele: Alexanderplatz, Breitscheidplatz, Hermannplatz etc.) ist ohne dauerhafte Präventionsmaßnahmen, wie z.B. die regelmäßige und flächendeckende Präsenz von uniformierten Sicherheitskräften nicht erreichbar. Private Sicherheitsdienste können im erweiterten Verbund mit der Polizei unterstützende Dienste in öffentlichen Räumen leisten. Ein geregeltes Nebeneinander von Polizei und privaten Sicherheitsdiensten wirkt erhöhend auf das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung, weil die Polizei alleine nicht mehr in der Lage ist, gegen die massenhaften Rechtsbrüche im Alltag wirkungsvoll vorzugehen.

---

[11] Vgl. Martin Burgi: Möglichkeiten und Schranken der Zusammenarbeit im Rahmen von Sicherheitspartnerschaften. In: Public-Private-Partnerships und Sicherheitspartnerschaften, Rolf Stober (Hrsg.), Köln u.a. 2000, S. 65-90.

[12] Siehe auch Rainer Pitschas: Kriminalprävention und Polizeirecht: Von der polizeilichen Gefahrenabwehr zum kooperativen Leistungshandeln für Sicherheitsvorsorge. In: Vergesellschaftung polizeilicher Sicherheitsvorsorge und gewerbliche Kriminalprävention, R. Stober / R. Pitschas (Hrsg.) , Köln u.a. 2001, S. 1-36.

- **Überwachung von Ordnungsrecht:** Die massenhaften täglichen Verstöße gegen ordnungsrechtliche Regelungen (Beispiele: illegale Müllablagerungen auf Straßen und Grünflächen, Graffiti, Sachbeschädigungen, Vandalismus, Rowdytum, Bettelei, illegaler Handel, Leinenpflicht uvm.) können allein durch den Polizeivollzugsdienst, zumal nur in subsidiärer Zuständigkeit, nicht wirksam bekämpft werden, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung in diesen Bereichen zufriedenstellend zu gewährleisten. Hierbei ist der Rückgriff auf private Sicherheitsdienste unausweichlich, die als Verwaltungshelfer oder beliehene Hoheitsträger Unterstützungsleistungen für Polizei und Ordnungsbehörden leisten können. Hierzu bedarf es einschlägiger landesgesetzlicher Regelungen. Überdies ist durch Wirtschaftlichkeitsrechnungen darzulegen, ob die Zusatzkosten für die privaten Sicherheitsdienste in angemessenen Zeiträumen durch entsprechende Minderausgaben für die Instandsetzung bzw. Neubeschaffung beschädigter Anlagen und Sachen amortisiert werden können.

- **Entlastung bei Verkehrsaufgaben:** Die Bearbeitung leichter Verkehrsunfälle (ohne Personen- oder schwere Sachschäden, in 1999 ca.130.000 Fälle von insgesamt 153.000 Unfällen insgesamt; Angaben VU- Statistik des Statistischen Landesamtes) und die Überwachung im ruhenden und fließenden Verkehr belastet die Berliner Polizei in erheblichem Maße. Durch die Hinzuziehung privater Sicherheitsdienste ergäben sich deutliche Entlastungen vom „Massengeschäft“, auch die Einsatzbelastung der Funkwagen könnte um ein Drittel reduziert werden. Die Polizei könnte sich dann auf die Bekämpfung von Verkehrsstraftaten und herausgehobene Ordnungswidrigkeiten konzentrieren; es ist zu klären, wie die Ahndung „kleiner“ Ordnungswidrigkeiten erfolgen soll. Durch die erweiterte Verbundlösung von Privaten und Polizei kann die allgemeine Straßenverkehrsgefährdungslage stabilisiert bzw. verbessert und die sinkende Moral der Bevölkerung im Straßenverkehr wieder gehoben werden. Hierzu ist die Zusammenarbeit der Polizei mit den privaten Sicherheitsdiensten und Kraftfahrzeugversicherern bzw. Beweissicherungsdiensten zu regeln. Der Schutz privater Rechte ist zu gewährleisten. Ähnliche Überlegungen wurden bereits 1993 im Rahmen eines Pilotprojektes im Saarland aufgegriffen, wo sogenannte Bagatellunfälle von einem privaten Dienstleister als Beweissicherungsdienst aufgenommen und den jeweiligen Versicherungsunternehmen zugeleitet werden.

- **Veranstaltungen und Versammlungen:** Die Belastung der Polizei durch Demonstrationen und Versammlungen wird auch in den nächsten Jahren qualitativ und quantitativ zunehmen. Auch auf diesem Felde werden die staatlichen Sicherheitsorgane auf die verstärkte Unterstützung privater Sicherheitsdienste angewiesen sein, insbesondere bei den zahlreichen Aufgaben, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit diesen Aufzügen stehen, wie z. B. nachrangige Kontroll- und Bewachungsdienste der Veranstaltungsobjekte, Innen- und Außenabsperrungen, Einlassdienste, Verkehrsregelung im Nahbereich etc. Dies gilt in gleicher Weise für unpolitische Veranstaltungen, wie z. B. Sport, Kultur und Brauchtum. Private Sicherheitsdienste könnten auf diesem Felde erhebliche Entlastungen bei der Polizei bewirken. Hoheitliche Befugnisse sind nicht erforderlich.

Handlungsempfehlung:

1.1 Der Senat wird aufgefordert, bis zum 30.06.2002 ein integriertes Gesamtkonzept „Verbund Polizei und private Sicherheitsdienste“ auf der Grundlage der vorgenannten Leitlinien vorzulegen. Es sollte gemeinsam von den Senatsverwaltungen für Inneres und für Justiz und externen Sachverständigen erstellt werden. Das Gesamtkonzept enthält auch einen detaillierten Katalog von den Aufgaben, die private Sicherheitsdienste zusätzlich übernehmen sollten bzw. -könnten. Die daraus für die Polizei resultierenden möglichen Entlastungspotentiale sind zu beziffern, die ggf. erforderlichen Rechtsänderungen sind darzustellen. In diesem Zusammenhang ist auch eine Konzeption zur Regelung von Kostenübernahmen durch Dritte (z.B. Sportveranstalter) vorzulegen.

1.2 In diesem Gesamtkonzept sind verbindliche Maßstäbe hinsichtlich der Aus- und Fortbildung und den Qualitätsanforderungen bzw. Leistungsstandards an private Sicherheitsdienste festzulegen, um zukünftig potentiellen Auftragnehmern auf dem Gebiet der inneren Sicherheit ei

ne entsprechende Zertifizierung (z.B. DIN ISO 9001 ff.) erteilen zu können bzw. diese abzuverlangen.

1.3 Die Aus- und Fortbildung der privaten Sicherheitsdienste sollte in enger Abstimmung und Kooperation mit der Polizei erfolgen. Es ist zu prüfen, inwieweit die Aus- und Fortbildungseinrichtungen der Polizei geeignete Qualifizierungsangebote entwickeln und in die Lage versetzt werden können, Zertifizierungen für private Sicherheitsdienste (z.B. nach DIN ISO 9001 ff.) zu erteilen. Des weiteren ist zu prüfen, wie durch die Polizei Zertifizierungen an andere Fortbildungseinrichtungen bzw. –träger erteilt werden können, damit diese ihrerseits Zertifizierungen für die privaten Sicherheitsdienste vornehmen können.

1.4 Der Senat wird aufgefordert, einen Gesetzentwurf, der die berufliche Qualifikation von privaten Sicherheitsdiensten regelt und zu einem Anerkennungsverfahren führt, zu erstellen und diesen im Rahmen einer Bundesratsinitiative einzubringen bzw. gegebenenfalls bereits anhängige Initiativen zu unterstützen.

1.5 Des weiteren ist zu klären, inwieweit eine Beleihung von privaten Sicherheitsdiensten als Verwaltungshelfer vorgenommen werden kann. Die hierfür erforderlichen gesetzlichen Regelungen sind darzustellen.

1.6 Zwecks der Entlastung der Polizei von Sekundäraufgaben ist unter Berücksichtigung der vorgenannten Leitlinien auch die Möglichkeit einer verstärkten Heranziehung ehrenamtlichen Engagements im Rahmen des Freiwilligen Polizeidienstes (FPD) zu prüfen. In diesem Zusammenhang sind auch Maßnahmen zur Erhöhung der Anzahl der Angehörigen des Freiwilligen Polizeidienstes darzulegen.

Vorschlag 2
Pilotprojekt: Privatisierung des Objektschutzes bei Polizeidienstgebäuden[13]

Es wird vorgeschlagen, ein konkretes Pilotprojekt zur Privatisierung des Objektschutzes in Angriff zu nehmen. Hierzu sollte ein relativ überschaubarer und kompakter Aufgabenbereich aus der polizeilichen Durchführungsverantwortung herausgelöst werden und an private Sicherheitsdienste übertragen werden. Als derartiges Maßnahmenpaket bieten sich die Objektschutzaufgaben bei Polizeidienstgebäuden und sonstigen polizeilichen Einrichtungen an. Nach den der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik vorliegenden Informationen werden derzeit landesweit etwa 300 Polizeiangestellte rund um die Uhr in einem zwölfstündigen Schichtdienst für diese Schutzmaßnahmen eingesetzt.
Die Personalkosten für diese Dienstkräfte (Vgr. VIII / VII BAT) belaufen sich auf durchschnittlich DM 74.000.- pro Stelle und Jahr, insgesamt also rund DM 22,2 Mio.
Vergleichbare Leistungen wären bei privaten Sicherheitsdiensten mit DM 58.000.- pro Person und Jahr zu veranschlagen, bei 300 Objektschützern also DM 17,4 Mio. Es könnten somit etwa DM 4,8 Mio. eingespart werden.

Voraussetzung ist aber, dass der Leistungsstandard der privaten Sicherheitsdienste zumindest dem der Polizeiangestellten entspricht, die Privaten über hinreichend qualifiziertes Personal in der erforderlichen Menge verfügen und die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Befugnisse eindeutig geregelt werden.

Die Einsparung kann aber nur in dem Maße effektiv realisiert werden, wie die Polizeiangestellten im Objektschutz in den Ruhestand treten und die freiwerdenden Stellen nicht wieder besetzt werden. In der Übergangsphase könnten die bislang im Objektschutz eingesetzten Dienstkräfte Aufgaben des Streifendienstes an örtlichen Brennpunkten in der Verantwortung der Polizeiabschnitte übernehmen.

---

[13] Vgl. STRATEGY Wirtschaftsberatungsgesellschaft mbH: Integration Privater Sicherheitsdienste in konzeptionelle Schutzmaßnahmen Berlins - Sicherheitspolitisches Fachreferat von Otto Dreksler, Dozent und Fachautor für Innere Sicherheit, 1999.

Der Senat wird aufgefordert, ein entsprechendes Pilotprojekt zu initiieren. Die Senatsverwaltung für Inneres übernimmt alle vorbereitenden Arbeiten und führt bis zum 30.06.2002 ein Interessensbekundungsverfahren gemäß § 7 Abs. 2 LHO durch. Im Falle einer Auftragsvergabe sind nicht nur rein haushaltswirtschaftliche Überlegungen anzustellen, sondern auch effektivitätsorientierte Anforderungen an private Sicherheitsdienste, wie z.B. Qualifikation, Zuverlässigkeit und Leistungsvermögen, zu berücksichtigen. Dies bedeutet, dass vom bisherigen Verfahren abweichend, eben nicht das *billigste*, sondern das gem. § 7 LHO *wirtschaftlichste* Angebot auszuwählen ist.

Vorschlag 3
Entpolizeilichung von Ordnungsaufgaben, Schaffung bezirklicher Außendienste für ordnungsrechtliche Überwachungsaufgaben

Da die Berliner Polizei in erheblichem Ausmaß durch die Wahrnehmung von Ordnungsaufgaben in subsidiärer Zuständigkeit belastet ist, wird eine Herauslösung diverser ordnungsrechtlicher Überwachungsaufgaben aus dem LKA (z.B. Gewerbeaußendienst) bzw. anderen polizeilichen Dienststellen und die Abschichtung auf die Bezirke, ggf. als regionalisierte Bezirksaufgaben vorgeschlagen. Grundsätzlich sind Ordnungsaufgaben von den originären Zuständigkeitsträgern wahrzunehmen.
Da die Polizei selber seit Jahren die Entlastung von Ordnungsaufgaben anmahnt, wird die Senatsverwaltung für Inneres aufgefordert, bis zum 31.12.2002 darzulegen, welche Aufgaben dieser Art nicht mehr in polizeilicher Vollzugskompetenz wahrgenommen werden sollen und wie eine Abschichtung auf die Bezirke oder eine Verlagerung auf andere Ordnungsbehörden erfolgen kann.
Dadurch würde de facto eine teilweise Übertragung der Funktionen der Ortspolizeibehörde, wie sie in Flächenländern üblich ist, auf die Bezirke erfolgen. In analoger Weise sollten die Aufgaben der Polizeiangestellten im Parkraumkontrolldienst, im Verkehrsüberwachungsdienst und der polizeiangestellten Objektschützer auf die Bezirke übergehen. Die hierfür erforderlichen Rechtsänderungen (ASOG, ZuständigkeitsVO-OwiG etc.) sind darzustellen.

Durch diese vertikalen Aufgabenübertragungen könnten funktionsfähige bezirkliche Außendienste mit integriertem Aufgaben- und Zuständigkeitsprofil geschaffen werden und die aktuellen Überlegungen hinsichtlich der Einrichtung bezirklicher Ordnungsämter befördert werden, um sie sodann ganzheitlich in die Praxis umzusetzen. Vor diesem Hintergrund wird die Senatsverwaltung für Inneres aufgefordert, bis zum 31.12.2002 ein Aufgabenprofil für bezirkliche Ordnungsämter unter Berücksichtigung der bezirklichen Außendienste vorzulegen. Die daraus bei der Polizei resultierenden Entlastungspotentiale sind darzustellen.

Vorschlag 4
Neuordnung der unteren Straßenverkehrsbehörde (heute LPVA III)

Da die Polizeiführung im Rahmen ihrer Präsentation vor der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik die Herauslösung nicht polizeilicher Aufgaben gefordert hat, wird vorgeschlagen, die Aufgaben der unteren Straßenverkehrsbehörde (heute LPVA III) ähnlich wie bei Vorschlag 3 neu zu verteilen.
Hierbei dürfte eine reine Abschichtung der Aufgaben der unteren Straßenverkehrsbehörde auf die Bezirke Abgrenzungsprobleme bereiten – beispielsweise bei der Zuständigkeit für Haupt- und Nebenstraßen – , so dass ein Restbestand von Aufgaben weiterhin durch die Hauptverwaltung wahrgenommen werden müsste.
Die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und Inneres werden aufgefordert, bis zum 31.12.2002 ein entscheidungsreifes Konzept zur Neuordnung der unteren Straßenverkehrsbehörde vorzulegen. Hierbei sind die wesentlichen Aufgaben den Bezirken zu übertragen – ggf. auch als regionalisierte Bezirksaufgaben. Für die zwingend im Bereich der Hauptverwaltung verbleibenden Aufgaben ist die organisatorische Variante der eventuellen Neubildung eines Landesamtes auszuschließen. Im Rahmen dieses Konzeptes sind auch die bei der Polizei resultierenden Entlastungspotentiale darzustellen.

Vorschlag 5
Beschleunigte Umsetzung dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung im Rahmen der Verwaltungsreform

Die seit 01.01.2001 begonnene und pilothafte Bildung von Leistungs- und Verantwortungszentren im Rahmen der Verwaltungsreform (Dir 6, Dir ÖS/SV, LKA 5) ist bis zum 01.01.2004 auf alle Direktionen und Abteilungen des LKA auszudehnen. Die aufgrund des Berliner Modells begonnene Dezentralisierung von Ermittlungsaufgaben und -personal des LKA auf die Direktionen – gegebenenfalls auch in Form von regionalisierten Direktionsaufgaben - ist zu beschleunigen; das LKA wird damit von Vollzugsaufgaben entlastet und konzentriert sich damit auf die strategischen Felder der Kriminalitätsbekämpfung.
Die formale LuV- Bildung für die gesamte Berliner Polizei ist bis zum 31.12.2004 abzuschließen.

In diesem Zusammenhang ist durch die Polizeiführung bis zum 31.12.2002 darzustellen, für welche Aufgaben, die heute vom LKA bzw. LPVA oder LSA wahrgenommen werden, die Entscheidungs- und ggf. auch Vollzugsverantwortung auf die Direktionen übergehen wird. Des weiteren ist innerhalb der Direktionen eine sachgerechte Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung auf die Ebene der Polizeiabschnitte vorzunehmen, bis zum 31.12.2002 ist dazu ein entsprechendes Konzept vorzulegen.

Die Direktionen erhalten damit größtmögliche Eigenverantwortung und sind im nächsten Schritt nicht nur als LuV, sondern als eigenständige Behörden auszugestalten, was noch einer formalrechtlichen Prüfung bedarf. Auch dem LKA wäre ein eigener Behördenstatus zuzumessen.

In diesem Zusammenhang wäre dann auch die Besoldung der Direktionsleiter und des Leiters des LKA an das bundesdeutsche Durchschnittsniveau anzupassen.

Vorschlag 6
Neue Gesamtstruktur der Berliner Polizei: Dezentralisierung und stärkere Dekonzentration

Vor dem Hintergrund der bereits durch die Verwaltungsreform eingeleiteten Dezentralisierungsbestrebungen und der weiteren Aktivitäten gemäß Vorschlag 5 ist in einem weiteren Schritt die bis dato zentralistisch geprägte Gesamtstruktur des „Polizeipräsidenten in Berlin“ zu dekonzentrieren. Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik sieht folgende Ansatzpunkte für eine dekonzentrierte Organisationsstruktur der Berliner Polizei:

Eckpunkte einer zukünftigen, dekonzentrierten Struktur der Berliner Polizei:

- Es wird vorgeschlagen, die Abteilung ÖS der Senatsverwaltung für Inneres als Landespolizeipräsidium auszugestalten; der Leiter der Abteilung wäre damit - quasi in Personalunion, wie auch in diversen anderen Bundesländern - Landespolizeipräsident. Im Landespolizeipräsidium sind alle Aufgaben der Aufsicht, gesamtstädtischer Steuerung der Polizei, wie z.B. Recht, Finanzen, strategisches Controlling, Personal- und Qualitätsmanagement, Lagezentrale etc., sowie Grundsatzangelegenheiten, die heute von unterschiedlichen Dienststellen wahrgenommen werden, organisatorisch zusammenzufassen. Dadurch können Doppelarbeiten und Reibungsverluste, die heute im Verhältnis Fachaufsicht-Polizei bestehen, reduziert werden.

- Unterhalb des Landespolizeipräsidiums werden drei regional zuständige Landespolizeidirektionen (oder Präsidien) gebildet, die über einen eigenen Behördenstatus verfügen. Jede LPD ist für jeweils vier Bezirke mit etwa 1,1 Mio. Einwohnern zuständig und verfügt über einen Mitarbeiterstamm in einer Größenordnung von ca. 5.000 Beschäftigten. Die Aufsichts- und Servicefunktionen des Polizeipräsidenten, des Landesschutzpolizeiamtes (Kopfamt), des Landespolizeiverwaltungsamtes und der Direktion ÖS/SV werden auf die LPDen dezentralisiert. Jede LPD verfügt über ein Lagezentrum, eine kriminalpolizeiliche Abteilung, eine Bereitschaftspolizeiabteilung (die 3. BPA entsteht durch Zusammenlegung der heutigen Direktionshundertschaften) und die klassischen Verwaltungskompetenzen – Personal, Recht, IUK, Finanzen und Controlling. Die Zuord

nung diverser Aufgaben der Polizeisonderdienste (heute: Dir ÖS/SV), wie z.B. Polizeireiter, Diensthundführer und Hubschrauberstaffel sowie der Wasserschutzpolizei könnte in Form von regionalisierten LPD-Funktionen erfolgen, Details wären noch zu klären.

- Des weiteren sind die Ermittlungskompetenzen des LKA für die Deliktsbereiche BTM (heute: LKA 22); Betrug, Umwelt, Gewerbe, Arbeit (heute: LKA 3, Abschichtung der ordnungsrechtlichen Überwachungsaufgaben auf die Bezirke erforderlich, vgl. Vorschlag 3); Delikte am Menschen und Eigentumsdelikte (heute: LKA 4) im wesentlichen auf die LPDen zu verlagern; Einzelheiten sind noch zu klären. Das LKA entspräche dann mit seinem verschlankten Aufgabenprofil - Grundsatzangelegenheiten, Vorbeugung, nationale und internationale Angelegenheiten, OK, Staatsschutz, SEK, MEK, Personenschutz und polizeitechnische Untersuchungen – weitgehend den anderen Landeskriminalämtern in Deutschland und fungiert bei herausgehobenen Ermittlungstatbeständen als „Meldekopf“ und „task force“ für die Landespolizeidirektionen.

- Die LPDen verfügen – nach dem Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung - für jeden Bezirk über jeweils eine Polizeiinspektion, also vier Inspektionen für eine LPD. Die Inspektionen sind nach den Regelungen des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes als Leistungs- und Verantwortungszentren auszugestalten und somit die Subjekte dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung. Innerhalb der Inspektionen werden die örtlichen Aufgaben weiterhin durch 3-4 Polizeiabschnitte, bei Großabschnitten mit Nebenwachen, wahrgenommen.

- Die Landespolizeischule und der Fachbereich 3 der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege werden zu einem neugestalteten Bildungszentrum der Polizei (BZ Pol) vereinigt. Innerhalb des BZ Pol werden ein Ausbildungsinstitut der Polizei (für alle drei Laufbahnen) und ein Fortbildungsinstitut gegründet.

Die im Anhang befindliche Abbildung gibt die vorstehend skizzierten Eckpunkte einer dekonzentrierten Polizeistruktur wieder.

Die Grundüberlegung einer Schaffung von drei regionalen Landespolizeidirektionen (oder Präsidien) orientiert sich am Polizeiaufbau in Ballungszentren anderer Länder, wie z.B. dem Ruhrgebiet, dem mittleren Neckarraum oder dem Rhein-Main-Gebiet. Jede LPD wäre in Berlin für eine Einwohnerzahl wie München oder Köln, jede Inspektion vergleichbar zu Mannheim oder Bielefeld, zuständig. Auch die skizzierte Verschlankung des LKA gibt den Ist-Zustand anderer Landeskriminalämter wieder und folgt daher auch dem Beispiel anderer Bundesländer.

Das Leitmotiv einer Dekonzentration der Berliner Polizei beinhaltet eine Abkehr vom derzeit obwaltenden bürokratischen Zentralismus und setzt ein tiefgreifendes Umdenken aller Beteiligter voraus, da etliche Institutionen und Organisationseinheiten nicht mehr in der tradierten Form existieren werden: Polizeipräsident, Landesschutzpolizeiamt, Landespolizeiverwaltungsamt etc. Vor diesem Hintergrund ist auch die auf das Jahr 1806 zurückgehende Bezeichnung der Polizeibehörde einer „Verjüngungskur“ zu unterziehen: Statt „Der Polizeipräsident in Berlin“ sollte – analog zu den Beispielen anderer Bundesländer – die Namensgebung „Polizei Berlin“ gewählt werden.

Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik ist der Auffassung, dass das vorgeschlagene Organisationsmodell für die Berliner Polizei auch nach einer Fusion mit dem Land Brandenburg Bestand haben könnte: Im Rahmen der Polizeistrukturreform des Landes Brandenburg (2,6 Mio. Einwohner) sollen derzeit zwei Polizeipräsidien gebildet werden, falls Berlin mit seinen 3,4 Mio. Einwohnern das dargestellte Modell mit drei Landespolizeidirektionen (oder Präsidien) umsetzen würde, ergäbe sich eine hohe Übereinstimmung der Polizeistruktur-Konzeptionen beider Länder.

Handlungsempfehlung:
Der Senat wird aufgefordert, die von der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik dargestellten Eckpunkte einer dekonzentrierten Polizeistruktur bis zum 31.12.2002 in eine Feinkonzeption zu überführen. Hierbei sind eventuell auftretende Schnittstellenprobleme zu klären, Vorschläge zur Anbindung von Sonderbereichen (wie z.B. Wasserschutzpolizei, Polizeireiter etc.) zu unterbreiten und

die Dezentralisierung von Stabs-, Service- und Ermittlungsfunktionen auf die Landespolizeidirektionen, einschließlich der Optimierungspotentiale im Bereich der Personal- und Sachressourcen, zu konkretisieren. Des weiteren sind die erforderlichen rechtlichen Änderungen einschließlich besoldungsrechtlicher Tatbestände darzustellen.
In diesem Zusammenhang ist auch eine konkrete Zeit- und Maßnahmenplanung zur Umsetzung der neuen Struktur, die nach Auffassung der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik ab dem Jahr 2005 in Angriff genommen werden sollte, vorzulegen. Eine intensive und regelmäßige Abstimmung bzw. Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg wird vorausgesetzt.

Vorschlag 7
Marktöffnung von internen Serviceleistungen bei der Polizei

Es wird vorgeschlagen, schnellstmöglichst Interessensbekundungsverfahren gemäß § 7 Abs.2 LHO zunächst für die Bereiche KfZ- Beschaffung und –Reparatur und Bekleidungswirtschaft durchzuführen. Dieses ist nicht als „Alibi - Aktivität“ mißzuverstehen, sondern stellt eine landesgesetzliche Verpflichtung dar.

Ziel sollte beim Bekleidungswesen eine Versandhauslösung wie z.B. im Freistaat Bayern (spezieller Katalog für Polizeibekleidung durch ein Versandunternehmen, Lieferung frei Haus, Abrechnung über personengebundene Bekleidungskonten) und somit die weitgehende Auflösung der eigenen Bekleidungswirtschaft sein. Ähnliche Verfahren der Dienstkleidungs-Beschaffung werden bei der Deutschen Bahn AG und der Lufthansa AG seit Jahren praktiziert.

Aus Berliner Sicht wäre auch eine Verbundlösung des Versandhausmodells gemeinsam mit dem Justizvollzug oder ein gemeinsames Vorgehen mit den Polizei- und Justizbehörden des Landes Brandenburg denkbar. Zumindest bei den Artikeln mit hoher Umschlagshäufigkeit und entsprechender Kapitalbindung sind deutliche Einsparungen an Personal- und Lagerkapazitäten zu erwarten.

Im Bereich des Kraftfahrzeugwesens ist ein Full-Service-Leasing-Modell, wie z.B. in Baden-Württemberg (Einsatzfahrzeuge in „silber-grüner“ Farbgebung) anzustreben. Damit ist auch die KfZ-Typenvielfalt innerhalb der Berliner Polizei, die wohl einmalig in Deutschland sein dürfte, zu reduzieren und durch entsprechende Vereinheitlichungen ein erhebliches Rationalisierungspotential zu erschließen. In die Finanzierungsüberlegungen ist eine Schließung der Bereichswerkstätten der Polizei, unter Berücksichtigung einer eventuellen Beibehaltung der Eigenzuständigkeit für Sonder- und Spezialfahrzeuge, einzubeziehen.

Seit Sommer 2000 wird dieses Thema von einer internen Arbeitsgruppe der Polizei bearbeitet, deren Erwägungen offenbar in eine ähnliche Richtung gehen. Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik möchte diesen Veränderungsprozess unterstützen und bittet den Senat, die Marktöffnung von internen Serviceleistungen bei der Polizei zu beschleunigen, indem zum 30.06.2002 Interessensbekundungsverfahren in den Bereichen KfZ und Dienstbekleidung durchgeführt werden. Das Land Brandenburg sollte hierbei mitwirken und aktiv beteiligt werden.

Weitere Interessensbekundungsverfahren sind sodann in den Bereichen IUK, Gebäude, allgemeine Beschaffung, ärztlicher Dienst, Ausbildung (Beispiel: Fahrausbildung), Fortbildung, polizeitechnische Untersuchungen, Reparaturdienste etc. durchzuführen; im IUK- Bereich ist auch eine stärkere Aufgabenintegration (z.B. mit dem LIT) zu prüfen.

Die Senatsverwaltung für Inneres berichtet dem Senat zum 30.09.2002 über das weitere Vorgehen – in entscheidungsreifer Weise.

Vorschlag 8
Investitionsprogramm für Polizeitechnik modern finanzieren

Unter der Voraussetzung, dass die Polizei bei Ihren Sachressourcen unverzüglich für die notwendige Kosten- und Vermögenstransparenz sorgt, wird vorgeschlagen, den Bedarf in den Bereichen Kraftfahrzeuge, IUK, Telekommunikation, Digitalfunk, Polizeitechnik, Waffenwesen und Verkehrstechnik durch die Polizeiführung für die nächsten 5 Jahre zu benennen und zu beziffern. Zur Finanzierung eines Investitionsprogramms „Polizeitechnik 2005“ sind neue Finanzierungsmodelle durch externe Sachverständige zu klären, zu prüfen und zu bewerten.

Die Senatsverwaltung für Inneres legt dem Senat hierzu einen entsprechenden Bericht und Umsetzungsvorschläge bis zum 31.12.2002 vor.

Vorschlag 9
Weiterentwicklung und entschlossene Umsetzung eines integrierten Polizei-Controlling

Die Berliner Polizei hat im Rahmen des sogenannten „Berliner Modells“ erste Umsetzungsschritte in Richtung eines Vollzugscontrollings unternommen. Hierbei ist festzustellen, dass die Steuerungsrelevanz des gesammelten Datenmaterials noch unbefriedigend ist, eine ganzheitliche Sicht im Sinne eines zielorientierten Controlling bisher zu kurz kommt und das hierarchieübergreifende Verständnis für die Anwendung und Nutzung moderner Controllinginstrumente noch einer eingehenden Förderung bedarf. Überdies wurde die Einführung und Umsetzung der landesgesetzlich vorgeschriebenen Kosten- und Leistungsrechnung im Bereich des Polizeivollzuges aus konzeptionellen und methodischen Gründen auf die Jahre 2002 ff. verschoben.

Es wird daher vorgeschlagen, als Voraussetzung für ein effektives Polizei-Controlling ein Leitbild (wie z.B. beim Bundesgrenzschutz oder der Polizei Baden-Württemberg bereits erfolgt) für die Berliner Polizei zu entwickeln. In diesem Leitbildprozess müssen die Kernkompetenzen und Strategiefelder (Zielsystem) der Berliner Polizei erarbeitet und festgelegt werden.

Auf dieser Grundlage ist ein integriertes Controllingsystem aufzubauen, das dem „Balanced-Scorecard - Ansatz“, in dem die Perspektiven Kunden – Kosten – Prozesse – Mitarbeiter ganzheitlich betrachtet werden, folgt. Da eine „Balanced-Scorecard“ für die Polizei nicht völlig neu erfunden werden muss, sind bereites vorhandene Konzeptionen z.B. aus Baden-Württemberg, Hessen, Bremen und auch vom BKA aufzugreifen.

Die Berliner Polizei entwickelt unter Beteiligung der Senatsverwaltung für Inneres bis zum 31.12.2002 ein integriertes Kennzahlensystem auf der Grundlage einer „Balanced-Scorecard“, damit zunächst interne Leistungsvergleiche auf Abschnitts- und Direktionsebene - zumindest bei den Pilotbereichen im Rahmen der Verwaltungsreform - vorgenommen werden können. Auf die bereits vorhandenen Kennzahlen anderer Länderpolizeien (z.B. Außendienstquote pro Deliktsfeld, Außendienststruktur aktiv/reaktiv, Präsenzindex, Gestaltungsindex, Anzeigedelikte/Kontrolldelikte etc.) wird explizit verwiesen.

Des Weiteren formuliert die Senatsverwaltung für Inneres gemeinsam mit der Polizei die polizeivollzuglichen Anforderungen an die Kosten- und Leistungsrechnung und sorgt für eine Übereinstimmung der Steuerungsobjekte zwischen der KLR und dem Vollzugscontrolling. Das auf dieser Grundlage von der Senatsverwaltung für Inneres und der Polizei zu erstellende „Kostenrechnungskonzept für den Polizeivollzug“ ist der Senatsverwaltung für Finanzen bis zum 30.09.2002 zur Kenntnisnahme vorzulegen.

Überdies ist eine Berliner Initiative über die Innenministerkonferenz der Länder hinsichtlich länderübergreifender Vergleichsringe bei der Polizei zu unternehmen. Die bisherigen grob vereinfachten Vergleichsversuche mit z.B. Hamburg, Frankfurt und München führen zu wenig aussagefähigen Erkenntnissen und im Ergebnis wird häufig eine pauschale Haltung eingenommen, wonach *Berlin als wiedervereinigte Hauptstadt unvergleichbar sei.* Die hauptstädtischen Sonderbelastungen und –effekte können durch ausgewogene Controllingkonzepte beziffert und somit gesondert betrachtet

werden. Im Interesse Berlins ist diese Aufgabe entschlossen durch die Senatsverwaltung für Inneres gemeinsam mit der Polizei anzugehen.

Vorschlag 10
Einstellungsmöglichkeit in den mittleren Polizeivollzugsdienst beibehalten

Das ehrgeizige Vorhaben, die zweigeteilte Laufbahn durch eine ausschließliche Einstellung von Bewerbern mit Fachhochschulreife zu erreichen, kann angesichts der Bewerberlage mittelfristig nicht umgesetzt werden.
Es wird daher vorgeschlagen, auch in den nächsten fünf Jahren auf eine jeweils aktuell anzupassende Quote von Einstellungen im mittleren Polizeivollzugsdienst nicht zu verzichten. Somit ist auch die Erstausbildung im mittleren Dienst der Schutzpolizei beizubehalten, da sonst erhebliche Probleme bei der Rekrutierung geeigneter Nachwuchskräfte entstehen können. Des weiteren verfügt die Polizei über einen hohen Aufgabenbestand, bei dessen Erfüllung eine Ausbildung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst nicht erforderlich ist.

Vorschlag 11
Längere Dienstzeit im Polizeivollzug ermöglichen

Ausgangslage:
Für Polizeivollzugsbeamte bildet das vollendete 60. Lebensjahr die Altersgrenze (§ 106 LBG). Die Beamten treten mit dem Ende des Monats, in dem sie die Altersgrenze erreichen, in den Ruhestand (§ 76 Abs. 1 LBG). Die Dienstbehörde kann mit Zustimmung des Beamten den Eintritt in den Ruhestand um jeweils ein Jahr, insgesamt aber nur um drei Jahre, hinausschieben, wenn dringende dienstliche Rücksichten es im Einzelfall erfordern (§ 76 Abs. 2 LBG).

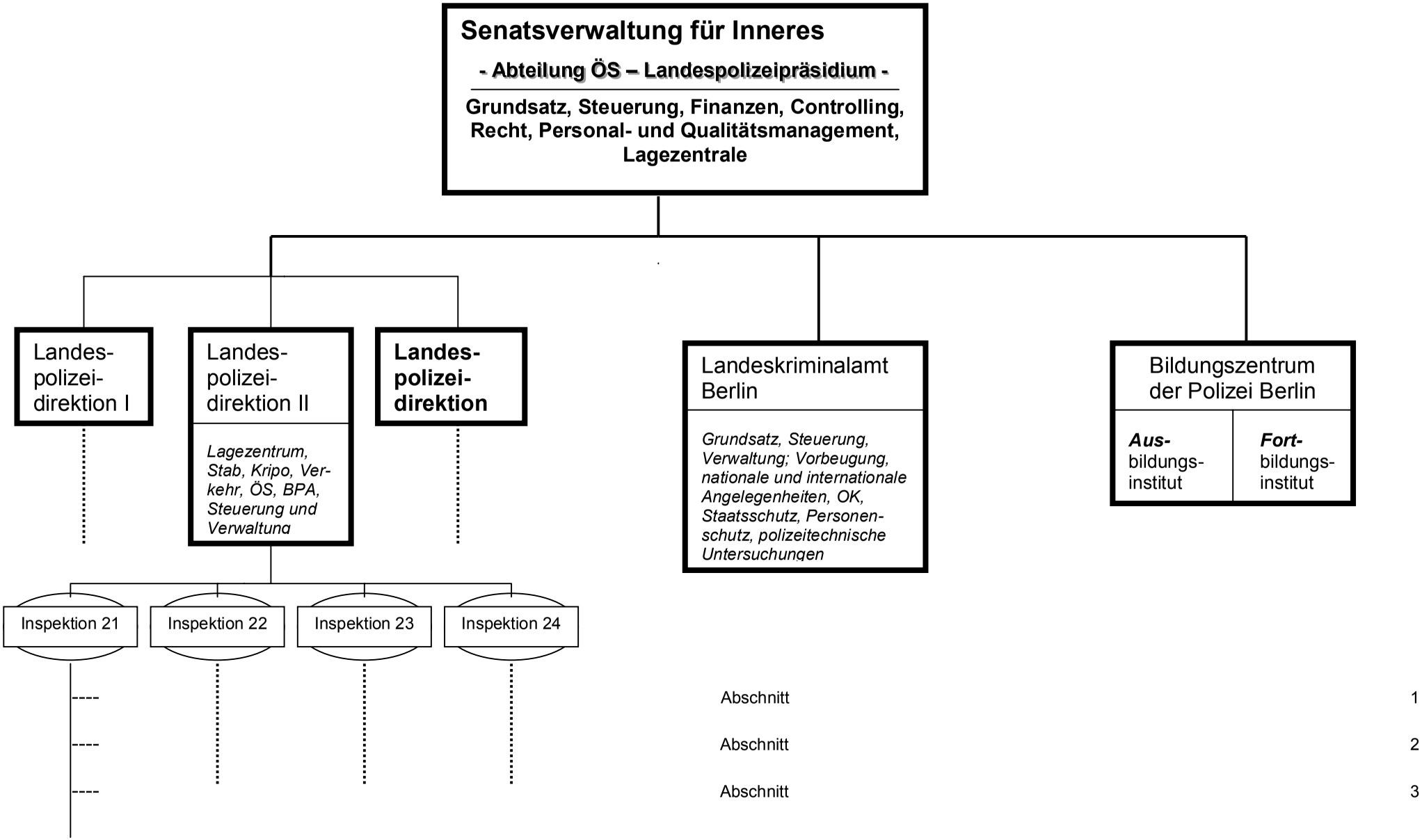
Der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik ist vermittelt worden, dass eine Reihe von Beamten über das 60. Lebensjahr hinaus Dienst tun wollen und sie auch unter Berücksichtigung der besonderen gesundheitlichen Anforderungen, die Polizeidienstfähigkeit, dazu in der Lage wären.

Die Bestimmung der gesetzlichen Altersgrenze ist in die Hand der Landesgesetzgeber gelegt (§ 25 Abs. 1 BRRG). Eine allgemeine Neufestsetzung der gesetzlichen Altersgrenze für den Polizeivollzugsdienst ist wegen einer wünschenswerten Öffnung nicht gerechtfertigt. Dem Wunsche könnte durch Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand gelöst werden. Auch für Polizeivollzugsbeamte besteht diese Möglichkeit für jeweils ein Jahr, höchstens für drei Jahre (§ 25 Abs. 2 BRRG). Das Berliner Landesrecht erschwert eine derartige Lösung, weil es die rahmenrechtlichen Vorgaben des Bundes dahingehend konkretisiert, dass ein Hinausschieben nur im „Einzelfall“ und auch nur bei „dringenden“ dienstlichen Rücksichten zugelassen werden darf und damit die Voraussetzungen für eine Bewilligung enger als z. B. für Bundesbeamte gefasst sind.
Der Ausgleich in Höhe des 5-fachen der Dienstbezüge des letzten Monats (höchstens jedoch 8.000 DM) gemäß § 48 BeamtVG wird durch einen späteren Eintritt in den Ruhestand anteilig gekürzt.

Handlungsempfehlung:
Den Polizeivollzugsbeamten soll auf ihren Antrag die Möglichkeit eingeräumt werden, über die gesetzliche Altersgrenze, das 60. Lebensjahr, hinaus Dienst zu tun, wenn es im dienstlichen Interesse liegt. Ein dienstliches Interesse wird bei entsprechender Polizeidienstfähigkeit vielfach angenommen werden können. Der Senat wird aufgefordert, durch Änderung des Landesrechts den Dienstbehörden die Möglichkeit einzuräumen, Anträge von Beamten in größerer Zahl als bisher zu entsprechen. Zu diesem Zwecke müsste z. B. die Formulierung „wenn dringende dienstliche Rücksichten es im Einzelfall erfordern“ ersetzt werden durch „wenn es im dienstlichen Interesse liegt“.

Zeitplan:
Die Regelung sollte im Jahre 2002 ins Abgeordnetenhaus eingebracht werden.

Minderausgaben:
Solange im Polizeivollzugsdienst jede frei gewordene Stelle neu besetzt wird, führt die Weiterbeschäftigung anstelle des Eintritts in den Ruhestand zur Einsparung des Ruhegehalts von regelmäßig 75 v. H. der letzten Dienstbezüge. Pro Fall ist mit der Einsparung von durchschnittlich 50.000 DM jährlich zu rechnen.


Senatsverwaltung für Inneres
- Abteilung ÖS – Landespolizeipräsidium -
Grundsatz, Steuerung, Finanzen, Controlling, Recht, Personal- und Qualitätsmanagement, Lagezentrale
Landes-polizei-direktion I
Landes-polizei-direktion II
Lagezentrum, Stab, Kripo, Verkehr, ÖS, BPA, Steuerung und Verwaltung
Landes-polizei-direktion
Landeskriminalamt Berlin
Grundsatz, Steuerung, Verwaltung; Vorbeugung, nationale und internationale Angelegenheiten, OK, Staatsschutz, Personenschutz, polizeitechnische Untersuchungen
Bildungszentrum der Polizei Berlin
Aus-bildungs-institut
Fort-bildungs-institut
Inspektion 21
Inspektion 22
Inspektion 23
Inspektion 24

Abschnitt 1
Abschnitt 2
Abschnitt 3

XVII. Vorschläge für den Bereich Justiz

Vorbemerkung

Auf Basis eines Fragenkataloges vom 23.01.2001 fand am 06.02.2001 eine mehrstündige Besprechung der Expertenkommission mit Herrn Staatssekretär Rauskolb, Frau Hoffmann und den Abteilungsleitern Voß und Flügge statt.

Der Staatssekretär für Justiz stellte die aktuellen Überlegungen bezüglich struktureller Veränderungen im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften dar.
Des weiteren wurde auf die veränderten Kriminalitätsformen und den qualitativ wie quantitativ angestiegenen Aufgabenbestand bei kontinuierlich zurückgehenden Personal- und Sachressourcen hingewiesen. Darüber hinaus wurden die zentralen Modernisierungsvorhaben der Berliner Justiz (Arbeitsgruppe Neues Haushaltswesen der Justizministerkonferenz, Einführung und Umsetzung dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung bei den Justizvollzugsanstalten, das Projekt „Reorganisation des Werkdienstes bei der JVA Tegel“ und die angedachte Umsetzung der Verwaltungsreform bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften) in ihren Grundzügen dargestellt.

Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik hat die Senatsverwaltung für Justiz gebeten, ergänzende Unterlagen zu folgenden Fragestellungen vorzulegen:

- Möglichkeiten der Wahrnehmung von Aufgaben durch Dritte,
- Ziele und Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Neues Haushaltswesen“,
- Personaleinsparungspotentiale durch verstärkten IT- Einsatz,
- Aufgabenprofil und Personalausstattung des Justizverwaltungsamtes,
- Sachstand der Umstrukturierung der Verwaltungsbereiche bei der Staatsanwaltschaft,
- Möglichkeiten einer Umwandlung der Arbeitsbetriebe des Justizvollzuges in Landesbetriebe nach § 26 LHO,
- Sachstand bezüglich einer Privatisierung des Handels- und Genossenschaftsregisters,
- Errichtung eines gemeinsamen Mahngerichtes mit dem Land Brandenburg,
- Ergänzende Informationen zur Struktur und Personalausstattung der Berliner Justiz.

Diese Unterlagen sind am 08.03.2001 bei der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik eingegangen. Die Expertenkommission hat die Unterlagen gesichtet und auch weitere Papiere hinsichtlich der Personalstruktur, der Geschäftsentwicklung und Verfahrensdauer bei Gerichten und Staatsanwaltschaften geprüft. Die folgenden Vorschläge für den Bereich Justiz konzentrieren sich hierbei auf das Wesentliche und verfolgen nicht den Anspruch einer umfassenden Organisationsuntersuchung bei der Justiz. Verwaltungsmodernisierung ist auch bei der Justiz als langfristiger Organisationsentwicklungsprozess zu begreifen und als Daueraufgabe zu organisieren, was eine adäquate Ressourcenausstattung voraussetzt.

Themenfeld Gerichte und Staatsanwaltschaften

Vorschlag 1
Strukturreform bei Gerichten und Staatsanwaltschaften unverzüglich in Angriff nehmen

1.1 Errichtung weiterer Landgerichte

Ausgangslage:
Das Berliner Landgericht ist derzeit mit rund 880 Beschäftigten (davon 365 Richter), verteilt auf drei Standorte, mit einer Gesamtzahl von rund 57.500 Verfahren pro Jahr das mit Abstand größte Landgericht in Deutschland – bereits seit den dreißiger Jahren. Die räumliche Trennung bedingt auch eine Konzentration von Schwerpunktzuständigkeiten an den drei Standorten. (Standort Tegeler Weg: Zivilkammern 1. Instanz – ohne Verkehrsunfallsachen; Standort Littenstraße: Berufungs- und Beschwer

dekammern und Zivilkammern 1. Instanz für Verkehrsunfallsachen; Standort Turmstraße: Strafkammern)
Vor 1933 hat es in Berlin übrigens drei Landgerichte, deren Zuständigkeit einem erweiterten Territorialprinzip (einschließlich angrenzender Landkreise) folgte, gegeben. Seit längerem existiert in Berlin die Überlegung, mindestens ein zweites Landgericht zu errichten - wie z.B. in München, wo es auch zwei Landgerichte (München-Stadt, München-Land) gibt. Die Senatsverwaltung für Justiz ist in der jüngsten Vergangenheit mit diesem Gedanken einer faktischen Behördenteilung auch an die Öffentlichkeit getreten.

Handlungsempfehlungen:
Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik befürwortet diese Überlegungen, weil damit auch das Prinzip der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung im Bereich der Justiz befördert und somit ein wichtiger Beitrag zur Dekonzentration der zentralistischen Berliner Gerichtsstruktur geleistet werden kann. Bei der Errichtung weiterer Landgerichte sollte neben dem regionalen Organisationsprinzip auch überlegt werden, ob die verstärkte Ausbildung von Schwerpunktzuständigkeiten (z.B. organisatorische Trennung von Zivil- und Strafsachen in jeweils einem Landgericht) möglich ist.

In der aktuellen Diskussion wird zumeist von zwei Landgerichten in Berlin ausgegangen. Hierbei ist zu beachten, dass damit jedes Landgericht etwa 180 Richterplanstellen zuzüglich etwa jeweils 300 Beschäftigten hätte. Mit jeweils 480 Mitarbeitern wären zwei Landgerichte immer noch sehr große Justizbehörden. Auch vor dem Hintergrund der Ausführungen der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik zum Themenfeld Polizei, die den Aufbau von drei Landespolizeidirektionen vorsehen, sollte das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung nicht unberücksichtigt bleiben und eine analoge Struktur für die Gerichte und Staatsanwaltschaften in Erwägung gezogen werden. Somit wären die zukünftigen Landgerichtsbezirke den territorialen Zuständigkeiten der vorgeschlagenen Landespolizeidirektionen anzupassen.

Demzufolge wird der Aufbau von drei Landgerichten – vorzugsweise an den bereits vorhandenen drei Standorten - vorgeschlagen.

1.2 Errichtung weiterer Staatsanwaltschaften

Ausgangslage:
Dieser Vorschlag ist die zwangsläufige Konsequenz aus Vorschlag 1.1 und wird in Berlin seit Jahren diskutiert.
Die heutige Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht mit gut 1.000 Beschäftigten ist mit Abstand die größte Anklagebehörde Deutschlands – wenn nicht gar Europas. Jede der sieben Ermittlungs-Hauptabteilungen ist mit teilweise bis zu 200 Beschäftigten so groß wie eine „normale“ Staatsanwaltschaft im übrigen Bundesgebiet. Seit längerem wird im Rahmen der Verwaltungsreform aber auch durch den Organisationsentwicklungsprozess innerhalb der Staatsanwaltschaft versucht, die Steuerungs- und Bürokratieprobleme dieser riesigen Behörde in den Griff zu bekommen. Als im Jahr 1998 absehbar war, dass die für die Verfolgung der vereinigungsbedingten Kriminalität auf der Grundlage einer Änderung EG-GVG gesondert geschaffene Staatsanwaltschaft II beim Landgericht ihre Aufgaben im wesentlichen erfüllt hat, wurde diskutiert, diese Behörde als zweite Staatsanwaltschaft zu erhalten und mit Schwerpunktzuständigkeiten, z.B. für Wirtschaft oder Jugend, zu versehen. Diese Pläne wurden damals mit dem Hinweis auf einschlägige Regelungen des Gerichtsverfassungsgesetzes (§ 141), wonach eine Staatsanwaltschaft immer einem Landgericht zugeordnet sein müsse, und folglich eine Beibehaltung der StA II ein weiteres Landgericht erfordert hätte, aufgegeben.

Handlungsempfehlungen:
Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik fordert den Senat auf, im Zusammenhang mit Vorschlag 1.1 auch die Errichtung zweier weiterer Staatsanwaltschaften in Berlin umgehend einzuleiten. Dadurch würde aufgrund der Vorschläge der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik zum Themenfeld Polizei die Einräumigkeit von Anklagebehörde und polizeilicher Ermittlungsbehörde gewährleistet. Bei den zukünftigen drei Staatsanwaltschaften Berlins sollte auch die Ausprägung von Schwerpunktzuständigkeiten (z.B. für Wirtschaft oder Jugend) geprüft werden.

1.3 Kompetenzen der Amtsanwaltschaft erweitern

Es ist zu prüfen, ob die Zuständigkeiten der Amtsanwaltschaft (ca.260 Beschäftigte), die heute im wesentlichen auf Ermittlungen im Bereich der sogenannten „Kleinkriminalität“ beschränkt sind (Richtwert: bis ca. DM 3000.--), auch auf weitere Delikte „mittlerer Kategorie“ ausgedehnt werden können – wie es beispielsweise kürzlich im Land Hessen erfolgt ist. Auf diese Weise könnten Ermittlungskompetenzen der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht auf die Amtsanwaltschaft verlagert werden. Hierzu sind die erforderlichen Abgrenzungskriterien festzulegen und die Erfahrungen anderer Bundesländer aufzugreifen.
Die Expertenkommission hat auch die Überlegungen hinsichtlich einer möglichen Aufteilung der Amtsanwaltschaft auf die zukünftigen Staatsanwaltschaften geprüft und kommt zu einem ablehnenden Ergebnis: Die Amtsanwaltschaft ist auch aus rechtspolitischen Gründen als eigenständige Behörde zu erhalten, sie sollte weiterhin direkt der Generalstaatsanwaltschaft Berlin zugeordnet bleiben und - wie oben bereits angedeutet - mit erweiterten Kompetenzen versehen werden.

1.4 Dekonzentrierte Strukturen bei den Amtsgerichten

Ausgangslage:
In Berlin existieren heute 12 Amtsgerichte (insgesamt rund 4100 Beschäftigte), deren Zuständigkeitsbereiche mit den Bezirksgrenzen nicht immer übereinstimmen. Sieben Amtsgerichte befinden sich im ehemaligen Westteil der Stadt (Charlottenburg, Neukölln, Schöneberg, Spandau, Tempelhof-Kreuzberg, Tiergarten und Wedding), weitere fünf (Köpenick, Lichtenberg, Mitte, Pankow-Weißensee, Hohenschönhausen) im ehemaligen Ostteil Berlins. Bei einigen Amtsgerichten bestehen zentralisierte Schwerpunktzuständigkeiten, so für Strafsachen (AG Tiergarten), für Registersachen (AG Charlottenburg), für Mahnverfahren (AG Wedding) und für Familiensachen (AG Tempelhof-Kreuzberg und Pankow-Weißensee). Zivilsachen und Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit sind im Grundsatz den örtlichen Amtsgerichten vorbehalten, deren Zuständigkeit sich nach dem Wohnortprinzip richtet. Allerdings bestehen auch hier zentrale Zuständigkeiten, so z.B. bei zivilrechtlichen Ansprüchen aus Verkehrsunfällen, die nur vom AG Mitte verhandelt werden. Die Behördengröße der 12 Amtsgerichte variiert erheblich (von 138 Beschäftigten beim AG Spandau bis zu 1170 Beschäftigten beim AG Tiergarten). Die Gesamtverantwortung für die Amtsgerichte in Berlin obliegt dem Präsidenten des Amtsgerichts beim Amtsgericht Tiergarten.

Handlungsempfehlungen:
Es wird vorgeschlagen, die zentralisierte Leitung der Amtsgerichte aufzulösen und die Strukturen der Amtsgerichte so neu zu ordnen, dass die Vor-Ort-Kompetenz und die dezentrale Verantwortung der 12 Amtsgerichte gestärkt wird. Hierbei ist ein tragfähiger Kompromiss zwischen den notwendigen zentralisierten Schwerpunktzuständigkeiten einerseits und andererseits den gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungen der Verwaltungsreform nach dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung sowie praktizierter Bürgernähe zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund deuten sich zwei Alternativen an.

Variante 1: Die heutigen 12 Amtsgerichte bleiben eigenständige Behörden, deren regionale Zuständigkeit sich an den Bezirksgrenzen orientiert. Sie haben gemäß dem Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz die volle dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung und verfügen über jeweils ein eigenes Kapitel im Haushaltsplan. Die Schwerpunktzuständigkeiten für Strafsachen, Register, Mahnverfahren und Familie könnten beibehalten werden, die Behördenleiter wären je nach Größe des Gerichts Präsidenten beim Amtsgericht, im Regelfall aber Direktoren beim Amtsgericht. Im Falle der Amtsgerichte, die von Direktoren geleitet würden, läge die Dienstaufsicht beim jeweils zuständigen Landgericht. Auf diese Weise könnten auch die Bemühungen hinsichtlich einer verstärkten Delegation von Verantwortung – im vorliegenden Fall vom Kammergericht auf die Landgerichte – erfolgen.
Variante 2: In Justizkreisen wird derzeit auch die Bildung von vier regionalisierten Amtsgerichten, die auch die bereits bestehenden Schwerpunktzuständigkeiten wahrnehmen würden, diskutiert. Jedes dieser Amtsgerichte hätte jeweils drei Außenstellen, für deren regionale Zuständigkeiten eine Identität mit den Bezirksgrenzen – aus Gründen der Einräumigkeit der Verwaltung – erstrebenswert wäre. Die Außenstellen wären zwar keine eigenständigen Behörden mehr, sind aber gemäß den gesetzlichen

Regelungen der Verwaltungsreform zu Leistungs- und Verantwortungszentren, für die ein jeweils eigenes Kapitel im Haushaltplan auszubringen ist, auszugestalten. Die Außenstellen hätten damit mehr Eigenverantwortung und wohl auch Steuerungsmöglichkeiten, als Ihnen heute zugestanden wird.
Die vier „neuen“ Amtsgerichte wären aufgrund Ihrer Behördengröße (ca.130-150 Richter und etwa 400 Mitarbeiter für Folgedienste pro Amtsgericht) von Präsidenten (Besoldungsgruppe R 6) zu führen, die Außenstellen von Direktoren (R 2 mit Zulage). Die Dienstaufsicht würde aufgrund gesetzlicher Vorschriften bei Präsidialamtsgerichten durch die Präsidentin des Kammergerichtes geführt.

Die Expertenkommission hat beide Varianten eingehend geprüft und schlägt vor, Variante 1 unverzüglich in Angriff zu nehmen: Sie steht im Einklang mit den gesetzlich kodifizierten Grundsätzen der Verwaltungsreform und bietet vor dem Hintergrund der unter Punkt 1.1 vorgeschlagenen neuen drei Landgerichtsbezirken den Vorteil, dass pro Landgerichtsbezirk jeweils ein Amtsgericht für Strafsachen und ein Amtsgericht für Familiensachen gebildet werden könnte. Damit könnte die historisch bedingte Zentralisierung von Strafsachen in einem Amtsgericht in ein regionalisiertes und damit auch bürgernäheres Modell überführt werden. Aus Gründen der Zweckmäßigkeit wäre zu prüfen, ob in jedem Landgerichtsbezirk eine gemeinsame räumliche Unterbringung der Strafsachen beim Landgericht und beim Amtsgericht vorgenommen werden kann.

Des weiteren sind die bereits bestehenden Spezialzuständigkeiten – so z.B. für Mahnsachen, Registersachen etc. – an jeweils einem Standort beizubehalten.

1.5 Auflösung des Justizverwaltungsamtes

Das Justizverwaltungsamt bei dem Kammergericht, das die Aufgaben der Festsetzungsstelle für Personalbezüge, der Gehalts- und Lohnstelle, der Zahlbarmachung und Abrechnung der Bezüge und der Versorgungsstelle mit derzeit 64 Dienstkräften wahrnimmt, ist aufzulösen. Da die Aufgaben des Justizverwaltungsamtes in nahezu gleicher Weise auch durch andere Verwaltungsstellen in Berlin (z.B. dem Landesverwaltungsamt) wahrgenommen werden können, bietet sich an, derartige Aufgaben entweder landesweit bei einem Verwaltungsamt zu bündeln oder dem Beispiel der Freien Hansestadt Bremen zu folgen, wo 1997 ein Landesbetrieb Justiz – Dienstleistungen eingerichtet wurde. In jedem Fall ist bei einer Neuorganisation sicherzustellen, dass die Service-Mentalität deutlich verbessert wird und die auf dezentraler Ebene haushaltsverantwortlichen Behörden (wie z.B. die Justizvollzugsanstalten) zeitnah, vollständig und in der von ihnen gewünschten Weise über ihre tatsächlichen Personalausgaben informiert werden.

1.6 Gemeinsame Justizbehörden Berlin-Brandenburg

Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik schlägt vor, Obergerichte und weitere Einrichtungen der Justiz beider Länder systematisch darauf zu untersuchen, wann sie zusammengelegt oder gemeinsam genutzt werden können. Als erster sichtbarer Schritt sind gemeinsame Obergerichte einzurichten, so z.B. das Landessozialgericht und das Finanzgericht mit Standort im Land Brandenburg und das Oberverwaltungsgericht mit Standort in Berlin.

Des weiteren sollte nunmehr das mittlerweile seit 1996 diskutierte gemeinsame Mahngericht Berlin-Brandenburg, das zweckmäßigerweise dem für Mahnverfahren zuständigen Amtsgericht Wedding zugeordnet werden sollte, unverzüglich errichtet werden.
In analoger Weise sind die Justizprüfungsämter beider Länder zusammenzulegen. Sollte eine Fusion der Justizprüfungsämter nicht erreicht werden, so wäre aus Berliner Sicht über die derzeitige hierarchische Einordnung des Justizprüfungsamtes, welches mit den Aufgaben der Aus- und Fortbildung in der Rechtspflege die Abteilung VI (35 Beschäftigte) bei der Senatsverwaltung für Justiz bildet, kritisch zu reflektieren. In diesem Falle wäre die heutige Abteilung VI als Referat in die Abteilung I zu integrieren.

Vorschlag 2
Beschleunigte Umsetzung dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung bei Gerichten und Staatsanwaltschaften im Rahmen der Verwaltungsreform

Ausgangslage:
Bei der Umsetzung der rechtsverbindlichen Regelungen des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes bestehen in wesentlichen Bereichen der Berliner Justiz – zuvörderst bei Gerichten und Staatsanwaltschaften – noch Reserven. Während im Bereich des Strafvollzuges seit 1997 Durchführungsaufgaben einschließlich –personal von der Senatsverwaltung für Justiz sukzessive auf die Justizvollzugsanstalten abgeschichtet wurden und gemäß einschlägiger Vorschriften der LHO für jede Anstalt ein eigenes Plankapitel gebildet wurde, gilt es nun, dieses auch im Bereich der Gerichte und Staatsanwaltschaften nachzuvollziehen. Es sei angemerkt, dass die gesamte ordentliche Gerichtsbarkeit und die Strafverfolgungsbehörden heute jeweils nur in einem Kapitel ausgewiesen sind.

Handlungsempfehlungen:
Der Senat wird aufgefordert, den Grundsatz dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung auch im Bereich der Gerichte - einschließlich der Fachgerichtsbarkeit - und Staatsanwaltschaften umgehend zu realisieren. Hierzu ist eine justizspezifische Konzeption auf der Grundlage des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz zu entwickeln und bis zum 31.12.2002 in entscheidungsreifer Form vorzulegen. Im Rahmen dieser Konzeption ist darzustellen, welche sachliche und ressourcenbezogene Entscheidungs- und ggf. auch Durchführungsverantwortung vom Kammergericht auf die Landgerichtsebene und auf die Amtsgerichte übertragen werden. Dies gilt in gleicher Weise für den Instanzenzug Generalstaatsanwaltschaft Berlin – Amtsanwaltschaft. In diesem Zusammenhang wird nochmals daran erinnert, dass der Grundsatz der dezentralen Ressourcen*verantwortung* nicht mit dezentraler Ressourcen*verwaltung*, also die Wahrnehmung von administrativen Arbeiten auf dezentraler Ebene, gleichzusetzen ist.

Des weiteren hat die interne Aufbauorganisation der Gerichte und Staatsanwaltschaften dem gesetzlichen Grundsatz dezentraler Strukturen (Bildung von Leistungs- und Verantwortungszentren, Serviceeinheiten und Steuerungsdienst) und den spezifischen Anforderungen der Justiz Rechnung zu tragen. Den Hauptabteilungen der Staatsanwaltschaft ist – analog zum „Hamburger Modell“ zusätzlich die Dienst- und Fachaufsicht zu übertragen. Die Vorschriften der LHO bezüglich der Bildung zusätzlicher Haushaltskapitel auf dezentraler Ebene sind zu beachten und bei der Aufstellung des Haushaltsplans für das Jahr 2003 zu realisieren. Für die Steuerungsdienste und Serviceeinheiten bei den Justizbehörden sind verbindliche Aufgabenprofile festzulegen.
Zur Bewältigung dieser Aufgabe sind adäquate Projektmanagementstrukturen und –prozesse zu installieren.

Vorschlag 3
Geschäftsprozessoptimierung bei Gerichten und Staatsanwaltschaften vorantreiben

Ausgangslage:
Die Optimierung von Geschäftsprozessen bei der Justiz ist seit Jahren ein Dauerthema. Mitte der neunziger Jahre wurden durch mehrere Landesjustizverwaltungen umfangreiche Gutachten in Auftrag gegeben, die Erkenntnisse zu Ablaufverbesserungen und Optimierungspotentialen liefern sollten. Hierbei wird immer wieder die Bildung von dezentralen Serviceteams, die dem Richter bzw. Staatsanwalt direkt zugeordnet sind und ihm unmittelbar zuarbeiten, als zentrale Maßnahme zur übergreifenden Prozessintegration genannt. Damit soll auch das vorherrschende berufsspartenbezogene Denken innerhalb der Justiz (Richter, Rechtspfleger, Kostenbeamte, Kanzleikräfte, Schreibdienst, Geschäftsstellenmitarbeiter, Wachtmeister, Protokolldienst etc.) überwunden und somit eine bessere Zusammenarbeit erreicht werden. In der Folge wurden in diversen Bundesländern entsprechende Pilotprojekte bei Gerichten und Staatsanwaltschaften initiiert. Dabei ist festzustellen, dass die Bildung von Serviceteams ein erhebliches Umdenken bei allen Beteiligten erfordert und das Beharrungsvermögen allenthalben noch zu spüren ist.
Auch im Land Berlin wurden derartige Pilotvorhaben gestartet - gemäß den der Expertenkommission vorliegenden Informationen vorrangig beim AG Spandau und der Staatsanwaltschaft beim Landge

richt. Es muss ein zentrales Anliegen dieser Pilotprojekte sein, dass Richter und Staatsanwälte zukünftig Führungsaufgaben im Zusammenhang mit Serviceteams übernehmen.

Handlungsempfehlungen:
Es wird daher vorgeschlagen, die Bildung von dezentralen Serviceteams auf sämtliche Gerichte und Staatsanwaltschaften des Landes Berlin auszudehnen und hierfür eine entsprechende Konzeption bis zum 30.06.2002 vorzulegen. In diesem Zusammenhang sind durch den Personalentwicklungsberater bei der Senatsverwaltung für Justiz geeignete Personalentwicklungsmaßnahmen, insbesondere zur Weiterqualifizierung von Richtern und Staatsanwälten zu Führungskräften, zu initiieren. Hierbei ist auf die einschlägigen Qualifizierungsangebote, der Fortbildungseinrichtungen des Landes Berlin, welche ggf. zielgruppengerecht und justizspezifisch anzupassen sind, zurückzugreifen.

Vorschlag 4
Weitere Potentiale für Aufgabenentlastung bei der Justiz erschließen

- Entlastung bei Registersachen: Vor dem Hintergrund der informationstechnischen Möglichkeiten (Stichwort: e-Government) sollten Registersachen (Handelsregister, Genossenschaftsregister, Vereinsregister) von der Justiz auf die Körperschaften der berufsständischen Selbstverwaltung oder ähnliche Institutionen verlagert werden. Hierzu sind entsprechende bundesgesetzliche Änderungen erforderlich; Berlin sollte eine entsprechende Bundesratsinitiative ergreifen.
- Darüber hinaus sind weitere Entlastungspotenziale im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit, z.B. bei der Führung der Grundbücher, in entscheidungsreifer Form bis zum 30.06.2002 vorzulegen.
- Wie in den letzten Monaten öffentlich diskutiert, sollte die Möglichkeit einer partiellen Übertragung der Bearbeitung von Ehescheidungsverfahren ohne streitige Rechtsfolgen von der Zivilgerichtsbarkeit auf die Standesämter geprüft werden. Ggf. ist bei dieser Prüfung auch eine partielle Verlagerung von Folgeregelungen auf die Notariate einzubeziehen. Dem Senat ist bis zum 30.06.2002 ein entscheidungsreifer Vorschlag einschließlich einer Umsetzungsplanung vorzulegen.

Vorschlag 5
Personalentwicklungsoffensive zum „Gerichtsmanager“

Über das Thema „Gerichtsmanagement“ wird seit Jahren diskutiert und zahlreiche Landesjustizverwaltungen haben interessante Konzeptionen hierzu vorgelegt. Leitmotiv bei all diesen Überlegungen ist ein Wandel des Rollen- und Aufgabenprofils der klassischen Geschäftsleiter bei Gerichten und Staatsanwaltschaften: Weg vom Bild des traditionellen reaktiven „Oberadministrators“ und hin zum aktiv steuernden „Gerichtsmanager“, der nach den Regelungen der Berliner Verwaltungsreform übrigens auch Leiter des Steuerungsdienstes des Gerichtes bzw. der StA sein könnte. In gleicher Weise kann man sich bei großen Hauptabteilungen der StA „Gerichtsmanager auf Hauptabteilungsebene“ vorstellen, bei der StA Hamburg wird dieses Modell bereits praktiziert.

Zu diesem Zweck bedarf es nicht nur neuer Fortbildungsangebote, sondern auch im Bereich der Ausbildung, z.B. von Rechtspflegern, dürfte hier noch einiges zu tun sein. Das Land Hessen startet übrigens im September 2001 einen neuen Aufbaustudiengang „Justizmanagement“.

Analog zu Vorschlag 3 legt die Senatsverwaltung für Justiz bis zum 30.06.2002 eine Gesamtkonzeption zur Aus- und Fortbildung hinsichtlich des Gerichtsmanagements vor. Es ist gemeinsam vom Personalentwicklungsberater der Senatsverwaltung für Justiz mit den betroffenen Verwaltungsmitarbeitern in den Gerichten und Staatsanwaltschaften und den Aus- und Fortbildungseinrichtungen des Landes zu entwickeln. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, ist auf die vorhandenen Konzeptionen anderer Bundesländer zurückzugreifen. Die Personalentwicklungsoffensive startet zum 31.12.2002.

Vorschlag 6
Weiterentwicklung und entschlossene Umsetzung eines integrierten Justiz-Controlling

Ausgangslage:
Im Vergleich zu anderen Behörden verfügt die Justiz seit Jahrzehnten über einen breiten Fundus an statistischem Datenmaterial. Im Rahmen der Zählkartenstatistik werden bundeseinheitlich Verfahrenseingänge, durchschnittliche Verfahrensdauer, Erledigungen, Erledigungsart, Bestände usw. akribisch erfasst und differenziert nach Sachgebieten, Deliktsarten, Kammern etc. ausgewiesen. Die Justiz bietet somit gute Voraussetzungen für die Einführung moderner Controllinginstrumente; die wesentlichen Ergebnis- und Leistungsarten sind bundeseinheitlich geregelt und müssen nicht - wie bei vielen anderen Behörden - durch aufwendige Produktbildungsprozesse erhoben werden.
Es ist festzustellen, dass die Steuerungsrelevanz der gesammelten Datenbestände entwicklungsbedürftig erscheint, eine ganzheitliche Sicht im Sinne eines zielorientierten Controlling bisher zu kurz kommt und das hierarchieübergreifende Verständnis für die Anwendung und Nutzung moderner Controllinginstrumente noch einer eingehenden Förderung bedarf. Überdies wurde die Einführung und Umsetzung der landesgesetzlich vorgeschriebenen Kosten- und Leistungsrechnung in weiten Bereichen der Gerichte und Staatsanwaltschaften aus konzeptionellen und methodischen Gründen auf die Jahre 2002 ff. verschoben.

Handlungsempfehlungen:
Es wird daher vorgeschlagen, als Voraussetzung für ein effektives Justiz-Controlling ein Leitbild (wie z.B. bei der Justiz der Länder Hamburg, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen oder dem Berliner Justizvollzug bereits erfolgt) für die Berliner Justiz zu entwickeln. In diesem Leitbildprozess müssen die Kernkompetenzen und Strategiefelder (Zielsystem) der Berliner Justiz erarbeitet und festgelegt werden.

Auf dieser Grundlage ist ein integriertes Controllingsystem aufzubauen, das dem „Balanced-Scorecard - Ansatz“, in dem die Perspektiven Kunden – Kosten – Prozesse – Mitarbeiter ganzheitlich betrachtet werden, folgt. Da eine „Balanced-Scorecard“ für die Justiz nicht völlig neu erfunden werden muss, sind bereits vorhandene Konzeptionen von anderen Landesjustizverwaltungen aufzugreifen.

Die Berliner Justiz entwickelt bis zum 31.12.2002 ein integriertes Kennzahlensystem auf der Grundlage einer „Balanced-Scorecard“, damit zunächst interne Leistungsvergleiche zwischen den Amtsgerichten, den Justizvollzugsanstalten oder den Abteilungen der Staatsanwaltschaft vorgenommen werden können.

Des weiteren formuliert die Senatsverwaltung für Justiz gemeinsam mit den Gerichten, Strafverfolgungsbehörden und Justizvollzugsanstalten die justizspezifischen Anforderungen an die Kosten- und Leistungsrechnung und sorgt für eine Übereinstimmung der Steuerungsobjekte zwischen der KLR und der Gliederungssystematik der Zählkartenstatistik bzw. sonstiger bundeseinheitlicher Justizstatistiken. Hierbei sind die Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Neues Haushaltswesen“ der Justizministerkonferenz der Länder hinsichtlich der Konzeption der KLR und der Produktbildung aufzugreifen und umzusetzen. Das auf dieser Grundlage zu erstellende „Kostenrechnungskonzept für die Justiz“ ist der Senatsverwaltung für Finanzen bis zum 30.09.2002 zur Kenntnisnahme vorzulegen.

Vorschlag 7
Marktöffnung von internen Serviceleistungen bei Gerichten und Staatsanwaltschaften

Es wird vorgeschlagen, schnellstmöglichst Interessensbekundungsverfahren gemäß § 7 Abs.2 LHO zunächst für die Bereiche IT- Dienstleistungen und Bekleidungswirtschaft (vgl. hierzu die Ausführungen der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik zum Themenfeld Polizei) durchzuführen. Dieses ist nicht als „Alibi - Aktivität“ mißzuverstehen, sondern stellt eine landesgesetzliche Verpflichtung dar.

Bei den IT-Leistungen sollte sich die Berliner Justiz an dem bei der Landesverwaltung Baden-Württemberg seit Jahren bewährten Verfahren orientieren: Seit Sommer 1998 existiert dort ein vom Innenministerium abgeschlossener Rahmenvertrag über Outsourcing der Bürokommunikation, auf

dessen Grundlage das Justizministerium weitergehende Regelungen mit einem privaten Unternehmen vereinbart hat.
Die Berliner Justiz hat diese Überlegungen frühzeitig aufgegriffen, den ursprünglichen Plan eines offenen Vergabeverfahrens aber nicht mehr verfolgt, weil man begonnen hatte, die Dienstleistungen des Landesbetriebes für Informationstechnik (LIT) verstärkt in Anspruch zu nehmen. Dieses Vorgehen wird von der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik abgelehnt, weil es zur Verhinderung des Wettbewerbes beiträgt und somit bereits bestehende Monopolstrukturen zusätzlich verfestigt werden.

Der Senat wird aufgefordert, umgehend Interessensbekundungsverfahren für ausgewählte IT-Leistungen bei der Justiz, an dem sich der LIT als Bieter beteiligen kann, durchzuführen.

In gleicher Weise sind Interessensbekundungsverfahren für die Dienstleistungen des heutigen Justizverwaltungsamtes (vgl. Vorschlag 1.4) und für die nicht-hoheitlichen Aufgaben des Justizwachtmeister-Dienstes (derzeit 540 Beschäftigte), die zuvor darzustellen sind, durchzuführen. Die verbleibenden hoheitlichen Aufgaben der Justizwachtmeister (Stichwort: „Gerichtspolizei“), welche in strukturierter Weise zu beschreiben sind, sollten ihrer Wertigkeit entsprechend angehoben werden, so dass eine Aufgabenwahrnehmung durch den mittleren Dienst erfolgen kann.

Die Senatsverwaltung für Justiz berichtet dem Senat zum 31.12.2002 über das weitere Vorgehen – in entscheidungsreifer Weise.

Themenfeld Justizvollzug

Vorschlag 8
Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung bei den Justizvollzugsanstalten stärken

Ausgangslage:
Im Rahmen der Verwaltungsreform wurde allen Berliner Justizvollzugsanstalten im Zeitraum April bis Juni 1997 die Dienstbehördeneigenschaft übertragen. Dadurch wurden bis auf wenige Ausnahmen die Verantwortung für sämtliche beamten- und tarifrechtlichen Personaleinzelentscheidungen und diverse Durchführungsaufgaben von der Ministerialebene auf die Anstalten delegiert.

Durch die haushaltsrechtlich vorgegebene Bildung einzelner Kapitel im Haushaltsplan für die Leistungs- und Verantwortungszentren wurde ab dem 01.01.2000 auch die Finanzverantwortung in die einzelnen Justizvollzugsanstalten verlagert.

Handlungsempfehlungen:
- Durch die vor kurzem vorgenommen Änderungen der LHO und der AV LHO könnten nun auch die Möglichkeiten der Haushaltsflexibilisierung genutzt werden. Hier gibt es allerdings noch Umsetzungsprobleme: Besonders schwer wiegt die Tatsache, dass den Anstalten entscheidende Informationen über die individuellen bezüge- und vergütungsrelevanten Daten vom Justizverwaltungsamt – auch aus technischen Gründen – noch nicht übermittelt werden. Es ist umgehend sicherzustellen, dass den Anstalten das von ihnen benötigte Datenmaterial vollständig, zeitnah und in strukturierter Aufbereitung zur Verfügung gestellt wird, damit sie ihre gesetzlich vorgeschriebene dezentrale (Haushalts-) Verantwortung auch wahrnehmen können.

- Die operativen Einzeleingriffe der Senatsverwaltung für Justiz in das Vollzugsgeschehen sind zu reduzieren; die vollzuglichen Entscheidungen sind gemäß dem Postulat dezentraler Fachverantwortung auf die Justizvollzugsanstalten – wie z. B. in Niedersachsen bereits erfolgt – zu verlagern. Die Aufsichtsbehörde sollte sich von ihrer traditionellen Rolle und Arbeitsweise verabschieden und sich zukünftig als moderne, vorausplanende Institution positionieren, deren Aufgabe nicht mehr als hierarchische Regelsteuerung durch Einzeleingriffe zu verstehen ist, sondern vielmehr als Globalsteuerung des gesamten Vollzugswesens[14]. Hierzu müssten – zumal im Zeitalter de

[14] Siehe hierzu Christoph Flügge: Von der Aufsicht zur Globalsteuerung. In: Das Gefängnis als lernende Organisation, Ch. Flügge / B. Maelicke / H. Preusker (Hrsg.), Baden-Baden 2001, S. 325-349.

zentraler Fach- und Ressourcenverantwortung - zahlreiche Berliner Verwaltungsvorschriften kritisch auf ihre Notwendigkeit und Praktikabilität überprüft und folglich etliche Zustimmungsvorbehalte entfallen bzw. gelockert werden. Die Senatsverwaltung legt bis zum 30.09.2002 eine Gesamtkonzeption zum „Funktions- und Bedeutungswandel der Aufsichtsbehörde im Justizvollzug" auf der Grundlage der vorgenannten Leitlinien vor. Der hierfür erforderliche rechtliche Änderungsbedarf ist darzustellen.

- Vor diesem Hintergrund ist die konsequente Umsetzung aller Personalmanagementinstrumente[15] mit Nachdruck voranzutreiben. Vorgesetzte müssen zu Führungskräften werden und durch ihr Handeln den Reformprozess befördern. Sie müssen „loslassen lernen", Verantwortung delegieren, Mitarbeiter beteiligen, Transparenz herstellen – weg vom Herrschaftswissen - weg von der verbreiteten Misstrauenskultur mit ihrer hierarchischen Regelsteuerung und Detailkontrollen hin zu einer Vertrauenskultur mit einem zeitgemäßen Führungsverständnis. Die Senatsverwaltung für Justiz und jede JVA sorgen für die Auswahl und Qualifizierung von Personalentwicklungsberatern, die jeweils dem Steuerungsdienst zuzuordnen sind. Des weiteren sollte sich das Land Berlin bei der neuen Führungsakademie Justizvollzug, die unter Beteiligung mehrerer Bundesländer z.Z. bei der JVA Celle gegründet wird, in geeigneter Weise engagieren, was sowohl die Teilnahme an Lehrveranstaltungen als auch Wahrnehmung von Dozententätigkeiten einschließt.

- Die in einigen Justizvollzugsanstalten seit kurzem gemäß VGG eingerichteten Steuerungsdienste sind zu stärken und aufgabenseitig eindeutig zu profilieren. Bis zum 30.06.2002 ist ein Konzept zur Einrichtung von Steuerungsdiensten im Justizvollzug vorzulegen, das auch eine Zeit- und Maßnahmenplanung für die Umsetzung enthält. In den großen Berliner Justizvollzugsanstalten ist bis zum 31.12.2002 die Bildung mehrerer Leistungs- und Verantwortungszentren konsequent voranzutreiben und in allen Anstalten ist die Organisationsstruktur an den Vorgaben des VGG auszurichten.

- Des Weiteren sollten die kleineren Anstalten für den offenen Männervollzug, also die JVA Düppel (168 Haftplätze, 73 Beschäftigte), die JVA Hakenfelde (418 Haftplätze, 108 Beschäftigte) und die JVA Heiligensee (177 Haftplätze, 57 Beschäftigte) und die neue Anstalt In den Kisseln zukünftig entweder als Nebenanstalten größerer Anstalten geführt oder zu einer Anstalt für offenen Männervollzug mit drei Standorten zusammengelegt werden.

- Die Einführung der landesgesetzlich vorgeschriebenen Kosten- und Leistungsrechnung ist in allen Justizvollzugsanstalten bis zum 30.06.2002 abzuschließen und dann vollzugsspezifisch weiterzuentwickeln. Für eine Vergleichbarkeit und das Controlling sind geeignete Kennzahlen zu benennen. Die Durchführung von Leistungsvergleichen und die Beteiligung am Wettbewerb zwischen den Berliner Vollzugsanstalten und – auf der Grundlage der Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Neues Haushaltswesen" der Justizministerkonferenz – im Rahmen länderübergreifender Vergleichsringe, ist konsequent voranzutreiben.

- Zielvereinbarungen sind so auszugestalten, dass sie den Anstalten einen verlässlichen Finanzrahmen zusichern. Es ist eine Konzeption für eine Globalsummen-Plafondierung der Justizvollzugsanstalten - analog der Hochschulverträge – zu entwickeln und bis zum 31.12.2002 zur Beschlussfassung durch den Senat vorzulegen.

- Zur Weiterentwicklung und Koordination der Reformbemühungen im Justizvollzug ist bis zum 30.06.2002 ein anstalts- und ggf. länderübergreifendes „Innovationsforum Justizvollzug" aufzubauen. Dieses soll dem Erfahrungsaustausch und der Bewertung der bisherigen Reformprojekte dienen und Raum für zielgerichtete Organisationsentwicklungsprozesse schaffen. Ebenso soll es die reformwilligen Kräfte bei der termin- und qualitätsgerechten Erreichung von Reformergebnissen unterstützen und auch die konsequente Umsetzung aller Regelungen des VGG sichern.

---

[15] Vgl. Monica Steinhilper: Personalentwicklung und Personalmanagement als Führungsaufgabe. In: Das Gefängnis als lernende Organisation, Ch. Flügge / B. Maelicke / H. Preusker (Hrsg.), Baden-Baden 2001, S. 136-153.

Vorschlag 9
Stärkung und Professionalisierung des vollzuglichen Arbeitswesens

Seit September 2000 wird in der JVA Tegel im Rahmen eines Pilotprojektes an einer Professionalisierung und Erweiterung der Eigenverantwortung der Arbeitsbetriebe gearbeitet. Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik unterstützt diesen Modernisierungsprozess und empfiehlt, die Stellung der Arbeitsbetriebe in den Justizvollzugsanstalten ihrer tatsächlichen Bedeutung anzupassen und entsprechend aufzuwerten.

- Hierfür wird die Bildung eines Leistungs- und Verantwortungszentrums „Arbeitswesen" mit jeweils einem eigenen Plankapitel pro Anstalt als ein wichtiger Schritt in diese Richtung vorgeschlagen. Durch eine verstärkte betriebswirtschaftliche Ausrichtung und das Erzielen eigener Einnahmen können diese LuV's einen erheblichen Beitrag zur Reduzierung des Zuschussbedarfes und damit zur Erhöhung der Eigenfinanzierungsquote pro Anstalt leisten. Die bei der JVA Tegel bereits begonnen Maßnahmen sind bis zum 30.06.2002 im Sinne der vorstehend skizzierten Zielrichtung abzuschließen und schnellstmöglichst auf die anderen Anstalten zu übertragen. Auf die mittlerweile mehrjährigen Erfahrungen anderer Bundesländer wird explizit verwiesen.

- Die Vorschriften über weggefallene Erstattungen bei Lieferungen und Leistungen für Kunden innerhalb der Berliner Verwaltung sowie die veraltete Arbeitsverwaltungsordnung (AVO) sind durch die Senatsverwaltung für Justiz zu überarbeiten und spätestens bis zum 30.09.2002 –angepasst an neuzeitliche Verhältnisse – zu erlassen. Zuvor ist den Arbeitsbetrieben mit sofortiger Wirkung durch generelle Experimentierklauseln mehr Flexibilität einzuräumen.

- In diesem Zusammenhang ist auch eine Konzeption zur kurzfristigen Einführung einer kaufmännischen Buchführung und Rechnungslegung in den Arbeitsbetrieben der Justizvollzugsanstalten auf doppischer Grundlage vorzulegen, damit die heutige Buchführung, welche auf eine 80-jährige „Tradition" zurückblickt, nunmehr auf einen zeitgemäßen Standard geführt werden kann. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, sollte eingehend durch die Senatsverwaltung für Justiz und den Anstalten geprüft werden, ob die bestehenden Rechnungssysteme anderer Bundesländer (z.B. Bremen, Niedersachsen, Baden-Württemberg), die seit längerem bei den dortigen Anstaltsbetrieben eingesetzt werden, übernommen werden können.

- Im Zeitalter dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung ist für die Führungspositionen im Werkdienstes eine laufbahn-, besoldungs- bzw. tarifrechtliche Öffnung erforderlich. Vorrangig ist eine Gewährung von Prämien und Leistungszulagen in diesem Bereich vorzusehen. Die Leitung des neuen „LuV Arbeitswesen" sollte durch einen externen Geschäftsführer („Manager auf Zeit") in professioneller Weise erfolgen. Analog zu den Führungspositionen mit Ergebnisverantwortung (§ 5 VGG) wird ein befristetes Arbeitsverhältnis vorgeschlagen. Die Senatsverwaltung für Justiz legt bis zum 30.06.2002 entsprechende Vorschläge in entscheidungsreifer Form vor.

- Bis zum 30.06.2002 ist zu prüfen, ob die LuV Arbeitswesen in den einzelnen Justizvollzugsanstalten als Landesbetriebe nach § 26 LHO geführt werden können. Einschlägige Erfahrungen anderer Bundesländer (z.B. Niedersachsen) mit einem zentral geführten und quer zu den Anstaltszuständigkeiten liegenden Landesbetrieb legen es nahe, dezentrale Landesbetriebe einzurichten.

- In gleicher Weise ist das in Planung befindliche Justizvollzugskrankenhaus am Standort Plötzensee, das im Jahr 2003 in Betrieb gehen soll, als eigenständiges Leistungs- und Verantwortungszentrum innerhalb des Berliner Strafvollzuges zu führen. Auch im Justizvollzugskrankenhaus ist ein kaufmännisches Rechnungswesen auf doppischer Grundlage einzuführen. In einem weiteren Schritt ist das Justizvollzugskrankenhaus in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO umzuwandeln. Unabhängig davon bleibt die generelle Perspektive eines gemeinsamen Justizvollzugskrankenhauses mit dem Land Brandenburg zu prüfen. In diesem Zusammenhang ist auch zu erörtern, ob durch die aktuellen Entwicklungen im Gesundheitswesen (beginnender Leerstand ganzer Krankenhäuser), kostengünstigere Lösungen für ein neues Vollzugskrankenhaus gefunden werden können.

Vorschlag 10
Realisierung eines praktikablen private-public-partnership im Bereich des Justizvollzuges[16]

Ausgangslage:
Der Strafvollzug in Berlin steht – wie in anderen Bundesländern auch – vor anhaltenden und massiven Kapazitäts- und Finanzierungsproblemen. Die Anstalten sind vielfach veraltet und überbelegt, die sozialen Spannungen unter den Gefangenen verschärfen sich, das Personal ist zunehmend überlastet und die Finanzmittel werden immer knapper. Viele Staaten sind deshalb dazu übergegangen, verstärkt private Dienstleister in den Strafvollzug einzubinden. Hierbei sind die Modelle je nach Staat verschieden: Sie reichen von der Konzeption, dem Bau, der Finanzierung von Haftanstalten bis zur kompletten Führung der Anstalt – einschließlich der Bewachung und des Transports der Gefangenen. Dabei sind Teilleistungen entsprechend dem individuellen Bedarf zu Service-Paketen zusammengestellt.
Wo private Dienstleister – in erster Linie in Großbritannien, Frankreich, Schweiz und USA, aber auch bei der JVA Büren, (Nordrhein-Westfalen, Anstalt für Abschiebungshaft, wo neben 68 Vollzugsbediensteten 80 Mitarbeiter eines Privatunternehmens tätig sind) – unter Vertrag genommen wurden, haben sie – entgegen vereinzelter ursprünglicher Vorbehalte – ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt: Durch erhebliche Zeit- und Kosteneinsparungen, Termintreue, Servicequalität und höhere Flexibilität konnte ein geordnetes Miteinander von staatlichen Vollzugsbediensteten und Privatunternehmen erreicht werden.

„Mit privaten Vertragskräften gab es auf vielen Aufgabengebieten in unserer JVA seit Januar 1994 nur gute Erfahrungen. Aus dem Notkonstrukt hat sich mittlerweile eine Sicherheitspartnerschaft mit großen Vorteilen für alle Seiten entwickelt. Es klingt übertrieben, aber das System hat in der Praxis keine einzige Schwachstelle. Es wird von allen (Beamte, private Sicherheitsdienste, Gefangene und Besucher) als vorteilhaft empfunden." (H.Möller, Anstaltsleiter der JVA Büren am 28.06.2000)

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die JVA Büren als Abschiebehaftanstalt einen Sonderfall darstellt, der natürlich nicht pauschal auf „ordentliche" Justizvollzugsanstalten angewendet werden kann. Gleichwohl sind die Grundprinzipien des Bürener private-public-partnership-Modells übertragbar.

Des Weiteren wird auf die einschlägigen Erfahrungsberichte der Haftanstalten Blakenhurst (Großbritannien) und Chateaudun (Frankreich) verwiesen.

Das hessische Ministerium der Justiz hat im Sommer 1999 eine aus Justizexperten, Wissenschaftlern und Politikern zusammengesetzte Arbeitsgruppe „Modellprojekte zur Privatisierung im Strafvollzug" beauftragt, *„die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen eines solchen Projektes zu überprüfen und entsprechende Lösungsvorschläge zu unterbreiten."* Damit wurde auch ein wichtiger Beitrag geleistet, die überhitzte Debatte in Deutschland zu entideologisieren und mithin zu versachlichen. Die Arbeitsgruppe hat ihren 100-seitigen Abschlußbericht im Dezember 1999 vorgelegt und kommt zu folgenden – wesentlichen – Ergebnissen:

„1. Der Planung und Errichtung von Haftanstalten durch Private stehen keine verfassungs- oder verwaltungsrechtlichen Grundsätze entgegen. Der Staat kann seinen Vollzugsaufgaben auch dann voll Rechnung tragen, wenn er ein privat errichtetes Gebäude nicht als Eigentümer übernimmt, sondern lediglich mietet oder pachtet, sofern er nur gewährleistet, dass die Räumlichkeiten für den Strafvollzug geeignet sind, d.h. den gesetzlichen Sicherheits- und sonstigen Anforderungen entsprechen.

*2. Eine Privatisierung **im** Strafvollzug (=Wahrnehmung einzelner Aufgaben durch vertraglich verpflichtete Personen) ist auf der Grundlage des geltenden Rechts ohne Änderung des Strafvollzuggesetzes möglich, soweit sich die Tätigkeit der Privaten auf Dienst- und Serviceleistungen im weiteren Sinne ohne Eingriffsbefugnisse gegenüber Gefangenen beschränkt. Diese differenzierende Betrachtung zwischen einer Tätigkeit mit und ohne Eingriffsqualität in Rechte von Gefange*

[16] Dazu ausführliche Betrachtungen in: Rolf Stober (Hrsg.), Privatisierung im Strafvollzug? Köln u.a. 2001

nen steht auch im Einklang mit Art. 33 Abs. 4 und 5 GG und widerspricht weder der Organisationskompetenzordnung der Art. 83 ff. GG noch dem Demokratie- und Sozialstaatsprinzip.

3. *Eine Privatisierung **des** Strafvollzuges als Ganzes ist in Deutschland jedoch unzulässig, da der Strafvollzug zum Kernbereich staatlicher Aufgabenwahrnehmung gehört und als solcher im Hinblick auf Art. 33 Abs. 4 und 5 GG nicht privatisierungsfähig ist.*

4. *Die rechtliche Bewertung der in Betracht kommenden Aufgaben und Tätigkeitsbereiche im Strafvollzug im Hinblick auf eine Privatisierbarkeit im Einzelfall, ist Gegenstand des Berichtes. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass jeweils große Teile des Hausmanagements (z.B. Bauunterhaltung, Wartung/Reparatur der technischen Anlagen, Reinigung der Anstalt, Lagerhaltung von Einrichtungs- und Verbrauchsgegenständen, teilweise auch Verwaltung (z.B. Konto- und Kassenführung), des Versorgungsmanagements (z.B. Küche, Reinigung der Wäsche, Ausgabe von Bekleidungs- und Ausstattungsgegenständen, Einkauf der Gefangenen, ärztliche Versorgung) und des Betreuungsmanagements (z.B. Arbeit, Ausbildung, Freizeitgestaltung, Beratung, soziale Betreuung), aber auch Teile des Bewachungs- und Kontrollmanagements (z.B. rein objektbezogene allgemeine Sicherungsmaßnahmen wie beispielsweise tägliche Kontrolle der Funktionsfähigkeit / Unversehrtheit von technischen (Alarmanlagen, Kameras etc.) und mechanischen (Gitter, Schließanlagen) Sicherheitssystemen, Objektbezogene Raumkontrollen, Objektschutz u.ä., aber auch personenbezogene Kontrollmaßnahmen wie Anwesenheits- und Bewegungskontrollen, allgemeine Beaufsichtigungsmaßnahmen, Begleitung von Gefangenen innerhalb der Anstalt, und auch reine Dienstleistungen_im Sicherheitsbereich wie die Stellung von Fahrer (nicht Bewachung) und Fahrzeug bei Gefangenentransporten einer Privatisierung zugänglich.*

5. *Die vertraglich verpflichteten Personen im Strafvollzug handeln nicht in eigenem Namen, sondern stets im Auftrag der Justizvollzugsbehörden. Sie sind insoweit Verwaltungs- bzw. Vollzugshelfer, nicht jedoch Beliehene. Für einen Einsatz als Beliehene, der auch eine Übertragung von Eingriffsbefugnissen ermöglichen würde, fehlt es an einer hinreichend konkreten gesetzlichen Grundlage.*

6. *Die organisatorische Ausgestaltung der Arbeitsabläufe und ihre tatsächliche Durchführung ein einer teilprivatisierten Vollzugsanstalt ist an einer klaren Abgrenzung zwischen Maßnahmen mit Eingriffscharakter, die dem staatlichen Personal vorbehalten sind, und Serviceleistungen, die Verwaltungshelfern übertragen werden, zu orientieren. Es müssen daher in der teilprivatisierten Vollzugsanstalt organisatorische Vorkehrungen getroffen werden, die nicht nur eine wirksame Anleitung und Kontrolle der Privaten, sondern auch ein rechtzeitiges Eingreifen von Justizvollzugsbeamten für solche Vollzugssituationen sicherstellen, in denen die Ausübung von staatlichem Zwang erforderlich wird.*

7. *Die vorgenannten Ergebnisse sind grundsätzlich auch auf den Bereich der Untersuchungshaft und der Abschiebehaft übertragbar.*

8. *Im Falle der nach geltendem Recht zulässigen Teilprivatisierung des Betriebes einer Justizvollzugsanstalt, besteht zur Beibehaltung des strafrechtlichen Schutzes der Bediensteten, der Gefangenen und der staatlichen Ordnung durch die Vorschriften des allgemeinen Strafrechts, kein Änderungsbedarf des Strafgesetzbuches.*

9. *Die Summe der Aufgaben mit dienstleistendem Charakter im Strafvollzug, die durch vertraglich verpflichtete Personen wahrgenommen werden können, betrifft ca. 30 % bis 40 % des Personalkörpers einer Justizvollzugsanstalt. In diesem Umfang kann der Betrieb einer Justizvollzugsanstalt privat organisiert werden.*

10. *Die Einbindung privat organisierter Aufgabenwahrnehmung im Vollzug in den Gesamtbetrieb einer Justizvollzugsanstalt ist eine Frage der Organisation, die nach vorliegenden Beispielen und Erfahrungen keine ernsthaften Probleme aufwirft. Die Aufgabenteilung und die Zusammenarbeit zwischen Privaten und Staatsorganen bedürfen einer klaren organisatorischen Konzeption, sorgfältigen vertraglichen Gestaltung und effektiver Kontrolle der Aufgabenwahrnehmungen.“*

Handlungsempfehlungen:
Privatisierungsvorhaben im Strafvollzug müssen unter verschiedenen Aspekten bewertet werden.
Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik stellt hierbei die Erfolgsfaktoren Effizienz, Effektivität und die vollzugliche Praktikabilität in den Vordergrund und überlässt die politischen, rechtlichen und verbandstaktischen Bewertungen anderen – dazu berufenen – Stellen.

- Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik befürwortet die Überlegungen der hessischen Arbeitsgruppe und fordert den Senat auf, konkrete und schrittweise Umsetzungsmaßnahmen in Richtung eines praktikablen private-public-partnership auf der Grundlage der vorgenannten Leitlinien zu initiieren.

- Hierbei dient der in der Anlage beigefügte Aufgabenkatalog als Ausgangsbasis für ein Berliner Pilotprojekt, das zunächst in einer Anstalt des offenen Vollzuges ab dem 01.01.2003 in Angriff zu nehmen ist.

- Im Rahmen dieses Projektes sind für alle privatisierungsfähigen Aufgaben Interessensbekundungsverfahren gemäß §7 Abs.2 LHO durchzuführen. Die erwarteten Effizienz- und effektivitätssteigerungspotentiale sind zu benennen. Das Pilotprojekt ist durch eine Arbeitsgruppe aus Strafvollzugsexperten Berlins und anderer Bundesländer, wissenschaftlichen Vertretern, Fachleuten der Berliner Verwaltungsreform, einem Vertreter des Bundes der Strafvollzugsbediensteten und der Personalvertretung vorzubereiten, umzusetzen und zu dokumentieren.

- Vor Auftragsvergaben an Private Sicherheitsdienste ist ein genaues Anforderungsprofil an das gewünschte Personal zu erstellen, wobei Schulung und Weiterbildung als kostenintensive Positionen zu berücksichtigen sind – „Billiganbieter“ dürfen nicht zum Zuge kommen. In diesem Zusammenhang wird auf die Ausführungen der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik zum Themenkomplex „Schaffung eines integrierten Sicherheitsverbundes von Polizei und Privaten Sicherheitsdiensten“ explizit verwiesen.

- Sollten auch Aufgaben in den Bereichen Arbeitswesen und Versorgung privatisiert werden, so ist die Erhöhung der Anzahl der Gefangenenarbeitsplätze in den Arbeits- und Versorgungsbetrieben zwingend sicherzustellen.

- Der Senat wird aufgefordert, die sich in Planung befindliche Justizvollzugsanstalt Heidering in Großbeeren und das geplante Vollzugskrankenhaus am Standort Plötzensee auf der Grundlage der von der Arbeitsgruppe „Modellprojekte zur Privatisierung im Strafvollzug“ (Hessen) entwickelten Leitlinien als private-public-partnership in Betrieb zu nehmen.

- Die vorgenannten Grundlagen eines praktikablen private-public-partnership im Bereich des Justizvollzuges ist auch auf den Bereich des Abschiebegewahrsams in Berlin-Köpenick (ca. 350 Plätze), der in der Zuständigkeit der Polizei liegt, zu übertragen. Hierbei sind die mehrjährigen Erfahrungen der JVA Büren durch die Senatsverwaltung für Inneres und die Polizei aufzugreifen und bis zum 01.01.2003 umzusetzen.

XVIII. Vorschläge für den Bereich Verkehr

Vorbemerkung

Den detaillierten Fragebogen der Expertenkommission ”Staatsaufgabenkritik” vom *26. März 2001* hat der Senator für Stadtentwicklung unter dem 11.04.2001 beantwortet. Die pauschale und vielen Problemen ausweichende 15seitige Antwort wurde der IHK, dem ADAC und dem Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) zur ergänzenden Stellungnahme zugeleitet und am 08. und 10.05.2001 von diesen beantwortet. Zusätzlich wurde ein Gespräch mit der Deutschen Bahn AG zu Fragen des Verkehrsverbundes und der Einnahmeaufteilung geführt.

Die Expertenkommission hat sich in ihrer Analyse und ihren Vorschlägen auf das beschriebene Material konzentriert.
Sie ist der Überzeugung, dass eine Verkehrspolitik für die Bundeshauptstadt erst allmählich entwickelt, erhebliche Investitionsstaus abgebaut, der Kostendeckungsgrad der Verkehrsunternehmen erhöht sowie die Zusammenarbeit mit dem Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg, der Deutschen Bahn und anderen, insbesondere privaten, Verkehrsunternehmen verbessert werden muss. In der mittelfristigen Verkehrsplanung des Landes Berlin ist ferner eine Berücksichtigung der für das Jahr 2009 angestrebten Fusion mit Brandenburg zwingend erforderlich. Spätestens dann muss eine einheitliche Verkehrsplanung für Berlin und sein Umland vorliegen und vollzogen worden sein.

Die Expertenkommission hat aus Kosten- und Zeitgründen davon abgesehen, eine dringend erforderliche und aus dem Fragebogen ersichtliche Verkehrsanalyse selbst erstellen zu lassen.

Die Expertenkommission begrüßt, dass der Senat im Juli 2001 einen Entwurf STEP-Verkehr (Stadtentwicklungsplan Verkehr) beschlossen hat. Auf diese Weise kann eine Grundlage für eine exakte Kosten- und Bedarfsanalyse der Verkehrspolitik geschaffen werden.
Zu begrüßen ist auch, dass anders als in der vorbereitenden Stellungnahme für die Expertenkommission der Entwurf erhebliche Mängel in der Verkehrsstruktur beschreibt und damit jetzt die Auffassung der Kommission bestätigt.

Allerdings formuliert das Leitbild des zukünftigen Stadtverkehrs Wunschvorstellungen, die Lösungen für die schon jetzt bestehenden Probleme mit dafür bereit stehenden Mitteln nicht anspricht.

Die Expertenkommission empfiehlt deshalb, STEP fortzuschreiben und sich auf die wichtigsten Investitionen zu beschränken und sich dabei auf solche zu konzentrieren, die öffentlichem, Individual- und Wirtschaftsverkehr höchstmögliche Entfaltungschancen geben. Bescheidenere, aber realistischere Ziele werden der Stadt- und Verkehrsentwicklung eher helfen als Probleme negierende Euphemismen oder derzeit und wohl auch auf absehbare Zeit nicht zu finanzierende Experimente.

Im Einzelnen kommt die Expertenkommission zu den nachfolgenden Feststellungen, Handlungsempfehlungen und Vorschlägen.

Vorschläge

Vorschlag 1
Leitbild der Verkehrspolitik verwirklichen

Vorschlag:
Es reicht nicht aus, die Ausrichtung der Berliner Verkehrspolitik in ihrer sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Dimension pauschal zu benennen und Wunschvorstellungen zu entwickeln, dabei aber problematische Lösungsvorschläge zu vermeiden.

Das Fehlen der Umsetzung eines verbindlichen verkehrspolitischen Leitbildes ist ein schwerer Mangel, der durch den im Senat verabschiedeten Stadtentwicklungsplan Verkehr nicht ausgeglichen wer

den kann. Erforderlich ist ein Sofortprogramm, das parallel zum Stadtentwicklungsprogramm mit konkreten Umsetzungsschritten versehen, bis zum Jahresende in Verbindung mit einer Neuformulierung der Berliner Landespolitik vorzulegen ist.

Terminplan für die Umsetzung:
Verabschiedung des STEP-Verkehrs in Verbindung mit einem Verkehrs- und Stadtentwicklungspolitischen Sofortprogramm durch das Abgeordnetenhaus Berlin: 31.03.2002.

Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Bericht an den Senat von Berlin: erste Ergebnisse 30.06.2002

Vorschlag 2
Verbindliche Handlungsempfehlung erstellen

Vorschlag:
Die Expertenkommission fordert den Senat auf, für das laufende verkehrspolitische Geschehen eine verbindliche Handlungsempfehlung mit Bindungswirkung nach innen, d.h. für die beteiligten Senatsverwaltungen, und außen, d.h. z.B. gegenüber VBB und BVG, zu erstellen.

Terminplan für die Umsetzung:
Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Bericht an den Senat von Berlin: 30.06.2002

Vorschlag 3
Verkehrsinnenstadtkonzeption weiter entwickeln und durchsetzen

Ausgangslage:
Die Expertenkommission macht sich die, die Stellungnahme der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ergänzende Auffassung des ADAC bezüglich der Besonderheiten der großstädtischen Verkehrspolitik ausdrücklich zu eigen.
Diese Stellungnahme weist darauf hin, dass die polyzentrale Struktur der Stadt in den einzelnen Stadtgebieten die Möglichkeit zu verkehrsarmer Mobilität biete, jedoch wegen der Dezentralität auf großer Stadtfläche auch zu überdurchschnittlichen Verkehrsströmen führe.

Die Lärmbelästigung werde bezogen auf die Gesamteinwohnerzahl nicht überdurchschnittlich sein. Das dürfe aber nicht dazu führen, das schwere Belastungen einzelner und eingegrenzter Straßenabschnitte nicht analysiert würden, um eine der polyzentralen Struktur angemessene Stadtteil- und Gesamtstadtverkehrspolitik zu entwickeln.

Dabei scheint die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den beteiligten Senatsverwaltungen ausbauwürdig zu sein.
Dazu zählen sowohl die Kooperation zwischen Wirtschafts- und Stadtentwicklungsverwaltung bezüglich Industrieansiedlungen und dem möglicherweise damit einher gehenden erhöhten Verkehrsaufkommen, als auch die Zusammenarbeit zwischen der Innen- und der Stadtentwicklungsverwaltung im Hinblick auf verstärkte Kontrollfahrten in Überwachungs- oder Prüfgebieten.

Vorschlag:
Die Expertenkommission fordert den Senat auf, die gesamte verkehrliche Innenstadtkonzeption unter den Gesichtspunkten Ziel- und Quellverkehr, Emission, Verkehrsvermeidung, Wirtschaftsverkehr, Arbeitsplatz- und Wohnortverteilung detailliert weiter zu entwickeln.

Die Brüche in den Verkehrsnetzen der beiden Berliner Stadthälften, die deutlichen Erschließungsunterschiede und die mangelhaften Ost-West-Verbindungen sind dabei mit Vorrang zu behandeln. Dabei sind die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den Senatsverwaltungen zu verbessern.

Terminplan für die Umsetzung:
Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft- und der Innenverwaltung: 30.06.2002

Vorschlag 4
Bestellung einer Verkehrsanalyse

Ausgangslage:
Die verkehrspolitischen Vergleichszahlen, z.B. der im Vergleich zu anderen Städten reichliche Straßenraum/PKW von 67m^2 im Verhältnis zu 61m^2 in Frankfurt und 45m^2 in München, können als Entscheidungsgrundlage nicht dienen, da die Pendler- und Transitbeziehungen, die Verflechtung zum Umland und die Inanspruchnahme des Verkehrsraumes durch Touristen nicht einbezogen wurden.

Vorschlag:
Die Verkehrsanalyse und die Übersicht über Schnittstellen der einzelnen Verkehrsträger und die Kompetenzvielfalt zwischen den einzelnen Verkehrsträgern und Verantwortlichen der Gesamtstadt, der Bezirke, dem Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg, der DB AG und dem Land Brandenburg ist unverzüglich als Grundlage für politische und organisatorische Entscheidungen so zu erstellen, dass sie in der 15. Legislaturperiode und in der mittelfristigen Aufgaben- und Finanzplanung berücksichtigt werden kann.

Terminplan für die Umsetzung:
Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Bericht an den Senat von Berlin: 31.03.2002

Vorschlag 5
Erstellung eines City-Logistik-Konzeptes

Ausgangslage:
Das vorbildliche Logistikkonzept an den Großbaustellen in Berlin vermag die Expertenkommission nicht zu beruhigen, da Erkenntnisse für die Zahl der LKWs im Straßenraum nicht vorliegen und der Hinweis auf Logistikkonzepte und Kooperationen der Wirtschaft eine konzeptionelle Vorgabe des Senats für die Verkehrsplanung nicht ersetzen können.

Der Expertenkommission wurde quantitativ nicht belegt, wie viele Verkehrsflächen seit 1990 neu geschaffen oder zurückgebaut wurden. Aus derartigen Taten ließen sich retrospektiv Hinweise auf eine flüssige Verkehrskonzeption ableiten. Als City wird der Bereich des „kleinen Hundekopfes“, also ca. von Halensee bis zum Großraum Alexanderplatz, angesehen.

Vorschlag:
Deshalb fordert die Expertenkommission den Senat auf, ein schlüssiges City-Logistik-Konzept für den Bereich des „kleinen Hundekopfes“ zu erstellen.

Terminplan für die Umsetzung:
Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Bericht an den Senat von Berlin: 31.03.2002

Vorschlag 6
Erhaltung vor Neubau

Ausgangslage:
Der ADAC weißt darauf hin, dass das Berliner Straßennetz aufgrund der seit Jahren nicht ausreichenden finanziellen Mittel für Reparatur und Sanierung starkem Verschleiß ausgesetzt ist.

Die Funktionsfähigkeit der Stadt droht angesichts eines anwachsenden Investitionsstaus aufs Spiel gesetzt zu werden.

Vorschlag:
Die Expertenkommission empfiehlt, die quantitative Analyse im Straßenbau der Vergangenheit als Grundlage für verkehrspolitische Entscheidungen in der Zukunft zu nehmen.
Ferner wird dem Senat die Analyse des Erhaltungsbedarfs und die Bereitstellung und Bindung der dafür erforderlichen Mittel nahegelegt.
Der Neubau von Straßen soll sich auf die zur Anbindung neuer Wohn- und Gewerbeansiedlungen notwendigen Infrastrukturmaßnahmen beschränken.

Terminplan für die Umsetzung:
Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Bericht an den Senat von Berlin: 31.03.2002.

Vorschlag 7
Detaillierte Personalübersicht für den Verkehrsbereich erstellen

Vorschlag:
Der Senat wird aufgefordert, eine detaillierte Personalübersicht über alle Mitarbeiter, die in Berlin auf der Ebene des Senats in den Bezirken und in sonstigen Einrichtungen in unmittelbarer oder mittelbarer (Mit-)Trägerschaft der Stadt mit Verkehrsordnungs-, Planungs- oder sonstigen verkehrlichen Verwaltungsangelegenheiten befasst sind, aufzustellen.
Diese Übersicht ist zusammen mit einem Vergleich der übrigen Stadtstaaten sowie anderer bundesdeutscher Großstädte vorzulegen.

Terminplan für die Umsetzung:
Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Bericht an den Senat von Berlin: 31.03.2002

Vorschlag 8
Stärken und Schwächen des Tarifsystems ÖPNV zeigen

Ausgangslage:
Das Berliner Tarifsystem ist mit seiner ABC-Aufteilung und den Hin- und Rückfahrmöglichkeiten verkehrspolitisch beispielhaft, aber weder für den Verkehrsträger noch die Benutzer wirtschaftlich.
Mit einem Einzelfahrschein können Fahrstrecken von über 50 km zurückgelegt werden zum Preis von ca. 10Pf/km und das ist damit extrem preiswert. Auf der anderen Seite kostet die Durchschnittsreiseweite von 5 km 4 DM und damit 80Pf/km.

Diese Tarifgestaltung vertreibt im Innerberliner Verkehr Kunden wegen des zu hohen Einstiegspreises und verschenkt Zahlungsbereitschaft im Langstreckenverkehr.
Entgegen der formulierten Politik, die eigene Bevölkerung an die Stadt zu binden, wird die Stadtflucht finanziell belohnt. Bestraft werden dagegen gerade die Leute, die kurze Wege haben und dafür das Kraftfahrzeug meiden sollten. Diese Politik ist zu überprüfen.
Der Liberalisierungsvorlage der EU entspricht allein das konsequente Heraushalten des Senats aus der Tarifpolitik.

Die Haushaltssituation der Stadt erlaubt es nicht, Wohltaten zu verteilen, und dadurch viel größere Löcher durch eine inkonsequente und im Ergebnis nicht finanzierbare ÖPNV- Politik aufzureißen. Auch der Regionalverkehr ist von der inkonsequenten Verkehrspolitik betroffen.

SenStadt hat in seiner Antwort auf die Fragen der Expertenkommission keine Hinweise auf Stärken oder Schwächen des Berliner ÖPNV erkennen lassen.

Vorschlag:
Der Senat wird deshalb aufgefordert, hierzu erneut zu berichten und dabei anzugeben, wie aus seiner Sicht die Grundprobleme des Berliner Tarifsystems im Verhältnis zum Land Brandenburg im VBB, der S-Bahn und dem regionalen Schienenverkehr unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Anforderungen in Ballungsgebieten einerseits und in der Fläche andererseits besser gelöst werden können.

Terminplan für die Umsetzung:
Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Bericht an den Senat von Berlin: 31.03.2002

Vorschlag 9
Einnahmeaufteilung zwischen den Verkehrsträgern einhalten

Die Einnahmeaufteilung zwischen BVG und S-Bahn ist nicht klar geregelt, so dass es in der Vergangenheit auch zu gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen den Beteiligten inklusive des Landes Berlin kam. Dieser Zustand ist unhaltbar.

Vorschlag:
Die Expertenkommission fordert den Senat auf, schnellstmöglich an der Einrichtung einer dauerhaften, ökonomisch sinnvollen Regelung der Einnahmenaufteilung zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern mitzuwirken.

Terminplan für die Umsetzung:
Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Bericht an den Senat von Berlin: 31.03.2002

Vorschlag 10
Parallelverkehre vermeiden

Ausgangslage:
Die unnötigen Aufwendungen für Parallelverkehr müssen konsequent vermieden werden.

Die Verkehrsträger bezahlen zum Teil doppelt, da sowohl das Schienen- wie das Busnetz öffentlich subventioniert werden. Entgegen der Auffassung von SenStadt gibt es sehr wohl Parallelverkehre bei einigen Buslinien, die parallel zur S-Bahn und zum Regionalverkehr verlaufen.
Das Busnetz bewegt sich aus historischen Gründen parallel zur S-Bahn und ist so konzipiert und ausgebaut worden. Diese historischen Gründe sind jetzt entfallen.

Vorschlag:
Die Expertenkommission empfiehlt dem Senat deshalb, das Busnetz im Sinne einer verstärkten Ausrichtung auf die Netze der U-, Straßen-, S- und Regionalbahnen grundsätzlich neu zu organisieren.

Terminplan für die Umsetzung:
Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Bericht an den Senat von Berlin: 30.06.2002

Vorschlag 11
Aufgabendefinition für Regionalverkehr, S-Bahn und Busnetz

Ausgangslage:
Die S-Bahn bildet das Rückgrat der Erschließung des Großraumes. Der Regionalverkehr dient der Verbindung der regionalen Entwicklungszentren nach dem Leitbild der dezentralen Konzentration für Berlin und Brandenburg. Beide Verkehrsmittel dürfen nur an den S-Bahnhaltepunkten und im Zentrum halten.

Der Busverkehr erfüllt im gebrochenen Verkehr mit attraktiv zu gestaltenden Verknüpfungspunkten den restlichen Verkehrsbedarf der Fläche.

Vorschlag:
Regionalverkehr, S-Bahn und Busnetz müssen konsequent auf ihre jeweiligen Hauptnutzerkreise zugeschnitten werden.

Terminplan für die Umsetzung:
Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Bericht an den Senat von Berlin: 31.03.2002

Vorschlag 12
Zusammenarbeit im Verkehrsverbund eindeutig regeln

Ausgangslage:
SenStadt bezeichnet die Einführung des flächendeckenden Verbundtarifs zum 01.04.1999 als wichtiges Fundament für das Zusammenwachsen von Berlin und Brandenburg.
Bisher ist es aber nicht gelungen, neben der Vereinfachung die Wirtschaftlichkeit des Verkehrsverbundes bei Wahrung der gebotenen Kostenneutralität herzustellen.

Von der DB AG und dem Verkehrsverbund werden insgesamt die fehlende Kooperationsbereitschaft, verantwortungsvolle Gremienarbeit, fehlende Einbindung und Integration der Innerberliner Verkehrsangebote beklagt.

Es wird schließlich darauf hingewiesen, dass permanente politische Eingriffe in das Tarifsystem letztendlich dazu führten, dass ein inkonsistenter und unübersichtlicher Tarif, insbesondere durch die neu eingeführten Rabattkarten (Berlin-Card, Freizeitkarte mit unterschiedlichen Gültigkeitsbereichen), die Abschaffung der Kleingruppenkarte in Konkurrenz zum Auto mit 5 Sitzplätzen das Verkehrsangebot in Berlin im Ergebnis unattraktiv machen.

Zu bezweifeln ist darüber hinaus, ob die Einführung innovativer Tarifelemente zum 01.08.2001 (Stichwort: Berlin-Card) als erste Schritte für das Zusammenwachsen der Verkehrssysteme von DB AG Berlin und Brandenburg mit dem Ziel eines attraktiveren Tarifs für den ÖPNV in Berlin die gewünschte Wirkung zeigen.

Der VBB bemängelt die Auffassung von SenStadt, dass von Seiten des Berliner Aufgabenträgers den Verkehrsunternehmen im Rahmen der Bestellung keine betriebswirtschaftlichen Vorgaben gemacht werden.
Als Eigentümer der BVG macht das Land Berlin allerdings sehr wohl betriebswirtschaftliche Vorgaben im Sanierungskonzept.

Der VBB weist dazu auf den eigenen erheblichen Abrechnungs- und Controllingaufwand hin, mit dem Rationalisierungspotenziale im regionalen Verkehr ermittelt werden, und vertritt die Auffassung, dass durch haushaltsrechtliche Vorgaben selbstverständlich den Verkehrsunternehmen betriebswirtschaftliche Vorgaben gemacht werden könnten.

Dieser Auffassung tritt die Expertenkommission bei.

Vorschlag:
Der Senat wird aufgefordert, seine Verkehrspolitik neu und transparent zu definieren, so dass daraus Handlungsanweisungen in Richtung eines der Großstadt und im Verbundraum angemessenen Verbundverkehrs und mit den unterschiedlichen Aufgabenträgern eine gerecht wirkende Einnahmeaufteilung entwickelt werden kann bei gleichzeitiger Wahrung der Finanzierbarkeit der Verkehrssysteme aus den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln.

Der gesamte Berliner Verkehr und der Verbundverkehr sind so zu gestalten, dass die Finanzierung des ÖPNV und SPNV transparent wird und den Vorgaben einer mittelfristigen Finanzplanung entspricht.

Terminplan für die Umsetzung:
Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Bericht an den Senat von Berlin: 30.06.2002

Vorschlag 13
Schaffung des Verkehrsinformations- und Verkehrsmanagementsystems überprüfen

Ausgangslage:
Das Verkehrsinformations- und Verkehrsmanagementsystem versucht, zahlreiche Probleme in einem Zug zu lösen. Die Vorstellung, dass hier hoheitliche Aufgaben auf ein privates System übertragen werden könnten, hat offensichtlich dazu geführt, den gültigen Vertrag über die Errichtung und den Aufbau einer Informationszentrale umzudeuten.

Diese Aufgabe, die ursprünglich eine Aktivität des Senats erfordert haben mag und ab dem Jahre 2003 dem Nutzer kostenpflichtig zur Verfügung gestellt werden soll, ist privat inzwischen gelöst. Informationen können kostengünstig - und für Private sogar kostenlos - von privaten Stellen abgerufen werden.

Der mit dem System verbundene Aufbau der Sensorik im Straßennetz bedarf dringend einer Überprüfung, da vorhandene GPS-Systeme die angedachte Investition überflüssig gemacht haben können. Schließlich ist das Informationssystem in seiner Beschränkung auf Berlin zu überprüfen, Verkehrssteuerung und -lenkung, aber auch die Verkehrsinformation im Vorfeld müssen vor der Stadt einsetzen.

Vorschlag:
Der Senat wird aufgefordert eine qualifizierte Bestandsaufnahme und eine Bewertung der Erfolgsaussichten des Verkehrsinformations- und -managementsystems vorzunehmen, um auf dieser Basis über die Fortführung des Projekts in Verbindung mit einem strikten Vertragscontrolling oder dem Abbruch des Projektes zu entscheiden.

Terminplan für die Umsetzung:
Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Bericht an den Senat von Berlin: 31.03.2002

Vorschlag 14
Vorbereitung auf die EU-Liberalisierungsrichtlinie

Ausgangslage:
Die Auswirkungen der EU-Liberalisierungsrichtlinie (VE EP und Rat2000/0212-COD) werden vom Senat offensichtlich nicht ernst genommen. Jedenfalls sind angemessene Anstrengungen, sich auf die Liberalisierung vorzubereiten und diese als Chance für eine Neuformulierung der bisherigen Verkehrspolitik zu begreifen, nicht erkennbar.
Der Hinweis von SenStadt auf eine jetzt neu zu schaffende gesonderte Regie-/Management-Ebene und der Hinweis auf die derzeitige Arbeit an einer neuen Regieebene machen deutlich, dass nicht erkannt wird, dass Verkehrsangebote zu liberalisieren sind.

Neue Verwaltungsebenen verdeutlichen den etatistischen Denkansatz des Senats, der zu teuren und nicht effektiven Lösungsansätzen im ÖPNV und dem Nebeneinander zu vieler Entscheidungsträger geführt hat.

Vorschlag:
Die Expertenkommission fordert den Senat auf, die Liberalisierungsrichtlinien für Berlin nach einer Analyse der Auswirkungen auf den laufenden Sanierungsprozess der BVG umzusetzen und die Liberalisierungsaufgabe so zu realisieren, dass hierfür keine neue Berlininterne Regieebene geschaffen werden muss. Dies erfordert eine eindeutige Definition der Aufgaben des VBB.

Terminplan für die Umsetzung:
Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Bericht an den Senat von Berlin: 31.03.2002

Vorschlag 15
BVG in den Wettbewerb stellen

Ausgangslage:
Der Kostendeckungsgrad der BVG ist nicht zufriedenstellend.

Die mitgeteilten Zahlen aus dem Jahre 1999 von 69,7 % in den alten und 58,7 % Kostendeckung in den neuen Ländern gegenüber 49,2 % in Berlin und über 80 % in der Vergleichsstadt Hamburg dürfen nicht länger unter Hinweis auf die Sensibilität von Unternehmensdaten hingenommen werden, insbesondere nicht, solange Berlin eine Zuführung von 822 Millionen DM und Gesamtzahlungen von über 1 Mrd. DM (Zuführung plus Schüler, Schwerbehinderte, Investitionen) jährlich zu leisten hat.

Der auf der Grundlage von Kennziffern des Jahres 1998 vorgenommene Vergleich von acht deutschen Verkehrsunternehmen

	BVG:	
Einnahmen je Fahrgast	1,35 DM	Rang 5
Einnahmen je Pkm	0,26 DM	Rang 7
Einnahmen je Mitarbeiter	62,6 TDM	Rang 8
Fahrten pro Einwohner	226	Rang 2
Fahrten pro Mitarbeiter	46 379	Rang 8

(verglichen wurden: Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), Rhätische Bahn (RhB), Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main (VGF), Hamburger Hochbahn AG (HHA), üstra Hannoversche Verkehrsbetriebe AG (ÜSTRA), Kölner Verkehrsbetriebe (KVB), Stadtwerke München (SWM), Stuttgarter Straßenbahnen (SSB)

ergibt, dass bei den Fahrten pro Einwohner Berlin einen Spitzenplatz besetzt, der einer Großstadt, die auf Vermeidung von Individualverkehr setzt, durchaus angemessen ist.

Mit den daraus erzielten Erlösen erreicht Berlin nur einen mittleren Platz und zeigt bei den Kosten für Personenkilometer und der Personalstruktur erhebliche Rationalisierungsmöglichkeiten.
Da die öffentliche Hand offensichtlich weder willens noch in der Lage ist, ein attraktives ÖPNV- und SPNV-Angebot in Berlin im Vergleich zu in anderen Unternehmen vertretbaren Kosten zu erstellen, schlägt die Expertenkommission vor:

Vorschlag:
Die BVG ist nach den Vorgaben der EU-Verkehrsrichtlinie und entsprechend dem im Unternehmensvertrag festgelegten Sanierungskonzept, das die Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit bis 2008 zum Ziel hat, konsequent in den Wettbewerb zu stellen und den öffentliche Zuschuss entsprechend den Haushaltsvorgaben auf einen festen, aber realistischen Betrag zu beschränken.

Hierzu sind Konzepte zu prüfen, wie die BVG im liberalisierten Markt neu zu positionieren ist. Dabei sollte insbesondere die Möglichkeit der Betriebsaufspaltung und der Beteiligung privater Investoren untersucht werden.

Terminplan für die Umsetzung:

- Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Bericht an den Senat von Berlin: erstes Zwischenergebnis: 30.06.2002

XIX. Vorschläge für den Bereich Jugend

Handlungsempfehlungen für den Bereich Hilfen zur Erziehung

Überblick

Allein in den ersten vier Jahren seit Inkrafttreten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) 1991 stiegen die Ausgaben im Bereich der Hilfen zur Erziehung bundesweit um 49 %. Diese Ausgabensteigerung, die in Berlin wie in den meisten Bundesländern auch heute noch unvermindert anhält, ist nicht nur bedingt durch eine vom Gesetzgeber beabsichtigte Erweiterung des Kreises der Leistungsberechtigten und des Leistungsangebots. Sie ist auch Folge eines in Art und Umfang der Leistung unbestimmten individuellen Rechtsanspruchs. So ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (und dem Berliner Ausführungsgesetz) verpflichtet, Hilfe zur Erziehung (HzE) zu gewähren, "wenn eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe geeignet und notwendig ist" (§ 27 SGB VIII). Die Einlösung dieses Anspruchs hängt im Einzelfall sowohl von strukturellen Rahmenbedingungen ab - wie z. B. der Verfügbarkeit geeigneter Hilfen - als auch von Einstellungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der bewilligenden Dienststellen -, z. B. von ihrer Bewertung verschiedener Hilfeangebote und von ihrem Kostenbewusstsein - sowie schließlich von den Erwartungen und Ansprüchen der Hilfeempfänger (Eltern, Kinder und Jugendliche). Bundesweit gibt es einen statistisch belegten Zusammenhang zwischen Zahl und Umfang der gewährten Hilfen und den sozialstrukturellen Merkmalen einer Region (wie z. B. der Zahl der Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger und der Zahl Alleinerziehender) sowie der in der jeweiligen Region lebenden Zahl von Kindern und Jugendlichen unter 21 Jahren. Beide Faktoren erklären aber nicht die Dynamik des Ausgabenanstiegs.

Ausgabenentwicklung 1995 bis 2000

In Berlin gab es in den Jahren seit 1995 folgende Ausgabenentwicklung bei den ambulanten und stationären Hilfen zur Erziehung (HzE)[17]:

1995: 728,9 Mio. DM (einschl. Nebenkosten)

1998: 829,2 Mio. DM, davon

580,3 Mio. DM stationäre/teilstationäre HzE
170,8 Mio. DM Nebenkosten und anteilige Personalkosten Jugendamt
78,1 Mio. DM ambulante HzE

1999: 872,4 Mio. DM, davon

598,2 Mio. DM stationäre/teilstationäre HzE
73,4 Mio. DM Nebenkosten
112,1 Mio. DM anteilige Personalkosten Jugendamt
88,7[18]Mio. DM ambulante HzE

2000 (Plan) 872,7 Mio. DM, davon

519,7 Mio. DM stat./teilstat. HzE
95,0 Mio. DM Nebenkosten
163,3 Mio. DM anteilige Personalkosten Jugendamt
94,7 Mio. DM ambulante HzE

2000 (Ist): 1.025,5 Mio. DM, davon

642,0 Mio. DM stationäre/teilstationäre HzE
85,2 Mio. DM Nebenkosten
164,3 Mio. DM anteilige Personalkosten Jugendamt
134,0 Mio. DM ambulante HzE

2001 (Plan): 911,3 Mio. DM, davon

541,0 Mio. DM stationäre/teilstationäre HzE
93,1 Mio. DM Nebenkosten
153,2 Mio. DM anteilige Personalkosten Jugendamt
124,0 Mio. DM ambulante HzE

Die Ausgaben für HzE sind in Berlin im Zeitraum von 1995 bis 2000 insgesamt um fast 300 Mio. DM, d. h. um rund 41 % gestiegen. Die Ausgaben für ambulante Hilfen stiegen im Zeitraum von 1998 bis 2000 - also in drei Jahren - um 56 Mio. DM, d. h. um rund 72 %. Parallel dazu stiegen auch die Ausgaben für stationäre Hilfen um 62 Mio. DM, d. h. um 10,7 %. Eine fachlich erwünschte, dem Anstieg der ambulanten Hilfen komplementäre Ausgabenreduzierung bei den stationären Hilfen fand danach (bisher) nicht statt. Die Planzahlen für ambulante Hilfen betrugen für das Jahr 2000 94,7 Mio. DM,

---

[17] Zahlen nach Angaben der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport (vgl. Anlage) und entsprechenden Berichten an das Abgeordnetenhaus: rote Nr. 0252 vom 13. 3. 2000, rote- Nr. 0252 A vom 31. 5. 2000, rote Nr. 02521 B vom 22. 9~ 2000, rote Nr. 0799 vom 20. 10. 2000, rote Nr. 0252 C vom 30. 11. 2000, rote Nr. 799 B vom 19, 2. 2001 und Antwort auf die Kleine Anfrage Nr. 887 vom 10. Juli 2000.

[18] Ausgaben nach JUHBIS (Übersicht über die Haushaltsmittel des Landes Berlin für Jugendhilfe) zitiert aus: rote Nr. 0252 B vom 22. 9. 2000; die Haushaltszahlen der Bezirke weichen davon ab; sie liegen bei insgesamt 87,1 Mio. DM.

wurden also im letzten Jahr um 39,3 Mio. DM bzw. 37 % überschritten[19]. Die Planzahlen für das laufende Haushaltsjahr sind - wie bereits die Planzahlen 2000 - insgesamt um voraussichtlich 100 Mio. DM unteretatisiert.

Kinder, Jugendliche und Heranwachsende

Dass die Ausgabenentwicklung im Bereich Hilfen zur Erziehung in Berlin nicht demografisch bedingt ist, belegt die Entwicklung der Zahl der Kinder, Jugendlichen und Heranwachsenden:

1995: 726.600

- 35.300 Kinder und Jugendliche

1998: 691.300

- 10.700 Kinder und Jugendliche

1999: 680.600

- 11.998 Kinder und Jugendliche

2000: 668.602

Dem Ausgabenzuwachs im Bereich HzE von fast 300 Mio. DM bzw. 41 % in den Jahren von 1995 bis 2000 steht damit also eine Verringerung der Zahl der Kinder, Jugendlichen und Heranwachsenden in Gesamtberlin um 58.000 bzw. 8 % gegenüber.

Fallzahl- und Fallkostenentwicklung

Die Fallzahlen stiegen laut Bundesstatistik in Berlin im ambulanten Bereich nach einem Rückgang von 1995 bis 1997 seit 1998 wieder an und erreichten am 31. 12. 1999 mit 3.845 Fällen den Stand von 1995 (3.851). Im stationären Bereich lässt sich eine ähnliche Entwicklung verfolgen: Nachdem die Fallzahlen zunächst von 1995 bis 1997 von 10.941 auf 9.723 zurückgingen, stiegen sie bis Ende 1999 mit 11.057 auf einen gegenüber 1995 (10.941) leicht erhöhten Stand.

Bis 1999 wird der Ausgabenanstieg also offenbar im Wesentlichen nicht durch eine entsprechende Steigerung der Fallzahlen verursacht, sondern durch die Steigerung der durchschnittlichen Fallkosten - insbesondere bei den ambulanten HzE. Darauf weist bereits die Berliner Kinder- und Jugendberichtskommission in ihrem Kinder- und Jugendbericht aus dem Jahr 2000 (Datenbasis 1995 - 1997) für einige Hilfeformen hin: "Während die Soziale Gruppenarbeit mit 727 Betreuten 1997 insgesamt um 12 % häufiger nachgefragt wurde als 1995, stiegen die Ausgaben insgesamt um 70 %, bei den durchschnittlichen Ausgaben pro Kopf sogar um 73 %" (Berliner Kinder- und Jugendbericht, hrsg. von der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport, Berlin 2000, S. 745). Bei der Unterstützung von Kindern und Jugendlichen in Form von Erziehungsbeiständen und Betreuungshelfern ging die Zahl 1997 gegenüber 1995 in Gesamtberlin um 52 % zurück, die Ausgaben in diesen Hilfeformen lediglich um 1 %, während die durchschnittlichen Ausgaben sich verdoppelten (a. a. 0., S. 747).

Eine Erhöhung der Kosten pro Fall ergibt sich auch aus den Verschiebungen zwischen den einzelnen Hilfeformen: So sind z. B. bei den stationären Hilfen die Unterbringungen in Pflegefamilien (§ 33 SGB VIII) zwischen 1995 und 1999 zurückgegangen, während die Heimunterbringungen (§ 34 SGB VIII) gestiegen sind. Bei Kosten von rund 16 TDM je Fall für die Betreuung in einer Familienpflege gegenüber Kosten von rund 60 TDM bei einer Heimunterbringung (Berliner Kinder- und Jugendbericht, a. a. 0., S. 755) können bereits geringe Fallzahlverschiebungen erhebliche Kostenfolgen haben. Angesichts des gegenüber anderen Bundesländern ungleich schlechteren Zahlenverhältnisses zwischen

[19] Die Planzahlen wurden im Laufe des Haushaltsjahres durch ergänzende Meldungen der Bezirke auf 102,6 Mio. DM korrigiert (vgl. Bericht an den Vors. des Hauptausschusses, rote Nr. 0252 C vom 30. 11. 2000).

Pflegestellen und Heimerziehung und des Kostenvergleichs spricht die Kinder- und Jugendhilfekommission von einem Ergebnis, "mit dem Berlin sich weder fachlich noch finanziell schmücken kann" (a. a. 0., S. 755).

Eine Erhöhung der Fallkosten bei den ambulanten Hilfen ist schließlich auch auf die rechtlich zwingende Umstellung von Leistungen auf Honorarbasis auf Leistungen durch festangestellte Fachkräfte zurückzuführen.

Neuere Angaben über Fallkosten liegen nicht vor. Sie könnten nach Auskunft der Senatsverwaltung derzeit (d. h. bei gegenwärtiger IT-Ausstattung in den Bezirken) nur mit erheblichem Aufwand erhoben werden.

Im Jahr 2000 gab es einen sprunghaften Anstieg der Fallzahlen bei den ambulanten Hilfen um mehr als 100 %: von etwa 3.500 im ersten Quartal um 4.300 auf 7.800 Fälle im vierten Quartal. Dieser Anstieg ist teilweise bedingt durch die erstmalige Einbeziehung der psychotherapeutischen Hilfen (nach §§ 27 Abs. 3 und 35 a SGB VIII), die in Berlin - im Unterschied zu anderen Bundesländern - mit ca. 2000 Fällen eine quantitativ erhebliche Rolle spielen. Über die Fallzahlentwicklung bei den stationären Hilfen liegen nach Auskunft der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport für das Jahr 2000 zurzeit noch keine Erkenntnisse vor.

Ab dem Haushaltsjahr 2000 kommen also zu den höheren Fallkosten auch die Kostensteigerungen durch höhere Fallzahlen - zumindest bei den ambulanten Hilfen - hinzu.

Bewilligungspraxis in den einzelnen Bezirken

Zur Bewilligungspraxis der einzelnen Bezirke insbesondere im Bereich der ambulanten Hilfen stellt die Kinder- und Jugendberichtskommission fest: "Weder sind die Unterschiede in den Pro-Kopf-Ausgaben je Hilfe noch ist in der unterschiedlichen Gewichtung ... (der einzelnen Hilfeformen) eine über die Bezirke reichende gemeinsame fachliche Strategie auch nur annähernd erkennbar" (a. a. 0., S. 80).

So differierten in dem von der Kommission betrachteten Zeitraum die Pro-Kopf-Ausgaben für die psychotherapeutischen Hilfen um das Hundertfache. Vergleichbares gilt für die Soziale Gruppenarbeit: Während Spandau 81 DM je Fall aufwandte, betrug der Durchschnittsbetrag in Neukölln 18.000 DM. Hierzu kommentiert die Kommission: "Die Soziale Gruppenarbeit wird in den Bezirken in sehr unterschiedlichem Umfang angeboten und wahrgenommen. Eine Beziehung zwischen problematischer Sozialstruktur und der Anzahl der Betreuungsfälle ist nicht herzustellen. ... Ebenso lässt sich keine Beziehung zur Bevölkerungszahl erkennen" (a. a. 0., S. 744).

Auch die Unterstützung in Form von Erziehungsbeiständen und Betreuungshelfern wird "von den Bezirken extrem unterschiedlich eingesetzt: Hier sind zudem erhebliche Unterschiede zwischen Ost und West erkennbar. Allein die Hälfte der Ostbezirke erreicht nicht einmal die Zahl von 25 Einsätzen. Dagegen sind 3/4 aller Westbezirke mit jeweils deutlich über 100 Fällen vertreten, wobei Kreuzberg mit 824 Betreuten eine unvergleichliche Spitzenstellung einnimmt. Sozialstrukturelle Gründe können aus dieser Verteilung kaum angenommen werden.
Eher ist zu vermuten, dass hauptsächlich unterschiedliche Einschätzungen dieser Hilfeform zu diesen erheblichen Differenzen führen. Die durchschnittlichen Ausgaben je betreuter Person stärken diese Vermutung, denn Diskrepanzen zwischen 25 DM und 20.000 DM je Betreuungsfall sind mit Betreuungsintensität allein kaum erklärbar..." (a. a. 0., S. 747).

Auch 1999 lagen die Pro-Kopf-Ausgaben für ambulante HzE in den einzelnen Bezirken bei einem Durchschnittswert für Gesamtberlin von etwa 130 DM weit auseinander. Während die (ehemaligen) Bezirke Friedrichshain, Kreuzberg und Wilmersdorf mit Pro-Kopf-Ausgaben (bezogen auf die Zahl der Kinder und Jugendlichen unter 21 Jahren) zwischen 225 DM und 246 DM die obere Spitze bildeten, lagen die Bezirke Lichtenberg, Marzahn und Köpenick mit Ausgaben zwischen 39 DM und 59 DM am unteren Ende der Skala.

Die jeweiligen Pro-Kopf-Ausgaben stehen aber nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Sozialstruktur. So ist z. B. nicht erkennbar, warum Wedding bei einer deutlich ungünstigeren Sozialstruktur mit 101 DM 1999 eine geringere Pro-Kopf-Ausgabe hatte als Zehlendorf mit 133 DM (vgl. Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage Nr. 887 vom 10. Juli 2000).

Vorschläge

Vorschlag 1
Anpassung der Haushaltsansätze für HzE an Ausgaben vergleichbarer Großstädte

Ausgangslage:
Ein Vergleich mit Hamburg zeigt, dass Berlin im Jahr 2000 mit etwas mehr als doppelt so vielen Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden im Alter von unter 21 Jahren (1999 waren es in Hamburg 325 000, in Berlin 680 000) 3,3-fach höhere Ausgaben bei den Hilfen zur Erziehung verzeichnete (Hamburg: 258 Mio. DM, Berlin 861,2 Mio. DM - einschließlich Nebenkosten, ohne anteilige Personalkosten)[20].
Eine den Hamburger Ausgaben entsprechende Haushaltsveranschlagung hätte für Berlin eine Mittelausstattung für HzE (einschließlich Nebenkosten, ohne anteilige Personalkosten) von 546 Mio. DM bedeutet, also 315 Mio. DM weniger als tatsächlich ausgegeben wurde.

Unter der Annahme, dass Hamburg hinsichtlich sozialstruktureller Merkmale, wie dem Anteil der Arbeitslosen, der Alleinerziehenden und der Sozialhilfeempfänger (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt von Alleinerziehenden, von unter 21-Jährigen und von Familien mit Kindern) mit Berlin vergleichbar ist, wären bei einer Anpassung der Hilfestandards bezogen auf das Jahr 2000 also Einsparungen im Umfang von 315 Mio. DM[21] zu erzielen.
Eine künftige Budgetveranschlagung im Sinne einer Plafondierung der Ausgaben auf der Basis Berliner Durchschnitts- bzw. Pro-Kopf-Ausgaben würde folglich an deutlich zu hohen Gesamtausgaben Berlins im Bereich der Hilfen zur Erziehung anknüpfen. Deshalb ist eine externe Orientierung unverzichtbar.

Handlungsempfehlungen:
Die Haushaltsansätze für Hilfen zur Erziehung werden ab dem Haushaltsjahr 2002 schrittweise an die Durchschnittsausgaben (pro Kopf der unter 21-Jährigen) sozial-strukturell vergleichbarer Großstädte angepasst. Beginnend mit dem Haushaltsplan 2002 wird der Ansatz bezogen auf die Ist- Ausgaben des Jahres 2000 jährlich so lange gesenkt, bis er diesen Durchschnittswerten bzw. diesem Durchschnittswert entspricht.

Eine (externe) Untersuchung zur Vergleichbarkeit entsprechender Haushaltsansätze anderer Städte - einschließlich der anteiligen Personalkosten der Jugendämter bzw. der Nebenkosten wird noch in diesem Jahr von der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport in Auftrag gegeben.

---

[20] Ein Indikator für die erhebliche Differenz bei den Ausgaben für HzE zwischen den beiden Großstädten ist die Betreuungsquote bei den kostenintensivsten Hilfen, den stationären Hilfen nach § 34 SGB VIII. Während in Hamburg auf 10.000 Kinder und Jugendliche 51 Unterbringungen außerhalb der Familie entfallen, sind es in Berlin 90.

[21] Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach Aussagen der Bezirke - in Ermangelung eigener Titel - bei den ambulanten Hilfen (HzE) auch andere ambulante Leistungen "hilfsweise" verbucht worden sind (Ausgaben für den "Begleiteten Umgang" gemäß § 18 SGB VIII, für ambulante Eingliederungshilfe, für ambulante Hilfen nach dem Jugendgerichtsgesetz sowie für "nicht näher zu qualifizierende" ambulante "gruppenspezifische Angebote"), die laut Bericht an den Hauptausschuss vom 8. Mai dieses Jahres rund 10 Mio. DM" ausmachen (vgl. rote Nr. 0252 C, S. 3 f.). Im übrigen soll es nach Angaben der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport auch bei anderen Ausgabenzuordnungen - z. B. bei den Inobhutnahmen mit 11 Mio. DM - Fehler gegeben haben, die bei einem Städtevergleich zu berücksichtigen wären.

Vorschlag 2
Umsetzung dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung bei den Bezirken

Ausgangslage:
Nach Auskunft der Senatsverwaltung für Finanzen erfolgt die Veranschlagung der Haushaltsmittel für HzE derzeit dezentral in den Bezirken. Die Mittel sind Bestandteil der Zumessung für den gesamten Z-Teil. Die Zumessung des Z-Teils orientiert sich- unter Berücksichtigung von Konsolidierungserfordernissen - an den Ist-Ausgaben des Vorjahres. Die Veranschlagung der Haushaltsansätze für HzE erfolgt durch die Bezirke ohne Beteiligung der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport, obwohl das zuständige Senatsmitglied die Ausgabenentwicklung gegenüber dem Abgeordnetenhaus zu vertreten hat. Insofern gibt es auch keine fachliche Bewertung der Haushaltsanmeldungen der Bezirke und keine Einschätzung eines an sozialstatistischen Merkmalen und Bevölkerungszahlen des jeweiligen Bezirks orientierten Bedarfs.

Tatsächlich eintretende höhere Ausgaben werden den Bezirken zu 90 % aus zentralen Titeln erstattet, die restlichen 10 % müssen sie aus ihrem Globaltitel finanzieren. D. h., den Bezirken stehen weder am tatsächlichen Hilfebedarf orientierte Haushaltsansätze zur Verfügung, noch besteht für sie ein Anreiz, mit den im Haushalt veranschlagten Mitteln dem Hilfebedarf aufgabengerecht zu entsprechen. Da die Bezirke die nicht zentral nachgesteuerten 10 % Restmittel nur für ein Jahr finanzieren müssen, der Ansatz im folgenden Jahr aber umso mehr steigt, je höher die Ausgaben für Hilfen zur Erziehung im Vorjahr waren, wirkt das Verfahren gleichsam als Anreiz für Ausgabensteigerungen.

Eine Steuerung der Ausgaben für Hilfen zur Erziehung, die sich an den Haushaltsansätzen des jeweiligen Haushaltsjahres orientiert, findet nicht statt.

Eine Budgetzuweisung an die Bezirke, die sich an ihren bisherigen Ausgaben orientiert, verfestigt die fachlich nicht begründeten Disparitäten zwischen den Berliner Bezirken in der Mittelausstattung bzw. im Ausgabeverhalten bei den HzE und wird den fachwissenschaftlichen und statistischen Erkenntnissen über den Zusammenhang der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung und sozialstrukturellen Merkmalen nicht gerecht. Deshalb sollte umgehend ein Verteilungsmodell festgelegt werden, das die für den Hilfebedarf relevanten Faktoren berücksichtigt.

Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und der zügigen Umsetzung könnte dabei z. B. das in Hamburg bereits erprobte Indikatorenmodell zugrunde gelegt werden. Bei diesem Modell werden neben dem Anteil der relevanten Altersgruppe für die Inanspruchnahme von Hilfe zur Erziehung und Hilfe für junge Volljährige der Sozialhilfebezug (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt von unter 21-Jährigen, von Familien mit Kindern und von Alleinerziehenden), die Zahl der Erwerbslosen sowie die Zahl Alleinerziehender im jeweiligen Bezirk berücksichtigt. Bezogen auf jede dieser Kennziffern wird der bezirkliche Teilwert zum gesamtstädtischen ins Verhältnis gesetzt (Beispiel: Wedding hat an der Berliner Gesamtzahl von Sozialhilfeempfängern unter 21 Jahren einen Anteil von x %). Mit bestimmten Gewichtungsfaktoren multipliziert, ergibt sich aus den Indikatoren für jeden Bezirk ein bestimmter Budgetanteil, der jährlich entsprechend den Veränderungen der Bevölkerungszahl und der sozialstrukturellen Merkmale angepasst wird.

Die erstmalige Veranschlagung der Budgets muss eine Fortsetzung laufender Hilfen - soweit fachlich erforderlich - ermöglichen.

Handlungsempfehlungen:
Die an die Ausgaben vergleichbarer Großstädte angepassten Haushaltsmittel werden den Bezirken nach einem (zwischen der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport, der Senatsverwaltung für Finanzen und den Bezirken einvernehmlich festzulegenden) Indikatorenmodell, das sozialstrukturelle und demographische Merkmale berücksichtigt, als Budget zugewiesen. Über die jeweiligen Haushaltsansätze hinausgehende Ausgaben der Bezirke werden ab 2002 nicht mehr nachträglich ausgeglichen. Den Bezirken wird damit eine (dezentrale) Fach- und Ressourcenverantwortung zugewiesen.

Vorschlag 3
Einheitliches Informationssystem im Bereich HzE

Ausgangslage:
An der bereits von der Berliner Kinder- und Jugendberichtskommission bezogen auf das Jahr 1997 als "weder fachlich befriedigend noch ausreichend zeitnah" bezeichneten Datenlage der Berliner Jugendhilfe (a. a. 0., S. 80) hat sich bis heute kaum etwas geändert. Noch heute gibt es in den Bezirken bis zu 10 verschiedene IT-Verfahren zu unterschiedlichen Bereichen der Jugendhilfe, die teilweise durch Zusatzprogramme ergänzt wurden. Bisher sind die Planungsdaten aus den bezirklichen Jugendämtern und der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport nicht abgeglichen und nicht vernetzt. Sie werden nach unterschiedlichen Kriterien erhoben und ausgewertet. Eine rechnergestützte zeitnahe Übersicht über die Zahl und die Art der im jeweiligen Haushaltsjahr getroffenen Hilfeentscheidungen und über den Mittelabfluss im Verhältnis zu den veranschlagten Haushaltszahlen gibt es in den Bezirken derzeit nur vereinzelt.

Entsprechend haben auch die Senatsverwaltungen für Schule, Jugend und Sport sowie für Finanzen erst nach Ablauf des jeweiligen Haushaltsjahres gesicherte Erkenntnisse über den tatsächlichen Mittelabfluss. Insofern fehlen die wesentlichen Voraussetzungen für ein aktuelles Controlling, eine differenzierte, fallbezogene Auswertung des Hilfeerfolgs bei gegebenen Problemkonstellationen, ein Vergleich der durchschnittlichen Fallkosten und eine überregionale sowie am Sozialraum orientierte Planung der Angebote.

Mit dem zurzeit geplanten Projekt "Integrierte Software Berliner Jugendhilfe - ISBJ", das vorhandene Softwarelösungen (u. a. ProSozJ) in ein Gesamtsystem integrieren will, sollen Statistiken, Berichte, Bestandsfeststellungen und die im Haushaltsstrukturgesetz von 1997 geforderte Feststellung der Höhe der bezirklichen und gesamt-städtischen Falldurchschnittssätze ohne weiteren Erhebungsaufwand erstellt und teilweise erst ermöglicht werden. Auch umfangreiches Material für die Entwicklung von Sozialindikatoren zur Feststellung des Bedarfs an Jugendhilfeleistungen in den verschiedenen Sozialräumen der Stadt soll damit bereitgestellt werden. Dieses begrüßenswerte Projekt wird aber - selbst bei Einhaltung aller Zeitziele - erst 2004 die gewünschten Daten bereitstellen können. Auch vorgezogene Zusatzprogramme und vernetzte Dateien werden erst Ende 2002 eine detaillierte Auswertung von Falldaten ermöglichen.

Da die Orientierung der Haushaltsansätze für HzE an denen vergleichbarer Großstädte wegen der erwartbar hohen Ausgabendifferenz zügig erfolgen sollte und die Bezirke zur Ausgabensteuerung dringend intra- und interkommunale Vergleiche zu den durchschnittlichen Fallkosten benötigen, sollte mit entsprechenden Zahlenvergleichen nicht erst bis Ende des Jahres 2002 oder gar bis zum Jahr 2004 gewartet werden. Deshalb sollte noch in diesem Jahr ein Institut beauftragt werden, auf der Basis der vorliegenden Daten einen entsprechenden Fallkostenvergleich durchzuführen.

Handlungsempfehlungen:
Ein einheitliches Informationssystem für den Bereich HzE ist - im Rahmen der integrierten Software Berliner Jugendhilfe" (ISBJ) - so zügig wie möglich aufzubauen.
Es muss allen Entscheidungsträgern in den Bezirken und in der Senatsverwaltung hinreichend differenzierte, zwischen den Bezirken vergleichbare Daten zu allen für Planung und intra- wie interkommunale Kostenvergleiche erforderlichen Fragestellungen zeitnah bereitstellen und ein aussagekräftiges ziel- und wirkungsorientiertes Controlling ermöglichen.

Da auch mit vorgezogenen Zusatzprogrammen und Dateien eine entsprechende
Datenbereitstellung nicht vor Ende 2002 möglich ist, sollte die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport in Abstimmung mit den Bezirken im Rahmen der unter 1 vorgesehenen (externen) Untersuchung auch eine Ermittlung der zwischen den Bezirken stark differierenden durchschnittlichen Fallkosten und einen Vergleich dieser Durchschnittskosten mit denen anderer Kommunen bzw. Großstädte ebenso wie Untersuchungen über die Leistungsfähigkeit einzelner Hilfen für definierte Problemlagen in Auftrag geben.

Vorschlag 4
Steuerung der Ausgabenentwicklung durch Ausführungsvorschriften und Dienstvereinbarungen sowie durch Qualifizierung des Allgemeinen Sozialpädagogischen Dienstes

Ausgangslage:
In der Hilfeplanung (§ 36 SGB VIII) der bezirklichen Hilfekonferenzen als Entscheidungsinstanzen für die Gewährung der im Einzelfall angemessenen Hilfe liegt "der Schlüssel für die fachliche und finanzielle Steuerung der HzE und der Ausgaben für die kommunale Jugendhilfe" (Kinder- und Jugendbericht, S. 775 f.).

Dass der dafür in Berlin verantwortliche Allgemeine Sozialpädagogische Dienst diese Steuerungsfunktion derzeit nicht hinreichend erfüllt, legen der Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben für die gewährten erzieherischen Hilfen und die durch sozialstrukturelle oder andere Faktoren nicht begründbaren Unterschiede in der Bewilligungspraxis nahe.

Entsprechend sieht die Kinder- und Jugendberichtskommission Qualifizierungsbedarf vor allem hinsichtlich einer Vereinheitlichung des Hilfeplanverfahrens, regelmäßiger Auswertung und Reflexion der Ergebnisse - insbesondere in regionalem, bezirklichem und überbezirklichem Vergleich -, einer Verbesserung der Kenntnisse über die Angebotsstruktur sowie über die Leistungsfähigkeit einzelner Hilfen für spezifische Problemlagen, die Entwicklung regionaler Strukturen und Netzwerke und schließlich hinsichtlich der Einbeziehung von Kostengesichtspunkten in den Klärungs- und Entscheidungsprozess (a. a. 0., S.775).

Drei Instrumente sind inzwischen von der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport mit dem Ziel einer Vereinheitlichung und der Qualifizierung der fachlichen Entscheidungen entwickelt worden: das für ganz Berlin verbindliche einheitliche Hilfeplan-Formular, die mit den Trägem und den Bezirken im Konsens erarbeiteten Leistungsbeschreibungen zu den einzelnen Hilfearten einschließlich Dauer und Umfang der Hilfen und die Empfehlungen zur Leitbild- und Zieldefinition für HzE, die zunächst mit drei Bezirken auf eine operationale Ebene gebracht werden sollen. Mit diesen Instrumenten ist eine erste Grundlage geschaffen worden für eine gemeinsame fachliche Orientierung und künftige Vergleichbarkeit der Entscheidungen in den Bezirken und für eine tendenzielle Annäherung der Ausgaben für bestimmte Hilfearten.

Weitere Schritte im Hinblick auf eine Sicherstellung einheitlicher, an fachwissenschaftlichen Erkenntnissen und an den Kostenfolgen orientierten Hilfeplanverfahren in den Bezirken müssen sich insbesondere auf die Klärung der Ermessensspielräume der Fachkräfte, die Verantwortung der Vorgesetzten im Entscheidungsprozess und die Ausgestaltung des Angebots der Jugendhilfeleistungen richten. Entsprechende Steuerungsverfügungen (Ausführungsvorschriften, bezirksübergreifende Dienstanweisungen) sollten gemeinsam von der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport und den Bezirken erarbeitet und erlassen werden.

Darüber hinaus sollte ein umfassendes Qualifizierungsprogramm für Leitungs- und Fachkräfte in den bezirklichen Jugendämtern aufgelegt und umgesetzt werden. Inhalt dieses Qualifizierungsprogramms sollten u. a. die Entwicklung von Verfahren für die fortlaufende Überprüfung der Ziele und Ergebnisse, die Aktivierung des Erfahrungsaustauschs, das Offenhalten von Handlungsspielräumen für Experiment und Erprobung neuer Hilfeformen, aber auch die Distanz gegenüber einer problematischen Anspruchshaltung" sein. Die Kinder- und Jugendberichtskommission jedenfalls ist davon überzeugt, dass "damit der seit Jahren anhaltende dramatische Anstieg der Ausgaben für erzieherische Hilfen gebremst werden könnte und langfristig im Land Berlin eine nachweisbare Kostendämpfung zu erreichen wäre" (a. a. 0., S. 96 f.).

Handlungsempfehlungen:
Die Auskömmlichkeit der veranschlagten Haushaltsmittel im Rahmen der Budgetierung sowie der effektive Umgang mit Personal- und Sachmitteln ohne Qualitätsminderung sind durch fachliche Steuerung, gemeinsame Dienstvereinbarungen einerseits und Qualifizierung der Leitungskräfte und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Allgemeinen Sozialpädagogischen Dienst andererseits abzusichern.

Aus den jeweiligen Haushaltsansätzen für HzE werden für die nächsten fünf Jahre jeweils 1 Mio. DM für bezirksübergreifende Qualifizierungsmaßnahmen und Untersuchungen zentral bei der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport veranschlagt. Diese wird beauftragt, gemeinsam mit den Bezirken eine Ausführungsvorschrift (AV) "Hilfeplanverfahren" zu erarbeiten, die ein einheitliches und verbindliches Verfahren der Hilfeplanung sowie eines ziel- und wirkungsorientierten Controllings in den Bezirken sicherstellt, und sie im Jahr 2002 in Kraft zu setzen.

Als Sofortmaßnahmen zur Sicherung der Auskömmlichkeit der Budgets sollten die Bezirke die Prüfung aller geplanten und bestehenden Hilfen nach § 34 SGB VIII für Jugendliche ab 16 Jahren mit der Maßgabe veranlassen, dass ambulante vor stationären Hilfen zu gewähren sind, und für Kinder bis zu 8 Jahren mit dem Ziel, die Zahl der Unterbringungen in Familienpflege deutlich zu erhöhen. Darüber hinaus sollte die offenbar hohe Zahl von Fällen, bei denen teilstationäre und insbesondere stationäre Hilfe mit zusätzlicher ambulanter Hilfe gekoppelt wird, ebenso überprüft werden wie die Gewährung zusätzlicher Leistungen (vgl. Berliner Kinder- und Jugendbericht, a. a. 0., S. 737).

Vorschlag 5
Anreizsystem für Ausgabenbegrenzung schaffen

Ausgangslage:
In der fachlichen Diskussion wird ein Zusammenhang zwischen der Ausstattung eines Bezirks mit (präventiven) Jugendhilfeangeboten und der Zahl der Hilfefälle im Bereich HzE angenommen. Vor diesem Hintergrund ist eine Gesamtbetrachtung der Angebotsstruktur ebenso wie der Gesamtausgaben für Jugendhilfeleistungen im jeweiligen Bezirk naheliegend.

So hat die Kinder- und Jugendberichtskommission vorgeschlagen, in einem Berliner Bezirk modellhaft eine veränderte Finanzierung von Jugendhilfeausgaben zu erproben. Innerhalb eines Gesamtbudgets Jugendhilfe sollten alle Ausgabentitel gegenseitig deckungsfähig gestaltet werden, "damit durch Qualitätsverbesserungen und strukturelle Veränderungen bei der Hilfe zur Erziehung erzielte Einsparungen in primärpräventive Angebote investiert werden können" (a. a. 0., S. 778). Dieser Vorschlag sollte wegen der Ausgabendynamik im Bereich HzE insoweit modifiziert werden, als die Deckungsfähigkeit nur einseitig ausgebracht wird, d. h., dass erst bei erbrachter Einsparung im Bereich HzE die Mittel im Folgejahr in andere Bereiche der Jugendhilfe umgeschichtet werden können.
Dieser Anreiz zur Ausgabenbegrenzung im Bereich HzE sollte so bald wie möglich für alle Bezirke geschaffen werden.

Handlungsempfehlung:
Die Senatsverwaltung für Finanzen schafft mit dem Haushalt 2002 ein Anreizsystem für eine Ausgabenbegrenzung, nach dem ein Bezirk bei Nichtausschöpfung seines Budgets für Hilfen zur Erziehung im jeweiligen Haushaltsjahr die nicht verbrauchten Mittel - bis zu einer Anpassung des Gesamtbudgets an die Durchschnittsausgaben vergleichbarer Großstädte zu 50 %, nach erfolgter Anpassung zu 100 % - für andere Aufgaben bzw. Schwerpunktbereiche der Jugendhilfe einsetzen oder damit einen Fonds für innovative Vorhaben bilden kann.

Wenn ein Bezirk durch eigene, auszuweisende Managementmaßnahmen in geringerem Umfang als veranschlagt Mittel für Hilfen zur Erziehung ausgibt, hat das für ihn keine negativen Auswirkungen auf die Budgetveranschlagung in folgenden Haushaltsjahren.

Zeitplan:
Umsetzung der Handlungsempfehlungen zu 2 - soweit sie den Haushalt betreffen - durch die Senatsverwaltung für Finanzen und die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport mit dem jeweiligen Haushaltsplan - beginnend mit dem Haushalt 2002; Inauftraggabe der Untersuchungen zum Großstädte-Vergleich sowie die Erarbeitung eines Indikatorenmodells durch die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport in Abstimmung mit den Bezirken noch in diesem Jahr; Schaffung eines einheitlichen Informationssystems für die Jugendhilfe so zügig wie möglich; umgehende Planung der Qualifizierung von Leitungskräften und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Allgemeinen Sozialpä

dagogischen Dienstes durch die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport in Abstimmung mit den Bezirken; Beginn der Qualifizierung in 2002.

Ausgabenminderung:
Entsprechend dem Ergebnis des Städtevergleichs zwischen 250 und 300 Mio. DM jährlich.

Handlungsempfehlungen für den Bereich Kindertagesbetreuung

Überblick

Zahl der Kinder/Plätze in 1999

Am 31. 12. 1999 gab es in Berlin 357.913 Kinder im Alter bis zu 12 Jahren (Quelle: Bevölkerungsprognose Berlin, Dezember 1999). Davon lebten 236.050 (= 66 %) in Berlin-West und 121.863 (=34 %) in Berlin-Ost.

Bei einem Betreuungsangebot von insgesamt 182.718 Plätzen in Kindertageseinrichtungen, Tagespflege und Schulen (Stand: Ende 1999) ergibt sich bezogen auf die Altersjahrgänge der Kinder bis zu 12 Jahren ein Versorgungsgrad von 51 %.[22]
Damit hat Berlin bezogen auf die westlichen Bundesländer den Spitzenplatz in der Versorgung der Kinder mit Betreuungsangeboten.

Die Verteilung der Angebote innerhalb der Stadt ist allerdings nicht proportional zur jeweiligen Kinderzahl. So umfasste das Betreuungsangebot in Berlin-West im Jahr 1999 108.516 Plätze (= 59 % des Platzangebots), in Berlin-Ost 74.202 Plätze (= 41 % des Platzangebots). Daraus ergibt sich für 1999 ein Versorgungsgrad in Berlin-West von 46 % und in Berlin-Ost von 61 %.

Die Versorgungsgrade in den einzelnen Stadtteilen weisen eine noch deutlich größere Bandbreite auf: Bezogen auf Kinder im Alter bis zu 12 Jahren liegt die Spannweite der Versorgungsgrade zwischen 39 % in Tempelhof und 73 % in Mitte.

Trägerstruktur

Nachdem seit Beginn der siebziger Jahre Senat und Abgeordnetenhaus von Berlin mit zahlreichen Sonder-Finanzierungsprogrammen die Erhöhung des Anteils freier Träger am Gesamtangebot der Plätze in Tageseinrichtungen angestrebt hatten, erhöhte sich mit der Vereinigung der Anteil städtischer Plätze erheblich: 1991 betrug er in Gesamt-Berlin 81 % (östliche Bezirke 97 %, westliche Bezirke: 62 %). Dieser Anteil wurde in den östlichen Bezirken durch Abbau von Platzkapazitäten in städtischen Kindertageseinrichtungen infolge Geburtenrückgangs, Übertragung von Plätzen auf freie Träger und durch Errichtung neuer Einrichtungen in freier Trägerschaft (mit insgesamt rund 6.500 Plätzen) bis Oktober 1999 auf insgesamt 69 % (östliche Bezirke: 82 %, westliche Bezirke 61,5 %) reduziert.

In den westlichen Bezirken der Stadt blieb der Anteil der Plätze in freier Trägerschaft trotz eines Ausbaus um rund 6.000 Plätze nahezu gleich, da parallel auch Einrichtungen in städtischer Trägerschaft im Umfang von rund 10.000 Plätzen in Betrieb gingen. Der Platzzuwachs machte in beiden Trägerbereichen jeweils etwa 20 % aus.

Prognose 2010

Im Jahr 2010 wird es in Berlin entsprechend o. g. Bevölkerungsprognose in der Altersgruppe der bis unter 12-Jährigen voraussichtlich rund 344.000 Kinder geben, also insgesamt rund 14.000 weniger als 1999. In Berlin-West wird ein Rückgang der Kinderzahlen um rund 20.600 prognostiziert, in Berlin-Ost eine Zunahme um rund 6.600.

Bei gleich bleibendem Platzangebot würde die Versorgungslage im Jahr 2010 in Berlin-West auf etwas mehr als 50 % steigen und in Berlin-Ost auf knapp 58 % absinken.

---

[22] Für die Versorgungslage Berliner Kinder mit Betreuungsangeboten in Kindertagesstätten sind vor allem die Altersjahrgänge der bis zu 10-Jährigen relevant. Da der offene Ganztagsbetrieb in Schulen im Einzelfall aber auch noch von 1 1-Jährigen genutzt wird, wurden für die Beschreibung der Versorgungsgrade die Altersgruppen der Kinder bis zu 12 Jahren zugrunde gelegt. Damit werden die Versorgungsgrade tendenziell unterschätzt.

Versorgungsgrade bezogen auf Altersgruppen

Während die Versorgung der 3- bis unter 6-Jährigen wegen des für diese Altersgruppe geltenden bundesgesetzlichen Rechtsanspruchs bei rund 100 % liegt (Minimum: 88 % in Wedding, Maximum: 128 % in Mitte), lag der Versorgungsgrad im Krippenalter (0 bis unter 3 Jahre) 1999 bei 39 % (Berlin-West: 31 %, Berlin-Ost: 58 %). Zwischen den Bezirken besteht eine Spanne in den Versorgungsgraden im Krippenbereich zwischen 24 % in Steglitz und Tempelhof einerseits und 72 % in Mitte sowie 69% in Treptow andererseits.

Die Zahl der Kinder in diesem Alter (1999: 85.320) wird sich bis 2010 entsprechend der Prognose insgesamt kaum ändern, allerdings wird mit Verschiebungen zwischen Berlin-Ost und Berlin-West gerechnet: Während die Zahl der Kinder im Ostteil der Stadt um rund 6.000 ansteigen wird, sinkt sie voraussichtlich im Westteil um ca. 4.700. Daraus wird sich bei gleich bleibendem Angebot ein leichter Ausgleich der Versorgungsgrade ergeben. Rund drei von fünf Plätzen für Krippenkinder werden in städtischen Kindertagesstätten, zwei Fünftel in Einrichtungen freier Träger angeboten (22.697 von 33.403).

Im Hortalter (6 bis unter 12 Jahre) gab es 1999 in Berlin 190.106 Kinder. Diese Zahl wird bis zum Jahr 2010 um 20.944 auf voraussichtlich 169.162 Kinder zurückgehen. In Berlin-West werden dann 106.870 (minus 12.682) und in Berlin-Ost 62.292 Kinder (minus 8.262) der entsprechenden Altersgruppe leben. Der Versorgungsgrad betrug 1999 bei einem Angebot von insgesamt 67.823 Plätzen in Kindertagesstätten und Schulen 35 % (Berlin-West: 28 %, Berlin-Ost: 46 %), bei unverändertem Angebot würde er in 2010 auf 40 % steigen. Die Versorgungsgrade mit Hortangeboten reichten 1999 in den einzelnen Bezirken von unter 20 % in Tempelhof bis über 53 % in Mitte.

1999 umfassten die schulischen Betreuungsangebote (Ganztagsschulen, Offener Ganztagsbetrieb (OGB)) 28.238 Plätze, die Hortangebote in städtischen Kindertagesstätten 27.567 Plätze und die Hortangebote im Rahmen von Einrichtungen in freier oder anderer Trägerschaft 12.018 Plätze.

Steuerung der Platzvergabe

Die Steuerung der Platzvergabe im Kindertagesstättenbereich erfolgt in den Bezirken durch die Feststellung des jeweiligen Betreuungsbedarfs, der - auf der Basis von § 1 Kindertagesbetreuungsgesetz (KitaG) - Dringlichkeitsstufen zugeordnet wird. Mit ihnen wird eine Reihenfolge festgelegt, die die Träger bei der Aufnahme der Kinder zu beachten haben. Nach diesem Verfahren wird kein Antragsteller grundsätzlich von einem vorhandenen Platzangebot ausgeschlossen.

Das hat zur Folge, dass zwar in allen Bezirken an erster Stelle die Kinder berufstätiger Eltern versorgt werden (Dringlichkeitsstufe 1), dass aber insbesondere im Krippen- und Hortbereich in einem Bezirk nicht allen berufstätigen Eltern ein Angebot zur Verfügung steht, während in einem anderen auch Eltern der Dringlichkeitsstufe 3 (Eltern, die nicht berufstätig sind, die keinen Migrationshintergrund haben und nicht in sozial benachteiligter Wohnlage leben) noch einen Platz erhalten.

Durch diese Praxis des Platznachweises werden in einem Bezirk Mittel gebunden, die in einen anderen Bezirk dringend für neue Einrichtungen benötigt würden. Dem Bedarf in den unterversorgten Stadtteilen kann so nur mit zusätzlichen Haushaltsmitteln entsprochen werden.

Vorschläge

Vorbemerkung

Die folgenden acht Empfehlungen zielen auf eine Entlastung der Stadt von Durchführungsaufgaben, eine höhere Transparenz und Effizienz des Mitteleinsatzes, eine verbesserte Steuerung der Ausgabenentwicklung, eine bedarfsgerechtere Versorgung zwischen den Bezirken sowie ein angemesseneres Preis-Leistungs-Verhältnis bei der Kostenbeteiligung der Eltern an den Betreuungskosten.

Mögliche Ausgabenminderungen oder Einnahmeverbesserungen sollten dem Ausbau eines bedarfsgerechten Angebots von Betreuungsmöglichkeiten im Rahmen von Jugendhilfe und Schule dienen.

Vorschlag 6
Präzisierung des Kreises der Anspruchsberechtigten hinsichtlich der Förderung im Rahmen einer Kindertageseinrichtung

Ausgangslage:
Die erheblichen Disparitäten zwischen den Bezirken bei der Versorgung mit Kindertagesbetreuungsangeboten (im Krippenbereich zwischen 24 % und 72 %, im Hortbereich zwischen 20 % und 53 %) führen dazu, dass es in der Einheitsgemeinde Berlin keine Chancengerechtigkeit insbesondere für Eltern von Kindern im Alter von bis zu drei Jahren und von Kindern ab dem sechsten Lebensjahr gibt, bei entsprechendem Bedarf einen Betreuungsplatz in Anspruch zu nehmen.

Eine schrittweise bedarfsgerechte Angleichung der Versorgungsgrade durch Mittelverlagerungen wird dadurch erschwert, dass bei der individuellen Bedarfsfeststellung durch die Bezirke zurzeit bei vorhandenem Platzangebot alle Antragsteller - in der Reihenfolge vorgegebener Dringlichkeitsstufen - berücksichtigt werden.

Um die Vergabe von Plätzen ohne Vorliegen eines Rechtsanspruchs und eines in § 1 Abs. 2 Kindertagesbetreuungsgesetz (KitaG) definierten Bedarfs künftig zu verhindern und so die Verlagerung nicht genutzter Plätze zu ermöglichen, soll durch die gerade erlassene "Verordnung über das Antragsverfahren, die Planung und den Nachweis von Plätzen in Tageseinrichtungen und Tagespflege" (Kita- und Tagespflegeverfahrensverordnung - KitaVerfV0) das Verfahren der Platzvergabe nach Dringlichkeitsstufen abgelöst und durch ein Bewilligungsverfahren ersetzt werden, das die Anerkennung des Bedarfs auf einen (staatlich finanzierten) Kinderbetreuungsplatz auf die in den Absätzen 1 bis 3 der in § 1 KitaG genannten Personengruppen beschränkt. Eine mit diesem Ziel beabsichtigte Konkretisierung insbesondere der in § 1 Abs. 2 KitaG genannten "pädagogischen, sozialen und familiären Gründe" scheiterte aber an der dafür fehlenden Verordnungsermächtigung im Gesetz selbst.

Die KitaVerfV0 konkretisiert die bedarfsbegründenden Faktoren deshalb (in § 2 Abs. 2) nur über die Formulierung der von den Eltern bei der Anmeldung eines Bedarfs darzulegenden Angaben (ob das Kind bei Pflegeeltern oder in Einrichtungen der Obdachlosenhilfe lebt, ob die Eltern berufstätig oder in Ausbildung sind, ob es besondere Umstände in der Person des Kindes oder in der Situation der Familie gibt, die die Erforderlichkeit einer Förderung begründen). Darüber hinaus wird in § 14 ("Planungsziele") Abs. 4 als Zielsetzung des Platzangebots festgelegt, "neben der Erfüllung des Anspruchs nach § 1 Abs. 1 des Kindertagesbetreuungsgesetzes die Vereinbarkeit der familiären Aufgaben mit der Erwerbssituation der Eltern zu gewährleisten".

Die Anerkennung eines Bedarfs aus anderen Gründen liegt, wie der Rat der Bürgermeister in seiner Stellungnahme betont, "nach wie vor im pflichtgemäßen Ermessen der Jugendämter".

Dem Versuch der Einschränkung der bedarfsbegründenden Faktoren steht auf der anderen Seite eine Ausweitung des Bedarfs gegenüber: So wird im Hinblick auf Zweijährige aus der Kann-Bestimmung des § 1 KitaG in der KitaVerfV0 eine Soll-Bestimmung: "Wünsche nach einer vorzeitigen Aufnahme von Kindern, die während des Betreuungsjahres das dritte Lebensjahr vollenden, sollen berücksichtigt werden" (§ 17 Abs. 1).

Diese Ausweitung des Rechtsanspruchs auf einen zusätzlichen halben Jahrgang wird ohne zusätzliche Plätze und damit zusätzliche Mittel nicht zu realisieren sein.
Unterstellt man z. B. eine durch diese Neuregelung notwendige Ausweitung des Versorgungsgrades für die Betreuung der Zweijährigen, die im Betreuungsjahr das dritte Lebensjahr vollenden, im Westteil der Stadt von heute 55 % auf 80 %, müssten - selbst unter Berücksichtigung eines Rückgangs der Kinderzahlen in dieser Altersgruppe - bezogen auf etwa 18.000 Kinder pro Jahrgang in Berlin-West ca. 2.300 Plätze zusätzlich zur Verfügung stehen.

Im Ostteil wird vermutlich angesichts einer Versorgung von 90 % der Zweijährigen kein weiterer Platzausbau erforderlich sein.

Handlungsempfehlungen:
§ 1 KitaG sollte mit dem Ziel novelliert werden, entweder im Gesetz selbst präzise die Personengruppen zu beschreiben, die einen Anspruch auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung haben sollen, oder die Verordnungsermächtigung in § 21 Abs. 7 KitaG entsprechend zu erweitern.

Da mit der Feststellung, ob und in welchem Umfang ein individueller Betreuungsbedarf besteht, über den erforderlichen Ressourceneinsatz im Kindertagesstättenbereich entschieden wird, sollte sie nach zentral vorgegebenen, einheitlichen und klar definierten Kriterien erfolgen. Nur so kann das Land Berlin seiner "Gesamtverantwortung für die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots an Plätzen in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen" (§ 19 Abs. 1 KitaG) gerecht werden und gleichzeitig Chancengerechtigkeit für Eltern im Zugang zum Platzangebot gewährleisten.
Da diese Ziele mit den Formulierungen in § 1 KitaG und in der vorliegenden Rechtsverordnung nur unzureichend erreicht werden (können), muss das Kindertagesbetreuungsgesetz entsprechend novelliert werden.

Wenn der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz auf Zweijährige ausgeweitet werden soll, muss dies im KitaG selbst und nicht nur in der KitaVerfV0 geregelt werden.

Vorschlag 7
Reduzierung des Anteils von Kindertagesbetreuungsangeboten in städtischer Trägerschaft durch Übertragung von Plätzen bzw. Mitteln auf den Schulbereich und Schaffung eines einheitlichen offenen Ganztagsangebots für Grundschulkinder

Ausgangslage:
Der Anteil städtischer Kindertagesstätten am Gesamtangebot betrug 1999 mit rund 96.200 Plätzen über 69 %, der Anteil der freien Träger der Jugendhilfe mit rund 40.700 Plätzen 29 % (Die verbleibenden 2% entfallen auf private und betriebliche Plätze). Die Angebots- und Trägervielfalt ist allerdings in den einzelnen Bezirken sehr unterschiedlich: Der Anteil der belegten Plätze in städtischen Einrichtungen lag im Betreuungsjahr 1999/2000 im Minimum bei 51 % in Charlottenburg und Wilmersdorf und im Maximum bei 89 % in Marzahn und Hellersdorf.

Erklärtes Ziel von Abgeordnetenhaus und Senat ist es, bis (spätestens) 2004 einen Anteil von 50 % aller Kindertagesangebote in freier Trägerschaft zu erreichen, um eine für Eltern auswahlfähige Trägervielfalt im Kindertagesstättenbereich sicherzustellen. Entsprechend verpflichten Beschlüsse von Abgeordnetenhaus und Senat die Bezirke seit dem Jahr 2000, neue Einrichtungen (wie bereits in § 4 Abs. 2 SGB VIII rechtlich zwingend vorgegeben)[23] vorrangig an freie Träger der Jugendhilfe zu übertragen.

So sollen die Bezirke künftig
1. rechtzeitig vor Inbetriebnahme einer neuen Einrichtung die Trägerschaft klären,
2. insbesondere dem Bedarf an Hortplätzen durch Motivierung von Elterninitiativen oder anderen freien Trägern Rechnung tragen und - soweit der Anteil der freien Träger von 50 % über die Maßnahmen nach den Ziffern 1 und 2 nicht erreichbar ist –
3. dafür sorgen, dass bestehenden Einrichtungen auf freie Träger übertragen werden können. Dabei seien auch "neue Wege der Übertragung zu beschreiten, die eine Blockade durch das Erziehungspersonal ausschließen können" (Bericht des Senats an den Hauptausschuss, rote Nr. 0358 B, September 2000).

Quantifiziert bedeuten die Maßnahmen 1 und 2: Um allein auf dem Wege der Neuschaffung von Angeboten (insbesondere im noch nicht bedarfsgerecht ausgebauten Hortbereich) bis 2004 einen Anteil

[23] "Soweit geeignete Einrichtungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden oder rechtzeitig geschaffen werden können, soll die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen."

von 50 % in freier Trägerschaft zu erreichen, müssten innerhalb der nächsten drei Jahre rund 55.000 Plätze zusätzlich geschaffen werden. Quantifiziert bedeutet die Maßnahme 3: Um allein durch Übertragung städtischer Einrichtungen einen Anteil von 50 % in freier Trägerschaft zu erreichen, müssten innerhalb der nächsten drei Jahre rund 27.700 Plätze von städtischen Einrichtungen auf Einrichtungen freier Träger übergehen. Gelungen ist dies im Zeitraum zwischen Ende 1991 und 1999, also in 8 Jahren, im Umfang von 6.600 Plätzen.

Entsprechend dem o. g. Bericht des Senats an den Hauptausschuss sieht die Kita-VerfV0 im Hinblick auf die von den Bezirken zu gewährleistenden Planungsziele (§ 14) vor, dass "eine ausreichende Angebots- und Trägervielfalt sicherzustellen" ist. "Diese gilt grundsätzlich als erreicht, wenn in jedem Bezirk die Hälfte aller Betreuungsplätze der Jugendhilfe von freien Trägern zur Verfügung gestellt werden." In § 18 ("Mittelfristige Planung") wird für den Fall eines nicht nur vorübergehenden Überangebotes festgelegt, dass vorrangig von den Jugendämtern zur Verfügung gestellte Plätze abgebaut werden.

Die Senatsverwaltung erwartet, durch den mit der Umsetzung der KitaVerfV0 verbundenen Verzicht auf Plätze, die heute von Eltern der Dringlichkeitsstufe 3 genutzt werden, freie Mittel für den Ausbau des Krippen- und Hortbereichs durch freie Träger in den westlichen Bezirken zu gewinnen. Gerechnet wird mit einer Umschichtungsmöglichkeit von Mitteln für etwa 1.500 Plätzen im Ostteil der Stadt sowie mit weiteren frei werdenden, aber nicht quantifizierbaren Mitteln im Westteil. Darüber hinaus wird mit einer Reduktion der Betreuungszeiten als Folge der strengeren Vergabe von Ganztags- und Teiltagsplätzen gerechnet, die ebenfalls Mittel freisetzen könnten.

Selbst wenn alle erwarteten Umschichtungsmöglichkeiten infolge der KitaVerfV0 in den nächsten drei Jahren mit einem Trägerwechsel verbunden wären, gäbe es immer noch einen Übertragungsbedarf von weit über 20.000 Plätzen aus städtischer in freie Trägerschaft, um einen 50%igen Trägeranteil zu erreichen. Hieraus ergibt sich, dass das von Senat und Abgeordnetenhaus angestrebte Ziel, in allen Bezirken jeweils die Hälfte der Plätze in Kindertageseinrichtungen im Rahmen der Jugendhilfe in freier und in öffentlicher Trägerschaft anzubieten, mit den bisher ins Auge gefassten Maßnahmen bis 2004 nicht zu erreichen ist.

Handlungsempfehlungen:
Mit Wirkung zum 1. Januar 2002 werden (haushaltsrechtlich) alle 27.500 Hortplätze in städtischer Trägerschaft auf den Schulbereich übertragen und schrittweise in drei bis vier Jahren in offene Ganztagsangebote im Grundschulbereich vor allem in den westlichen Bezirken umgestaltet.

Um ein strukturell einheitliches und insgesamt bedarfsgerechtes Betreuungsangebot für Grundschulkinder in der gesamten Stadt zu gewährleisten, sollten die Standards des Offenen Ganztagsbetriebs (OGB) in allen Bezirken gleichermaßen gelten. Da die städtischen Horte - je nach Anteil der Kinder mit nichtdeutscher Muttersprache und der Kinder, die in Wohngebieten mit sozial benachteiligenden Bedingungen leben -, mit zwischen 35 und 42 % mehr Personal ausgestattet sind als die OGB[24], können mit den vorhandenen Ressourcen zwischen 9.600 und 11.500 Plätze zusätzlich geschaffen werden.

Die Finanzierung der für die Schaffung offener Ganztagsangebote notwendigen Investitionen in den Grundschulen erfolgt durch die Grundstücksveräußerung im Bereich der städtischen Kindertagesstätten, die nach Übertragung von ca. 28 % ihrer Plätze auf die Schulen und der daraus folgenden räumlichen Konzentration möglich wird.

---

[24] Die Berechnung des Personalbedarfs eines Hortangebots nach der Kindertageseinrichtungspersonalverordnung (Kita-PersV0) vom 1. 1. 1999 im Vergleich zu einem OGB im Westteil der Stadt entsprechend den "Richtlinien für die Ausstattung der allgemeinbildenden Schulen mit Erziehern und ' Sozialarbeitern ab dem Schuljahr 20001/02" vom 10. April ergibt für 200 Schülerinnen und Schüler in Abhängigkeit von der Zahl der Kinder nichtdeutscher Herkunftssprache und der Kinder, die in ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnissen und in Wohngebieten mit sozial benachteiligenden Bedingungen leben, eine zwischen 35 und 42 % höhere Ausstattung für pädagogisches Personal im Hort: Bei einem Anteil von 45 % Kindern nichtdeutscher Herkunftssprache und 40 % sozial benachteiligten Kindern beträgt die Differenz 5 Stellen (OGB: 11,77; Hort: 16,83); bei einem Anteil von 20 % Kindern nichtdeutscher Herkunftssprache und 25 %, sozial benachteiligten K indem 4,2 Stellen (OGB: 10,77; Hort: 15), bei 5 % Kindern nichtdeutscher Muttersprache und 5 % sozial benachteiligten Kindern 3,8 Stellen (OGB: 10,77; Hort: 14,6). Die Unterschiede in der Ausstattung des Wirtschaftsbereichs sind ebenfalls erheblich: die Schulen mit OGB erhalten keine zusätzlichen Reinigungskräfte, Mittagessenzubereitung und -ausgabe erfolgt durch Cateringfirmen.

Um ein vergleichbares Angebot für Schülerinnen und Schüler an möglichst allen Berliner Grundschulen zu schaffen, sollten gleichzeitig Verhandlungen mit den Anbietern von Hortplätzen in freier Trägerschaft aufgenommen werden, um diese zu motivieren, ihre Angebote an Schulen bzw. in Kooperation mit ihnen zu gestalten.

Die durch die geplante Neuregelung des Einschulungsalters (vgl. § 43 Schulgesetzentwurf) erforderliche Umschichtung von Kapazitäten aus dem vorschulischen in den schulischen Bereich im Umfang eines halben Betreuungsjahres sollte durch einen entsprechenden Abbau von Plätzen für Fünfjährige in den städtischen Kindertagesstätten finanziert werden.

Das geplante Vorziehen der Schulpflicht um ein halbes Jahr wird zu einem durchschnittlichen Einschulungsalter von künftig 6,1 Jahren (gegenüber heute 6,7 Jahre) führen. Dadurch werden Betreuungskapazitäten im vorschulischen Bereich im Umfang eines halben Betreuungsjahrgangs (das entspricht bei einer 100%igen Versorgung etwa 14.000 Plätzen) verzichtbar, während der Lehrerbedarf für die schulische Versorgung dieser Kinder entsprechend steigt. Die deshalb erforderliche Verlagerung von Ressourcen sollte - mit dem Ziel der weiteren Reduzierung des Anteils von Kindertagesstättenplätzen in städtischer Trägerschaft - durch Abbau von Plätzen in städtischen Kindertagesstätten erfolgen.[25]

Vorschlag 8
Ausgliederung der städtischen Kindertagesstätten aus der bezirklichen Verwaltung und Überführung in einen Überbezirklichen Träger (GmbH oder Anstalt öffentlichen Rechts); Schaffung einer einheitlichen und transparenten Finanzierung aller Träger bzw. Einrichtungen

Ausgangslage:
Einheitliche Richtwerte für die Personal- und Sachmittelausstattung im Wirtschaftsbereich der städtischen Kindertagesstätten wurden 1995 aufgehoben; seither liegt die Entscheidung über die personelle und sächliche Ausstattung des Wirtschaftsbereichs der städtischen Kindertagesstätten bei den Bezirken. Die alten Richtwerte werden nur noch bei der Bemessung der Globalhaushalte der Bezirke - platzzahl-, aber nicht belegungsabhängig - zugrunde gelegt (wenn auch infolge der Haushaltskonsolidierung gegenüber 1994 mittlerweile um ca. 53 % gekürzt) und bei der Ausstattung neuer Kindertagesstätten - soweit sie in die Trägerschaft der Bezirke übergehen.

Da die Bezirke im Rahmen der zugewiesenen Globalmittel Schwerpunkte bilden und in eigener Verantwortung Sparvorgaben umsetzen, gibt es in städtischen Kindertageseinrichtungen erhebliche Ausstattungsunterschiede: Einige Bezirke statten die Kindertagesstätten im Wirtschaftsbereich grundsätzlich noch mit eigenem Personal (Küchenpersonal, Wäscher/Näher, Hausmeister, Reiniger) aus - teilweise infolge der Sparvorgaben reduziert -, andere haben auf Fremdreinigung und Fremdbeköstigung umgestellt, setzen aber auch dafür in unterschiedlichem Umfang Sachmittel ein. Bei einem durchschnittlichen Aufwand im Wirtschaftsbereich (Personal- und Sachkosten) pro Platz von 1.989,- DM im Jahr 2000 gaben die östlichen Bezirke im Durchschnitt 2.602,- DM und die westlichen Bezirke 1.626,- DM aus, wobei das Maximum bei 3.934,- DM und das Minimum bei 1.145,- DM lag.

Nicht nur im Wirtschaftsbereich, auch beim Spiel- und Beschäftigungsmaterial gibt es erhebliche Ausstattungsunterschiede. Hier betrugen die Ist-Ausgaben 1998 zwischen 7,50 DM und 50,00 DM pro Platz. Nicht transparent ist darüber hinaus, wie viele dem Bereich der Kindertagesstätten zuzurechnende Mittel in bezirklichen Titeln für Instandhaltung, zentrale Verwaltungskosten, Energiekosten sowie für Beiträge zur Berufsgenossenschaft veranschlagt sind bzw. ausgegeben werden.

Es gibt also in der Einheitsgemeinde Berlin keine vergleichbare, transparente Mittelausstattung im Wirtschaftsbereich städtischer Kindertageseinrichtungen. Die Autonomie der Bezirke im Hinblick auf den Ressourceneinsatz und die Veranschlagung von Haushaltsmitteln für den Kindertagesstättenbe

[25] Die statt dessen von der Senatsverwaltung präferierte Lösung des Verzichts auf Vorklassen hätte zwar den Vorteil, dass das Personal - soweit die Qualifikation dies zulässt - problemloser für unterrichtliche Zwecke eingesetzt werden könnte, aber den Nachteil, dass der Anteil städtischer Plätze unverändert bliebe.

reich in verschiedenen bezirklichen Haushaltstiteln führt dazu, dass die Ausstattungsstandards der Einrichtungen nicht einheitlich und für Nutzer nicht transparent sind. Eltern, die in der Einheitsgemeinde Berlin ihr Kind bzw. ihre Kinder in städtischen Kindertageseinrichtungen betreuen lassen, müssen - soweit es den Wirtschaftsbereich und die Sachmittelausstattung betrifft - mit erheblichen Qualitätsunterschieden rechnen.

Freie Träger erhalten seit Abschluss der Rahmenvereinbarung über die Finanzierung und Leistungssicherstellung der Kindertagesstätten der freien Jugendhilfe (Kita-Rahmenvereinbarung - KitaRV) am 16. Dezember 1998 für den Wirtschaftbereich eine einheitliche Sachkostenpauschale, die - soweit ermittelbar - dem im KitaG formulierten Grundsatz der Orientierung der Kosten an den vergleichbaren Kosten beim öffentlichen Träger[26] entspricht.

In § 8 Abs. 1 der KitaRV wurde darüber hinaus für die Zukunft vereinbart, dass "sobald in Berlin flächendeckend die Kindertagesstätten des öffentlichen Trägers auf der Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung finanziert werden, die mit der Struktur des Kostenblattes vergleichbar ist, die für diese Einrichtungen insgesamt ermittelten Kosten- und Änderungssätze auch für die Beteiligung Berlins an den Personal- und Sachkosten für die Kindertagesstätten der Träger der freien Jugendhilfe" gelten sollen.

Obwohl die Senatsverwaltung in § 11 Abs. 4 KitaG aufgefordert ist, „für das notwendige zusätzliche nichtpädagogische Personal ... eine Regelung vorzusehen, die eine ausreichende Ausstattung mit Personalmitteln für die verschiedenen Formen der Tageseinrichtung ... gewährleistet“, und das Abgeordnetenhaus wiederholt Aufträge erteilt hat, eine Anpassung zwischen den Finanzierungskonzepten freier und öffentlicher Träger vorzunehmen, ist dies bisher nicht gelungen.

Erörtert werden zurzeit mit den Bezirken zwei Lösungsansätze:

1. die organisatorische Lösung einer Ausgliederung der städtischen Kindertagesstätten aus der Bezirksverwaltung und der Gründung entweder eines zentralen (a) oder mehrerer (b) öffentlicher Träger und
2. die haushaltsrechtliche Lösung einer Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung als Basis für eine Budgetierung. Letztere würde zwar eine stärkere Transparenz und Vergleichbarkeit zwischen den Bezirken herstellen, aber noch keine vergleichbare Ausstattung bei vergleichbarer Angebotsstruktur in den Kindertagesstätten in öffentlicher Trägerschaft gewährleisten - es sei denn, die (auf der Basis einheitlicher Kriterien ermittelten) Budgets wären mit einer klaren Zweckbestimmung ausschließlich für Kindertagesbetreuung verbunden und nicht generell für Zwecke der Jugendhilfe oder gar allgemein für bezirkliche Aufgaben einsetzbar. Transparenz und einheitliche Ausstattung könnten durch die Schaffung je eines Trägers pro Bezirk unter entsprechenden Rahmenbedingungen sicher-gestellt werden, ein auch in Zukunft immer wieder erforderlicher überbezirklicher Platzausgleich bei entsprechendem regionalem Bedarf könnte aber - vergleichsweise einfach - nur durch die Schaffung eines überbezirklichen Trägers umgesetzt werden.

Mit einer Ausgliederung der Kindertagesstätten aus den Bezirken entfiele künftig die Unterscheidung in Personal- und Sachausgaben: Alle Aufwendungen des Landes Berlin für Kindertageseinrichtungen würden zu konsumtiven Sachausgaben.

Handlungsempfehlungen:
Der Kindertagesstättenbereich wird aus der bezirklichen Verwaltung ausgegliedert und in einen überbezirklichen Träger (GmbH oder Anstalt öffentlichen Rechts) überführt. Um den mit einer Übertragung aller zurzeit in städtischer Trägerschaft betriebenen Einrichtungen verbundenen erheblichen Anteil am gesamten Platzangebot zu vermeiden, sollte die Ausgliederung parallel zur Reduzierung der Plätze in städtischen Kindertageseinrichtungen zugunsten der Schulen erfolgen (vgl. Handlungsempfehlungen unter 2).

---

[26] So heißt es in § 24 Abs. 2 Satz 3 KitaG: "Die Kosten der freien Träger dürfen die Kosten nicht übersteigen, die dem Land Berlin bei vergleichbaren Leistungen in eigenen Einrichtungen entstehen."

Zu prüfen ist darüber hinaus, ob eine Prämienzahlung an Erzieherinnen und Erzieher bei der Übertragung der städtischen Kindertageseinrichtungen auf den neuen Träger den Prozess der Übertragung beschleunigen könnte.[27]

Die in den Rahmenvereinbarungen mit den freien Träger bereits festgelegten Finanzierungsregelungen werden auf den überbezirklichen Träger übertragen, sodass eine einheitliche Finanzierung sichergestellt ist. Entsprechend muss im Rahmen der Novellierung des Kindertagesbetreuungsgesetzes die gesetzlich festgelegte Orientierung der Kosten für nichtpädagogisches Personal am öffentlichen Träger in § 24 KitaG ebenso aufgehoben werden wie die in § 8 Abs. 1 KitaRV vereinbarte Anpassung an die Kosten- und Änderungssätze des öffentlichen Trägers.

Vorschlag 9
Beschränkung des neuen überbezirklichen Trägers auf einen Anteil von 20 % der Plätze

Ausgangslage:
Da durch die Empfehlungen zu 3 eine Platzreduzierung im Bereich städtischer Kindertagesstätten auf 54.500 Plätze ermöglicht wird, hätte ein neu gegründeter überregionaler Träger zunächst einen Anteil von 57 % am Kindertagesstättenangebot. Zweifelhaft ist, ob damit bereits eine ausreichende Trägervielfalt und entsprechende Wahlmöglichkeiten der Eltern sichergestellt sind.

Der Auftrag des Staates im Kindertagesstätten bezieht sich nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz auf die Verpflichtung "zu gewährleisten, dass die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen ... den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen" (§ 79 Abs. 2 SGB VIII). Die erforderlichen Einrichtungen selbst zu betreiben ist nur dann seine Aufgabe, wenn Träger der freien Jugendhilfe dazu nicht bereit oder in der Lage sind (§ 4 Abs. 2). Auch wenn das Kinder- und Jugendhilfegesetz nicht fordert, dass Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft so zügig wie möglich in einem bestimmten Umfang abgebaut bzw. - soweit freie Träger zur Übernahme bereit sind - übertragen werden, so ist es doch das Recht des Landesgesetzgebers entsprechende Vorgaben zu machen.

Handlungsempfehlung:
Durch schrittweise Übertragung von Plätzen auf freie Träger oder durch weitere Übertragung von Ressourcen auf den Schulbereich sollte der Anteil der Plätze beim überbezirklichen Träger mittelfristig auf 20 % reduziert werden. Dieser Prozentanteil entspricht dem heutigen Anteil des städtischen Trägers im Bereich der Hilfen zur Erziehung (JAW), der in diesem Aufgabenbereich der Jugendhilfe als angemessen gilt, um Trägervielfalt und Wahlmöglichkeiten der Eltern sicherzustellen. Ein entsprechender Zielwert sollte in die KitaVerfV0 aufgenommen werden. Gleichzeitig sollte bei den Übertragungen bzw. bei der weiteren Ausbauplanung sichergestellt werden, dass auch im Bereich der freien Träger kein einzelner Träger einen höheren Anteil am Platzangebot hat.

Vorschlag 10
Aufhebung der gesetzlichen Verpflichtung zur Zubereitung von Mahlzeiten in der Kindertagesstätte und Beschleunigung der Fremdvergabe im Wirtschaftsbereich städtischer Kindertagesstätten

Ausgangslage:
In etwa 40 % der städtischen Kindertagesstätten wird mit eigenem Personal gereinigt und in der überwiegenden Zahl der städtischen Kindertagesstätten wird mit eigenem Personal gekocht. Auch bestimmte Wäsche- und Ausbesserungsarbeiten in Krippen werden mit eigenem Personal durchgeführt. Jede städtische Einrichtung in den östlichen Bezirken hat eine halbe, ab einer Größenordnung von

[27] Nach den "Verwaltungsvorschriften über Prämien zur Realisierung von Personalkosteneinsparungen" vom 15. 01. 2001 erhalten nach Ziffer 1. Abs. 2 Punkt 6. Dienstkräfte, deren Arbeitsverhältnis zum Land Berlin wegen eines Betriebsübergangs auf einen anderen Träger übergeht, keine Prämie.

mehr als 140 Kindern eine ganze Hausmeisterstelle. Insgesamt wurden für Wirtschaftskräfte in städtischen Kindertageseinrichtungen im Jahr 1999 174 Mio. DM Personalkosten veranschlagt.

Die Beköstigung durch eine in der Einrichtung hergestellte Mahlzeit ist im KitaG festgeschrieben. So heißt es in § 4 Abs. 4: "Ganztagsförderung, Teilzeitförderung und in der Regel Halbtagsförderung schließen eine von der Einrichtung bereitgestellte warme Mahlzeit ein, die ... grundsätzlich in der Tageseinrichtung zubereitet wird."

Vertragliche Vereinbarungen mit Dritten können in der Regel vergleichbare Leistungen im Wirtschaftsbereich zu geringeren Kosten sicherstellen. Diese Leistungen dennoch mit eigenem Personal zu erbringen, das zudem nach Angaben der Bezirke häufig aus Krankheitsgründen ausfällt und wegen fehlender Vertretung nicht ersetzt werden kann, bedeutet einen ineffektiven Einsatz der für den Kindertagesstättenbereich zur Verfügung stehenden Mittel. Die gesetzliche Festlegung der Herstellung der Mahlzeiten in der Kindertageseinrichtung begründet Elternansprüche, die im Prinzip auch gerichtlich durchsetzbar sind und im Einzelfall verhindern können, dass Bezirke angesichts teilweise erheblicher Sanierungserfordernisse Küchenbetriebe in Kindertagesstätten aufgeben.

Handlungsempfehlungen:
Im Rahmen der Novellierung des KitaG (vgl. Empfehlungen zu 1 und 3) sollte in § 4 Abs. 4 die Festlegung auf eine Zubereitung von Mahlzeiten in der Kindertagesstätte entfallen. Ferner sollten durch Senatsbeschluss frei werdende Stellen im Wirtschaftsbereich städtischer Kindertagesstätten für eine Wiederbesetzung ab sofort gesperrt werden, um die Umstellung auf Fremdvergabe zu beschleunigen. Die Einrichtungen erhalten statt dessen künftig Sachmittel.

Vorschlag 11
Einführung des Subsidiaritätsprinzips bei den jährlichen ärztlichen und zahnärztlichen Untersuchungen von Kindern in Kindertageseinrichtungen

Ausgangslage:
In § 6 KitaG Abs. 1 ist mit Bezug auf die Paragraphen 22 "Kinder- und Jugendgesundheitsdienst" und 23 "Zahnärztlicher Dienst" des Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst (Gesundheitsdienst-Gesetz - GDG) vom 16. August 1994 festgelegt, dass der Träger einer Kindertageseinrichtung und das Jugendamt in Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Gesundheitsdienst dafür Sorge tragen, "dass alle Kinder in Tageseinrichtungen in Ergänzung sonstiger Vorsorgeangebote einmal jährlich ärztlich und zahnärztlich untersucht werden und der Impfstatus überprüft wird".

Da es in Berlin - wie in anderen Großstädten Deutschlands - ein breites Netz niedergelassener Kinder -, Zahn- und Fachärzte gibt und die Krankenkassen Früherkennungsuntersuchungen (U1 bis U9) vorsehen, ist nicht nachvollziehbar, warum die jährlichen Vorsorgeuntersuchungen in Kindertagesstätten nicht nur für diejenigen Kinder vorgeschrieben werden, die nicht an den von den Krankenversicherungen vorgesehenen ärztlichen Vorsorgeuntersuchungen teilgenommen haben und deren Eltern keine Bescheinigung über die Durchführung entsprechender Untersuchungen bzw. eine einschlägige ärztliche Behandlung beibringen.

Eine solche einschränkende Vorschrift ist nicht nur geeignet, die Stadt von Kosten des öffentlichen Gesundheitswesens zu entlasten, sondern auch den nicht nur unter Vorsorgegesichtspunkten wünschenswerten engen Kontakt insbesondere zwischen Kindern, Eltern und niedergelassenen Kinderärzten zu befördern.

Handlungsempfehlungen:
Im Zuge der Novellierung des KitaG sollte § 6 Abs. 1 KitaG so geändert werden, dass die jährlichen ärztlichen und zahnärztlichen Untersuchungen von Kindern in Kindertageseinrichtungen nicht "in Ergänzung sonstiger Vorsorgeangebote" erfolgen, sondern nur subsidiär.

Entsprechend sollte vorgesehen werden, dass Kinder bei Vorlage einer ärztlichen Bescheinigung über die Durchführung einer durch die Krankenkassen vorgesehenen Früherkennungsuntersuchungen

bzw. einer einschlägigen ärztlichen Betreuung von der Verpflichtung der Teilnahme an den ärztlichen und zahnärztlichen Untersuchungen durch den Öffentlichen Gesundheitsdienst befreit werden können. Analog sollte eine entsprechende Einschränkung über die Verpflichtung der Teilnahme an schulärztlichen und schulzahnärztlichen Untersuchungen in den Entwurf für ein neues Schulgesetz in § 59 Abs. 3 aufgenommen werden.

Vorschlag 12
Bindung der - künftig zentralen - Mittelvergabe für die Förderung benachteiligter Kinder in Kindertagesstätten an das Vorliegen geeigneter Konzepte und deren Evaluation

Ausgangslage:
Nach § 11 Abs. 3 b) und e) KitaG werden für Kinder nichtdeutscher Herkunftssprache und für Kinder, die in ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnissen und in Wohngebieten mit sozial benachteiligenden Bedingungen leben, zusätzliche Personalmittel eingesetzt.

Die dazu in den Paragraphen 6 und 7 der KitaPersVO getroffenen Regelungen beziehen sich ausschließlich auf die Quantitäten der jeweiligen Merkmalsträger:
Wenn in einer Tageseinrichtung der Anteil der Kinder nichtdeutscher Herkunftssprache mindestens 40 vom Hundert beträgt, wird ein bestimmter Personalzuschlag (0,017 Stellen) pro Kind gewährt; für die Betreuung von Kindern, die in ungünstigen Verhältnissen und in Wohngebieten mit sozial benachteiligenden Bedingungen leben, steht den Einrichtungen ebenfalls ein bestimmter Personalzuschlag (0,01 Stellen pro Kind) zu.

Im Betreuungsjahr 2000/2001 wurden auf Grundlage dieser Regelungen über 400 Stellen (davon 357 für Kinder nichtdeutscher Herkunftssprache und 51 für Kinder, die in ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnissen und in Wohngebieten mit sozial benachteiligenden Bedingungen leben) ganz überwiegend in städtischen Kindertageseinrichtungen (rund 20.000 Kinder gegenüber rund 6.000 Kindern im Bereich freier Träger) zusätzlich eingesetzt.

Obwohl in der KitaPersVO die Ziele für den Einsatz der Personalmittel definiert werden - so in § 6: "Unterstützung der gezielten sprachlichen Förderung der Kinder, der Elternarbeit sowie der interkulturellen Erziehung" und in § 7: "durch gezielte Förderung möglichen Entwicklungsbeeinträchtigungen der Kinder durch ihr Lebensumfeld frühzeitig entgegenwirken" -, wird die Vergabe der Mittel nicht an das Vorliegen ent-sprechender pädagogischer Konzepte und deren Erfolgskontrolle durch den Träger selbst geknüpft. Durch diese Handhabung der Mittelvergabe wird die Chance auf eine mögliche Qualifizierung der Maßnahmen und einen effizienten Mitteleinsatz vergeben.

Wie notwendig aber eine gezielte Förderung der Zweisprachigkeit und nicht nur eine allgemeine Personalverstärkung ist, zeigt die Tatsache, dass viele Kinder nichtdeutscher Herkunftssprache bei Eintritt in die Schule erhebliche Sprachschwierigkeiten haben, obwohl sie über Jahre eine Kindertageseinrichtung bzw. eine Vorschulklasse besucht haben.

Handlungsempfehlung:
Die KitaPersV0 sollte in den Paragraphen 6 und 7 mit dem Ziel novelliert werden, die quantitativen Merkmale für die Mittelvergabe durch qualitative Merkmale - wie das Vorliegen gezielter, auf dem jeweiligen Stand der Wissenschaft basierender pädagogischer Konzepte und deren regelmäßige Evaluation durch den Träger selbst - zu ersetzen. Entsprechend sollten die heute für die Förderung nach den Paragraphen 6 und 7 eingesetzten Mittel zentral etatisiert und als Zuwendung an diejenigen Träger vergeben werden, die entsprechende Konzepte umsetzen.

Vorschlag 13
Schaffung eines angemessenen Preis-Leistungs-Verhältnisses zwischen den Angeboten im Kindertagesstättenbereich und den entsprechenden Elternbeiträgen

Ausgangslage:
In § 4 Abs. 2 KitaG ist der Betreuungsumfang in Tageseinrichtungen in 3 Stufen festgelegt:
1. Ganztagsförderung mit einem Betreuungsumfang von über sieben bis höchstens neun Stunden,
2. Teilzeitförderung mit einem Betreuungsumfang von über fünf Stunden bis höchstens sieben Stunden täglich und
3. Halbtagsförderung mit einem Betreuungsumfang von mindestens vier bis höchstens fünf Stunden täglich.
Hortförderung gilt nach Abs. 5 als Teilzeitförderung.

Diesen drei Stufen des Betreuungsumfangs entsprechen auch die im Gesetz über die Beteiligung an den Kosten der Betreuung von Kindern in städtische Kindertagesstätten und in Tagespflege (Kita- und Tagespflegekostenbeteiligungsgesetz - KTKBG) vom 2. Februar 1994 festgelegten Elternbeiträge, die - entsprechend § 27 KitaG - auch für die Förderung in Tageseinrichtungen in freier Trägerschaft gelten.
Differenziert wird bei der Kostenbeteiligung darüber hinaus beim Hort, der zwar im Mindestbeitrag dem für die Teiltagsbetreuung entspricht, dessen Beiträge insgesamt aber niedriger gestaffelt sind und bei einem niedrigeren Höchstbeitrag (270,- DM gegenüber 420,- DM) enden. Im übrigen wird bei der Kostenbeteiligung im Halbtagsbereich zwischen "mit" und "ohne Mittagessen" differenziert, so dass das KTKBG insgesamt fünf Beitragstabellen enthält.

Insgesamt liegt Berlin mit einem durch Elternbeiträge finanzierten Anteil an den Kosten der Kindertagesbetreuung von etwa 13% im interkommunalen Vergleich im unteren bis mittleren Bereich.

Obwohl in § 11 KitaG festgelegt ist, dass für Kinder, die länger als neun Stunden betreut werden, entsprechende Personalzuschläge zu gewähren sind, wird dafür keine zusätzliche Kostenbeteiligung der Eltern gefordert und obwohl die Personalkosten eines Krippenplatzes etwa 50 % über den Personalkosten eines Kindergartenplatzes liegen, sind die Elternbeiträge bei gleichem Betreuungsumfang gleich hoch.

Durch die fehlende Orientierung am Betreuungsumfang und an den tatsächlichen (Personal-)Kosten der angebotenen Betreuung entspricht die bisherige Kostenbeteiligung der Eltern kaum der angebotenen Leistung.

Für Eltern macht es hinsichtlich ihrer Kostenbeteiligung keinen Unterschied, ob sie ein mehr oder weniger personalkostenintensives Angebot nutzen bzw. ob sie ein halbtägiges Angebot für vier oder fünf Stunden, ein teiltägiges Betreuungsangebot für sechs oder sieben Stunden und ein ganztägiges Betreuungsangebot für acht oder neun Stunden oder sogar über neun Stunden hinaus in Anspruch nehmen; ihr Beitrag ist in jeder Kategorie derselbe.

Damit bildet das Beitragssystem weder die realen Kosten der angebotenen Leistung ab noch schafft es für Eltern Anreize, ihren Betreuungsbedarf möglichst exakt zu bestimmen. Auf diese Weise kommt es erfahrungsgemäß zu erheblichen Unterauslastungen der Betreuungsangebote - wie eine repräsentative Untersuchung zur Dauer der täglichen Nutzung von Angeboten in Kindertageseinrichtungen in Hamburg gezeigt hat.[28]

Handlungsempfehlung:
Um eine höhere Beitragsgerechtigkeit (Preis-Leistungs-Verhältnis) zu erreichen und um Unterauslastungen belegter Plätze zu vermeiden, sollte das KTKBG mit dem Ziel novelliert werden, die Kostensätzen für Eltern stärker an den Personalkosten der jeweiligen Betreuung (Ausnahme: Beiträge für behinderte Kinder) und am Betreuungsumfang innerhalb der drei Kategorien Halbtags-, Teiltags- und

[28] ISKA - Institut für soziale und kulturelle Arbeit: Kinderbetreuung in Hamburg-Wilhelmsburg, Hamburg 1997.

Ganztagsbetreuung zu orientieren (z B. wie in Brandenburg für jede über sechs Stunden hinaus gehende Stunde einen eigenen Beitrag vorzusehen).

Zeitplan:
Die Novellierungen von KitaG, KitaRV, KitaVerVO und KTKGB (Handlungsempfehlungen 1 sowie 3 bis 8) sollten unverzüglich durch die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport vorbereitet werden, die Senatsverwaltung für Finanzen sollte die Übertragung der Hortplätze auf den Schulbereich (Handlungsempfehlung 2) in den Haushaltsplan 2002 aufnehmen und die Ressourcenverlagerung zur Finanzierung der geplanten Neuregelung des Einschulungsalters (Handlungsempfehlung 2) zeitgleich mit der Umsetzung dieser Neuregelung.

Die Gründung eines überbezirklichen Trägers (Handlungsempfehlung 3) sollte im Jahr 2002 erfolgen und durch die Senatsverwaltung Schule, Jugend und Sport im Zusammenwirken mit der Senatsverwaltung für Finanzen und mit den Bezirken vorbereitet werden. Die Übertragung der Plätze und Einrichtungen auf den neuen Träger sollte spätestens mit dem Haushalt 2003 erfolgen.

Ausgabenminderung/Einnahmeverbesserung:
Ausgabenminderungen bzw. Einnahmesteigerungen können vor allem infolge der Empfehlungen 5, 6 und 8 erzielt werden.

Wegen der niedrigeren Kosten des OGB kann die Zahl der Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter nach Übertragung von 27.500 Hortplätzen auf den Schulbereich (Empfehlung 2) um zwischen 9.600 und 11.500 Plätze erhöht werden.

Ausgabeminderungen durch die Empfehlungen 5 und 6 lassen sich ebenso wenig quantifizieren wie die Einnahmesteigerungen durch Änderung der KTKGB, die - je nach Ausgestaltung - einen unterschiedlichen Umfang annehmen können.

XX. Vorschläge für den Bereich Schule

Vorbemerkung

Die folgenden Empfehlungen der Expertenkommission beziehen sich auf die Struktur der staatlichen Aufgabenwahrnehmung im Schulbereich, insbesondere auf die äußere Schulverwaltung.

Die Kommission ist bei ihrer Beschäftigung mit den Problemen in diesem Bereich zu der Überzeugung gelangt, dass angesichts der anstehenden Aufgaben die Wahrnehmung der staatlichen Schulverantwortung - insbesondere die Sicherstellung der Qualität und Vielfalt des schulischen Angebots und der Vergleichbarkeit der Anforderungen sowie die Sicherstellung vergleichbarer materieller Rahmenbedingungen - in einer Einheitsgemeinde wie Berlin nicht in dreizehnfach gebrochener Zuständigkeit, sondern nur durch eine konsequente Zusammenführung von Aufgabenwahrnehmung, Entscheidungskompetenz und Verantwortung erfolgen kann. Sie schlägt deshalb vor, die staatliche Aufgabenwahrnehmung und Entscheidungskompetenz dort zu bündeln, wo auch die öffentliche Verantwortung liegt: bei der zuständigen Senatsverwaltung bzw. ihr zugeordneter und weisungsgebundener Verwaltungseinheiten, die weitgehend dezentral zu organisieren sind.

Entsprechend diesem Leitgedanken soll die vorgesehene Stärkung der Eigenständigkeit der Schulen durch Verlagerung von Verantwortung auf die Entscheidungsträger vor Ort, das heißt nicht auf Verwaltungseinheiten in den Bezirken, sondern auf die Schulen selbst, gewährleistet werden. Darüber hinaus wird empfohlen, die Aufgaben des Gebäudemanagements, der Sanierung und Instandsetzung der Schulgebäude und der Optimierung der Gebäudenutzung aus der öffentlichen Verwaltung auszugliedern und auf eine eigenständige Organisationseinheit zu verlagern sowie diese mit zusätzlichen Mitteln (aus der Veräußerung von Schulgrundstücken und -gebäuden) auszustatten.

Vorschläge

Vorschlag 1
Gründung einer eigenen Organisationseinheit für das Gebäudemanagement (Facility Management), die Bauunterhaltung und den Aus- und Neubau der Berliner Schulen sowie Aufstockung des Sonderprogramms zur Sanierung und Modernisierung

Ausgangslage:
Die für das Land Berlin im Zusammenhang mit der äußeren Schulverwaltung anstehenden Aufgaben werden zurzeit von dreizehn verschiedenen Schulträgern in getrennter Zuständigkeit wahrgenommen: Nach § 2 des Schulgesetzes für Berlin (SchulG) sowie nach § 116 des Entwurfs für ein neues Schulgesetz obliegt den zwölf Bezirken als Schulträgern die Aufgabe der Errichtung und Unterhaltung der allgemeinbildenden Schulen.

Die Bezirke entscheiden dabei in eigener Verantwortung, in welchem Umfang sie Mittel, die ihnen für die bauliche Unterhaltung der bezirkseigenen Gebäude zugewiesen werden, für die bauliche Unterhaltung der Schulen einsetzen. Sie entscheiden - vorbehaltlich einer Genehmigung durch die für das Schulwesen zuständige Senatsverwaltung - über die Gründung, Umwandlung und Aufhebung von Grundschulen, Sonderschulen und Oberschulen.

Jeder Bezirk stellt im Rahmen der Schulentwicklungsplanung für das Land Berlin einen eigenen bezirklichen Schulentwicklungsplan auf, der mit den Planungen und Angeboten der benachbarten Bezirke abzustimmen ist. Den Bezirken obliegt der Bau der allgemeinbildenden Schulen, die Verwaltung ihrer äußeren Angelegenheiten sowie die Unterhaltung der Schulgebäude. Des weiteren entscheiden die Bezirke über die außerschulische Nutzung der Schulanlagen im Benehmen mit der Schulleiterin oder dem Schulleiter.

Dieselben Schulträgeraufgaben nimmt das Landesschulamt (LSA) als untere Schulaufsichtsbehörde für die berufsbildenden Schulen und die zentral, verwalteten Schulen wahr.

Bauunterhaltungsmaßnahmen und Neubauten im Bereich der beruflichen Schulen werden von der Senatsverwaltung für Bau, Stadtentwicklung und Umweltschutz in Abstimmung mit dem LSA durchgeführt.

Der bauliche Allgemeinzustand vieler Schulgebäude ist, wie der Senat dem Abgeordnetenhaus im September vergangenen Jahres darlegte, "zum Teil denkbar schlecht. An zahlreichen Schulen wären nach wie vor dringend Grundsanierungen an Dächern, Fassaden, Fenstern, Sanitäreinrichtungen etc. erforderlich. Die in den Haushalten der Schulträger für die Instandhaltung und Instandsetzung von Gebäuden veranschlagten Mittel reichen nicht aus, um den Sanierungs- und Modernisierungsrückstand aufzufangen, zumal die für den baulichen Unterhalt von Gebäuden und baulichen Anlagen zur Verfügung stehenden Mittel seit Jahren erheblich reduziert wurden." (Drucksache 14/634, Mitteilung über Schulbauten und Schulstandorte, 5. Sept. 2000, S. 1 f.)

Vor diesem Hintergrund hat der Senat am 11. Januar 2000 ein auf fünf Jahre angelegtes Schulanlagen- und Sportstättensanierungsprogramm mit einem Volumen von jährlich 100 Mio. DM (beginnend mit dem Jahr 2000) beschlossen. Insgesamt stehen nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen für die Bauwerksunterhaltung der Schulen im Jahr 2001 neben diesen 100 Mio. DM im Rahmen des Sonderprogramms 110 Mio. DM für die allgemeinbildenden Schulen als Zuweisung an die Bezirke zur Verfügung. Hinzu kommen nach Angaben der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport 26 Mio. DM für die berufsbildenden Schulen. Insgesamt sind also für die Bauunterhaltung im Schulbereich (einschließlich der kleinen Bauunterhaltung sowie der Schadstoffbeseitigung) in diesem Jahr im Haushalt der Stadt 236 Mio. DM veranschlagt, eine Größenordnung, die nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen auch für die Jahre 2000 und 2002 gilt.

Infolge der bezirklichen Entscheidungshoheit über den Umfang der Mittel, die sie im Rahmen der ihnen insgesamt für die Bauunterhaltung bezirklicher Gebäude zur Verfügung stehenden Ansätze speziell für die Sanierung und bauliche Unterhaltung der Schulen einsetzen, kommt es aber zu deutlichen Abweichungen von der genannten Summe: Nach den vorliegenden Zahlen der A.I.S.-Analyse[29] zum Haushalt 2001, die nach Auskunft der Senatsverwaltung für Finanzen die bezirklichen Titel für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen im Schulbereich abbilden, wurden für die bauliche Unterhaltung der Schulen im Jahr 2001 von den Bezirken insgesamt nicht 110 Mio. DM - wie zugewiesen -, sondern nur 32 Mio. DM (Vorjahr: 23 Mio. DM) veranschlagt[30]. Das bedeutet, dass in diesem Jahr für die bauliche Unterhaltung der 899 Berliner Schulen nicht 236 Mio. DM, sondern nur 158 Mio. DM zur Verfügung stehen.[31]

Die Schülerzahlen werden in Berlin in den nächsten zehn Jahren kontinuierlich abnehmen: Insgesamt ist bis zum Schuljahr 2009/10 mit einem Rückgang um insgesamt ca. 68.100 Schülerinnen und Schülern zu rechnen, d. h. um ca. 18 %.
Dieser Rückgang wird insbesondere die Grundschule betreffen, deren Schülerzahl schon bis zum Schuljahr 2004/5 um 18 % zurückgehen wird. Erst danach ist wieder mit einem leichten Anstieg zu rechnen.

Die Entwicklung im Grundschulbereich wird aber im Ost- und im Westteil der Stadt unterschiedlich sein. In den östlichen Bezirken ist bis 2003/04 gegenüber 1999/2000 mit einer Abnahme um ca. 24.300 Schülerinnen und Schüler (- 33 %) zu rechnen - mit einem anschließenden leichten Anstieg um ca. 10.700 bis zum Schuljahr 2010/ 11. In den westlichen Bezirken ist bis dahin mit einem geringeren Rückgang zu rechnen (ca. 12.500 Schüler, das entspricht 11 %).

---

[29] Abgeordneten-Informationssystem auf CD-Rom zum Berliner Haushalt.

[30] Es handelt sich dabei um die Titel 51900, 51901, 51910, 51920, 51925 und 51927. Die Differenz zwischen zugewiesenen und tatsächlich eingesetzten Mitteln ist für Dritte nicht unmittelbar aus den Haushaltszahlen ablesbar, da i. d. R. nur die Senatsverwaltung für Finanzen und die Bezirke selbst die Gebäudelisten und die entsprechenden Kennziffern kennen, auf deren Basis die Zuweisungen für Bauunterhaltung an die Bezirke erfolgen.

[31] Im Vergleich dazu waren für die insgesamt 439 Hamburger Schulen im Haushalt 20M für Bauunterhaltung, Grundinstandsetzung, Grunderneuerung und Schadstoffbeseitigung Mittel in Höhe von ca. 199 Mio. DM veranschlagt, ein Betrag, der auch im Durchschnitt der Vorjahre seit 1995 nur geringfügig unterschritten wurde.

Die Schülerzahlen in der Mittelstufe werden noch zwei Jahre konstant bleiben und danach bis 2008/09 um 32.900 zurückgehen, um anschließend wieder leicht anzusteigen. In den östlichen Bezirken wird der Rückgang minus 48 % betragen, demgegenüber werden die Schülerzahlen in den westlichen Bezirken bis 2003/04 noch um ca. 5 % ansteigen. Erst im Jahr 2010 werden die gegenwärtigen Zahlen auch in den westlichen Bezirken voraussichtlich geringfügig unterschritten werden.

In der Oberstufe der Gymnasien und Gesamtschulen wird die Schülerzahl in den kommenden sieben Jahren - ähnlich wie im Bereich der beruflichen Schulen - bei einem Minus von 2,5 % vergleichsweise konstant bleiben und erst danach bis 2010/11 auf 78 % des gegenwärtigen Niveaus absinken (ebenda, a. a. 0., S. 2).

Infolge dieser Entwicklung wird es zu Unterauslastungen von Schulgebäuden (bei gleichzeitigem Kapazitätsbedarf in Neubaugebieten) kommen. Gerechnet wird damit, dass in der Mehrzahl der Bezirke deutliche Raumüberhänge in den allgemeinbildenden Schulen entstehen werden.

Rein rechnerisch ergibt sich für das Schuljahr 2010/11 allein bei den Grundschulen voraussichtlich ein Überhang in einer Größenordnung von rd. 230 Zügen, bei Einrechnung von zeitlich befristeten provisorischen Lösungen sogar von 330 Zügen.

Im Bereich der Oberschulen betragen die rechnerischen Überhänge ohne Zweigstellen und mobile Unterrichtsräume rd. 280 Züge, bei Berücksichtigung temporärer Raumnutzungen bzw. Provisorien ca. 370 Züge (ebenda, a. a. 0., S. 3). Zu berücksichtigen ist, dass es sich um rein rechnerische Angaben handelt, nicht um Aussagen darüber, ob das Raumangebot an Schulräumen jeweils regional ausgewogen und nachfragegerecht ist.

Angesichts der sich abzeichnenden Überkapazitäten wird bis zum Schuljahr 2004/05 in den Bezirken mit voraussichtlich 38 Aufhebungen von Schulen - darunter 25 Grundschulen - gerechnet. Senatsverwaltung und Landesschulamt sehen darüber hinaus noch zusätzliches Potenzial für die Aufhebung weiterer etwa 30 Schulen, davon 12 Grundschulen (ebenda, a. a. 0., S. 3).

Die für das Land Berlin im Zusammenhang mit der äußeren Schulverwaltung anstehenden Aufgaben liegen also in einem erheblichen Nachholbedarf bei der Sanierung und Instandsetzung der Schulgebäude, in der Bereitstellung ausreichender Mittel für die laufende Bauwerksunterhaltung einschließlich der kleinen Bauunterhaltung, in der Transparenz des Mitteleinsatzes für diesen Zweck, in der Optimierung der Raumnutzung - ggf. durch Zubauten an einer Stelle, um auf unter-genutzte Gebäude bzw. Gebäudeteile an anderer Stelle verzichten zu können - und in der Optimierung der Gebäudeverwaltung.

Darüber hinaus besteht dringender Bedarf an einer auf die gesamte Stadt bezogenen (zentralen) Schulentwicklungsplanung, die der sich abzeichnenden regional unterschiedlichen Schülerzahlenentwicklung Rechnung trägt und dabei insbesondere pädagogisch nicht verantwortbare Systemgrößen, wie z. B. kleine gymnasiale Oberstufen,[32] durch Zusammenlegung vermeidet.

Die Planung müsste auch den regionalen und schulspezifischen Bedarfen infolge der vorgesehenen Einführung der Verlässlichen Halbtagsgrundschule und der Ganztagsangebote an Schulen Rechnung tragen.

---

[32] So gab es beispielsweise im Schuljahr 2000/2001 an Gymnasien und Gesamtschulen 25 Oberstufen mit (im Durchschnitt) unter 60 Schülerinnen und Schülern pro Jahrgang , davon 14 sogar mit unter 50. Das Kurssystem der reformierten Oberstufe lässt sich mit diesen Schülerzahlen ohne erhebliche ergänzende Lehrerstundenzuweisung kaum realisieren. Durch kleine Systemgrößen werden außerdem in erhöhtem Maße Lehrerstunden für Funktionsstellen gebunden, die bei einer Zusammenlegung von Oberstufen den Schülerinnen und Schülern zugute kommen könnten.

Handlungsempfehlungen:
1.1
Analog zur geplanten Gebäudeverwaltungs- und Bewirtschaftungsgesellschaft für Dienstgebäude in der Rechtsform einer GmbH&Co. KG (vgl. Senatsbeschluss vom 11. September und Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 27. September 2001) sollte für Gebäudemanagementaufgaben im Schulbereich eine eigene Organisationseinheit gegründet werden, die gegebenenfalls mittelfristig als Teilsystem in ein Gesamtsystem Facility Management integriert werden kann.

Durch die organisatorische Bündelung der mit dem Gebäudemanagement in Verbindung stehenden Aktivitäten können Synergieeffekte z. B. durch Konzentration von spezifischem Know-how und Stärkung der Verhandlungsmacht gegenüber Dritten erzielt, eine Transparenz des Mitteleinsatzes und eine höhere Wirtschaftlichkeit sowie eine optimierte Flächennutzung erreicht werden.
Da diese Aufgaben nicht zum Kernbereich staatlichen Handelns gehören, bietet es sich an, die Organisationseinheit außerhalb der öffentlichen Verwaltung - entweder als öffentliches Unternehmen mit privatwirtschaftlicher Organisationsstruktur oder als privates Unternehmen (ggf. –wie für die Dienstgebäude geplant- als Gebäudeverwaltungs- und -bewirtschaftungs GmbH & Co. KG) einzurichten.

Der Senat wird deshalb aufgefordert, so zügig wie möglich ein entsprechendes Interessenbekundungsverfahren einzuleiten.

Durch die Konzentration der Aufgaben der neuen Organisationseinheit ausschließlich auf die Berliner Schulen soll sichergestellt werden, dass beim Gebäudemanagement den pädagogischen Aufgaben der Nutzer hinreichend Rechnung getragen wird.

Der Organisationseinheit bzw. dem zu gründenden Unternehmen werden alle heute von den Bezirken und der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport wahrgenommenen Aufgaben im Zusammenhang mit der Grundstücks- und Gebäudeverwaltung, die als typische Vermieterleistungen sowie dazugehörige Nebenleistungen anzusehen sind, übertragen.

Zu diesen Aufgaben gehören insbesondere die Bewirtschaftung der Objekte einschließlich deren Reinigung, die laufende Bauunterhaltung mit Ausnahme der kleinen Bauunterhaltung, für die die Schulen eigene (und ausreichende) Mittel erhalten, sowie die Pflege der Außenanlagen. Das neue Unternehmen sollte im übrigen Serviceleistungen für Hausverwaltung (Hausmeister- und Haushandwerkerdienstleistungen) und IT-Systembetreuung für die Schulen in Abstimmung mit diesen entwickeln und anbieten.[33]

Das Kostenbewusstsein der Gebäudenutzer soll durch die Einführung eines Vermieter-Mieter-Modells deutlich gestärkt werden, indem das zu gründende Unternehmen die Schulgebäude vom Land Berlin im Rahmen eines Generalmiet- oder -pachtvertrages anmietet oder pachtet und an die derzeitigen Nutzer untervermietet.
Entsprechend sind im Gegenzug zum Fortfall der Bewirtschaftungskosten im Haushalt Mietausgaben zu veranschlagen. Damit das neue Unternehmen nicht dreizehn verschiedene Ansprechpartner hat, sollte das LSA als Schulträger künftig alleiniger Mieter und Ansprechpartner des neuen Unternehmens sein.

---

[33] In Hamburg wird seit 1999 schrittweise ein Modell des Gebäudemanagements umgesetzt, bei dem zwischen einer vermögensverwaltenden Objektgesellschaft und bewirtschaftenden Betriebsgesellschaften unterschieden wird. Die städtischen Gebäude werden (schrittweise) auf die Objektgesellschaft (GmbH und Co. KG) übertragen. Sie besteht aus der neu gegründeten Komplementär-GmbH (alleinige Gesellschafterin ist die Stadt Hamburg - FHH) und zwei Kommanditisten, der FHH als Hauptkommanditistin und der Hamburger Gesellschaft für Beteiligungsverwaltung mbH als weiterer Kommanditistin.
Die Komplementär-GmbH nimmt die Geschäftsführung der KG wahr, besitzt aber keine Kapitalbeteiligung an der KG.
Diese verpachtet den übertragenen Bestand langfristig an mehrere Betriebsgesellschaften, die wiederum die Gebäude an die jeweils nutzenden Behörden, ggf. auch an externe Dritte vermieten.
Der Trennung zwischen Objektgesellschaft und Betriebsgesellschaften liegt der Gedanke zugrunde, dass es sinnvoll erscheint, den gesamten Immobilienbesitz sowie die Disposition über diesen in einer Hand bei der Objektgesellschaft zu halten.
Für die Vermietung und Bewirtschaftung der Immobilien hingegen sind unterschiedliche Konzepte für verschiedene Gebäude- und Nutzungstypen entwickelt worden, die von spezifisch ausgerichteten Betriebsgesellschaften umgesetzt werden sollen.
Im Rahmen der Verwaltung ihres Vermögens hat die Objektgesellschaft über die Durchführung von werterhöhenden Instandsetzungsmaßnahmen, über Neu-, Um- und Modernisierungsbauten sowie über den Ver- und Ankauf von Immobilien zu entscheiden. Für diese Maßnahmen nimmt sie auch die Finanzierungsaufgabe wahr. Für den Bereich der Schulen wird statt einer Objektgesellschaft die Bildung eines Sondervermögens erwogen.

Durch Schaffung neuer Anreizsysteme, wie z. B. einer anteiligen Teilhabe der Schulen an Einsparungen im Bereich der Flächen- und Raumnutzung, könnten die Nutzer zu Mietausgabenreduzierungen und Flächeneinsparungen veranlasst werden. Bestehende Einsparprogramme in den Bereichen Strom, Heizenergie, Wasser und Müll mit finanziellen Anreizen für die Schulen (fifty/fifty-Programm, Pool 3) werden fortgesetzt bzw. so optimiert, dass die Schulen zu entsprechenden Einsparungen motiviert werden.

1.2
Bei der neuen Organisationseinheit sollte darüber hinaus auch die auf zwölf Bezirke verteilte Zuständigkeit für größere Instandsetzungs- und Sanierungsvorhaben und für den Aus- und Neubau von Schulgebäuden, soweit dieser zur regionalen Versorgung oder im Zusammenhang mit einer wirtschaftlicheren Nutzung von Flächen und Gebäuden erforderlich ist, gebündelt werden.

Bei einer privatwirtschaftlichen Organisation können dabei die erweiterten Finanzierungsmöglichkeiten durch Beteiligung am Kapitalmarkt und ihre Flexibilität außerhalb der jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren von Nutzen sein. Die Zuständigkeit für die entsprechenden Maßnahmen bei den beruflichen Schulen sollte wegen des erforderlichen spezifischen Know-hows im ersten Schritt noch bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bleiben, sobald sich das neue Unternehmen etabliert hat, aber ebenfalls auf dieses übergehen.

Wegen der hohen Bedeutung, die das Gebäudemanagement auch für die Qualitätsentwicklung der pädagogischen Arbeit hat, müssen den Schulen insbesondere bei Entscheidungen über Flächennutzungen weitgehende Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt werden.

Die von der Neuorganisation betroffenen Mitarbeiter der Bau- bzw. Immobilienverwaltung der Bezirke sowie die mit der Bewirtschaftung der Grundstücke für die beruflichen Schulen befassten Mitarbeiter des LSA werden, soweit sie nicht direkt in das neue Unternehmen wechseln - wie vom Senat für das Gebäudemanagement der Berliner Verwaltung insgesamt geplant -, in einen Betrieb nach § 26 LHO übergeleitet, der als Dienstleister für das neue Unternehmen tätig wird.

Die Steuerung der neuen Organisationseinheit erfolgt über Zielvereinbarungen mit der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport (im Zusammenwirken mit der Senatsverwaltung für Finanzen).

1.3
Die neu zu gründende Organisationseinheit arbeitet nicht mit Gewinnerzielungsabsicht. Alle realisierbaren Einsparpotenziale (nach Erfahrungen aus der Wirtschaft zwischen 10 % und 30 %) sowie die Veräußerungserlöse aus im Zuge einer Flächenoptimierung frei werdenden Flächen (nach Gegenrechnung der dafür ggf. erforderlichen Investitionen und der Finanzierung der Anreizsysteme) fließen - ergänzend zu den in der Haushaltsplanung dafür vorgesehenen Mitteln - in das Sonderprogramm zur Sanierung und Modernisierung der Berliner Schulen.

Auch die Erlöse aus den durch rückläufige Schülerzahlen verzichtbaren Schulgrundstücken, die dem Liegenschaftsfonds durch die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport zur Veräußerung übergeben werden, sollen -solange es einen erheblichen Instandsetzungsbedarf an Schulgebäuden gibt-, in vorübergehender Abweichung vom Gesamtdeckungsprinzip des Haushalts, dem Sonderprogramm zum Abbau des Instandsetzungsstaus zugeführt werden.

In diesem begrenzten Zeitraum sollte das Unternehmen im übrigen auch keine Miete oder Pacht zahlen müssen.

Vorschlag 2
Erweiterung der wirtschaftlichen Eigenverantwortung der Schulen

Ausgangslage:
Mit dem neuen Schulgesetz für das Land Berlin sollen die Schulen mehr Eigenverantwortung und mehr Entscheidungskompetenz auch in personeller und wirtschaftlicher Hinsicht erhalten. So heißt es in der Einführung zum Entwurf eines neuen Schulgesetzes für Berlin:

"Zur Wahrung einer größeren Eigenverantwortung in Personalangelegenheiten müssen Personalentscheidungen künftig im Benehmen mit der Schule getroffen werden. Die Schulen erhalten die Befugnis, für bestimmte Projekte Verträge abzuschließen, mit denen geeigneten Personen Aufgaben übertragen werden. Das LSA und die Bezirke sollen den Schulen für solche Verträge Mittel zur Verfügung stellen. (...) Zur Wahrung ihrer finanziellen und administrativen Eigenverantwortung sind die Schulen künftig befugt, im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel Rechtsgeschäfte mit Wirkung für das Land Berlin abzuschließen und Verpflichtungen einzugehen. Jede Schule erhält von ihrer zuständigen Schulbehörde die erforderlichen Mittel für die laufende Verwaltung, zur Sicherung und kontinuierlichen Verbesserung der Lern- und Lehrbedingungen (derzeit: Mindeststandards), die Mittel zur Unterhaltung der Schulgebäude sowie Mittel zur außerschulischen Kooperation. Die Schule kann die Sachmittel selbst bewirtschaften und Mittel, die ihr zu Bewirtschaftung zur Verfügung stehen, in nachfolgende Haushaltsjahre übertragen; Einnahmen oder Ausgabenminderungen, die eine Schule durch eigenes Handeln erzielt, verbleiben der Schule."[34]

Diesen Zielen entspricht die heutige Praxis der Zuweisung von Finanzmitteln (noch) nicht. Insbesondere bei der Zuweisung der Lehrmittel an die allgemeinbildenden Schulen entscheiden die Bezirke als Schulträger, in welchem Umfang die vom Abgeordnetenhaus beschlossenen Mittel den Schulen zugewiesen werden.

Während die Lernmittel (Schulbücher), die jährlich auf der Basis der aktuellen Schülerzahlenentwicklung errechnet und den Bezirken in voller Höhe zur Verfügung gestellt werden, mit einem Zweckbindungsvermerk gem. § 17 Landeshaushaltsordnung (LHO) versehen sind, gibt es im Unterschied dazu bei den Lehrmitteln[35] keine Zweckbindung.

Dies hat zur Folge, dass die nach bestimmten Parametern ermittelten Zumessungsbeträge im Rahmen der Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zunächst pauschalen Kürzungen unterliegen - im Haushalt 2001 waren es rund 52 %.
Die dann zur Verfügung stehenden Mittel werden schließlich in sehr unterschiedlichem Umfang im Rahmen der Prioritätensetzung der Bezirke für die Schulen eingesetzt.[36]

Diese Praxis führt zu einer starken Ungleichbehandlung der Schulen. Auch bei von Senat und Abgeordnetenhaus beschlossenen Schulversuchen liegt die Entscheidung über die Sachmittelausstattung bei den Bezirken. So entschieden beim Schulversuch zur "Verlässlichen Halbtagsgrundschule" (VHG), an dem sich insg. 45 Schulen (in den Stufen I und II) beteiligen, die Bezirke entsprechend § 2 Abs. 2 SchulG in eigener Verantwortung, wie sie die Schulen mit Sachmitteln ausstatten.
Das führte nach einem Bericht der wissenschaftlichen Begleitung dazu, dass "nur dreizehn von 25 VHG-I-Schulen Gelder für die Raumgestaltung von den Bezirken zur Verfügung gestellt (wurden) und auch nur acht von 20 VHG-II-Schulen Ausstattungsmittel erhielten. Die Summen lagen für die VHG-I-Schulen zwischen DM 500 und DM 20.000; die VHG-II-Schulen erhielten zwischen DM 900 und DM

---

[34] Neues Schulgesetz für das Land Berlin, Entwurf. Hrsg.: Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport, Berlin März 2001, S. VII f.

[35] Dazu gehören u. a. "Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände für IuK-Technik ... .. Dekoration, Musikinstrumente, bühnentechnischer Bedarf`, "Ergänzung und Unterhaltung des Bestands" und "Lehrmittel, Unterrichtsmaterial".

[36] Nach Angaben der GEW hat z.B. der Bezirk Mitte den Schulen im Haushaltsjahr 1999 die gesamten für die Schulen zugewiesenen Mittel weitergeleitet, während Wedding knapp 2 Mio. DM und Reinickendorf über 3 Mio. DM für andere Zwecke verwendet hat. Vgl.: Bildung in Berlin, Teil 1: Schule in Not, Hrsg.: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Landesverband Berlin September 2000, S. 38.

6.500. Einige Schulen erbaten aufgrund fehlender bezirklicher Unterstützung von den Eltern Zuschüsse für die Materialbeschaffung."[37]

Handlungsempfehlungen:
2. 1
Den Zielen des Schulgesetzentwurfs entsprechend (vgl. § 8 Abs. 2 Neues Schulgesetz, a. a. 0., S. 13) werden den allgemeinbildenden wie den beruflichen Schulen künftig auf ihr jeweiliges Schulenkonto die vom Abgeordnetenhaus beschlossenen Mittel - ohne Kürzungen durch den Schulträger - für die entsprechenden Aufgaben zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen. Die Schulen verfügen über alle ihnen zugewiesenen Mittel in eigener Verantwortung. Zu den jeweils deckungsfähigen und übertragbaren Mitteln zählen Mittel für:

- schulische Veranstaltungen,
- Geschäftsbedarf (Telefon, Bürobedarf, Porto),
- kleine Bauunterhaltung,
- Schulmobiliar und Geräte einschließlich der Informations- und Kommunikationstechnik (Ersatz- und Ergänzungsbeschaffung),
- luK-Technik, Software, Lizenzgebühren
- die Schulbibliothek und die Mediothek,
- Rundfunk- und Fernsehgebühren,
- die Haltung von Tieren,
- Inlandsschulfahrten (Schülerzuschüsse und Lehrerreisekosten),
- Schulsport und Sporthallenwartung sowie
- Lernmittel,
- Lehrmittel und Unterrichtsmaterial,
- Einnahmen (z. B. aus schulischen Veranstaltungen, Gewinne aus Energiesparmaßnahmen, Spenden) und
- Mittel für freie Mitarbeiter und Honorarkräfte.

Die Ansätze für Lehrmittel und kleine Bauunterhaltung werden zum Haushalt 2003 zwischen der Senatsverwaltung für Finanzen und der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport auf der Basis von Vergleichszahlen anderer Großstädte[38] aktualisiert und in der ermittelten Höhe den Schulen zugewiesen.

2. 2
Durch die Stärkung der wirtschaftlichen Eigenverantwortung der Schulen entfallen weitgehend die bisherigen Aufgaben des Finanzmanagements durch die Bezirke. Die verbleibende Aufgabe einer reinen Schulenkontoverwaltung sollte zur Nutzung von Synergieeffekten auf die Verwaltungseinheit übertragen werden, die sie bereits jetzt zentral für die beruflichen Schulen im LSA wahrnimmt. Die in den Bezirken bisher mit dem Finanzmanagement für die Schulen betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden zum Teil zur entsprechenden Aufgabenwahrnehmung ins LSA, zum Teil in den LHO-Betrieb (vgl. Empfehlung 1) wechseln. Durch Fluktuation frei werdende Personalmittel werden genutzt, um die Verwaltungskapazitäten in den Schulen (vgl. 2. 3) zu erhöhen.

2. 3
Auf Antrag können insbesondere kleine (Grund-) Schulen auf die Selbstbewirtschaftung ihres Schulbudgets oder Teile davon verzichten. Die Aufgabe übernimmt dann die entsprechende Verwaltungseinheit im LSA bzw. - bei der kleinen Bauunterhaltung - das Gebäudemanagementunternehmen. Um

---

[37] Schulversuch "Verlässliche Halbtagsgrundschule" des Landes Berlin. Dritter Zwischenbericht der Wissenschaftlichen Begleitung, Hochschule der Künste, Fakultät Erziehungs- und Gesellschaftswissenschaften, Arbeitsstelle Bildungsforschung Primarstufe, Berlin, März 2001, S. 16.

[38] Während in Hamburg z. B. eine Schule mit mindestens 120 Unterrichtsräumen (eine mit Berliner Berufsschulen vergleichbare Größenordnung) 60.000 DM für die kleine Bauunterhaltung (u. a. Schönheitsreparaturen, Instandsetzung von Tür- und Fensterbeschlägen und Austausch defekter Armaturen) erhält, ist nach Auskunft der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport geplant, den beruflichen Schulen in Berlin künftig bis maximal 10.000 DM zur eigenen Verfügung zu stellen, ein Betrag, den in Hamburg bereits eine Schule mit mindestens 10 Unterrichtsräumen erhält. Die Beträge, die den allgemeinbildenden Schulen in Berlin - soweit sie Selbstbewirtschaftung beantragen - zugewiesen werden, sind noch deutlich geringer.

gekehrt wird im Rahmen eines Modellversuchs bis zu 50 Schulen die Möglichkeit eröffnet, die Mittel für die (gesamte) Bauunterhaltung[39], Fremdreinigung und Unterhaltung der Grün- und Außenflächen sowie die Miete selbst zu bewirtschaften.

In einem ersten Schritt sollte zunächst den Modellschulen die Möglichkeit eröffnet werden, statt eines beim Schulträger angestellten Hausmeisters den Hausmeisterservice des neuen Gebäudemanagementunternehmens in Anspruch zu nehmen.
Der Schule werden dann statt der Hausmeisterstelle die entsprechenden Personalmittel als Sachmittel zugewiesen.
In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ob die Modellschulen Leistungs- und Verantwortungszentren (LuV) werden, denen alle für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen Sach- und Personalmittel (ausgenommen planmäßige Dienstkräfte) zugeordnet werden. Damit würden die Schulen von den erweiterten Möglichkeiten der Deckungsfähigkeit zwischen Personal- und Sachausgaben profitieren (§ 11 Ziff. 11 des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes (VGG) vom 22. Juli 1999) und Einnahmen aus Spenden oder Sponsoring für schulische Ausgaben einsetzen (Ziff. 14) bzw. Rücklagen bilden (Ziff. 18) können. Als Modellschulen kommen insbesondere größere Oberschulen und berufliche Schulen in Frage.

Alle Schulen erhalten zur effektiven Wahrnehmung ihrer erweiterten wirtschaftlichen Eigenständigkeit Verwaltungskapazitäten (z. B. zusätzliche Sekretärinnenstunden, anteilige Verwaltungsstellen, die sich mehrere Schulen teilen, oder Entlastungsstunden zur Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben) aus den in den Bezirken frei werdenden personellen Kapazitäten zugewiesen.

Die zuständige Senatsverwaltung erstellt in Abstimmung mit den Schulen ein entsprechendes Aufgabenprofil.

Der Umfang der zuzuweisenden Kapazitäten richtet sich nach dem Umfang des jeweiligen Selbstbewirtschaftungsfonds der einzelnen Schule. Eine entsprechende Bemessungsgrundlage ist spätestens zum Haushalt 2003 festzulegen.

2. 4
Um pädagogische und Ressourcenverantwortung zusammenzuführen, muss für die Schulen Kostentransparenz gewährleistet sein. Die Schulen müssen Kenntnis sowohl über die Höhe der insgesamt für bestimmte schulische Aufgaben gewährten Haushaltsmittel haben als auch über die Kriterien ihrer Verteilung auf die Schulen. Darüber hinaus benötigen sie einen Überblick über ihre tatsächlich getätigten Ausgaben, um diese steuern zu können. Wegen der Bedeutung der Kostentransparenz für die Arbeit der Schulen wird empfohlen, diesen Grundsatz im Schulgesetz zu verankern.[40]

Vorschlag 3
Aufhebung der Schulträgerschaft der Bezirke und Auftragserteilung für eine Organisationsuntersuchung mit dem Ziel einer transparenten und eindeutigen Zuordnung von Aufgaben zum LSA, zur Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport und zum Berliner Landesinstitut für Schule und Medien (LISUM)

Ausgangslage:
Aus den Empfehlungen zum Gebäudemanagement und zur Stärkung der wirtschaftlichen Eigenverantwortung der Schulen (Empfehlungen 1 und 2) folgt, dass der größte und personalintensivste Teil der Aufgaben der Bezirke als Schulträger entfällt. Es verbleiben die Aufgabe des Personalmanagements für nicht-pädagogisches Personal an den allgemeinbildenden Schulen (Sekretärinnen und

---

[39] In Hamburg werden im Bereich der beruflichen Schulen inzwischen auch die pro Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden Mittel für die "große Bauunterhaltung" (Reparatur von Flachdächern, Fassaden, Fenstern, Fußböden und Sanitärräumen) zu 70 Prozent nach Schlüsselzahlen an die Schulen verteilt, die über diese Beträge in eigener Verantwortung verfügen. Die restlichen 30 Prozent vergibt eine aus drei Schulleitungen und einem Vertreter der Schulaufsicht gebildete Baukommission insbesondere für umfassendere Bauunterhaltungsmaßnahmen.

[40] Im Hamburger Schulgesetz heißt es z. B. in § 85 Abs. 2 Satz 3: "Die zuständige Behörde informiert die Schulen über die auf sie bezogenen Personal- und Sachmittel und deren wesentliche Bemessungsgrundlagen."

Hausmeister) - soweit sie nicht künftig durch Service-Dienste des Gebäudemanagementunternehmens wahrgenommen wird (Hausmeisterservice) -, die Aufgabe der bezirklichen Schulentwicklungsplanung sowie die Aufgabe der Entscheidung über Gründung, Umwandlung und Aufhebung von Grundschulen, Sonderschulen und Oberschulen, die nach geltendem (und geplantem) Recht eine Überprüfung und Zustimmung der Senatsverwaltung erfordert.

Diese eingeschränkten schulbezogenen Aufgaben der Bezirke rechtfertigen kein eigenes Dezernat bzw. Schulamt. Darüber hinaus ist die anstehende Aufgabe einer gesamtstädtischen Schulentwicklungsplanung, die der Tatsache unterschiedlicher Schülerzahlenentwicklung in den einzelnen Bezirken und der Notwendigkeit von Standortaufgaben oder -zusammenlegungen auch bezirksübergreifend Rechnung trägt, nicht innerhalb der jeweiligen Bezirke, sondern nur zentral zu gestalten.

Handlungsempfehlungen:
3. 1
Die nach Umsetzung der Handlungsempfehlungen 1 und 2 in den Bezirken noch verbleibenden Aufgaben des Personalmanagements für nicht-pädagogisches Personal an den allgemeinbildenden Schulen (Sekretärinnen und Hausmeister), der Schulentwicklungsplanung und der Entscheidung über Gründung, Umwandlung und Aufhebung von Grund-, Sonder- und Oberschulen sowie die Entscheidung über Schuleinzugsbereiche werden dem LSA übertragen, das bei standortbezogenen Fragen die notwendigen regionalen Beteiligungsverfahren sicherzustellen und das neue Gebäudemanagementunternehmen einzubeziehen hat. Die bisherige Kompetenz der Bezirke, über die außerschulische Mitnutzung der Schulanlagen im Benehmen mit der Schulleiterin oder dem Schulleiter zu entscheiden, geht in die alleinige Zuständigkeit der Schulleitungen über.

Die in den Bezirken bisher mit dieser Aufgabe betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter[41] wechseln zum Teil zur entsprechenden Aufgabenwahrnehmung ins LSA, z. T. in den LHO-Betrieb (vgl. Empfehlung 1).

3. 2
Mit der Bündelung der Schulträgeraufgaben beim LSA sind dessen Aufgabenbeschreibung und Organisationsstruktur zu überprüfen.

Leitgedanke der Untersuchung sollten die Vermeidung von Doppelarbeit (insbesondere im Verhältnis zur Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport), die Nutzung von Synergieeffekten in der Personalausstattung, die Transparenz der Verantwortlichkeiten, die Berücksichtigung regionaler Besonderheiten, die Stärkung der schulischen Eigenverantwortung und die Konzentration der jeweiligen Aufgabenzuordnung im Sinne einerseits eindeutig ministerieller und damit schulaufsichtlicher Aufgaben und andererseits rein operativer zentraler im LSA sowie dezentral in den Schulen selbst wahrzunehmender Aufgaben sein.

Dabei sollte auch die Schnittstelle zum LISUM einbezogen werden, das im Rahmen der Qualitätsentwicklung und der inneren Schulreform umfangreiche Aufgaben im Auftrag der Senatsverwaltung wahrnimmt (vgl. § 3 des Gesetzes über die Errichtung eines Berliner Landesinstituts für Schule und Medien - Schulinstitutsgesetz BLSMG).
Die Organisationsuntersuchung und die Entwicklung entsprechender Neuordnungsvorschläge sollte durch ein externes Beratungsunternehmen erfolgen.

---

[41] Wie viele Mitarbeiter mit den verschiedenen Aufgaben für die allgemeinbildenden Schulen betraut sind, ließ sich nicht ermitteln.
Insgesamt sind die bezirklichen Schulämter im laufenden Haushaltsjahr mit 417,8 Stellen (ohne Stellen in den Bauämtern oder in den Service-Einheiten der Bezirke für die Immobilienbewirtschaftung) unterschiedlicher Wertigkeit ausgestattet.

Vorschlag 4
Effektivierung der Personalbereitstellung für die Berliner Schulen durch Veränderung der Personalvertretung im LSA

Ausgangslage:
Zurzeit gibt es nach dem Personalvertretungsgesetz des Landes Berlin (PersVG) in der Fassung vom 20. April 2000 zwölf Personalräte in den regionalen Dienststellen des LSA, einen Personalrat für die berufsbildenden Schulen, einen Personalrat für die Zentrale des LSA, einen Personalrat für die Studienreferendare und einen Gesamtpersonalrat.
Hierfür sind nach geltender Rechtslage 84 Freistellungen erforderlich, davon 68 für Personalräte und 16 für Frauenvertretung (nach dem Landesgleichstellungsgesetz - LGG - gelten für die Frauenvertretung dieselben Dienststellen wie für den Personalrat).
Bei Einstellungen und Umsetzungen sind mehrere Personalräte zu beteiligen, was effektive Verfahren bzw. Entscheidungsprozesse erschwert und erhebliche Kapazitäten der Schulaufsicht vor Ort bindet.
Der Rechnungshof rügt seit Jahren die große Zahl von Freistellungen für Personalräte und Frauenvertreterinnen im Schulbereich.

Handlungsempfehlung:
Zur Interessenvertretung des in Berliner Schulen tätigen pädagogischen und nicht-pädagogischen Personals soll künftig ein Personalrat gebildet werden; die regionalen Stellen des LSA verlieren den Status von Dienststellen nach dem PersVG.
Darüber hinaus soll es weiterhin einen Personalrat für die Zentrale des LSA und einen Personalrat für die Studienreferendare geben. Der Gesamtpersonalrat entfällt. Eine schulformspezifische Vertretung ist zu prüfen. Mit diesem Schritt soll keine Beschränkung der Beteiligungsrechte von Personalräten und Frauenvertreterinnen verbunden sein.

Das PersVG und das LGG sind entsprechend zu ändern. Infolge dieser Änderung können künftig - zuzüglich stundenweise gewährter Freistellungen - 51 Stellen (ca. 5 Mio. DM) entfallen. Von den künftig 37 Freistellungen werden zehn für Aufgaben der Frauenvertretung eingesetzt.

Da die Lehrerausstattung der Berliner Schulen im Ländervergleich keine überdurchschnittlichen Werte aufweist[42], können die entfallenden Stellen für Unterricht - insbesondere für die Gewährleistung der Verlässlichkeit in der Halbtagsgrundschule - eingesetzt werden.

Vorschlag 5
Zusammenführung der Aufgaben der beruflichen Bildung und der Weiterbildung in der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport

Ausgangslage:
Sowohl in der Verantwortung für die berufliche Bildung als auch für den Bereich der Weiterbildung gibt es in Berlin eine geteilte ministerielle Zuständigkeit. So ist die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport zuständig für die Bildungsgänge nach Landesrecht auf Grundlage der Rahmenvereinbarungen der Kultusministerkonferenz der Länder (KMK) sowie für den schulischen Teil der Berufsausbildung im dualen System. Für den betrieblichen Teil der Berufsausbildung im dualen System ist seit 1996 die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen zuständig.

Im Bereich der Weiterbildung ist die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport für die allgemeine Weiterbildung zuständig - und damit für die rechtlichen Grundlagen der Weiterbildung, die Angelegenheiten der nichtstaatlichen Weiterbildungsträger, die ministerielle und gesamtstädtische Steuerung der Weiterbildung, die über-regionale Vertretung der Stadt in Fragen der allgemeinen Weiterbil

---

[42] Vgl.: Überprüfung der Verteilung des pädagogischen und nicht-pädagogischen Personals auf die verschiedenen Schulformen im Sekundarbereich 1 der Hamburger Schulen, verbunden mit einem Vergleich der in Hamburg geltenden Bedarfsgrundlagen mit denen anderer Bundesländer.
Gutachten des Deutschen Instituts für internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt a. M., August 2000. Simulationsrechnungen an einigen Schulbeispielen zeigten, dass mit Ausnahme einer Berliner Hauptschule, die einen Ausländeranteil von 71 % hat, die Lehrerzuweisungen in Hamburg nach den dort geltenden Bedarfsgrundlagen immer höher waren als in Berlin (S. 88 f.).

dung (KMK- Hauptausschuss Fort- und Weiterbildung, Konzertierte Aktion Weiterbildung, Bund-Länder-Kommission für Bildungsfragen (BLK), Zentralstelle für Fernunterricht), die Weiterbildungsberatung sowie für Zertifikats- und berufliche Prüfungen. Sie ist darüber hinaus zuständig für die zwölf Musikschulen und die zwölf Berliner Volkshochschulen (VHS).

Die berufliche Weiterbildung als Instrument der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsförderung ressortiert dagegen bei der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen, die bezogen auf diesen Bereich auch überregionale Vertretungsaufgaben übernimmt (z. B. KMK: Unterausschuss Berufliche Bildung). Die politische Bildung ressortiert wiederum einerseits bei der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport und andererseits bei der Senatskanzlei (Landeszentrale für politische Bildung).

Die getrennten Ressortzuständigkeiten in der beruflichen Bildung basieren fachlich auf einem (überholten) Verständnis dualer Ausbildung, das das Verhältnis zwischen schulischer und betrieblicher Ausbildung auf die institutionelle Trennung von Theorie und Praxis, von theoretischen und praktischen Ausbildungsphasen reduziert. Schule und Betrieb sind aber unterschiedliche Lernorte mit sich ergänzenden und sich überschneidenden und darum gemeinsam wahrzunehmenden Aufgaben. Darauf hat bereits die "Bildungskommission NRW" in ihrer Denkschrift "Zukunft der Bildung - Schule der Zukunft' 1995 hingewiesen.

Die Teilung der dualen Ausbildung in eine schulische und eine betriebliche Senatszuständigkeit erschwert die notwendige curriculare Abstimmung der Ausbildungsinhalte zwischen beiden Bereichen, d. h. die Öffnung des Lernortes Schule für berufsbezogene Inhalte und die Öffnung des Lernortes Betrieb für schulische Teile der Ausbildung, und sie behindert die Entwicklung kooperationsoffener Formen der Ausbildungsorganisation. Gerade die häufig fehlende Abstimmung zwischen beiden Bereichen des dualen Systems wird aber von vielen Beteiligten als einer der größten Mängel der dualen Ausbildung, als Ursache für Ausbildungsabbrüche und als Hindernis für eine mögliche Verkürzung von Ausbildungszeiten angesehen, wie zahlreiche Schriften des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) belegen.
Auch die geteilte ministerielle Zuständigkeit für die allgemeine, die politische und die berufliche Weiterbildung erschwert eine notwendige Qualitätsentwicklung, die gerade in der Abstimmung der jeweiligen Lerninhalte liegt. Weiterbildung ist weder ein Teil des Wirtschaftssystems noch der Sozialordnung noch lediglich ein Instrument der Arbeitsmarktpolitik, sondern ein eigenständiger vierter Bildungsbereich als integraler Bestandteil des Bildungssystems.

Als Teil des Bildungswesens gehört die Weiterbildung nach der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland in die Länderzuständigkeit - auch wenn die Sozialpartner ebenso wie die Arbeitsverwaltung Regelungszuständigkeiten beanspruchen. In der Bildungspolitik sind die Ganzheitlichkeit der Weiterbildung und die Notwendigkeit der allseitigen Bildung des Arbeitnehmers bzw. der Arbeitnehmerin unbestritten. So formulierte die Kultusministerkonferenz 1994 in ihrer "Dritten Empfehlung zur Weiterbildung", Weiterbildung solle allen Menschen "die Chance bieten, sich die für die freie Entfaltung der Persönlichkeit und die Mitgestaltung der Gesellschaft erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten anzueignen".

Allgemeine, berufliche, politische, kulturelle und wissenschaftliche Kompetenzen befähigten die Menschen, "verantwortlich an den wirtschaftlichen und sozialen Wandlungsprozessen teilzunehmen". Da Weiterbildung primär dem Bildungssystem zugeordnet sei, müsse sie wie es in der KMK-Empfehlung heißt "unbeschadet der besonderen Ausprägung der allgemeinen, beruflichen, politischen, kulturellen und wissenschaftlichen Weiterbildung die bereichsübergreifenden sozialen und kreativen Kompetenzen angemessen fördern" (Dritte Empfehlung der KMK zur Weiterbildung, 2. Dezember 1994, S. 3).

Daraus leitet sich als Aufgabe ab, die historisch bedingte und förderungsrechtlich verstärkte Segmentierung allgemeiner, beruflicher und politischer Weiterbildung zu überwinden. Diese Segmentierung entspricht weder den Bildungsinteressen der Menschen noch dem modernen Verständnis von beruflicher Bildung im Sinne der Vermittlung (auch) von Schlüsselqualifikationen. Die Förderung der Weiterbildungsbereitschaft gerade bildungsfernerer Schichten, die Qualitätssicherung in der Weiterbildung, die Weiterbildungswerbung, die Information und Beratung der Teilnehmer als (auch) staatliche Aufgaben im Bereich der Weiterbildung beziehen sich auf alle Bereiche der Weiterbildung.

Eine Wahrnehmung dieser Aufgaben in getrennter ministerieller Zuständigkeit führt zu Reibungsverlusten bei der Aufgabenwahrnehmung und zu einer Minderung des Stellenwerts der Weiterbildung in der Öffentlichkeit.

Sie schränkt darüber hinaus einen effizienten Einsatz personeller Ressourcen ein, da beide Senatsverwaltungen für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich Kontakte zu denselben Institutionen und überregionalen Stellen pflegen müssen, Doppelarbeit sich also kaum vermeiden lässt.[43]

Handlungsempfehlungen:
Zur Sicherstellung der Qualitätsentwicklung und des wirtschaftlichen Einsatzes personeller Ressourcen sollte die ministerielle Zuständigkeit sowohl für den schulischen als auch für den betrieblichen Teil der Berufsausbildung im dualen System (wie bis zum Jahr 1996) wieder bei der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport liegen. Die geteilte Zuständigkeit für den Bereich der allgemeinen und der beruflichen Weiterbildung sollte aufgehoben und die Verantwortung für alle Bereiche der Weiterbildung der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport zugewiesen werden.

Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob die Zuständigkeit für die Landeszentrale für politische Bildung nicht ebenfalls auf die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport übertragen werden kann.

Zeitplan:
Vorbereitung entsprechender Beschlüsse des Senats und des Abgeordnetenhauses durch die Senatsverwaltungen für Finanzen sowie für Schule, Jugend und Sport hinsichtlich der Umsetzung der Handlungsempfehlungen zu 1 (Gebäudemanagement) und 3 (Neuorganisation der Schulträgeraufgaben) zu Beginn der neuen Legislaturperiode. Umsetzung der Handlungsempfehlungen zu 2 (Stärkung der wirtschaftlichen Eigenständigkeit der Schulen) durch die Senatsverwaltungen für Finanzen sowie für Schule, Jugend und Sport zum Schuljahr 2002/03 bzw. zum Haushalt 2003. Vorbereitung der Änderung des PersVG (Empfehlung zu 4) durch die Senatsverwaltung für Inneres in Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport zu Beginn der neuen Legislaturperiode.

Umsetzung der Empfehlungen zu 5 (Konzentration der Aufgaben der beruflichen Bildung und Weiterbildung) ebenfalls mit Beginn der neuen Legislaturperiode durch den Senat.

Ausgabenminderung:
Eine Ausgabenreduzierung ist nur bei der Empfehlung 4 quantifizierbar (51 Stellen oder ca. 5 Mio. DM). Die mit Sicherheit eintretenden Ausgabenreduzierungen im Bereich der Personal- und Sachmittel durch Auslagerung von Aufgaben, durch Stärkung der Eigenverantwortlichkeit und durch Synergieeffekte durch Konzentration der Aufgabenwahrnehmung in Folge der Empfehlungen zu 1, 2, 3 und 5 sind ohne vertiefte Analysen nicht quantifizierbar. Darüber hinaus sind Effekte der Qualitätssteigerung zu erwarten.

---

[43] So führen z. B. die Volkshochschulen in Berlin im Auftrag des Sprachverbandes Deutsch e. V. Deutschkurse für Migrantinnen und Migranten durch (Deutsch als Fremdsprache). Da die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport für die konzeptionellen und pädagogischen Angelegenheiten der Volkshochschulen zuständig ist, hat sie gegenüber dem Sprachverband institutionelle und fachliche Interessen der VHS zu vertreten. Mitglied im Sprachverband ist aber die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen, so dass bei den künftig an Bedeutung zunehmenden Aufgaben der VHS im Bereich der Deutschförderung von Zuwanderern zwei Senatsverwaltungen involviert sind.