

An die

Vorsitzende des Unterausschusses
Bezirke, Personal und Verwaltung sowie Produkthaushalt
und Personalwirtschaft des Hauptausschusses

über den

Vorsitzenden des Hauptausschusses

über die

Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin

über die

Senatskanzlei - G Sen -

BezPHPW
0267 C

Bericht zur Evaluation der Bezirksfinanzierung zum 30.09.2025

Rote Nummer: 0267, 0267 A, 0267 B

Vorgang:

40. Sitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 14. Dezember 2023
Drucksache Nr. 19/1350 (B.149) - Auflage zum Haushalt 2024/2025

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner oben bezeichneten Sitzung Folgendes beschlossen:

„Der Senat wird gebeten, dem Unterausschuss Bezirke, Personal und Verwaltung sowie Produkthaushalt und Personalwirtschaft (UA BezPHPW) des Hauptausschusses halbjährlich, erstmals zum 30. September 2024, einen Bericht zum Stand der Prüfung der Reform der Bezirksfinanzierung unter Betrachtung der Kosten-Leistungs-Rechnung vorzulegen.“

Zur Auflage B.149 wurde dem Unterausschuss erstmals zum 30.09.2024 berichtet (BezPHPW 0267). Für die Anschluss-Berichterstattung wurde vom UA BezPHPW - mit Blick auf die Erstellung und Abstimmung der Abschlussdokumentation zur Evaluation - am 09.07.2025 eine Fristverlängerung bis zum 30.09.2025 gewährt.

Mit der Bitte um Kenntnisnahme wird hierzu wie folgt berichtet:

Der Prozess der Evaluation der Bezirksfinanzierung konnte zwischenzeitlich erfolgreich abgeschlossen werden. Anbei wird die entsprechende Abschlussdokumentation des externen Dienstleisters „PD - Berater der öffentlichen Hand“ (PD) vorgelegt, in der alle Prozessschritte und Ergebnisse zusammenfasst dargestellt sind. Inhaltlich wird auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen.

Die Dokumentation beinhaltet auch eine Ergebnis-Bewertung/-Einordnung der PD (Tz. 1.2) sowie die wissenschaftliche Studie von Frau Prof. Christofzik (Anlage 03). Zudem sind die Einzelergebnisse aller Fachworkshops beigefügt (Anlagen 04 bis 10).

Die Abschlussdokumentation der PD setzt sich aus einem Hauptdokument und Anlagen zusammen. Das Hauptdokument gliedert sich dabei wie folgt:

- In *Kapitel 1* findet sich unter Tz. 1.2 die *zusammengefasste Ergebnis-Bewertung/-Einordnung der PD*.
- Die *Kapitel 2 bis 4* beschreiben den *Prozess der Evaluation* (Ausgangslage, Vorgehensweisen, Themenfelder, Evaluationskriterien).
- Das *Kapitel 5* enthält eine Zusammenfassung der *Ergebnisse der wissenschaftlichen Studie* von Frau Prof. Christofzik.
- Im *Kapitel 6* sind die *zentralen Ergebnisse aus den 5 Fachworkshops sowie den 3 Themenfeldern*, die unmittelbar in der Evaluations-AG behandelt wurden (Gesamtfinanzierung der Bezirke, Rolle des Abgeordnetenhausen, Zusammenspiel Gesamtsystem), von der PD zusammengefasst dargestellt worden.
- *Kapitel 7* beschäftigt sich unter der Überschrift „Umsetzungsplanung“ mit den *konkreten Empfehlungen und Lösungsansätzen* in den einzelnen Themenfeldern. Diese sind jeweils von der Evaluations-AG beschlossen worden.
Unter Tz. 7.1. findet sich dabei eine kurze „Umsetzungsroadmap“, in der ausschließlich die (wenigen) Maßnahmen dargestellt werden, zu denen auch ein zeitlicher Meilenstein beschlossen wurde.
In Tz. 7.2. sind dann unter der Überschrift „Umsetzungs-/Aktivitätenliste“ alle in der Evaluations-AG beschlossenen Maßnahmen/Aktivitäten tabellarisch dargestellt worden.

Die Anlagen beinhalten:

- die Präsentation der PD zu den Evaluationsergebnissen aus der 8. Sitzung der Evaluations-AG (*Anlage 01*),
- die Besetzung der Evaluations-AG (*Anlage 02*),
- die Studie von Frau Prof. Christofzik (*Anlage 03*),
- die in der Evaluations-AG beratenen Ergebnisberichte der Fachworkshops (*Anlagen 04 bis 10*) ergänzt um die Beschlüsse der AG
- eine Unterlage zu „Einnahmevergaben und Einnahmeanreize“ (*Anlage 11*).

Ich bitte, den Berichtsauftrag damit als erledigt anzusehen.

In Vertretung

Tanja Mildenberger
Senatsverwaltung für Finanzen



Abschlussdokumentation zur Neuordnung der Bezirksfinanzierung

Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen aus dem Evaluationsprozess

Berlin, 18.06.2025



Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Abbildungsverzeichnis	3
Tabellenverzeichnis	4
1 Überblick und Einordnung der Ergebnisse	5
1.1 Struktur der Dokumentation	5
1.2 Einordnung der Ergebnisse durch die PD	6
2 Ausgangslage und Ziele der Evaluation	8
3 Vorgehen in der Evaluation	9
4 Evaluationskriterien	14
5 Ergebnisse der Studie „Vergleich der Berliner Bezirksfinanzierung mit anderen kommunalen Finanzierungssystemen“	15
6 Ergebnisse der Evaluations-AG	18
6.1 Gesamtstädtische Steuerung	18
6.1.1 Politikfeldbudgets	18
6.1.1.1 Herausforderungen im Status Quo	18
6.1.1.2 Ergebnisse aus der Evaluations-AG	19
6.1.2 Instrumente der gesamtstädtischen Steuerung	20
6.1.2.1 Herausforderungen im Status Quo	20
6.1.2.2 Ergebnisse aus der Evaluations-AG	21
6.2 Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips	21
6.3 Transfersteuerung	22
6.3.1 Herausforderungen im Status Quo	22
6.3.2 Ergebnisse aus der Evaluations-AG	23
6.4 Transferzuweisung	23
6.4.1 Herausforderungen im Status Quo	23
6.4.2 Ergebnisse aus der Evaluations-AG	24
6.5 Investitionen	25
6.5.1 Herausforderungen im Status Quo	25
6.5.2 Ergebnisse aus der Evaluations-AG	25
6.6 KLR/Produktbudgetierung/Output-Orientierung	26
6.6.1 Herausforderungen im Status Quo	26
6.6.2 Ergebnisse aus der Evaluations-AG	27
6.7 Eigenverantwortlichkeit der Bezirke: Innerbezirkliche Finanz- und Ressourcensteuerung	28

6.7.1	Herausforderung im Status Quo	28
6.7.2	Ergebnisse aus der Evaluations-AG	28
6.8	Gesamtfinanzierung der Bezirke	29
6.9	Rolle des Abgeordnetenhauses	30
6.10	Zusammenspiel Gesamtsystem	31
7	Umsetzungsplanung	32
7.1	Umsetzungsroadmap	32
7.2	Umsetzungs-/Aktivitätenliste	33
	Anlagen	40

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zeitplan der Evaluation	9
Abbildung 2: Vorgehen Fachworkshops	12
Abbildung 3: Evaluationskriterien	14
Abbildung 4: Grundmechanismus des horizontalen KFA	16

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Themen der Evaluation	10
Tabelle 2: Durchgeführte Fachworkshops	12
Tabelle 3: Ergebnisse Politikfeldbudgets als Teil der gesamtstädtischen Steuerung	19
Tabelle 4: Ergebnisse Instrumente der gesamtstädtischen Steuerung	21
Tabelle 5: Ergebnisse Transfersteuerung	23
Tabelle 6: Ergebnisse Transferzuweisung	24
Tabelle 7: Ergebnisse Investitionen	25
Tabelle 8: Ergebnisse KLR/Produktbudgetierung/Output-Orientierung	27
Tabelle 9: Ergebnisse innerbezirkliche Finanz- und Ressourcensteuerung	29
Tabelle 10: Umsetzungsroadmap (Übersicht zu wesentlichen Meilensteinen)	32
Tabelle 11: Aktivitätenliste zu allen beschlossenen Empfehlungen	33

1 Überblick und Einordnung der Ergebnisse

Die nachfolgende Abschlussdokumentation bietet eine kompakte Zusammenfassung der Ergebnisse der Evaluation der Bezirksfinanzierung. Dieses Kapitel gibt zum einen Überblick zur Struktur der Dokumentation und zum anderen erfolgt eine Einordnung der Ergebnisse durch die PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH (PD), die als externe Beratung den Evaluationsprozess bei der Strukturierung, Vorbereitung, Moderation und Dokumentation im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen (SenFin) begleitet hat. Die im Rahmen der Evaluation erarbeiteten Empfehlungen und daraus resultierenden Aktivitäten können direkt der Übersicht in Kapitel 7 entnommen werden.

1.1 Struktur der Dokumentation

Das nachfolgende **Kapitel 2** beschreibt zunächst die Ausgangslage und den Evaluationsauftrag unter der Federführung der SenFin, wie er vom Berliner Senat Anfang 2024 beschlossen wurde.

In **Kapitel 3** ist das auf dem Auftrag aufbauende Vorgehen beschrieben, das sich in vier Phasen im Zeitraum von Q1 2024 bis Q2 2025 untergliederte. Das Vorgehen diente im Wesentlichen dazu die Evaluationsthemen zu konkretisieren und diese im weiteren Verlauf im Rahmen von Prüfaufträgen in Fachworkshops zu bearbeiten. Die dort entwickelten Empfehlungen wurden in der „Evaluations-AG“, dem Steuerungsgremium der Evaluation, beraten und beschlossen.

Kapitel 4 beschreibt die entwickelten Evaluationskriterien, die Ziele für eine verbesserte Bezirksfinanzierung übergreifend beschreiben und im weiteren Prozess zur Einordnung der erzielten Ergebnisse herangezogen wurden.

Teil der Evaluation war die Beauftragung und Erstellung einer wissenschaftlichen Studie zum Vergleich der Berliner Bezirksfinanzierung mit anderen kommunalen Finanzierungssystemen. Die Ergebnisse der Studie, die von Frau Prof. Christofzik von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer durchgeführt wurde, sind in **Kapitel 5** zusammengefasst.

In **Kapitel 6** sind die konkreten Ergebnisse der im Zuge des Evaluationsprozesses durchgeführten Fachworkshops, die darauf basierenden Empfehlungen sowie die Beschlüsse der Evaluations-AG zusammenfassend aufgeführt. Die Ergebnisstruktur folgt dem Zuschnitt der bearbeiteten Evaluationsthemen. Zur Einordnung erfolgt eine Darstellung ausgewählter Herausforderungen im Status Quo zum jeweiligen Thema.

Kapitel 7 bietet eine Gesamtschau der empfohlenen Aktivitäten und ordnet diese in einer übergreifenden Roadmap ein.

In den **Anlagen** zur Dokumentation finden sich unter anderem die Einzelergebnisse der durchgeführten Fachworkshops sowie die wissenschaftliche Studie von Frau Prof. Christofzik.

1.2 Einordnung der Ergebnisse durch die PD

Im Rahmen ihrer begleitenden Rolle in der Evaluation hat die PD auch eine abschließende Einordnung der Ergebnisse vorgenommen und diese in der letzten Sitzung der Evaluations-AG präsentiert (siehe Anlage 1). Sie stellt die Sicht der externen Begleitung dar und nimmt nicht für sich in Anspruch, ein gemeinsames und geeinigtes Verständnis der im Prozess beteiligten Akteure wiederzugeben.

Entsprechend der Darstellung der PD wurden im Laufe des Evaluationsprozesses sowohl Stärken als auch Schwächen der Systematik der Bezirksfinanzierung im Status Quo benannt und intensiv diskutiert. Der Vergleich mit anderen Ländern hat den Blick dafür zudem weiter geschärft.

Zu den Stärken gehören aus Sicht der PD insbesondere der – innerhalb des gegebenen Gesamtfinanzrahmens – hohe Gestaltungsspielraum der Bezirke aufgrund der Globalsummen-Budgetierung. Durch den konsequenten Produktbezug weist das Budgetierungssystem – insbesondere im Ländervergleich – eine konsequente Bedarfsorientierung und damit hohe Planungssicherheit auf. Es beinhaltet eine inhärente Anreizstruktur für wirtschaftliches und outputorientiertes Handeln und eröffnet durch die hohe Kosten- und Leistungstransparenz zudem die Möglichkeit des Lernens untereinander.

Zu den Schwächen können unter anderem Defizite bei der gesamtstädtischen Steuerung bei teilweise Auseinanderfallen von Finanz- und Ressourcenverantwortung, eine vergleichsweise hohe Komplexität, sowie gewisse Fehlanreize und Verteilungsungerechtigkeiten gezählt werden. Insbesondere von bezirklicher Seite wurde zudem ein nicht auskömmlicher Gesamtfinanzrahmen kritisiert, der aber kein Untersuchungsgegenstand des Evaluationsprozesses war.

Im Rahmen der Evaluation ist es aus Sicht der PD nun gelungen, gezielt Schwächen zu adressieren und mit den entwickelten Empfehlungen das Fundament der Bezirksfinanzierung zu stärken. Vier Bausteine können dabei herausgehoben werden:

1. Mit der **Einführung von Konnexitätsvorschriften** soll ein bislang nicht vorhandener Ausgleichsmechanismus zwischen Bezirken und Hauptverwaltung im Fall neuer oder wesentlich veränderter Aufgaben etabliert werden.¹
2. Die **gesamtstädtische Steuerung** soll durch eine stärkere **Fokussierung des entsprechenden Instrumentariums** und durch die **Verbesserung der gesamtstädtischen Transfersteuerung** geschärft werden.
3. Ebenso soll die **bezirkliche Steuerung** durch eine Erhöhung der Planungs- und Steuerungsfähigkeit der Bezirke mit Hilfe der organisatorischen und instrumentellen **Stärkung der SE-Finzen** und der Sicherstellung der **KLR-Orientierung beim Eckwertebeschluss** gestärkt werden.
4. Und schließlich soll eine **Verbesserung bei den wichtigen Themen Transferzuweisungen und soziale Infrastruktur** durch eine Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit und der Anreizstrukturen bei Eingliederungshilfe, den Hilfen zur Erziehung und der sozialen Infrastruktur angestrebt werden – beispielsweise mithilfe einer neuen Produktsystematik in der EGH, die nicht-steuerbare Kostenunterschiede besser abbildet.

Zudem bietet der Einstieg in eine politikfeldorientierte Haushaltssystematik durch deren zunächst nachrichtliche Abbildung auch Potenziale für eine künftige Weiterentwicklung der Systematik im Sinne von Politikfeldbudgets.

¹ Diese sind aufgrund des Verweises der Entwicklung der Vorschriften auf Prozesse außerhalb des Evaluationsprozesses zwar nicht in dieser Ergebnisdokumentation enthalten, sind aber Teil des Gesamtprozesses der Reform der Bezirksfinanzierung und wurde im Zuge dieser Evaluation mit angestoßen.

Für eine Verbesserung der Bezirksfinanzierung insbesondere entlang der vier genannten Bausteine wird eine konsequente und nachvollziehbare Umsetzung der Empfehlungen und damit verbundenen Aktivitäten empfohlen.

2 Ausgangslage und Ziele der Evaluation

Der Senat von Berlin hat sich als politische Zielsetzung eine Überprüfung der Bezirksfinanzierung in die Richtlinien der Regierungspolitik geschrieben und in der Umsetzung am 30. Januar 2024 den Prozess zur Evaluation der Bezirksfinanzierung beschlossen. Angestrebt ist die finanzielle Planbarkeit und Verlässlichkeit für die Bezirke zu sichern und ihre Eigenverantwortung zu stärken. Unter Beachtung der finanziellen Rahmenbedingungen des Gesamthaushalts sollen dabei die Bedarfe der Bezirke, das Konnexitätsprinzip sowie Anreize zur Wirtschaftlichkeit berücksichtigt werden. Vorrangiges Ziel der ergebnisoffenen Evaluation ist zudem die Herstellung von Transparenz in der Bezirksfinanzierung – insbesondere mit Blick auf mehr Nachvollziehbarkeit und Planungssicherheit.

Die SenFin wurde in diesem Zusammenhang federführend mit der Durchführung der Evaluation beauftragt. Der Evaluationsprozess sollte dabei parallel zum Prozess der Berliner Verwaltungsstrukturreform durchgeführt werden und entsprechende Ziele und Beschlusslagen mitberücksichtigen.

Unter Berücksichtigung der genannten Ziele und Rahmenbedingungen sind in den vergangenen Monaten die Bezirksfinanzierung, die auch die Kosten-Leistungsrechnung einbezieht, und die Finanzbeziehungen zwischen der Haupt- und Bezirksverwaltung im Zuge eines ergebnisoffenen und wissenschaftlich begleiteten Prozesses evaluiert worden. Dabei wurde eine fortlaufende, partizipative Einbindung der Verwaltungsebenen und parlamentarischen Entscheidungsträger sichergestellt. Grundlage des Evaluationsprozesses war ein Workshop-basierter Erfahrungsaustausch unter den Beteiligten, auf dessen Basis Vorschläge zur Weiterentwicklung der Bezirksfinanzierung entwickelt wurden.²

Die Steuerung des Evaluationsprozesses erfolgte durch die „Evaluations-AG“, die sich unter der Leitung von Staatssekretärin Mildenerger aus Vertretern der Bezirke, der SenFin, von Senatsfachverwaltungen (inkl. Senatskanzlei) und des Abgeordnetenhauses zusammensetzte.³ In insgesamt 8 Sitzungen wurden dort Arbeitsaufträge an Fachworkshops verteilt, übergreifende Themen erörtert und darauf aufbauend Empfehlungen zur Reform der Bezirksfinanzierung verabschiedet. Die Besetzung der Evaluations-AG kann der Anlage 2 entnommen werden.

Ergänzt wurde diese Vorgehensweise durch eine externe Studie zur Situation der Kommunalfinanzierung in den Flächenländern und mit Fokus auf den Stadtstaat Hamburg, um hier Anregungen für die eigene Ausgestaltung zu gewinnen. Frau Prof. Christofzik von der Universität Speyer hat die externe Studie erstellt. Die Studie liegt diesem Bericht als Anlage 3 bei.

Der gesamte Evaluationsprozess wurde durch die PD begleitet und dokumentiert, u. a. in Form der vorliegenden Abschlussdokumentation.

² Eine externe Evaluation oder empirische Analysen vergangener Finanzierungsprozesse und ihrer Wirkungen waren nicht vorgesehen.

³ Der Rechnungshof des Landes Berlin war als Gast an der Evaluations-AG beteiligt.

3 Vorgehen in der Evaluation

Der Evaluationsprozess wurde in vier Phasen organisiert:

1. Sammlungsphase
2. Konkretisierungsphase
3. Workshop-Phase (Arbeitsphase)
4. Abschlussphase (Ergebnisphase)






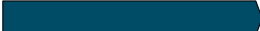
	2024				2025	
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
	 „Prozessstart“ Senat und RdB					
SAMMLUNGSPHASE	 Auftaktworkshops  Externe Studie (insb. zum kommun. Finanzausgleich)					
KONKRETISIERUNGSPHASE	 Konstituierung Evaluations-AG, Konkretisierung Arbeitspakete, Prüfaufträge					
WORKSHOPPHASE	Bearbeitung der Arbeitspakete und Prüfaufträge in Fachworkshops 					
ABSCHLUSSPHASE	Beratung der Workshop-Ergebnisse in der Evaluations-AG, Ableitung von Vorschlägen 					

Abbildung 1: Zeitplan der Evaluation

Im **ersten Prozessschritt (Sammlungsphase)** wurden zunächst die Themen, Informationen etc. gesammelt, die aus Sicht der Beteiligten Gegenstand der Evaluation sein konnten beziehungsweise sollten. Hier konnten auch schon zu prüfende Reformansätze eingebracht werden. Die Sammlung erfolgte im Rahmen von zunächst zwei Auftaktworkshops:

- Ein erster Workshop mit den Bezirksbürgermeisterinnen und Bezirksbürgermeistern fand am 2. März 2024 statt.
- Ein zweiter Workshop auf der Ebene der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre der Senatsverwaltungen wurde am 16. April 2024 durchgeführt.

Ergänzt und abgeschlossen wurde die Sammlungsphase mit der konstituierenden Sitzung der Evaluations-AG (E-AG) am 24. Mai 2024. Hier hatten die Mitglieder der Evaluations-AG die Möglichkeit, den Untersuchungsauftrag zu ergänzen.

Ergänzt wurde diese Phase mit der Erstellung **einer externen Studie**, die sich dem Vergleich der Berliner Bezirksfinanzierung mit anderen kommunalen Finanzierungssystemen (inkl. entsprechender Rechtsprechung) widmet. Darin wird unter anderem der „Kommunale Finanzausgleich“ in den Flächenländern beleuchtet und ein Vergleich mit dem Stadtstaat Hamburg gezogen.

Im **zweiten Prozessschritt (Konkretisierungsphase)** wurden die Evaluationsthemen und -inhalte durch die Evaluations-AG spezifiziert und Themenschwerpunkte sowie damit verbunden konkrete Arbeitspakete/Prüfaufträge zur Bearbeitung in sogenannten Fachworkshops definiert. Zudem wurden Evaluationskriterien, an denen Lösungsansätze gemessen werden können, und ein allgemeines Vorgehen zur Bearbeitung der Themen in den Fachworkshops vereinbart.

Tabelle 1: Themen der Evaluation

Themengruppe	Themen	Arbeitspakete/Prüfaufträge	Format
Gesamtstädtische Steuerung	Politikfeldbudgets	Kann die Bildung gesamtstädtischer Budgets je Politikfeld im Haushaltsplanungsverfahren eine Rolle zur Stärkung einer gesamtstädtischen Verantwortung spielen? Ist ein solcher Ansatz umsetzbar innerhalb der Rahmenbedingungen?	FWS gesamtstädtische Steuerung
	Mehr Ressourcenverantwortung in den Ressorts	Wie können die Fachverwaltungen eine umfangreichere Ressourcenverantwortung für eine bessere gesamtstädtische Steuerung wahrnehmen?	
	Zielvereinbarung	Kann / soll das Instrument der Zielvereinbarung gestärkt werden?	
	Sonderprogramme / auftragsweise Bewirtschaftung	Wo haben Sonderprogramme und auftragsweise Bewirtschaftungen ihre Berechtigung und wo können sie zu Gunsten der Globalsumme reduziert werden?	
	Innovationsfonds / Innovationsbudgets	Wie kann das System flexibler ausgestaltet sein, um mehr Innovationen zu ermöglichen?	
Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips	Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips / Konnexitätsmechanismen	Wie und durch welche Mechanismen kann die Einhaltung des Konnexitätsprinzips umgesetzt werden? Wie kann das Konnexitätsprinzip (insb. bei übertragenen Aufgaben) nachvollziehbar definiert und verankert werden? Wie sollen die Verfahren zur Mittelanmeldung sowie zur Klärung von Konnexitätssachverhalten ausgestaltet sein?	Behandlung in der E-AG (4. und 5. Sitzung) (Ausgangspunkt waren die Ergebnisse der wiss. Studie)
Transfers	Transfersteuerung und -zuweisung (inkl. Verteilung)	Wie kann die Steuerung und Zuweisung von Transfers transparenter, wirtschaftlicher und sparsamer ausgestaltet werden?	FWS Transfersteuerung und -zuweisung
Investitionen	Investitionen	Welche Änderungen an den (Finanzierungs-) Bedingungen für pauschalfinanzierte Investitionen und den baulichen Unterhalt sind erforderlich?	FWS Investitionen
KLR/ Produktbudgetierung/ Output-Orientierung	Produkte	Muss der Produktkatalog systematisch überarbeitet werden und wenn ja, wie?	FWS KLR/ Produktbudgetierung/ Output-Orientierung
	(Fehlanreize in der) KLR / Ausgestaltung der Produktbudgetierung	Existieren Fehlanreize in der KLR und der darauf aufbauenden Budgetberechnung? Wie können sie reduziert und ggf. die Budgetierung neu ausgerichtet werden? Wie kann die KLR besser genutzt werden?	
	Qualitätskriterien in der Budgetierung	Können / sollen qualitative Kriterien und Sozialindikatoren bei der Budgetierung (stärker) berücksichtigt werden?	
	Output-Orientierung	Kann / soll die Output-Orientierung gestärkt werden?	

Themengruppe	Themen	Arbeitspakete/Prüfaufträge	Format
Eigenverantwortlichkeit der Bezirke	Innerbezirkliche Finanz- und Ressourcensteuerung	Welcher organisationale Aufbau und welche personellen Kompetenzen sind erforderlich?	FWS innerbezirkliche Finanz- und Ressourcensteuerung
Gesamtfinanzierung der Bezirke	Fortschreibung des Plafonds / Basiskorrektur	Kann die Systematik und Planbarkeit der Plafondbildung (inkl. Personalplafond und Basiskorrektur) fortentwickelt werden?	FWS Transferzuweisung; FWS Produktbudgetierung
	Einnahmenvorgaben und Einnahmeanreize	Wie können Einnahmeanreize – ggf. unter Verzicht auf Einnahmenvorgaben – geschaffen werden und eigene Einnahmequellen der Bezirke erschlossen werden?	Behandlung in der E-AG (8.Sitzung)
	<i>Strukturelle Unterfinanzierung der Bezirke</i>	<i>Wie sieht eine auskömmliche (Globalsummen-) Finanzierung aus? Über welche Instrumente kann die Globalsummenhoheit (politische Schwerpunktsetzungen) sichergestellt werden?</i>	<i>Kein weiterer Untersuchungsgegenstand</i>
Rolle des Abgeordnetenhauses	Rolle des Abgeordnetenhauses	Wie kann das Abgeordnetenhaus die Belange der Bezirke angemessen berücksichtigen? Kann die Planbarkeit für die Bezirke im Zuge des Haushaltsplanaufstellungsprozesses erhöht werden?	Behandlung in der E-AG (5. und 8. Sitzung)
Zusammenspiel Gesamtsystem	Übergreifende Fragestellungen	Wie passen die verschiedenen Weiterentwicklungsvorschläge zueinander und zu einem möglichen Ergebnis der Verwaltungsreform?	Behandlung in der E-AG (8. Sitzung)

Die hier gesetzten Themen entsprechen den nachfolgenden Kapiteln. Das Vorgehen in den Fachworkshops wiederum basierte grundsätzlich auf einem Vierschritt, der in der folgenden Darstellung abgebildet ist.

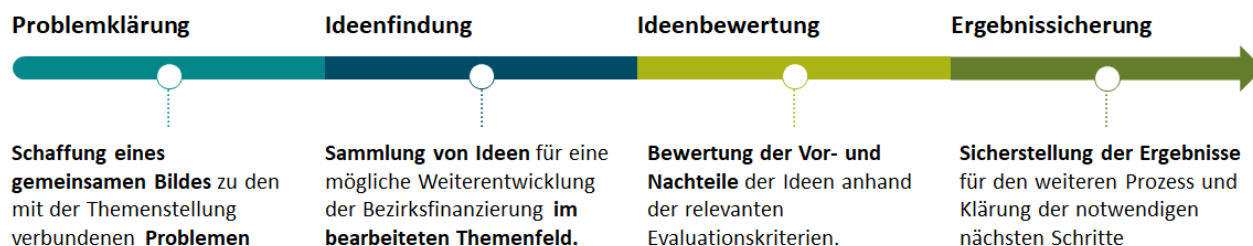


Abbildung 2: Vorgehen Fachworkshops

Im **dritten Prozessschritt (Workshop-Phase)** erfolgte dann die Bearbeitung der Arbeitspakete und Prüfaufträge. Die meisten Themenschwerpunkte wurden zunächst in Fachworkshops (FWS) beraten; hierzu wurden - je nach Komplexität und Diskussionsbedarf - ein bis vier Fachworkshop-Sitzungen durchgeführt. Die Workshop-Teilnehmenden waren dabei von den Mitgliedern der Evaluations-AG so ausgewählt worden, dass sie über ein ausgeprägtes Erfahrungswissen und Fachkenntnisse zu den jeweiligen Schwerpunktthemen verfügten. Zudem wurden einzelne Prüfaufträge von bereits etablierten Fachgremien (z. B. „Kleine Kommission“) bearbeitet oder direkt in der Evaluations-AG diskutiert.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die durchgeführten Fachworkshop-Sitzungen:

Tabelle 2: Durchgeführte Fachworkshops

Nr.	Datum	Fachworkshop (FWS)	Behandelte Themen / Fragestellungen
1	11.07.2024	1. FWS Transfersteuerung und -zuweisung	Transfersteuerung (Wirtschaftlichkeit, Steuerbarkeit, Verbindung von Fach- und Ressourcensteuerung)
2	12.07.2024	1. FWS Investitionen	Pauschale Investitions-Zuweisung , investive Rücklagen, baulicher Unterhalt
3	28.08.2024	FWS Innerbezirkliche Finanz- und Ressourcensteuerung	Wie wollen Bezirke steuern? Was ist die künftige Rolle des Kämmerers?
4	14.10.2024	2. FWS Transfersteuerung und -zuweisung	Transfersteuerung (Wirtschaftlichkeit, Steuerbarkeit, Verbindung von Fach- und Ressourcensteuerung)
5	18.10.2024	Finalisierung FWS Investitionen im Rahmen einer Sitzung der „Kleinen Kommission“	Pauschale Investitions-Zuweisung , investive Rücklagen, baulicher Unterhalt, Bauvorbereitungsmittel
6	23.10.2024	1. FWS gesamtstädtische Steuerung	Politikfeldbudgets
7	26.11.2024	1. FWS Fachworkshop KLR/Produktbudgetierung/Output-Orientierung	Produkte/Produktkatalog, KLR, Kalkulatorische Kosten
8	11.12.2024	2. FWS Fachworkshop KLR/Produktbudgetierung/Output-Orientierung	Schnittstelle KLR/Budgetierung; Informationsbereitstellung, Einheitlicher Zuweisungspreis
9	16.12.2024	3. FWS Transfersteuerung und -zuweisung	Transfersteuerung, Transferzuweisung (HzE und Eingliederungshilfe)

Nr.	Datum	Fachworkshop (FWS)	Behandelte Themen / Fragestellungen
10	06.01.2025	3. FWS Fachworkshop KLR/Produktbudgetierung/Output- Orientierung	Planmengenverfahren, Qualität
11	07.01.2025	2. FWS gesamtstädtische Steuerung	Instrumente gesamtstädtischer Steuerung (Landes- und Sonderprogramme, Innovations-/Flexibudgets, Leitlinien, Zielvereinbarungen)
12	30.01.2025	3. FWS gesamtstädtische Steuerung	Instrumente gesamtstädtischer Steuerung; Politikfeldbudgets (Operationalisierung Varianten 1 und 2)
13	19.02.2025	4. FWS Fachworkshop KLR/Produktbudgetierung/Output- Orientierung	Bewertung der Ergebnisse zu den Themen des 1.-3. FWS
14	20.02.2025	4. FWS Transfersteuerung und -zuweisung	Transferzuweisung (HzE und Eingliederungshilfe)

Die Ergebnisse der Arbeitspakete und Prüfaufträge wurden durch die PD an die Evaluations-AG berichtet und dort im **vierten Prozessschritt (Abschlussphase)** abschließend beraten und entschieden. Der hier vorliegende Abschlussbericht fasst die daraus resultierenden Ergebnisse zusammen.

Zur weiteren Information über die Umsetzung der Ergebnisse und beschlossenen Maßnahmen soll seitens der SenFin ein geeignetes Format gefunden werden, das die Einbeziehung der ehemaligen E-AG-Mitglieder ermöglicht.

4 Evaluationskriterien

Ein weiteres Ergebnis der Sammlungsphase war die Festlegung von Evaluationskriterien. Die Kriterien dienen dazu, als Leitfragen die Fachworkshops zu strukturieren und im Rahmen der Evaluation entwickelte Ideen und Ausgestaltungsvarianten zu diskutieren. In dieser Funktion wurden sie im weiteren Prozess mitgeführt und mitgedacht. Eine explizite Bewertung entwickelter Lösungsvorschläge entlang der einzelnen Kriterien erfolgte jedoch nicht, um den Prozess nicht unnötig komplex zu gestalten.

Bei der Entwicklung der Kriterien waren die Zielstellung und Ausrichtung der Evaluation zentrale Diskussionspunkte. Im Rahmen der Auftaktworkshops und der 2. Sitzung der Evaluations-AG wurden vor allem das Verhältnis zwischen „Gesamtstädtischer Steuerung“ und „Stärkung der Eigenverantwortung der Bezirke“ sowie zwischen „Einzelfallgerechtigkeit“ und „Komplexitätsreduktion“ intensiv diskutiert. Gegenstand der Diskussion war insbesondere, ob es sich dabei nicht um Spannungsverhältnisse bzw. Zielkonflikte handle.

Im Hinblick auf das Verhältnis von „Gesamtstädtischer Steuerung“ und die „Stärkung der Eigenverantwortung“ kamen die Mitglieder der Evaluations-AG mehrheitlich zur Einschätzung, dass hier nicht notwendigerweise Zielkonflikte entstünden, sondern vielmehr die Entwicklung unterschiedlicher Ausgestaltungsvarianten des Systems der Bezirksfinanzierung unter Berücksichtigung der beiden Aspekte in den Fachworkshops diskutiert werden sollten.

Bei den Kriterien „Einzelfallgerechtigkeit“ und „Komplexitätsreduktion“ wurde dagegen ein ausgeprägtes Spannungsverhältnis zwischen der Forderung einer möglichst geringen Komplexität und dem Anspruch auf größtmögliche Einzelfallgerechtigkeit (einschließlich komplexer Sondermodelle) erkannt. Hier sprachen sich die Mitglieder der Evaluations-AG eher für eine Komplexitätsreduktion als für eine Ausweitung der Einzelfallgerechtigkeit aus, wobei beide Aspekte als Evaluationskriterien erhalten blieben.

Insgesamt sollen die Kriterien in ihrer Gesamtheit für eine qualitative Bewertung einzelner Vorschläge herangezogen werden. Je nach behandelte Ausgestaltungsvariante und bearbeitetem Themenfeld können dabei einzelne Kriterien stärker im Mittelpunkt stehen als andere, weshalb keine Gewichtung einzelner Kriterien vorgenommen wurde.

Die Festlegung und konkrete Definition der Kriterien erfolgte in der 2. Sitzung der Evaluations-AG. Die zehn Kriterien sind in der nachfolgenden Abbildung aufgeführt.

EVALUATIONSKRITERIEN	Bewahrung der Steuerungsfähigkeit des Gesamthaushalts	Der Haushalt (Bezirke und Hauptverwaltung) kann zielgerichtet hin zu einem ausgeglichenen Ergebnis gesteuert werden; die Vorgaben der landesrechtlichen Schuldenbremse werden dabei eingehalten.
	Planbarkeit und Planungssicherheit	Die Bezirksfinanzierung ermöglicht Handlungsfähigkeit und bietet eine verlässliche und planbare Finanzierungsgrundlage für die Bezirke sowie den Gesamthaushalt über den gesamten Planungszeitraum.
	Transparenz und Nachvollziehbarkeit	Mechanismen, Strukturen und Ursachen für die Finanzierungsbausteine der Bezirke sind klar, verständlich und nachvollziehbar für alle Stakeholder (Verwaltung, Politik, interessierte Bürger).
	Verbindung von Fach- und Ressourcenverantwortung	Fach- und Ressourcenverantwortung werden für eine bessere Steuerung der jeweiligen Aufgaben möglichst in Übereinstimmung gebracht.
	Wirtschaftlichkeit	Es werden Anreize für einen wirtschaftlichen und wirkungsorientierten Mitteleinsatz gesetzt.
	Gesamtstädtische Steuerung	Die Finanzierungssystematik unterstützt die gesamtstädtische Steuerung und Aufgabenwahrnehmung.
	Stärkung der Eigenverantwortung der Bezirke	Bezirke werden mittels der Finanzierungssystematik in ihren Möglichkeiten gestärkt, ihr Aufgaben wahrzunehmen und eigene Impulse zu setzen.
	Einzelfallgerechtigkeit	Im System der Bezirksfinanzierung werden die Unterschiede und damit unterschiedlichen Bedarfe und Herausforderungen angemessen berücksichtigt.
	Komplexitätsreduktion	Die Bezirksfinanzierung wird so ausgestaltet, dass die Komplexität auf ein notwendiges und beherrschbares Maß reduziert ist.
	Konnexität	Das Konnexitätsprinzip wird eingehalten.

Abbildung 3: Evaluationskriterien

5 Ergebnisse der Studie „Vergleich der Berliner Bezirksfinanzierung mit anderen kommunalen Finanzierungssystemen“

Die wissenschaftliche Studie „Vergleich der Berliner Bezirksfinanzierung mit anderen kommunalen Finanzierungssystemen“ von Frau Prof. Christofzik betrachtet die Praxis und Rechtsprechung zum „Kommunalen Finanzausgleich“ (KFA) in den Flächenländern sowie im Stadtstaat Hamburg. Sie ist als Anlage 3 beigelegt.

Die Studie kommt insbesondere zu folgenden Ergebnissen und Feststellungen:

1. Die Aufgabenkreise von Kommunen und Berliner Bezirken sind größtenteils wesensgleich.
2. Die Kommunaleinnahmen sind mit durchschnittlich 43 % in hohem Maße durch Zuweisungen von Bund bzw. Ländern geprägt. Wenngleich der Zuweisungsanteil der Bezirke mehr als 80 % beträgt, lassen sich Globalsummenzuweisung, Basiskorrektur und Kommunalen Finanzausgleich von der systematischen Bedeutung her gut vergleichen.
3. Die mittleren Kommunalausgaben (umgelegt auf die Einwohnerzahl) unterscheiden sich nicht sonderlich von denen der Bezirke; Abweichungen sind zudem gut erklärbar (unterschiedliche Sozialstruktur, unterschiedliche Schwerpunktsetzungen). Hinsichtlich der Steuerbarkeit von Ausgaben lassen sich keine systematischen Unterschiede zwischen Kommunen und Bezirken erkennen; insbesondere im Bereich Soziales stehen die Kommunen vor ähnlichen Problemen.
4. Beim kommunalen Finanzausgleich wird zunächst die Finanzausgleichsmasse⁴ (= Gesamtbetrag, der den Kommunen im Rahmen des KFA vom Land zur Verfügung gestellt wird) bestimmt (sog. *vertikaler KFA*). Ein Großteil wird dabei durch bestimmte Steuereinnahmen des Landes (sog. *Steuerverbund*) beeinflusst – entweder direkt bei den Verbundquotenmodellen oder indirekt bei den (eher bedarfsorientierten) übrigen Modellen.

Der vergleichbare Schritt in der Globalsummen-Zuweisung ist die Bildung des *Bezirksplafonds*. Dieser „orientiert sich am aufgabenbezogenen Finanzbedarf der Bezirke, deren Möglichkeiten zur Einnahmeerzielung und Effizienzverbesserung sowie der Gesamthaushaltslage des Landes Berlins“ (AV Nr. 4.1 zu § 26a LHO). Somit spielen ähnliche Erwägungen eine Rolle wie bei der Festlegung der Finanzausgleichsmasse. Ein direkter Bezug zur Entwicklung der Steuereinnahmen im Land Berlin besteht bisher aber nicht.

⁴ synonym wird auch der Begriff „Verbundmasse“ genutzt

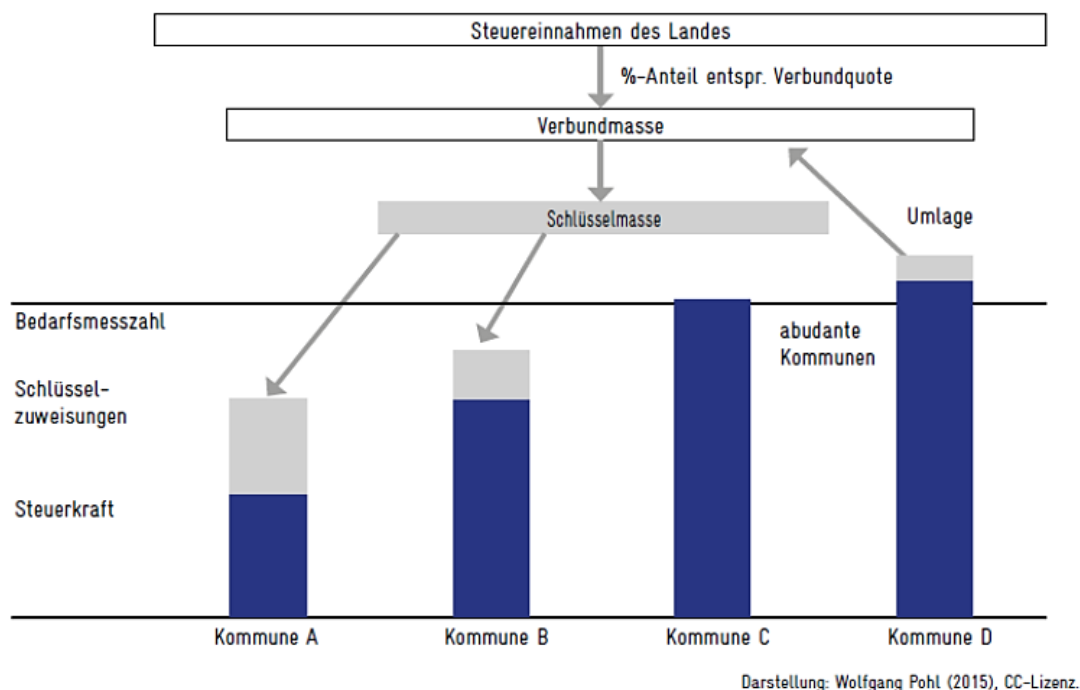


Abbildung 4: Grundmechanismus des horizontalen KFA⁵

5. In den Flächenländern erfolgt die Verteilung der Finanzausgleichsmasse dann über den *horizontalen KFA* (siehe Abbildung 4). Dabei werden Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen gegenübergestellt und bis zu einem gewissen Grad ausgeglichen (Angleichung, aber nicht die Nivellierung der Finanzkraft). Kommunen, deren Finanzkraft den ermittelten Finanzbedarf übersteigen (sog. „abundante Kommunen“), treten in diesem Schritt einen Teil der Überschreitung als Umlage ab. Bei der Ermittlung des *Finanzbedarfs* wird auf Indikatoren zurückgegriffen („Schlüsselzuweisung“), mit denen Belastungsunterschiede zwischen den Kommunen angenähert werden sollen. (siehe Schaubild) Wichtigster Indikator ist die Bevölkerungszahl (sog. „Hauptansatz“). Hinzu treten besondere Bedarfsansätze (Nebenansätze, Leistungsansätze, Ergänzungsansätze), die aufgrund einer besonderen Bevölkerungsstruktur/ -entwicklung sowie andere Charakteristika der Gemeinden oder Raumordnungsansätze herangezogen und jeweils unterschiedlich gewichtet werden.⁶ Diese Quantifizierung des (fiktiven) Finanzbedarfs ist komplex und steht regelmäßig im Fokus der Rechtsprechung.
6. Bei der vergleichbaren *Globalsummen-Berechnung* wird stattdessen auf die Ergebnisse einer detaillierten Kosten- und Leistungsrechnung zurückgegriffen, wodurch sich – im Gegensatz zur Zielsetzung des horizontalen KFA – grundsätzlich konkrete Bedarfe bestimmen lassen. Die Zuweisungsmengen werden dabei entweder auf Basis von Ist-Zahlen, oder auf Basis von Prognosewerten, der Bevölkerungsstruktur und/oder der sozialen Struktur des Bezirks festgelegt. Beim horizontalen KFA spielen Prognosen dagegen kaum eine Rolle, was aus Sicht der Gutachterin einen Nachteil darstellt.

⁵ Darstellung von Wolfgang Pohl aus GIZ (2020) Gemeindefinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Deutschland. Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit, S. 41

⁶ Soziallasten, Kinder, Schüler:innen, Studierende, Streitkräfte, Polizeikräfte in Gemeinschaftsunterkünften, Bevölkerungsschwund, Fläche, Grubengemeinden, Kurorte, Straßen, Strukturschwäche, ländlicher Raum, Zentrale Orte, Zentralität nach Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

7. Die Berliner Bezirkszuweisung kennt zudem das Instrument der *Basiskorrektur*. Die Bezirke werden so in erheblichem Umfang von Risiken insb. im Bereich der Transferausgabe-Entwicklung entlastet. Demgegenüber werden individuelle Bedarfe von Kommunen oder Sonderbedarfe einzelner Kommunen in der Regel im KFA nicht berücksichtigt. Vielmehr wird auf fiktive Bedarfe abgestellt. Dies erfolgt auch aufgrund von Anreizwirkungen.
8. Ein kommunales Finanzierungssystem sollte aus ökonomischer Sicht grundsätzlich anreizkompatibel sein. Die Studie kommt dabei zu dem Schluss, dass ein ausschließlicher Rückgriff auf *Ist-Ausgaben* problematisch ist, denn diese lassen nicht erkennen, ob die Aufgaben tatsächlich effizient erfüllt werden.
9. Hinsichtlich der finanziellen Kontrollfunktion kommt die Studie zu dem Schluss, dass in Berlin die Senatsverwaltung für Finanzen gegenüber den Bezirken Aufgaben ausübt, die denen der kommunalen Finanzaufsicht ähneln. Unterschiede bestehen lediglich im Umfang der möglichen Aufsichtsmaßnahmen, die in den Flächenländern auch die Bestellung eines Beauftragten oder - als schärfste Zwangsmaßnahme - die Auflösung des Gemeinderats umfassen können.
10. Haushaltssicherungskonzepte sind in den Flächenländern ein zentrales Instrument zur Durchsetzung von Konsolidierungspflichten.⁷ Wird das entsprechende Konzept von der Aufsichtsbehörde nicht genehmigt, greifen die Regelungen der vorläufigen Haushaltsführung. Im Berlin wird seitens der Senatsverwaltung für Finanzen weitgehend analog verfahren.
11. Konnexitätsprinzipien sind mit Ausnahme der Verfassung von Berlin in allen Landesverfassungen verankert. Die näheren Voraussetzungen werden dabei jeweils in den einzelnen Ländern einfachgesetzlich (in Konnexitätsausführungsgesetzen und Finanzausgleichsgesetzen) geregelt. Dort werden die Methoden zur Umsetzung dargelegt, etwa wie und wann die Kostenfolgeabschätzung zu erfolgen hat, wer hierfür zuständig ist und ob es eine Beteiligungspflicht (etwa der kommunalen Spitzenverbände) gibt.
12. Der Ausgleichsverpflichtung des Konnexitätsprinzips kann auf unterschiedliche Art und Weise nachgekommen werden (z.B. durch Erhöhung von Zuweisungen, die Möglichkeit zur Erhebung neuer Steuern oder eine Reduktion anderer Aufgaben). Das Konnexitätsprinzip greift in den anderen Bundesländern nicht, wenn die Kommunen durch ein Bundesgesetz zusätzliche Aufgaben wahrnehmen müssen und die Kostenfolgen nicht auf einer unmittelbaren Handlung des Landesgesetzgebers beruhen.

Fazit:

Im Vergleich zu den übrigen kommunalen Finanzierungssystemen zeichnet sich das System der Bezirkszuweisung durch eine hohe Bedarfsorientierung aus. Dies wird insbesondere durch die systematische Datenerhebung zu den Verwaltungsdienstleistungen (Produkte) ermöglicht, die mit der - in allen Bezirken einheitlich angewandten - Kosten-/Leistungsrechnung umgesetzt wird. Die Berliner Vorgehensweise ermöglicht zudem eine stärkere Berücksichtigung von Prognosewerten und soziodemografischer Daten, als die in anderen kommunalen Finanzierungssystemen üblich ist.

Auf Basis der Ergebnisse der Studie haben sich die Mitglieder der Evaluations-AG einvernehmlich dafür ausgesprochen, dass im Rahmen der Evaluation kein neues Verteilungsmodell jenseits der Produktbudgetierung geprüft werden soll. Der weitere Evaluationsprozess hat sich damit auf die Optimierung und die Möglichkeiten der Vereinfachung des bestehenden Verfahrens konzentriert.

⁷ Die Vorgabe ein solches Konzept aufzustellen ist in neun Gemeindeordnungen geregelt.

6 Ergebnisse der Evaluations-AG

Der Evaluations-AG wurden die Empfehlungen und Lösungsansätze aus den Fachworkshops vorgelegt und dort beraten. Parallel dazu entwickelte die Evaluations-AG eigene Empfehlungen zu diesen und weiteren Themen.

Die nachfolgende Darstellung folgt dem Aufbau der Tabelle 1 (Seite 8 f.). Die dort aufgeführten Prüfaufträge der Evaluations-AG werden hier wieder aufgegriffen und die wesentlichen Ergebnisse dazu zusammengefasst.

Für die Themengruppen, zu denen Fachworkshops durchgeführt wurden, erfolgt die Darstellung in tabellarischer Form. Aus ihr ist auch nachvollziehbar, wie viele Empfehlungen je Themenbereich erarbeitet und wie vielen davon die E-AG zugestimmt hat. Für eine bessere Einordnung der Ergebnisse werden die in den Fachworkshops herausgearbeiteten wesentlichen Herausforderungen je Themenbereich kurz benannt.

Bei den Themen, die direkt in der E-AG bearbeitet wurden, erfolgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse im Fließtext.

Eine vollständige Übersicht zu den beschlossenen Empfehlungen und Lösungsansätzen je Themenbereich ist der Tabelle 11 im Abschnitt 7.2 zu entnehmen. Alle relevanten Ergebnisdokumentationen, die der E-AG vorgelegt und dort besprochen wurden, finden sich im Anhang.

6.1 Gesamtstädtische Steuerung

Die Frage, wie eine bessere gesamtstädtische Steuerung in Berlin gelingen kann, war eine der Leitfragen der Evaluation, die sich durch unterschiedliche Aspekte der Bezirksfinanzierung zieht. Entsprechend fand sie auch als Evaluationskriterium explizit Berücksichtigung. Gleichzeitig stehen einzelne bereits existierende und mögliche neue Bausteine der Bezirksfinanzierung mit dem Thema gesamtstädtische Steuerung in einem direkten Zusammenhang und wurden daher im Rahmen einer eigenen Themengruppe und einer drei Sitzungen umfassenden Fachworkshop-Serie (unter Einbeziehung von Senatsfachverwaltungen sowie bezirklichen Fachämtern) bearbeitet. Im Einzelnen betraf das insbesondere die Frage nach einer möglichen Ausgestaltung eines neuen Bausteines, der sich aus der im Landesorganisationsgesetz (LOG) vorgesehenen Politikfeldlogik ergibt („Politikfeldbudgets“). Betrachtet wurde aber auch die Weiterentwicklung bestehender Instrumente wie der Landes- und Sonderprogramme sowie der gesamtstädtischen Zielvereinbarungen. Schließlich stellte sich auch die Frage, wie zusätzliche Mittel für Innovationen bereitgestellt werden können.

6.1.1 Politikfeldbudgets

Mit den im Zuge des LOG entwickelten Politikfeldern existiert ein ebenenübergreifender und somit gesamtstädtischer Strukturierungsansatz für die Aufgaben des Landes Berlin. Im Fachworkshop wurde geprüft, ob und unter welchen Bedingungen dieser Strukturierungsansatz auch für eine ebenenübergreifende Haushaltsplan-Aufstellung genutzt werden kann.

6.1.1.1 Herausforderungen im Status Quo

Ausgangspunkt für die Diskussion um Politikfeldbudgets sind wahrgenommene Defizite Berlins bei Fragen der gesamtstädtischen Steuerung. Geprüft wurde entsprechend, ob sich ein politikfeldbudgetbasierter Ansatz finden und umsetzen lässt, der ohne gravierende Nachteile bei anderen Zielen der Bezirksfinanzierung

zur Stärkung der gesamtstädtischen Verantwortung beitragen kann. Zur Diskussion standen dabei zunächst drei Varianten:

- **Variante 1** beschränkt sich auf den **nachrichtlichen bzw. statistischen, ebenenübergreifenden Ausweis von Politikfeldbudgets im Haushaltsplan**, jedoch ohne dabei unmittelbaren Einfluss auf das Aufstellungsverfahren (inkl. Globalsummenzuweisung) zu haben.
- In **Variante 2** wird der **Bezirksplafonds** aus einer **ebenenübergreifenden Planung von Politikfeldbudgets** abgeleitet. Die sich daran anschließende Verteilungs- und Veranschlagungslogik (Globalsummen-Prinzip) wird jedoch beibehalten.
- In **Variante 3** erfolgt auch die **Veranschlagung** in den Bezirken **durchgängig entlang von Politikfeldbudgets**. Die bisherige Globalsummen-Zuweisung wird somit durch eine neue, ebenenübergreifende Logik (politikfeldbezogene Teilglobalsummen mit Zweckbindung) ersetzt.

Seitens der E-AG wurde Variante 3 in der Sitzung am 13. Dezember 2024 als Umsetzungsoption aus folgenden Gründen ausgeschlossen: Durch den Vorschlag werde die Stellung der Bezirke als eigenständige Entitäten zu stark in Frage gestellt; sie seien darin eher als nachgeordnete Verwaltungseinheiten der Senatsfachverwaltungen einzustufen, während im Prozess der Verwaltungsstrukturreform immer „starke Bezirke“ postuliert wurden. Zudem entstehe die Gefahr einer Versäulung der Politikfelder zu Lasten von Flexibilität.

In der weiteren Bearbeitung durch die Fachworkshop-Teilnehmenden standen damit die Varianten 1 und 2 im Fokus (die dazugehörigen Ergebnisse sind im folgenden Abschnitt 6.1.1.2 zusammengefasst).

6.1.1.2 Ergebnisse aus der Evaluations-AG

Die Ergebnisse wurden am 28. März 2025 in der Evaluations-AG vorgestellt und beraten.

Tabelle 3: Ergebnisse Politikfeldbudgets als Teil der gesamtstädtischen Steuerung

Themen	Arbeitspakete/Prüfaufträge
Politikfeldbudgets	Kann die Bildung gesamtstädtischer Budgets je Politikfeld im Haushaltsplanungsverfahren eine Rolle zur Stärkung einer gesamtstädtischen Verantwortung spielen? Ist ein solcher Ansatz umsetzbar innerhalb der Rahmenbedingungen?
	Ergebniszusammenfassung
Anzahl Empfehlungen & Lösungsansätze: 2	Stufenmodell zur zahlenmäßigen Abbildung von Politikfeldbudgets Die E-AG bittet die SenFin eine Umsetzung der Stufen 0 und 1 des Stufenmodells, welches eine schrittweise Ermittlung und Abbildung von Politikfeldbudgets vorsieht, möglich zu machen. (Eine wesentliche Prämisse des Stufenmodells ist dabei eine maximale Einbeziehung der Berliner Kosten- und Leistungsrechnung und deren Produktkataloge.)
Zugestimmt: 1	<ul style="list-style-type: none">- In Stufe 0 werden - aufbauend auf dem Beschluss zum LOG und der darin vorgesehenen Vorgaben zu Politik- und Querschnittsfeldern - die Grundlagen zur Umsetzung der Variante 1 gelegt. Die damit verbundene Aufgabenneusortierung in Politikfelder stellt die Basis für eine politikfeldorientierte Haushaltsbetrachtung dar.- Stufe 1 beinhaltet zum einen den Aufbau eines Informationssystems für die (nachrichtliche) politikfeldorientierte Auswertung des Landeshaushalts. Aus den kameralen Haushaltsplänen werden dafür die relevanten Kapitel, Hauptgruppen und Titel identifiziert. Zum anderen soll parallel ein abgestimmter Produktkatalog für die gesamte Berliner Verwaltung erstellt werden (Stoßrichtung: gesamtstädtische Steuerung), insb. mit ergebnisorientierten Kostenträgern im nachgeordneten Bereich (Schulen/Polizei/Feuerwehr/Finanzämter/Landesämter etc.). Mit der Stufe 1 wird die Variante 1 umgesetzt. Zugleich werden die Grundlagen für ein mögliches politikfeldorientiertes Haushaltsplanaufstellungsverfahren gemäß Variante 2 gelegt, da Daten bzw. Zahlungsströme aus dem Informationssystem in der Planung in die vorgesehene Struktur der Haushaltspläne überführt werden können.

- (Stufe 2 umfasst dann die vollständige haushalterische Abbildung von Politikfeldern in den Haushaltsplänen, ggf. in Form von Politikfeld-Produkthaushalten, und entspricht der Umsetzung der Variante 2 bzw. der verworfenen Variante 3).

Politikfeldorientiertes Haushaltsplanaufstellungsverfahren

Die E-AG kommt zum Ergebnis, dass - losgelöst von der Entscheidung zur Umsetzung der Variante 2 - ein notwendiger Vorplanungsprozess allerfrühestens zum Doppelhaushalt 2028/29 umgesetzt werden könnte. Da hierfür die politikfeldspezifischen Daten bereits Mitte 2026 vorliegen müssten, wird dies jedoch als große Herausforderung angesehen.

6.1.2 Instrumente der gesamtstädtischen Steuerung

Instrumente der gesamtstädtischen Steuerung wurden entlang zweier Stränge diskutiert. Der eine Strang befasste sich mit solchen Aufgaben, die durch die Bezirke im Rahmen der auftragsweisen Bewirtschaftung von den Bezirken durchgeführt werden, damit aber direkt aus den Einzelplänen der Hauptverwaltung finanziert werden. Hier spielen insbesondere die Landes- bzw. Sonderprogramme eine herausragende Rolle. Der zweite Strang fokussierte die Weiterentwicklung der Zielvereinbarung. Im Folgenden sind die jeweiligen Ergebnisse getrennt aufgeführt.

6.1.2.1 Herausforderungen im Status Quo

Landes-/Sonderprogramme und auftragsweise Bewirtschaftung (inklusive Innovationsfonds)

- Grundsätzlich sollen Landes- bzw. Sonderprogramme an jenen Stellen **eine gesamtstädtische Steuerung innerhalb von Politikfeldern ermöglichen**, an denen die Globalsummenbudgetierung einer solchen entgegensteht. Sie stehen damit aber **im Zielkonflikt zur Globalsummenregelung** des Art. 85 II der Verfassung von Berlin.
- Die Programme dienen zudem der Umsetzung von politischen Schwerpunktsetzung außerhalb des „Regelbetriebs“. Sie werden von den Senatsfachverwaltungen aber zunehmend auch **kompensatorisch zum Ausgleich einer wahrgenommenen Unterfinanzierung** bzw. einer aus Fachsicht unzureichenden bezirksinternen Ausstattung von Regelaufgaben eingesetzt.
- Im Ergebnis **ufert der Umfang dieser Programme aus**, indem zum Beispiel zunehmend überjährige Regelaufgaben (mit-)finanziert werden und führt zu verschiedenen Abgrenzungsproblemen und Konflikten mit regelfinanzierten Aufgaben. Zudem binden sie administrative Personalressourcen auf Bezirks- und Hauptverwaltungsseite, die ihrerseits häufig nicht mitfinanziert sind.

Zielvereinbarungen:

- **Der Prozess** zur Erarbeitung der Zielvereinbarungen wird als **sehr aufwendig wahrgenommen**. Eine (kooperative) Einbeziehung aller relevanten Akteure sollte dennoch gewährleistet sein.
- **Potenzielle Fehlanreize bei der Umsetzung von Zielvereinbarungen** gilt es zu vermeiden (Stichwort: finanzielles Anreizsystem). Das **Erreichen einer vollständigen Transparenz** wird als Herausforderung eingestuft.
- Die **Bedarfe der Bürger** werden bisher **nicht hinreichend mit/in den Zielvereinbarungen adressiert**. Eine stärkere Bürgerorientierung ist erforderlich.
- Instrumente **„Zielvereinbarungen“ und „Leitlinien“ stehen in Konkurrenz zueinander**, wobei Leitlinien ausschließlich auf finanzielle Aspekte (Ausgabensteuerung) fokussieren, daher kein Instrument zur Aufgaben- oder Qualitätssteuerung sind und mit ihnen das Risiko einer Aushöhlung der Globalsummen-Autonomie einhergeht.

6.1.2.2 Ergebnisse aus der Evaluations-AG

Ausgehend von den identifizierten Herausforderungen wurden im Fachworkshop Ideen bzw. Lösungsansätze entlang der Leitfrage erarbeitet, „unter welchen Bedingungen die Instrumente zum Einsatz (oder nicht zum Einsatz) kommen sollten?“ Die Ergebnisse wurden am 28. März 2025 in der Evaluations-AG vorgestellt und beraten.

Tabelle 4: Ergebnisse Instrumente der gesamtstädtischen Steuerung

Themen	Arbeitspakete/Prüfaufträge
Landes-/Sonderprogramme / Innovationsfonds / Zielvereinbarungen	Wo haben Sonderprogramme und auftragsweise Bewirtschaftungen ihre Berechtigung und wo können sie zu Gunsten der Globalsumme reduziert werden? Wie kann das System flexibler ausgestaltet sein, um mehr Innovationen zu ermöglichen? Kann / soll das Instrument der Zielvereinbarung gestärkt werden?
Ergebniszusammenfassung	
Anzahl Empfehlungen & Lösungsansätze: Landes-/Sonderprogramme: 7 Innovationsfonds: 1 Zielvereinbarungen: 4 Zugestimmt: Landes-/Sonderprogramme: 4 (Zusammengefasst in einer Maßnahme) Innovationsfonds: 1 Zielvereinbarungen: 1+2 ⁸	Landes-/Sonderprogramme / auftragsweise Bewirtschaftung: Sonderprogramme sollen in ihrer Anzahl reduziert und streng kriterienbasiert aufgestellt und ausgerichtet werden. Zu den formulierten Kriterien gehören u.a. eine zeitliche Begrenzung (Zeitraum von 2 Jahren soll grundsätzlich nicht überschritten werden), die Definition von Wirkung und Zielen (inkl. Darlegung, ob bereits Programme mit vergleichbarer Zielsetzung existieren) sowie die Vorab-Klärung des Übergangs in die Regelfinanzierung (ja/nein). Regelaufgaben sollen nicht über Sonderprogramme finanziert werden. Im Ergebnis soll die auftragsweise Bewirtschaftung somit deutlich begrenzt werden . Die Globalsummen-Autonomie wird damit insgesamt gestärkt. Ausgenommen bleiben jedoch EU- und Bundesförderprogramme bei denen eine bezirksübergreifende zentrale Administration notwendig ist. Innovationsfonds: Dieses Instrument ist nach dem bereits existierenden Vorbild des Flexibudgets im Bereich Jugend weiterzuentwickeln und auf andere Bereiche zu übertragen bzw. zunächst zu pilotieren. Zielvereinbarungen: Gesamtstädtische Zielvereinbarungen sollen als Instrument im Rahmen der Verwaltungsreform gestärkt werden , v.a. im Sinne der Qualitätsorientierung gesamtstädtischer Steuerung. Hierzu soll eine Vereinfachung der bestehenden Erstellungs- und Abstimmungsprozesse (u.a. Entschlackung der ZV-Texte, Begrenzung der Anzahl von ZV, ggf. Marginalitätsgrenze) sowie Anreizsysteme hinsichtlich der Zielerreichung/-verfehlung geprüft werden.

6.2 Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips

Der hohe Stellenwert des Themas Konnexität kommt ebenfalls in der Nominierung als eigenständiges Evaluationskriterium zum Ausdruck und ist zudem Gegenstand der begleitenden wissenschaftlichen Studie. Als zentrales Thema wurde es direkt und wiederholt in den E-AG-Sitzungen thematisiert und diskutiert. Dabei konnten wichtige, wenn auch zunächst nur vorläufige und zum Zeitpunkt dieses Berichts auch zum Teil überholte Impulse erarbeitet werden. Zur weiteren Bearbeitung wurde das Thema in folgende andere Prozesse übergeben bzw. in diese mit eingebracht:

- Die landesverfassungsrechtlichen Grundlagen wurden im Zuge des LOG-Prozesses weiterverhandelt.

⁸ Zwei im FWS diskutierte Lösungsansätze sollen weiterverfolgt werden.

- Zu weiteren Überlegungen für ein Ausführungsgesetz wurde eine interne Arbeitsgruppe der SenFin aufgesetzt.

Die entsprechenden Arbeitsergebnisse waren somit nicht mehr unmittelbarer Teil dieses Evaluationsprozesses.

6.3 Transfersteuerung

Im Themenfeld Transfersteuerung stand die gesamtstädtische Steuerung und die Wirtschaftlichkeit der bezirklichen Transferausgaben im Jugend- und Sozialbereich im Mittelpunkt der Betrachtung.

6.3.1 Herausforderungen im Status Quo

Die Herausforderung im Themenfeld Transfersteuerung wurden von den Workshopteilnehmer:innen aus drei Perspektiven beschrieben: Steuerbarkeit, Wirtschaftlichkeit und Verbindung von Fach und Ressourcenverantwortung. Die Workshopteilnehmenden benannten insbesondere folgende Herausforderungen:

Steuerbarkeit:

- Die **Steuerbarkeit der Ausgaben im Transfer-Bereich** wird von externen (bundes- und landesgesetzliche Regelungen) als auch internen Faktoren (Ausführungsvorschriften, Ermessensspielräume; Vorgehen zur Feststellung und Festlegung von notwendigen Hilfebedarfen) bestimmt.
- Auf **gesamtstädtischer Ebene** wird das **Steuerungspotenzial** insbesondere aufgrund einer unzureichenden Angebotssteuerung und Angebotsplanung **nicht vollständig ausgeschöpft**.
- Auf **bezirklicher Ebene** kann die **Ermessensausübung** zu unterschiedlichen Ergebnissen bei vergleichbaren Fallkonstellationen führen, was auf noch nicht ausgeschöpfte Steuerungspotentiale schließen lässt. Fachkräftemangel und Vakanzen können dabei eine wirksame Fallsteuerung erschweren.

Wirtschaftlichkeit:

- Bei der **Leistungserbringung der freien Träger** der Wohlfahrtspflege hat sich ein **Anbietermarkt** etabliert, der durch eine nicht-auskömmliche Angebotssituation sowie der Bildung monopolartiger Strukturen geprägt ist. Eine Transparenz über die Mittelverwendung und einen effizienten Mitteleinsatz durch die Träger ist durch die aktuelle Gesetzgebung nicht vorgesehen, das **Verhandlungsgeschehen** ist damit landesseitig **erschwert**.
- Die **Parallelität von Rahmen- bzw. Einzelverhandlungen** (auf Hauptverwaltungsebene) und **Individualverhandlungen** auf Bezirksebene führe zu unwirtschaftlichen Ergebnissen.

Verbindung von Fach- und Ressourcensteuerung:

- Die **Trennung von Fallsteuerung** auf Bezirksebene und **Preissteuerung** auf Hauptverwaltungsebene begrenzt die bezirklichen Steuerungsmöglichkeiten.
- Die **Hauptverwaltungsebene legt** die relevanten **Standards** für die bezirklichen Leistungen **fest**, die in den Bezirken zu Kosten führen. In dieser Konstellation liegen die Steuerungsmöglichkeiten bei den jeweiligen Senatsverwaltungen.

6.3.2 Ergebnisse aus der Evaluations-AG

Die Ergebnisse aus den Fachworkshops zum Thema Transfersteuerung wurden am 31. Januar 2025 in der Evaluations-AG vorgestellt und beraten.

Tabelle 5: Ergebnisse Transfersteuerung

Thema	Arbeitspakete/Prüfaufträge
Transfersteuerung	Wie kann die Steuerung von Transfers transparenter, wirtschaftlicher und sparsamer ausgestaltet werden?
Ergebniszusammenfassung	
Anzahl Empfehlungen: 12 Zugestimmt: 11+1 ⁹	<p>Die Transfersteuerung soll durch neue und einer Ausweitung bestehender Controlling- und Evaluationsinstrumente sowie Maßnahmen zur Überprüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen und zur Verbesserung der Verhandlungsposition gegenüber den Trägern gestärkt werden. Hierzu soll u.a. das Instrument des Fach- und Finanzcontrollings (FFC) als übergreifende Arbeitsgruppe zwischen Finanz- und Fachverwaltung gestärkt und auf den Sozialbereich ausgeweitet werden. Dies schließt die Überprüfung der Fall- und Hilfebedarfsermittlungsinstrumente sowie die Entwicklung von Instrumenten für eine gesamtstädtische Angebotsplanung/-steuerung ein.</p> <p>Der bestehende Rechtsrahmen soll durch Gutachten auf Tatbestände geprüft werden, die einer wirksamen und wirtschaftlichen Fall-, Fallkosten- und Angebotssteuerung entgegenstehen (inkl. konkreter Vorschläge zu Rechtsänderungen). Hierzu gehört auch die Prüfung, ob Träger tatsächlich immer ein Optionsrecht zwischen Rahmen- und Einzelvereinbarung haben. „Flexibudgets“ als Finanzierungsmöglichkeiten für innovative Steuerungsansätze durch die Bezirke sollen intensiviert werden.</p>

6.4 Transferzuweisung

Während bei der Transfersteuerung die gesamtstädtische Steuerung insb. der Fallkosten im Fokus stand, befassten sich die Fachworkshops zum Thema Transferzuweisung vorrangig mit den Finanzierungsmechanismen und den damit verbundenen Anreizen und Verteilungswirkungen. Dabei wurden die Themen Jugend (mit Schwerpunkt der Hilfen zur Erziehung, HzE) und Soziales (hier vor allem die Eingliederungshilfe nach SGB XII) getrennt betrachtet.

6.4.1 Herausforderungen im Status Quo

Folgende Herausforderungen wurden schwerpunktmäßig von den Workshop-Teilnehmenden im jeweiligen Hilfebereich benannt und diskutiert.

Jugend (Hilfen zur Erziehung, HzE):

- **Zwischen dem zugewiesenen HzE-Plafond und den späteren HzE-Ausgaben besteht eine Lücke**, die den Landeshaushalt belastet und gemeinsam von Hauptverwaltung und Bezirken zu tragen ist. Hauptursache ist die **bundesgesetzliche Ausweitung von Aufgaben und Standards** und die daraus entstehenden und teilweise nicht antizipierbaren, sprunghaften Aufwüchse bei Fallzahlen und Kosten.

⁹ Ein weiterer diskutierter und nicht explizit vom Fachworkshop empfohlener Lösungsansatz (Nr. 19) soll weiterverfolgt werden.

- Das bestehende **HzE-Budgetierungsmodell verfolgt das Ziel, finanzielle Anreize für die Fallsteuerung** durch die Bezirke **zu etablieren**. (Damit wir auch auf den Umstand reagiert, dass die sehr unterschiedlichen (gewichteten) Hilfedichten in den Bezirken fachlich teilweise nicht erklärbar sind.) **In der Anwendung wird das Modell allerdings als komplex empfunden**. Möglicherweise sind Modell-Elemente dabei im Sinne besserer Verteilungsgerechtigkeit und Anreize optimierbar.
- **Es fehlen Steuerungsmöglichkeiten durch die Bezirke bei Zusatzleistungen**, die von Trägern aufgrund ihrer starken Marktposition erfolgreich eingefordert werden.
- Von der kürzlich vorgenommenen Umstellung im Fachverfahren SoPart von einer Erfassung einzelner Hilfen hin zu einer Erfassung vollständiger fallbezogener Kosten wird eine **verbesserte wirtschaftliche Fallsteuerung** erwartet. Die Umstellung ist jedoch noch nicht in das Zuweisungssystem "hineingewachsen".

Soziales (Eingliederungshilfe, EGH):

Deutliche Kostenunterschiede aufgrund örtlicher Angebotsunterschiede in den Bezirken und Entgeltunterschiede bei den Leistungserbringern stellen die wesentlichen Probleme dar; sie führen zu strukturell bedingten Stückkosten-Unterschieden in der KLR und daraus resultierenden Budget-Gewinnen/-Defiziten. Vor diesem Hintergrund wird sowohl die Eignung der bestehenden Produktstruktur, als auch die bestehende Budgetberechnung (Stichwort: fehlende Anreize zur Mengensteuerung) hinterfragt.

- Die **Steuerbarkeit der Leistung** im EGH-Bereich stellt - auch im Vergleich zur HzE - allgemein eine Herausforderung dar.
- Eine finanzielle Herausforderung sind zudem sog. „**Systemsprenger**“ (Menschen mit besonderem Hilfebedarf), die **besonders hohe Kosten** verursachen.

6.4.2 Ergebnisse aus der Evaluations-AG

Die Ergebnisse aus den Fachworkshops zum Thema Transferzuweisung wurden am 7. März 2025 in der Evaluations-AG vorgestellt und beraten.

Tabelle 6: Ergebnisse Transferzuweisung

Thema	Arbeitspakete/Prüfaufträge
Transferzuweisung	Wie kann die Zuweisungssystematik bei Transfers transparenter, wirtschaftlicher und sparsamer ausgestaltet werden?
	Ergebniszusammenfassung
Anzahl Empfehlungen & Lösungsansätze: Jugend – 11; Soziales - 3 Zugestimmt: Jugend - 8; Soziales - 3+1 ¹⁰	<p>Jugend: Die optimierte Mengenerfassungssystematik aus SoPart soll ab der Zuweisung 2026 berücksichtigt werden. Weitere Elemente der HzE-Zuweisung sollen zudem unter den Aspekten Verteilungsgerechtigkeit, Komplexität und Anreizwirkung überprüft werden. Hierzu wird durch SenBJF und SenFin eine Arbeitsgruppe auf Verwaltungsebene einberufen (analog zu vergangenen Evaluations-AGs), die auch die Herleitung des HzE-Plafonds überprüfen soll. Weitere Maßnahmen betreffen die Stärkung/Überprüfung sozialpädagogischer Diagnostik im Kleinkindbereich, die Prüfung von Steuerungsmöglichkeiten in Bezug auf die Hilfedichte <i>außerhalb</i> der HzE-Zuweisung sowie die Stärkung der stationären Jugendberufshilfe.</p> <p>Soziales:</p>

¹⁰ Ein weiter diskutierter und nicht explizit empfohlener Lösungsansatz [15] soll geprüft werden.

Es wird **eine neue EGH-Produktstruktur** eingeführt, um örtliche Angebotsunterschiede besser zu berücksichtigen und strukturell begründete Stückkosten-Unterschiede weitestgehend zu neutralisieren. Außerdem soll eine **produktmäßige Abbildung und stadtweite Lösung für "Systemsprenger"**, analog zum Jugendbereich, geprüft werden.

Darüber hinaus sind **Fachgespräche zur Mengensteuerung** geplant. Die **EGH-Nachbudgetierungsquoten** werden hinsichtlich der Anreizwirkung zur Mengensteuerung überprüft.

6.5 Investitionen

Im Fachworkshop Investitionen standen die Themen Pauschale Investitionszuweisung, investive Rücklagen und Baulicher Unterhalt im Mittelpunkt der Betrachtung.

6.5.1 Herausforderungen im Status Quo

Investitionen

- Die **Wertgrenze** und der Zuweisungsbetrag der **pauschalen Investitionszuweisung** sind seit 1995/ 1996 unverändert geblieben. Da dadurch keine inflationsbedingten Preissteigerungen und Baukostensteigerungen berücksichtigt wurden, müssen immer mehr Maßnahmen in der gezielten Investitionszuweisung angemeldet werden.
- Auch der **Indizwert für die Abgrenzung baulicher Unterhaltung / Investitionen** fällt zu niedrig aus, da keine inflationsbedingten Preisentwicklungen und Baukostensteigerungen berücksichtigt wurden. Das erschwert die ohnehin anspruchsvolle Abgrenzung zwischen Investitionen und Unterhaltungs-Maßnahmen.
- Die **investiven Rücklagen** weisen einen **kontinuierlich hohen Bestand** aus, was - mit Blick auf die gleichzeitige Rücklagenauflösung in der HV - schon aufgrund der Außenwirkung problematisch ist. Zudem fehlt es an **Transparenz** im Umgang mit nicht verbrauchten pauschalen Investitionsmitteln (Rücklage vs. Ergebnisverbesserung).

Bauliche Unterhaltung

- Da die **Leitlinien der baulichen Unterhaltung** („Schulbau-Unterhalt“, „nicht-schulischen Hochbauunterhalt“ und „Tiefbau-Unterhalt“) grundsätzlich getrennt „abgerechnet“ werden und die Mittel damit untereinander faktisch nicht deckungsfähig sind, beklagen die Bezirke eine **fehlende Flexibilität** beim Mitteleinsatz.
- **Leitlinien-Unterschreitungen** verbessern den rechnerischen Jahresabschluss eines Bezirkes, stellen gleichzeitig aber eine Haushaltsbelastung für Folgejahre dar. Bei größeren Unterschreibungsbeträgen kann dies zu einer **Fehlinterpretation des Gesamt-Jahresergebnisses** führen.

6.5.2 Ergebnisse aus der Evaluations-AG

Tabelle 7: Ergebnisse Investitionen

Thema	Arbeitspakete/Prüfaufträge
Investitionen	Welche Änderungen an den (Finanzierungs-) Bedingungen für pauschalfinanzierte Investitionen und den baulichen Unterhalt sind erforderlich?
	Ergebniszusammenfassung

Anzahl Empfehlungen: 11 Investitionen:

Zugestimmt: 9¹¹

Die **Betragsgrenzen für Maßnahmen**, die aus der pauschalen Investitionszuweisung zu finanzieren sind, sollen **ab dem Haushalt 2028/29 auf 10 Mio. € angehoben** werden. Parallel wird das **Volumen der Pauschalzuweisung neutral innerhalb des Investitionsrahmens des Landes verdoppelt**. Der Indizwert für die Abgrenzung baulicher Unterhalt/Investitionen soll von 1,5 Mio. € auf 3 Mio. € verdoppelt werden.

Die **Investitionsrücklage (9750/10001) soll auf die Höhe von 100%** der (nunmehr verdoppelten) **bezirklichen Pauschalzuweisung begrenzt werden** (Umsetzung ab dem Haushalt 2026/27). Zusätzlich wird eine **Basiskorrekturregelung** eingeführt, die **im Fall der Nichtverwendung von mehr als 50% der investiven Pauschalzuweisung** zur Anwendung kommt (Umsetzung zum Haushalt 2028/29).

Das bestehende Regelverfahren der Finanzierung von **Bauvorbereitungsmitteln** für Maßnahmen der gezielten Zuweisung (Vorfinanzierung seitens der Bezirke und der Erstattung mit dem ersten Ansatz) soll beibehalten werden.

Baulicher Unterhalt:

Ab 2025 wird eine einseitige „**Leitlinien-Umwandlung**“ vom **schulischen hin zum nicht-schulischen Hochbauunterhalt** (maximal 5% der jährlichen Schulbauleitlinie) in der Haushaltswirtschaft **zugelassen**. Aus Transparenzgründen werden zukünftig die Leitlinienunterschreitungen im Rahmen der Darstellung des Jahresabschlussergebnisses ausgewiesen.

6.6 KLR/Produktbudgetierung/Output-Orientierung

Für eine strukturierte Bearbeitung dieses Themenfeldes innerhalb des Fachworkshops ist eine Themenclustering erfolgt. Folgende Themencluster sind dabei gebildet und im Rahmen von insgesamt vier Fachworkshop-Sitzungen behandelt worden:

1. Produkte/Produktkatalog
2. KLR
3. Kalkulatorische Kosten
4. Schnittstelle KLR / Budgetierung / Informationsbereitstellung
5. Einheitlicher Zuweisungspreis
6. Planmengenverfahren
7. Qualität

Für diese Abschlussdokumentation wurden die FWS-Ergebnisse im Sinne der Prüfaufträge der Evaluations-AG (vgl. Tz. 3, Tabelle 1) wieder zusammengefasst (siehe nachfolgende Tabelle 8). Eine Auflistung der umzusetzenden Empfehlungen je Themencluster ist der Tabelle 11 zu entnehmen.

6.6.1 Herausforderungen im Status Quo

Im Rahmen der Sammlungsphase des Evaluationsprozesses (Auftaktworkshops mit den Bezirksbürgermeister:innen sowie auf StS-Ebene und Sitzungen der Evaluations-AG) waren Herausforderungen zum Themenfeld beschrieben und Sachverhalte benannt worden, die aus Sicht der Beteiligten Gegenstand der Evaluation werden sollten.

In der weiteren Bearbeitung sind die entsprechenden Einzelnennungen den o.g. Themenclustern zugeordnet worden. Zudem wurden die Wissens- und Ergebnisstände zu den Themenclustern und Einzelnennungen zusammengetragen und im Fachworkshop abgestimmt. Beide Schritte sind im Ergebnisbericht des FWS

¹¹ Zwei weitere Lösungsansätze (3c, 9) wurden innerhalb der Evaluation in andere Beratungsstränge überwiesen.

ausführlich dokumentiert (vgl. Anlage 9) und bildeten den Ausgangspunkt für die Erarbeitung von Empfehlungen und Lösungsansätzen.

6.6.2 Ergebnisse aus der Evaluations-AG

Die Ergebnisse des Fachworkshops wurden am 7. März 2025 in der Evaluations-AG vorgestellt und beraten.

Tabelle 8: Ergebnisse KLR/Produktbudgetierung/Output-Orientierung

Themen	Arbeitspakete/Prüfaufträge
<ul style="list-style-type: none"> – Produkte, – KLR & Produktbudgetierung, – Qualitätskriterien in der Budgetierung, – Output-Orientierung 	<ul style="list-style-type: none"> – Muss der Produktkatalog systematisch überarbeitet werden und wenn ja, wie? – Existieren Fehlanreize in der KLR und der darauf aufbauenden Budgetberechnung? Wie können sie reduziert und ggf. die Budgetierung neu ausgerichtet werden? Wie kann die KLR besser genutzt werden? – Können / sollen qualitative Kriterien und Sozialindikatoren bei der Budgetierung (stärker) berücksichtigt werden? – Kann / soll die Outputorientierung gestärkt werden?

Ergebniszusammenfassung

Anzahl Empfehlungen: 28
Zugestimmt: 23

Produkte/Produktkatalog:

Der **bezirkliche Produktkatalog** hat sich vor dem Hintergrund der bestehenden Anforderungen **bewährt**; eine systematische Überarbeitung ist nicht vorgesehen. Stattdessen soll eine **auf Politik- und Querschnittsfelder bezogene Gliederung/Ausrichtung** sowie eine **Angleichung zwischen den Produktkatalogen der Hauptverwaltung (HV) und der Bezirke** verfolgt werden.

KLR / Schnittstelle zur Budgetierung

Es besteht kein konzeptioneller Veränderungsbedarf. Mit bestimmten Maßnahmen sollen die Buchungsqualität (**Verbindlichkeit ausgewählter Periodenabschlüsse** inkl. Vorgehensweise bei Nicht-Beachtung) sowie die Datentransparenz (**Rückwirkung zentraler Korrekturen auf den KLR-Datenbestand**) erhöht werden.

Zudem **soll eine Übertragung des Mieter-Vermieter-Modells** auf bezirkliche Immobilien **geprüft werden**.

Ausgestaltung der Produktbudgetierung:

Die **Produktbudgetierung auf Basis der KLR-Daten** hat sich **bewährt**. Es bestehen keine deutlichen Fehlanreize. Planmengenmodelle sollen vereinheitlicht werden (u.a. **Anwendung eines einheitlichen Modellanteils** in Kennzahlmodellen der sozialen Infrastruktur); die finanziellen Auswirkungen der Modelle sollen transparent dargestellt werden. Der sog. „**Vertikale Finanzausgleich**“ soll ab 2027 **plafondneutral abgeschafft** und durch eine Erhöhung des Modellanteils in den Kennzahlmodellen der sozialen Infrastruktur ersetzt werden.

Qualitätskriterien in der Budgetierung:

Es wurde herausgearbeitet, dass alle **Maßnahmen des bezirklichen Qualitätsmanagements**, die Mengensteigerungen (z.B. durch erhöhten Kundenzulauf) oder Kostensenkungen (z.B. Optimierung interner Arbeitsabläufe) zur Folge haben, **im Budgetierungsverfahren systemimmanent honoriert werden**. Eine direkte **Berücksichtigung von Qualität als weitere Dimension der Produktbudgetierung**, zusätzlich zu Menge und Preis, ist daher **nicht vorgesehen**, zumal sie sehr komplex wäre. Für eine stärkere Qualitätsberücksichtigung sind gesamtstädtische Zielvereinbarungen das richtige Instrument.

Output-Orientierung:

Die Outputorientierung soll vor allem mit Hilfe von mehr **Transparenz über das bestehende System** (z.B. durch ein Glossar zu zentralen Begriffen) und unter **Berücksichtigung weiterer**

Berichts-/Analyseinstrumente (z.B. Entwicklung eines Standardberichts für die (politische) Leitungsebene) zusätzlich gestärkt werden.¹²

6.7 Eigenverantwortlichkeit der Bezirke: Innerbezirkliche Finanz- und Ressourcensteuerung

Im Themencluster Eigenverantwortlichkeit der Bezirke stand die Entwicklung von Ideen und Empfehlungen zur innerbezirklichen Finanz- und Ressourcensteuerung im Mittelpunkt. Bearbeitete Fragestellungen waren zum einen, wie der Prozess der bezirklichen Haushaltsplanaufstellung ausgestaltet sein sollte. Zum anderen ging es um die „Rolle des Kämmerers“, also um die Frage, wie die bezirkliche Finanzsteuerung organisiert sein sollte und welche (Durchgriffs-)rechte für die beteiligten Akteure (insb. im Haushaltsvollzug) damit verbunden sein sollten. Daran anknüpfend bestand die Aufgabe darin, die erforderlichen Kompetenzen im Bereich Controlling/Serviceeinheit (SE) Finanzen zu bestimmen.

6.7.1 Herausforderung im Status Quo

Im Fachworkshop wurden insbesondere folgende Herausforderungen bei der innerbezirklichen Finanz- und Ressourcensteuerung

- Für viele Bezirke stellt die **Ermittlung der kameralen Eckwerte** aus den KLR-basierten Budgets in der sog. „Phase 3“ des Haushaltsplanaufstellungsverfahrens eine Herausforderung dar. Es fehlt ein einheitliches, von allen Bezirken genutztes Verfahren (inklusive einer geeigneten IT-Systemunterstützung); damit steht die Phase 3 auch nicht als weitergehendes Informationssystem zur Verfügung. Im Ergebnis werden Wirtschaftlichkeitspotenziale nicht immer ausgeschöpft.
- Die **Rolle des Kämmerers** (Leitung Abteilung Finanzen) wird in der aktuellen Ausgestaltung als kritisch eingeschätzt. Durch die Personalunion mit der Rolle als Bezirksbürgermeister/in komme es zu Konflikten zwischen politischen Vorhaben und einem konsequent wirtschaftlichen Handeln.
- **Es fehlen Durchgriffsrechte der Finanzstadtratsrolle** bei finanziellen Entscheidungen, insbesondere im Haushaltsvollzug, in die einzelnen Abteilungen. **Dies betrifft** in der Folge **auch die SE Finanzen**, die aufgrund der eingeschränkten Durchgriffsrechte ihre Funktion für eine ausgeglichene und wirtschaftliche Bewirtschaftung nur bedingt wahrnehmen könne.
- Die **organisatorische Verzahnung zwischen KLR-Controlling und der kameralen Haushaltsführung** im Sinne einer integrierten Finanzsteuerung sollte verstärkt werden. Erstrebenswert sei unter anderem ein gemeinsames / einheitliches Berichtswesen.
- Es bestehen zudem **Herausforderungen in der Nachwuchsgewinnung und beim Kompetenzaufbau** in den Bereichen Controlling und kameraler Haushaltsführung.
-

6.7.2 Ergebnisse aus der Evaluations-AG

Die Ergebnisse aus den Fachworkshops zum Thema innerbezirkliche Finanz- und Ressourcensteuerung wurden am 13. Dezember 2024 und 31. Januar 2025 in der Evaluations-AG vorgestellt und beraten.

¹² Hinsichtlich der Umsetzung der sog. „Phase 3 der Budgetierung“ wird auf die Ergebnisse des FWS „Innerbezirkliche Finanz- und Ressourcensteuerung“ (vgl. Tz. 6.7) verwiesen.

Tabelle 9: Ergebnisse innerbezirkliche Finanz- und Ressourcensteuerung

Thema	Arbeitspakete/Prüfaufträge
Innerbezirkliche Finanz- und Ressourcensteuerung	Welcher organisationale Aufbau und welche personellen Kompetenzen sind erforderlich?
	Ergebniszusammenfassung
Anzahl Empfehlungen: 11 Zugestimmt: 5 ¹³	<p>Die SE Finanzen in den Bezirken soll organisatorisch (v.a. durch die Zuordnung von Controlling-Aufgaben) und im Bereich der Informations- und Auskunftsrechte gestärkt werden. Eine entsprechende Anpassung von LHO und BezVwG ist im Zuge des Verwaltungsstrukturreform-Gesetzes auf den Weg gebracht.</p> <p>Die „Phase 3 der Budgetierung“ soll in den Bezirken institutionalisiert werden; hierfür ist eine technische Unterstützung im Zuge des standardisierten GPM-Verfahrens erforderlich. Perspektivisch soll außerdem ein Finanz-Cockpit/Dashboard aufgebaut werden, welches einen kompakten Überblick über wesentliche Haushalts- und Finanzkennzahlen aus allen relevanten Fachverfahren bereitstellt.</p> <p>Weitere Maßnahmen für den Kompetenzaufbau sollen zudem entwickelt werden.</p>

6.8 Gesamtfinanzierung der Bezirke

Im Zusammenhang mit der Gesamtfinanzierung der Bezirke wurden in der Evaluation folgende Aspekte behandelt.

Die **Systematik und Planbarkeit der Plafondbildung** (inkl. Personalplafond und Basiskorrektur) wurde zum einen spezifisch für die in dieser Hinsicht besonders herausfordernden Hilfen zur Erziehung im Zuge des Fachworkshops zu Transferzuweisungen und zum anderen im Zusammenhang mit dem Fachworkshop zur Produktbudgetierung behandelt. Die Empfehlungen hierzu finden sich in den entsprechenden Ergebnissen (siehe Abschnitt 6.4.2).

Zudem wurde der Frage nachgegangen, inwieweit **Einnahmeanreize** – ggf. unter Verzicht auf Einnahmenvorgaben – geschaffen und eigene Einnahmequellen der Bezirke erschlossen werden können. Diese Frage wurde intensiv auf Basis eines Vorschlagspapiers der SenFin in der E-AG-Sitzung am 28. März 2025 diskutiert. Der in der Anlage 11 zu diesem Bericht beigefügte Vorschlag enthielt zwei Ansätze:

- eine Beteiligung der Bezirke an der unterjährigen Entwicklung der (Gemeinde-)Steuereinnahmen per Basiskorrektur und
- die Finanzierung ausgewählter bezirklicher Leistungen/Produkte aus korrespondierenden eigenen Einnahmen.

Der erste Ansatz wurde dabei seitens der SenFin um einen Zusatzvorschlag für einen mehreinnahmefinanzierten Anreizfonds ergänzt. In einem solchen Fonds könnten nicht vorhersehbare Steuermehreinnahmen einfließen, aus denen dann nach noch festzulegenden Kriterien, die im Zusammenhang mit der Stärke des Einnahmeaufkommens stehen sollen, Mittel an die Bezirke ausgereicht werden.

In ihrer Erörterung kam die E-AG zu dem Ergebnis, dass alle in diesem Kontext dargestellten Ideen/Vorschläge mit Blick auf ihre Unschärfen und Wirkungen derzeit nicht weiterverfolgt werden sollten. Maßgeblich für dieses Ergebnis war auch die Einschätzung, dass bereits eine hohe Anzahl von Maßnahmen und

¹³ Mehrere Empfehlungen wurden in der Bearbeitung durch die E-AG zu einer Empfehlung zusammengefasst (siehe Ergebnisbericht FWS innerbezirkliche Finanz- und Ressourcensteuerung).

Aufträgen aus dem Evaluationsprozess mit höherer Priorität vorlägen, und die Umsetzungsressourcen hierfür begrenzt seien.

6.9 Rolle des Abgeordnetenhauses

Zum Thema „Rolle des Abgeordnetenhauses“ war in der E-AG ein Papier behandelt worden, das die Kernfrage „Wie kann das Abgeordnetenhaus die Belange der Bezirke angemessen berücksichtigen?“ aus bezirklicher Sicht beleuchtet. Im Kern ging es entsprechend der geführten Diskussion dabei um die Frage, wie mit den beiden folgenden Herausforderungen umgegangen werden kann:

- Die Bezirke erarbeiten ihre Haushaltsplan-Entwürfe auf Basis des von SenFin bestimmten Bezirksplafonds. Dieser wird auch dem Abgeordnetenhaus (Hauptausschuss) zur Kenntnisnahme vorgelegt und dort diskutiert; eine verbindliche Beschlussfassung zur Höhe der Zuweisung erfolgt nicht. Letztere ergibt sich erst zum Ende der regulären Haushaltsberatung, also nach Erstellung der Bezirkshaushaltsplan-Entwürfe. Zuletzt wurden dabei zusätzliche Mittel für bestimmte politische Schwerpunktaufgaben bzw. eine Vielzahl (zum Teil kleinstteiliger) Projekte zur Verfügung gestellt, die von den Bezirken umgesetzt werden sollen.
- Darüber hinaus können durch das Abgeordnetenhaus zu diesem Zeitpunkt auch die begleitenden Regeln zur Bewirtschaftung ggf. noch gravierend geändert werden (so z.B. die Vorgabe des AH zum HH-Gesetz 2024/25, eingesparte Personalmittel nicht zur Auflösung der pauschalen Minderausgaben verwenden zu dürfen). In Kenntnis dieser Änderung wäre der Aufstellungsprozess in den Bezirken womöglich anders verlaufen.

Aus bezirklicher Sicht führe dieses Procedere dazu, dass Planungssicherheit bei der Aufstellung und ggf. auch bei der Bewirtschaftung der Bezirkshaushaltspläne beeinträchtigt sind, die BVVen bei wesentlichen Fragestellungen nicht einbezogen sind und ggf. zusätzliche Mittel in der Haushaltswirtschaft verausgabt werden sollen, für die Personal- und Planungskapazitäten zu Lasten der Kernaufgaben aufgewandt werden müssten.

Hierauf aufbauend wurde in der E-AG insb. die Frage diskutiert, ob und in welcher Form das Abgeordnetenhaus seine politischen Schwerpunktsentscheidungen bereits im Rahmen der Beratung über den Bezirksplafond (d.h. im März/April) verlässlich treffen kann. Seitens der SinFin wurde hierzu darauf hingewiesen, dass ein frühzeitiger verbindlicher Beschluss zu einem Teilhaushalt haushaltsrechtlich vermutlich nicht möglich sei, zumal zu diesem Zeitpunkt kein Senatsbeschluss zum Haushaltsplan vorliege. Es wurde zudem bezweifelt, dass eine solche Teil-Vorfestlegung aus Sicht der Haushälter:innen, die über ein Gesamttabelleau entscheiden müssten, überhaupt wünschenswert sei.

Ebenfalls diskutiert wurde die Möglichkeit einer (Selbst-)Verpflichtung des Abgeordnetenhauses, zum Ende des Planungszyklus auf begleitende Regelungen für die Bezirke bzw. auf zusätzlich geschaffene Sonderprogramme zu verzichten, zumal mit letzteren weitere (in Kapitel 6.1.2.1 skizzierte) Herausforderungen einhergingen.

Die weitere Bearbeitung wurde in den Workshop zur gesamtstädtischen Steuerung überwiesen (entsprechende Ergebnisse zu Sonderprogrammen siehe in Abschnitt 6.1.2.2). In den anschließenden Fachworkshop- und E-AG-Erörterungen zur Frage einer früheren verbindlichen Festlegung der Bezirksbudgets wurde dabei deutlich, dass - jenseits der erfolgten Problembeschreibung - keine praktikablen Lösungsvorschläge im Rahmen der Evaluation erarbeitet werden können. Die Mitglieder der E-AG sprachen sich daher

dafür aus, dass eine weitere Erörterung der Rolle und der damit verbundenen Klärungsbedarfe im Abgeordnetenhaus selbst erfolgen sollte.¹⁴

6.10 Zusammenspiel Gesamtsystem

Die im Zuge der Evaluation entwickelten und in dieser Dokumentation dargestellten Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge stellen eine systematische Weiterentwicklung des existierenden Systems der Bezirksfinanzierung dar. Grundsätzliche Kritik am System der Bezirksfinanzierung wurde zwar insb. während der Sammlungsphase geäußert, konnte aber im Laufe der Evaluation entweder nicht verifiziert, oder nicht soweit spezifiziert werden, dass daraus konkrete und belastbare Lösungsansätze entstanden wären.

Da eine empfohlene Weiterentwicklung – mit Ausnahme der neu zu fassenden Konnexitätsregelungen, die aber außerhalb dieses Prozesses weiterverfolgt wurden – ohne grundsätzliche Systemumbrüche erfolgt, ergeben sich keine besonderen Herausforderungen für das voraussichtliche Zusammenwirken der Vorschläge. Auf eine explizite Analyse und Diskussion des Zusammenspiels wurde daher im Zuge des Evaluationsprozesses verzichtet.

¹⁴ Dies gilt auch für die Behandlung eines SenFin-Vorschlags zur künftigen Bestimmung der Abgabefrist der Bezirkshaushalte beim Abgeordnetenhaus, der in der Evaluations-AG aus Zeitgründen nicht mehr behandelt werden konnte.

7 Umsetzungsplanung

Die nachfolgende Umsetzungsplanung zu den beschlossenen Empfehlungen der Evaluationen unterteilt sich in eine *Umsetzungsroadmap*, die zentralen Meilensteine zur Umsetzung bestimmter Aktivitäten herausgreift und eine *Aktivitätenliste*, die eine vollständige Übersicht zu den in der Evaluations-AG beschlossenen Empfehlungen in Form von Aktivitäten darstellt.

7.1 Umsetzungsroadmap

Die Umsetzungsroadmap gibt einen Überblick über den groben zeitlichen Rahmen, auf den sich die Evaluations-AG im Hinblick auf wesentliche Empfehlungen verständigt hat.

Tabelle 10: Umsetzungsroadmap (Übersicht zu wesentlichen Meilensteinen)

Zeitpunkt	Meilenstein	Evaluationsthema
März 2025	Senatsbeschluss zur Anpassung von LHO und BezVwG im Zuge des Verwaltungsstrukturreform-Gesetzes	Innerbezirkliche Finanz- und Ressourcensteuerung (Stärkung SE Finanzen)
Mitte 2025	Beschlussvorlage durch AGH-Vertreter:innen (MdAs) zu kriteriengestützten Sonderprogrammen	Gesamtstädtische Steuerung (Sonderprogramme)
	Vorlage eines Konnexitätsausführungsgesetzes	Ausgestaltung Konnexitätsprinzip
Ende 2025	Etablierung eines Fach- und Finanzcontrollings für den Sozialbereich	Transfersteuerung (Soziales)
Anfang 2026	„Produktive“ neue Produktstruktur im Bereich Eingliederungshilfe	Transferzuweisung (Soziales)
	Begrenzung der pauschalen Investitionsrücklage auf 100% der (künftigen) bezirklichen pauschalen Zuweisung	Investitionen (investive Rücklagen)
2. Quartal 2026	Ergebnisse der Arbeitsgruppe SenFin, SenBJF und Bezirke zur HzE-Zuweisung	Transferzuweisung (Jugend)
	Einführung eines einheitlichen Modell-Anteils in Kennzahlenmodellen der sozialen Infrastruktur (im Zuge Budgetneuberechnung 2027)	Produktbudgetierung (Planmengenverfahren)
	Plafondneutrale Abschaffung des "Vertikalen Finanzausgleichs" (mit erhöhtem einheitlichen Modell-Anteil, s.o.)	Produktbudgetierung (Planmengenverfahren)
Ende 2026	Aufbau eines Informationssystems für die (nachrichtliche) politikfeldorientierte Auswertung des Landeshaushalts	Gesamtstädtische Steuerung (Politikfeldbudgets)
Ab HH 2028/29	Erhöhung der Betragsgrenze für pauschal finanzierte Investitionsmaßnahmen (auf 10 Mio. €) bei gleichzeitiger plafondneutraler Verdopplung der pauschalen Zuweisung (auf 150 Mio. €).	Investitionen (pauschale Zuweisung)
	Einführung einer Basiskorrektur-Regelung für pauschale Investitionszuweisungen (bei Unterschreitung einer Mindest-Verwendungsquote von 50%)	Investitionen (pauschale Zuweisung)

Zeitpunkt	Meilenstein	Evaluationsthema
Ab HH 2028/29	Vorlage umsetzbarer Lösungsvorschläge zu einer möglichen Übertragung des Mieter-Vermieter-Modells auf bezirkliche Immobilien	KLR (Kalkulatorische Kosten)

7.2 Umsetzungs-/Aktivitätenliste

Die Reihenfolge der nachfolgenden Empfehlungen bzw. Aktivitäten entspricht der Struktur der Abschlussdokumentation und nicht einer Prioritätenabfolge. Sofern Umsetzungszeitpunkte definiert bzw. bereits konkrete Schritte unternommen wurden, sind diese in der rechten Spalte aufgeführt. Die Empfehlungen sind als Aktivitäten (um)formuliert und für diesen Zweck teilweise etwas kürzer formuliert als in den Ergebnisdokumentationen (Anlagen 4 bis 10).

Tabelle 11: Aktivitätenliste zu allen beschlossenen Empfehlungen

Nr.	Empfehlung / Aktivität	Umsetzungsverantwortung	Verweis Ergebnisdokumentation	Umzusetzen bis (sofern bereits festgelegt)
A Gesamtstädtische Steuerung				
Politikfeldbudgets				
A1	Aufbau eines Informationssystems für die (nachrichtliche) politikfeldorientierte Auswertung des Landeshaushalts.	SenFin	E-AG-Beschluss zum Ergebnis des 3. FWS	Vorläufiges Ergebnis bis Ende 2026
A2	Erstellung eines abgestimmten Produktkatalogs für die gesamte Berliner Verwaltung (gesamtstädtische Steuerung), insb. ergebnisorientierte Kostenträger im nachgeordneten Bereich (Schulen/Polizei/Feuerwehr/Finanzämter/Landesämter etc.)	GstPk / SenFin + relevante Akteure	E-AG-Beschluss zum Ergebnis des 3. FWS	bei prioritärer Bearbeitung bis 2027
Sonderprogramme und Innovationsbudgets				
A5	Begrenzung des Umfangs der auftragsweisen Bewirtschaftung / Sonderprogramme unter Anwendung der im Fachworkshop und der E-AG formulierten Kriterien auf neue und Bestandsprogramme; Vereinheitlichung von Begriffen im Bereich der Landes-/Sonderprogramme	AG Ressourcensteuerung	Empfehlung [1b], [2], [5] Empfehlung [4]	-
A8	Weiterentwicklung des Instruments „Innovationsfonds“ auf Grundlage der Flexibudgets im Bereich Jugend	Steuerungskreis gesamtstädtische Zielvereinbarungen	Empfehlung [8]	-
Gesamtstädtische Zielvereinbarungen				
A9	Prüfung einer Vereinfachung des bestehenden Prozesses zur Abstimmung von Zielvereinbarungen	Steuerungskreis gesamtstädtische Zielvereinbarungen	Empfehlung [9]	-

Nr.	Empfehlung / Aktivität	Umsetzungsverantwortung	Verweis Ergebnisdokumentation	Umzusetzen bis (sofern bereits festgelegt)
A12	Finanzielle Anreize in Verbindung mit ZV sind zu konkretisieren; Sanktionsmöglichkeiten bei Zielverfehlung (z.B. „Malus“) sind zu prüfen.	Steuerungskreis gesamtstädtische Zielvereinbarungen	Lösungsansatz [11], [12]	-
B	Transfersteuerung			
B1	Ausweitung des Fach- und Finanzcontrollings (FFC) - Bezirke/Fachverwaltung/SenFin -, insbesondere auf den Soz-Bereich; Prüfung für Pflegebereich	SenASGIVA/SenFin unter Einbeziehung der SenBJF	Empfehlung [1]	-
B2	Überprüfung und Evaluation der Fall- und Hilfebedarfsermittlungsinstrumente (inkl. Zeitplanung).	jeweilige Fachverwaltungen / FFC	Empfehlung [2]	-
B3	Prüfung einer Einführung von sog. "Flexibudgets" zur Prävention (inkl. Wirkungsmonitoring) in den Hilfen in besonderen Lebenslagen (HbL).	SenASGIVA (i.V.m. neuem FFC Soz)	Empfehlung [3]	-
B4	Prüfung und Erstellung einer Mantelzielvereinbarung zwischen HV und Bezirken im Bereich Soziales (SGB IX & SGB XII), aus der heraus sich 12 Einzelvereinbarungen generieren,	SenASGIVA, SenFin, Bezirke	Lösungsansatz [4]	-
B5	Prüfung der Entwicklung von Instrumenten für eine gesamtstädtische Angebotsplanung, -steuerung und -finanzierung.	FFC HzE und neuer FFC für Soz-Bereich	Lösungsansatz [5]	-
B6	Prüfung des tatsächlichen Rechtsrahmens auf Tatbestände, die einer wirksamen und wirtschaftlichen Fall-, Fallkosten- und Angebotssteuerung entgegenstehen (Rechtsgutachten, das auch konkrete Vorschläge zu Rechtsänderungen unterbreiten soll).	SenFin/SenASGIVA	Lösungsansatz [6]	Bereits für SGB VIII & IX in Arbeit. Erweiterung um SGB XII geplant
B7	Prüfung einer Stärkung der Verbindlichkeit der Rahmenverträge für alle Bezirke und einer Reduktion der vereinbarten Zusatzleistungen.	SenBJF, SenASGIVA ggf. i.V.m. FFC	Lösungsansatz [7]	-
B8	Wo dann noch nötig: Entwicklung von Orientierungshilfen/Leitlinien für Einzelverhandlungen.	Lenkungsgrremium Entgelte	Lösungsansatz [8]	-
B9	Prüfung/Ausarbeitung der Bildung multiprofessioneller Verhandlungsteams für bessere Verhandlungsposition mit den Trägern, sowie kritische Prüfung, ob Träger immer ein Optionsrecht zwischen Rahmen- und Einzelvereinbarungen haben.	Lenkungsgrremium Entgelte	Lösungsansatz [9]	-
B10	Schaffen einer Informationsbasis für Vertragsverhandlungen / Aufbau einer Angebots- bzw. Transparenzdatenbank (inkl. Festlegung eines Umsetzungszeitraums).	Lenkungsgrremium Entgelte	Lösungsansatz [10]	-
B12	Prüfung der Gründung eigener kommunaler Einrichtungen zur Erhöhung des Wettbewerbs und der Transparenz über geeignete Leistungs- und Kostenstrukturen.	Fachverwaltungen	Lösungsansatz [12]	Geringere Priorität

Nr.	Empfehlung / Aktivität	Umsetzungsverantwortung	Verweis Ergebnisdokumentation	Umzusetzen bis (sofern bereits festgelegt)
B13	Prüfung einer zentrale Veranschlagung der KdU-Ausgaben in der Hauptverwaltung (SenASGIVA).	SenFin; ggf. i.V.m. SenASGIVA	Lösungsansatz [13]	
B19	Stärkere Nutzung von Verwaltungsvorschriften für die Steuerung durch die Fachverwaltung (insb. Orientierungswerte).	Fachverwaltungen	Lösungsansatz [19]	
C Transferzuweisung				
Transferzuweisung Jugend (Hilfe zur Erziehung)				
C1	Berücksichtigung der neuen, optimierten Mengenerfassungssystematik aus SoPart in der HzE ab der Zuweisung 2026.	FFC HzE	Empfehlung [1]	Zwischenzeitlich vom FFC bestätigt
C2	Überprüfung weiterer Elemente der HzE-Zuweisung unter den Aspekten Verteilungsgerechtigkeit, Komplexität, Anreizwirkung (insb. HzE-Belastungsfaktor, Modellmengeverfahren, Basiskorrekturatbestände der einzelnen Hilfearten, Hilfedichte) und der Herleitung des HzE-Plafonds	Arbeitsgruppe der SenBJF und SenFin mit Bezirken	Empfehlung [2], [3]	Ende 1. Quartal 2026
C4	Schärfung Flexibudget und der darin enthaltenen Methoden und Settings in Richtung Zielstellung HzE-Kostenreduktion	FFC HzE und „AG Hilfen“	Empfehlung [4]	-
C5	Stärkung/Überprüfung sozialpädagogischer Diagnostik/Prognose im Kleinkindbereich mit den Zielen Verbesserung des Kindeswohls und Vermeidung komplexer, kostenintensiver Hilfeverläufe.	Wird Bestandteil der AV Hilfeplanung; Fortbildung durch SFBB	Empfehlung [5]	-
C6	Prüfung von zentralen Steuerungs-Möglichkeiten in Bezug auf die Hilfedichte außerhalb des HzE-Zuweisungssystems (z. B. Zielvereinbarung)	FFC HzE	Empfehlung [6]	-
C7	Stärkung der stationären Jugendberufshilfe durch Ausbau von Plätzen und Prüfung der Vorgehensweise in der Zuweisung (z. B. Planmengenmodell, Basiskorrektur).	FFC HzE	Empfehlung [7]	-
C11	Alle Protokolle und Ergebnisse des FFC werden den SE Finanzen zur Verfügung gestellt.	FFC HzE	Empfehlung [11]	Ab sofort
Transferzuweisung Soziales (Eingliederungshilfe)				
C12	Einführung einer neuen Produktstruktur im Bereich der Eingliederungshilfe unter Nutzung eines externen Vergleichs, der zur Einschätzung der Wirtschaftlichkeit eines Anbieters gesetzlich verankert ist (§ 124 SGB IX). Zum Ausgleich werden drei Preissegmente gebildet (strukturell).	SenASGIVA i.V.m. SenFin (Produktstruktur); PMG i.V.m. SenASGIVA (konkrete Produktbildung)	Empfehlung [12]	Ziel: Buchung in der neuen Struktur ab 01.01.2026, Budgetneuberechnung mit der Basiskorrektur 2026
C13	Prüfung einer produktmäßige Abbildung und stadtweite Lösung für "Systemsprenger", analog zum Jugendbereich	PMG „AG Querschnittsthemen“ bei der Kommission 133	Empfehlung [13]	-

Nr.	Empfehlung / Aktivität	Umsetzungsverantwortung	Verweis Ergebnisdokumentation	Umzusetzen bis (sofern bereits festgelegt)
C14	Initiierung von Fachgesprächen zur Mengensteuerung unter Federführung der Sozialverwaltung	SenASGIVA	Empfehlung [14]	-
C15	Überprüfung der Nachbudgetierungsquoten im Bereich der Eingliederungshilfe hinsichtlich der Anreizwirkung zur Mengensteuerung.	SenFin	Lösungsansatz [15]	-
D	Investitionen			
D1	Aufstockung der Betragsgrenze für investive Maßnahmen der pauschalen Zuweisung auf 10 Mio. €; plafondneutrale Verdopplung des Volumens der pauschalen Zuweisung auf 150 Mio. €	SenFin	Empfehlung [1]	Umsetzung zum Haushalt 2028/29
D2	Verdopplung des Indizwerts für die Abgrenzung baulicher Unterhalt/ Investitionen gem. HtR auf 3 Mio. €	SenFin	Empfehlung [2]	Neufassung HtR zum HH 2026/2027
D3a	Aufnahme einer einheitlichen Regelung zur Entnahme von Rücklagemitteln in das Haushaltswirtschaftsrundschreiben 2025 (HWR 2025).	SenFin	Empfehlung [3a]	HWR 2025
D3b	Pauschale Investitionsrücklage: Einführung einer Begrenzung in Höhe von 100% der bezirklichen Investitionszuweisung (Gesamtvolumen: 150 Mio. €); Überschreitung nur bei realistischem Abbaupfad.	SenFin	Empfehlung [3b]	Ab HH 2026/27
D4	Beibehaltung des bestehenden Regelverfahrens der Finanzierung von Bauvorbereitungsmitteln (Vorfinanzierung seitens der Bezirke und der Erstattung mit dem ersten Ansatz)	SenFin	Empfehlung [4]	HH 2026/27
D5	Zulassung einer einseitigen „Leitlinien-Umwandlung“ vom schulischen hin zum nichtschulischen Hochbauunterhalt in der Haushaltswirtschaft. Volumen: maximal 5% der Schulbauleitlinie (ohne Nachholbeträge).	SenFin	Empfehlung [5]	Umsetzung zum HH 2025
D6	Ausweis von Leitlinienunterschreitungen im Rahmen der Darstellung bezirklicher Jahresabschlussergebnisse durch SenFin.	SenFin	Empfehlung [6]	Zum Jahresabschluss 2024
D7	Pauschale Investitionszuweisung: Einführung eines Mittelabzugs in der Basiskorrektur bei Unterschreitung einer Verwendungsquote (inkl. anrechenbarer Beträge) von 50%	SenFin	Lösungsansatz [7]	Ab HH 2028/29
D8	Antragsverfahren zum § 54 LHO bei Gesamtkostensteigerungen: Prüfung einer Regelung zur Reduzierung der Fälle (keine Planänderungen, kein Erfordernis von Ergänzungsunterlagen)	SenFin	Lösungsansatz [8]	-
E	KLR/Produktbudgetierung/Output-Orientierung			
	Produkte/Produktkatalog			
E1	Zuordnung aller Produkte zu einem Politik-/Querschnittsfeld	GstPk + relevante Akteure	Empfehlung [1]	-

Nr.	Empfehlung / Aktivität	Umsetzungsverantwortung	Verweis Ergebnisdokumentation	Umzusetzen bis (sofern bereits festgelegt)
E2	Abstimmung der Produktkataloge der Hauptverwaltung und der Bezirke aufeinander in einem gemeinsamen Prozess	GstPk + relevante Akteure	Empfehlung [2]	-
E3	Transparente Gestaltung des Verfahrens für unterjährige Änderungen bzw. Erweiterungen des Produktkatalogs, auch für die Abbildung neuer Sachverhalte (z.B. Obdachlosigkeit, Drogenkonsum)	GstPk	Empfehlung [3]	-
E4	Prüfung, inwieweit die Textfelder der Qualitätsziele, /-definitionen in den Produktblättern zu schärfen sind	GstPk	Empfehlung [4]	-
E5	Kontinuierliche Verbesserung der Messung/Zählung der Produkte, auch unter Einbeziehung von IT-Fachverfahren	GstPk	Empfehlung [5]	-
E6	Erhöhung der konstitutiven Mindestkostenvolumina für extern, budgetierbare Produkte im Rahmen verschiedener Szenarien	GstPk	Empfehlung [6]	-
KLR & kalkulatorische Kosten				
E7	Prüfung, ob/wie die Vor-gabe verbindlicher Quartals-/Perioden-Abschlüsse aus dem HWR nachgehalten werden kann und was aus einer Nicht-Beachtung folgt	SenFin (unter Einbeziehung der Bezirke)	Empfehlung [7]	-
E8	Prüfung der Übertragung des Mieter-Vermieter-Modells auf bezirkliche Immobilien	SenFin/ Prüfgruppe mit Bezirken	Empfehlung [8]	Umsetzbare Lösungsvorschläge bis 2028/29
Schnittstelle KLR / Budgetierung; Informationsbereitstellung				
E9	Entwicklung eines Standardberichts für die (politische) Leitungsebene zur adressatengerechten Informationsaufbereitung	SenFin, in Abstimmung mit Bezirken	Empfehlung [9]	-
E10	Prüfung, wie vorgenommene (Mengen-)Korrekturen auch Rückwirkung auf den KLR-Datenbestand haben können (z.B. Einführung einer 13. Buchungs-periode)	SenFin, in Abstimmung mit Bezirken (u.a. Controller/innen)	Empfehlung [10]	-
E11	Prüfung, wie die einheitliche Buchung der Produktkosten, ggf. auch durch die Einführung von bezirksübergreifenden Produktkostenkorrekturverfahren, verbessert werden kann	SenFin, in Abstimmung mit Bezirken (u.a. Controller/innen)	Empfehlung [11]	-
E12	Verschlinkung des MK I-Verfahrens	SenFin	Empfehlung [12]	-
Einheitlicher Zuweisungspreis				
E15	Prüfung, ob/wie die Transparenz hinsichtlich der Überführung des Produktplafonds in die 12 PSB erhöht werden kann	Fach-AG (analog FWS)	Empfehlung [15]	-
Planmengenverfahren				

Nr.	Empfehlung / Aktivität	Umsetzungsverantwortung	Verweis Ergebnisdokumentation	Umzusetzen bis (sofern bereits festgelegt)
E17	Herstellung von Transparenz über Planmengenmodelle (Glossar)	SenFin	Empfehlung [17]	-
E18	Darstellung des (horizontalen) Wertausgleichs pro Bezirk	SenFin	Empfehlung [18]	-
E19	Einführung eines einheitlichen Modell-Anteils in Kennzahlenmodellen der sozialen Infrastruktur	SenFin unter Beteiligung des „Projektteams Budgetierung“	Empfehlung [19]	Umsetzung im Zuge der Budgetneuberechnung 2027
E20a	Plafondneutrale Abschaffung des "Vertikalen Finanzausgleichs" bei gleichzeitig erhöhtem einheitlichen Modell-Anteil (siehe E19)	SenFin i.V.m. Empfehlung E19	Empfehlung [20a]	Umsetzung im Zuge der Budgetneuberechnung 2027
E21	Beibehaltung des Standard-Sozialindikators "Sozialer Status"	SenFin	Empfehlung [21]	-
E22	Prüfung der Reduzierung der Fach-Indikatoren	„Projektteam Budgetierung“	Empfehlung [22]	-
E23	Überprüfung der Auswirkung von Planmengenmodellen auf das Angebot (Ist-Mengen) bei den Produkten der Sozialen Infrastruktur	SenFin	Empfehlung [23]	Im Nachschau-Bericht 2026/27
E24	Regelmäßige Überprüfung der Planmengenmodelle der übrigen Verwaltungsprodukte	Senatsfachverwaltungen (im jeweiligen Politikfeld)	Empfehlung [24]	-
Qualität				
E27	Schärfung der Qualitätsdefinitionen (Glossar)	SenFin	Empfehlung [27]	-
E29	Feststellung: Gesamtstädtische Zielvereinbarungen sind das richtige Instrument für stärkere Qualitätsberücksichtigung. Die Ergebnisse der gesamtstädtischen Zielvereinbarungen sind in die Regelfinanzierung zu übersetzen (über Planmengenverfahren etc.)	Senatskanzlei + zuständige Senatsfachverwaltungen unter Einbeziehung der SenFin und der Bezirke	Empfehlung [29]	-
F	Innerbezirkliche Finanz- und Ressourcensteuerung			
F1	Einführung einer einheitlichen „Phase 3-Software“ im Rahmen des GPM für die SE Finanzen	SenFin i.V.m. Bezirken (GPM-Prozess)	Empfehlung [1]	-
F2	Verbindliche Festlegung einer Berechnungspflicht eines KLR-basierten Eckwertebudgets („Phase 3“) für alle Bezirke	Kleine Kommission	Empfehlung [2]	-

Nr.	Empfehlung / Aktivität	Umsetzungsverantwortung	Verweis Ergebnisdokumentation	Umzusetzen bis (sofern bereits festgelegt)
F7	Anpassung von LHO und BezVG im Hinblick auf organisatorische Stärkung der SE Finanzen sowie ihrer Informations- und Auskunftsrechte. (Ziel: Stärkung der Rolle des Kämmerers im Bezirk)	Senatskanzlei/ CDO	Empfehlung [7, 7a, 7b] > Präzisierung der Empfehlung durch E-AG	Umgesetzt mit Senatsbeschluss zum Verwaltungsstruktur-Reformgesetz
F10	Aufbau eine Finanz-Cockpit/Dashboards	SenFin i.V.m. den Bezirken (GPM-Prozess)	Empfehlung [10]	Geringere Priorität gegenüber F1
F11	Sicherstellung eines breit aufgestellten Finanzcontrollings auch in den Ämtern zur Unterstützung der zentralen Steuerungsaufgaben; die Kompetenzausbildung im Bereich Controlling/ SE Finanzen ist dabei mit zu berücksichtigen	Facharbeitsgruppe, gebildet durch Kleine Kommission	Empfehlung [11]	-

Anlagen

Anlage 1: Präsentation PD zu den Evaluationsergebnissen

Anlage 2: Besetzung der Evaluations-AG

Anlage 3: Studie „Vergleich der Berliner Bezirksfinanzierung mit anderen kommunalen Finanzierungssystemen“

Anlage 4: Ergebnisbericht Fachworkshop Gesamtstädtische Steuerung Politikfeldbudgets

Anlage 5: Ergebnisbericht Fachworkshop Gesamtstädtische Steuerung Instrumente

Anlage 6: Ergebnisbericht Fachworkshop Transfersteuerung

Anlage 7: Ergebnisbericht Fachworkshop Transzuweisung

Anlage 8: Ergebnisbericht Fachworkshop Investitionen

Anlage 9: Ergebnisbericht Fachworkshop KLR/Produktbudgetierung/Output-Orientierung

Anlage 10: Ergebnisbericht Fachworkshop Innerbezirkliche Finanz- und Ressourcensteuerung

Anlage 11: Unterlage „Einnahmenvorgaben und Einnahmeanreize“

Anlage 1: Präsentation PD zu den Evaluationsergebnissen

Die Sammlungsphase und die externe Studie ermöglichten eine erste Einordnung der Berliner Bezirksfinanzierungssystematik

Anlage 01 zur Abschlussdokumentation zur Neuordnung der Bezirksfinanzierung

Ziel

Identifikation von Problemen und Herausforderungen in der bisherigen Systematik und Entwicklung von Vorschlägen für eine verbesserte Systematik – auch in Abgleich mit den Systemen der Kommunalfinanzierung anderer Länder

Benannte Schwachstellen

- Fehlende gesamtstädtische Steuerung
- Auseinanderfallen von Fach- und Ressourcenverantwortung
- Unterfinanzierung nicht-steuerbarer Aufgaben
- Hohe Komplexität
- Verteilungsungerechtigkeiten zwischen den Bezirken
- Teilweise falsche Anreize

Stärken im Ländervergleich

- Großer Gestaltungsspielraum der Bezirke durch Globalbudgetierung
- Konsequente Bedarfsorientierung durch Produktorientierung und damit grundsätzlich hohe Planungssicherheit
- Inhärente Anreizstruktur für wirtschaftliches und outputorientiertes Handeln
- Hohe Kosten- und Leistungstransparenz mit Möglichkeit des Lernens untereinander

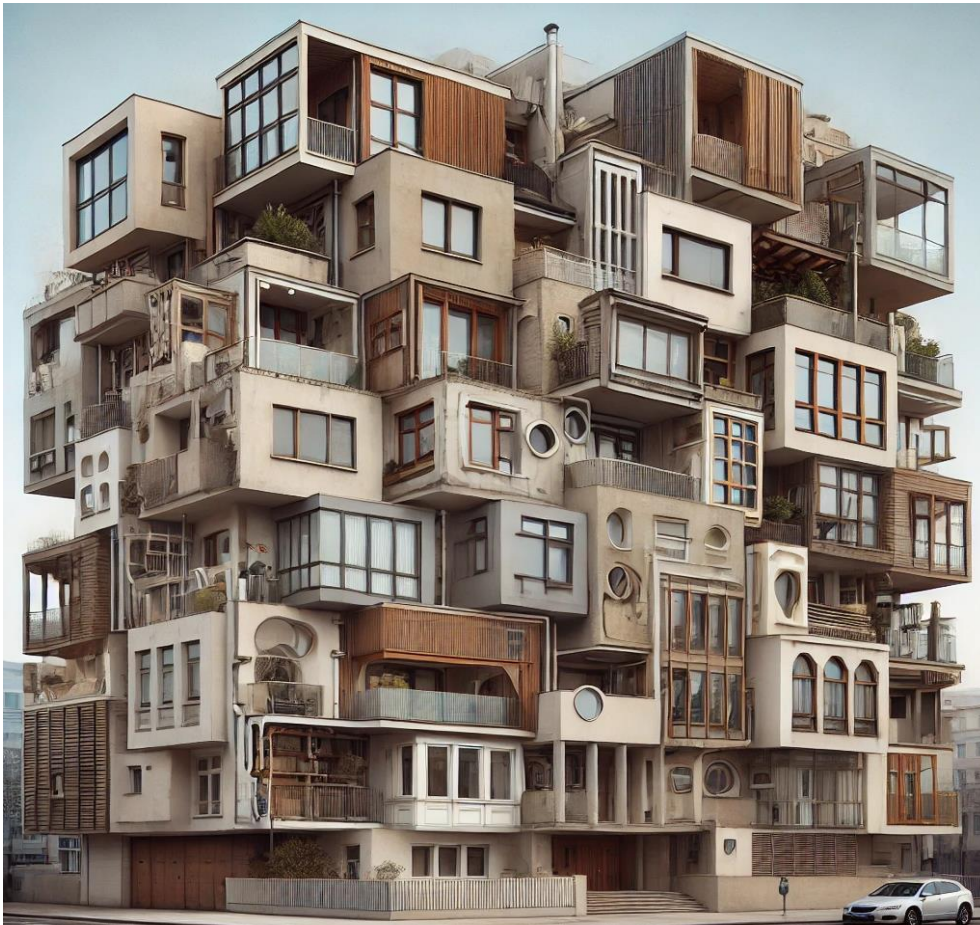


Die Frage nach einem angemessenen Anteil der Bezirke am Gesamtvolumen des Landeshaushalts wurde aus der Evaluation ausgeklammert

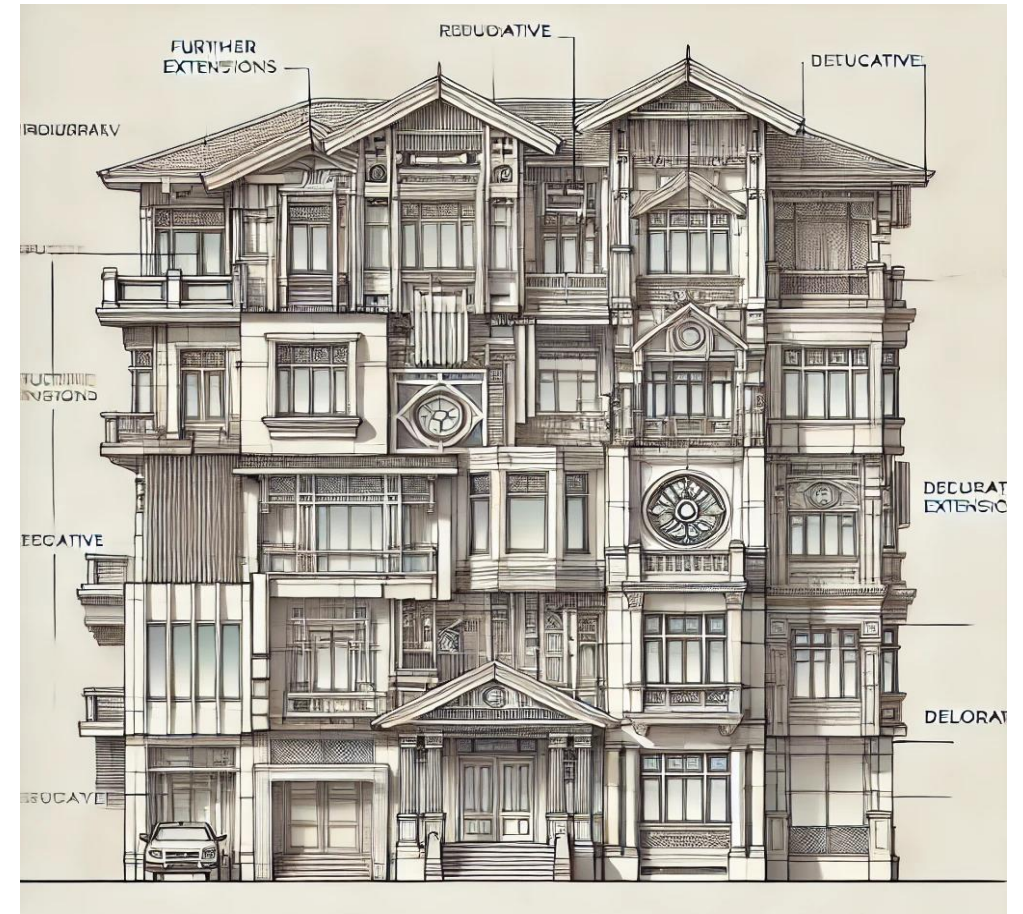
Im Zuge des Evaluationsprozesses ist es gelungen, Empfehlungen zu erarbeiten, die die Bezirksfinanzierung sichtbar „begründet“ und das Fundament stärkt

Anlage 01 zur Abschlusssdokumentation zur Neuordnung der Bezirksfinanzierung

Ausgangslage

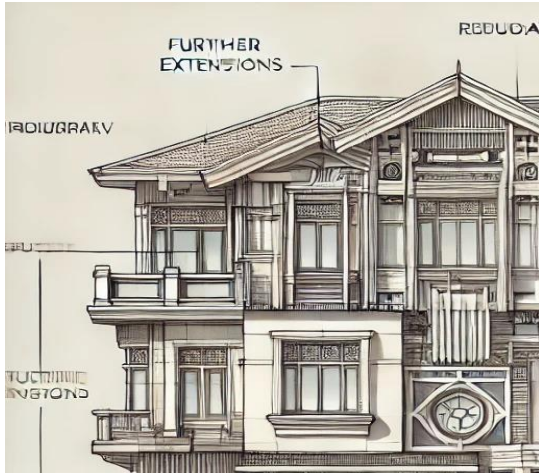


Reformkonzept



Vier Lösungsbausteine, die einen deutlichen Unterschied machen werden, können dabei hervorgehoben werden

Anlage 01 zur Abschlussdokumentation zur Neuordnung der Bezirksfinanzierung



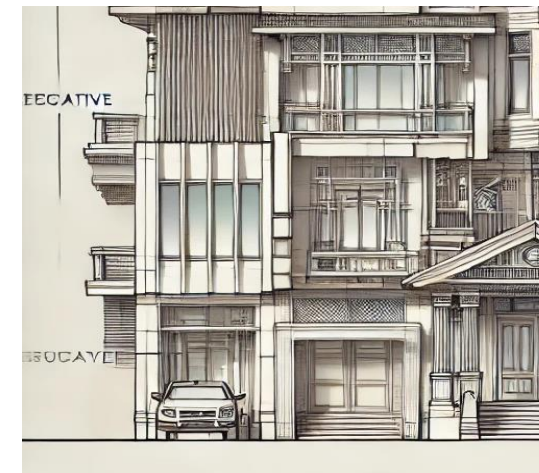
Etablierung Konnexität

Etablierung eines **Ausgleichsmechanismus** zwischen Bezirken und Hauptverwaltung im Fall neuer oder wesentlich veränderter Aufgaben durch neue Konnexitätsvorschriften (noch in Arbeit)



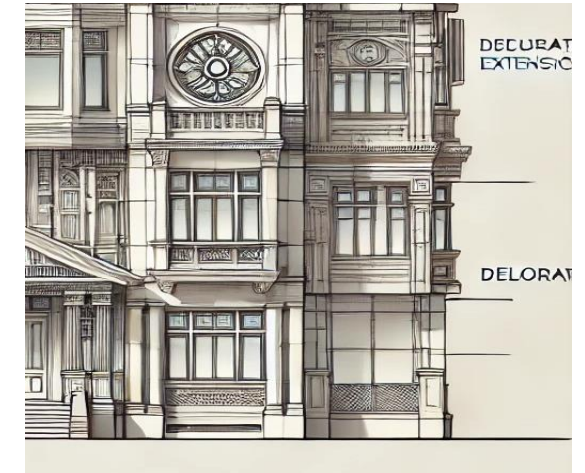
Gesamtstädtische Steuerung

Stärkung der gesamtstädtischen Steuerung durch systemadäquate **Schärfung des Instrumentariums** (Stärkung gesamtstädtische Zielvereinbarung, Reduzierung Landesprogramme) und durch Verbesserung der **gesamtstädtischen Transfersteuerung**



Stärkung bezirk. Steuerung

Erhöhung der Planungs- und Steuerungsfähigkeit der Bezirke durch organisatorische und instrumentelle **Stärkung der SE-Finzen** und Sicherstellung der **KLR-Orientierung** bei Eckwertebeschluss



Transferzuweisungen & soziale Infrastruktur

Verbesserung der **Verteilungsgerechtigkeit** und der **Anreizstrukturen** bei **Eingliederungshilfe, Hilfen zur Erziehung** und der **sozialen Infrastruktur**, beispielsweise mithilfe einer neuen Produktsystematik in der EGH, die nicht-steuerbare Kostenunterschiede besser abbildet



Es wurde zudem der Einstieg in eine politikfeldorientierte Haushaltssystematik beschlossen, die in nachfolgenden Schritten weiterentwickelt werden soll

Anlage 2: Besetzung der Evaluations-AG

Besetzung der Evaluations-AG

Name	Funktion	Institution/Behörde
Frau Mildenberger	Staatssekretärin	Senatsverwaltung für Finanzen
Frau Dube	Abteilungsleiterin	Senatsverwaltung für Finanzen
Herr Minthe	Referatsleiter	Senatsverwaltung für Finanzen
Frau Haußdörfer	Staatssekretärin für Gesundheit und Pflege	Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege
Frau Klement	Staatssekretärin für Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung, CDO	Senatskanzlei
Herr Balzer	Mitglied des Abgeordnetenhauses	CDU-Fraktion im AGH Berlin
Herr Rauchfuß	Mitglied des Abgeordnetenhauses	SPD-Fraktion im AGH Berlin
Frau Dr. Schmidt	Mitglied des Abgeordnetenhauses	Die Linke Fraktion im AGH Berlin
Herr Ziller	Mitglied des Abgeordnetenhauses	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im AGH Berlin
Frau Herrmann	Bezirksbürgermeisterin	Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg
Herr Hikel	Bezirksbürgermeister	Bezirksamt Neukölln
Frau Zivkovic	Bezirksbürgermeisterin	Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf
Herr Thiel	Leiter der Geschäftsstellen Produktkatalog und Geschäftsprozessmanagement der Bezirke	Bezirksamt Pankow
Herr Hennings	Leiter Steuerungsdienst	Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg
Frau Hänisch	Leiterin der Serviceeinheit Finanzen	Bezirksamt Lichtenberg
als Vertretung: Frau Stolze	Leiterin der Serviceeinheit Finanzen	Bezirksamt Neukölln
als Gast: Herr Kraft	Referatsleiter	Rechnungshof von Berlin

Anlage 3: Studie „Vergleich der Berliner Bezirksfinanzierung mit anderen kommunalen Finanzierungssystemen“

VERGLEICH DER BERLINER BEZIRKSFINAN- ZIERUNG MIT ANDEREN KOMMUNALEN FINANZIERUNGSSYSTEMEN

WISSENSCHAFTLICHE STUDIE IM AUFTRAG DER
PD – BERATER DER ÖFFENTLICHEN HAND GMBH

PROF. DR. DÉSIREE I. CHRISTOFZIK

23. SEPTEMBER 2024

Zitiervorschlag:

Christofzik, D. I. (2024): Vergleich der Berliner Bezirksfinanzierung mit anderen kommunalen Finanzierungssystemen. Wissenschaftliche Studie im Auftrag der PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH, September 2024.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Die Finanzierung der Kommunen in den Flächenländern und die Finanzaufsicht.....	2
2.1	Überblick.....	2
2.2	Analyse der kommunalen Einnahmen	4
2.3	Regelungen zu Haushaltsausgleich und Verschuldung	6
2.4	Kommunale Finanzaufsicht und finanzielle Kontrolle.....	9
3	Die Ausgaben von Kommunen in den Flächenländern.....	12
3.1	Analyse der kommunalen Ausgaben.....	13
3.2	Modelle zur Finanzierung von Investitionen.....	18
3.3	Diskretionäre Eingriffe der Länder	19
4	Vergleich mit Hamburg	20
5	Umfang und Methoden des sowie rechtliche Anforderungen an den vertikalen und horizontalen Kommunalen Finanzausgleich in den Flächenländern.....	23
5.1	Status quo in den Flächenländern: Der vertikale KFA.....	24
5.2	Status quo in den Flächenländern: Der horizontale KFA	28
5.3	Rechtliche Anforderungen.....	31
5.4	Vergleich mit Berlin.....	35
6	Umgang mit dem Konnexitätsprinzip in den Finanzbeziehungen zwischen Flächenländern und Kommunen	37
7	Zusammenfassung der Ergebnisse	40
	Literatur	41
	Anhang	43
A.1.	Tabellenanhang.....	43
A.2.	Abkürzungen	51

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einnahmen- und Ausgabenstruktur der kommunalen Kernhaushalte in den Flächenländern 2021 (Euro/Einw.)	4
Abbildung 2: Struktur der Einnahmen der kommunalen Kernhaushalte in den Flächenländern im Ländervergleich 2021 (Euro/Einw.)	6
Abbildung 3: Vergleich der Ausgaben und Zuschussbedarfe nach Hauptproduktbereichen 2021 (Euro/Einw.)	14
Abbildung 4: Vergleich der Ausgaben und Zuschussbedarfe im Bereich Soziales und Jugend 2021 (Euro/Einw.)	16
Abbildung 5: Modelle zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse in den Ländern, Stand 2024	26
Abbildung 6: Volumen der kommunalen Finanzausgleiche 2021 (Euro/Einw.)	27
Abbildung 7: Anteil der Schlüsselzuweisungen am Volumen des KFA 2021	28

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Struktur der Einnahmen der kommunalen Kernhaushalte in den Flächenländern 2021 (Euro/Einw.)	5
Tabelle 2: Vergleich der Regelungen zum Haushaltsausgleich in den Flächenländern	7
Tabelle 3: Struktur der Einnahmen der kommunalen Kernhaushalte in den Flächenländern 2019 (Euro/Einw.)	43
Tabelle 4: Zuordnung der bezirklichen Ämter zu den Hauptproduktbereichen	44
Tabelle 5: Ausgaben, Einnahmen und Zuschussbedarfe für die Berliner Bezirke im Vergleich zu den Kommunen in den Flächenländern (2019 und 2021).....	45
Tabelle 6: Nebenansätze in den Finanzausgleichssystemen 2023.....	46
Tabelle 7: Das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip im Vergleich..	47

1 EINLEITUNG

Als Teil einer Beauftragung der PD zur Begleitung der Evaluation der Berliner Bezirksfinanzierung vergleicht diese wissenschaftliche Studie unterschiedliche Aspekte von kommunalen Finanzierungssystemen. Die Studie orientiert sich dabei an den 27 Fragen aus der Leistungsbeschreibung. Diese werden in fünf Kapitel beantwortet.

In Kapitel 2 wird zunächst die Einnahmeseite der Kommunen beleuchtet. Aufgrund der im Vergleich zu den Kommunen in den Flächenländern abweichenden Rechtsstellung der Berliner Bezirke ergeben sich deutliche Unterschiede zur Einnahmenstruktur der Kommunen. Mit Blick auf die Fiskalregeln, die Finanzaufsicht der Länder über ihre Kommunen und die finanzielle Kontrolle zeigen sich zudem Unterschiede zwischen den Flächenländern, die herausgearbeitet werden.

In Kapitel 3 wird die Ausgabenstruktur der Kommunen in den Flächenländern derjenigen der Berliner Bezirke gegenübergestellt. Hier zeigen sich einige Parallelen, da die Bezirke in einigen Bereichen dieselben Aufgaben wahrnehmen wie die Kommunen in den Flächenländern. Der Bereich Soziales und Jugend wird hierbei gesondert betrachtet. Darüber hinaus wird analysiert, inwiefern Aussagen über die Steuerungsfähigkeit und die Fremdbestimmung von Ausgaben getroffen werden können, wie die Kommunen Investitionen finanzieren und wie die Länder diskretionär ihre Kommunen entlasten.

Kapitel 4 fasst wesentliche Unterschiede und Gemeinsamkeiten hinsichtlich der Bezirksfinanzierung zwischen den Ländern Berlin und Hamburg zusammen. Unterschiede bestehen zum einen mit Blick auf die in Hamburg genutzte Doppik. Zum anderen wird die Kosten- und Leistungsrechnung in Hamburg nur eingeschränkt genutzt. Ferner haben die Bezirke in Berlin deutlich mehr Autonomie, was sich etwa bei der Aufstellung der bezirklichen Haushaltspläne zeigt.

Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in den Flächenländern werden in Kapitel 5 in ihrer vertikalen und horizontalen Dimension beleuchtet. Es werden die wesentlichen Elemente und Prinzipien der Ausgleichssysteme und der Umfang des vertikalen und horizontalen kommunalen Finanzausgleichs dargestellt. Anhand von aktuellen Urteilen werden die wesentlichen rechtlichen Anforderungen an die kommunalen Finanzausgleiche und aktuelle Trends und Diskussionen in diesem Bereich herausgestellt. Das Kapitel schließt mit einem Vergleich zur Situation in Berlin.

Das abschließende Kapitel 6 zeigt, wie unterschiedlich die einzelnen Flächenländer das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip umgesetzt haben und welche Regelungs- und Umsetzungsdefizite bestehen.

2 DIE FINANZIERUNG DER KOMMUNEN IN DEN FLÄCHENLÄNDERN UND DIE FINANZAUF SICHT

Die Studie widmet sich zunächst der kommunalen Einnahmenseite. Da sich etliche Unterschiede zwischen der Einnahmenstruktur der Kommunen in den Flächenländern und den Berliner Bezirken auf deren von den Kommunen abweichende Rechtsstellung zurückführen lässt, wird diese in Abschnitt 2.1 einleitend in ihren Grundzügen dargestellt. Für die Analyse zu den Einnahmequellen wird auf Angaben aus der amtlichen Finanzstatistik (Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte) zurückgegriffen und die Komponenten bezogen auf die Bevölkerungszahl (Euro/Einw.) aufgeschlüsselt. In Abschnitt 2.2 erfolgt die detailliertere Analyse der kommunalen Einnahmen.

Die Aufsicht über ihre Kommunen haben die einzelnen Flächenländer unterschiedlich geregelt. Beispielsweise ist abweichend voneinander definiert, was als Haushaltsausgleich gilt und was aus negativen Jahresabschlüssen folgt. Auch die Regeln, nach denen die Kommunen Kredite aufnehmen können unterscheiden sich (Abschnitt 2.3). In Abschnitt 2.4 werden die wichtigsten Unterschiede und Gemeinsamkeiten mit Blick auf die Finanzaufsicht der Länder und die finanzielle Kontrolle herausgearbeitet und den Regelungen für die Berliner Bezirke gegenübergestellt.

2.1 Überblick

Berlin ist ein deutsches Land und zugleich eine Stadt (Artikel 1 Absatz 1 VvB). Die Untergliederung in zwölf Bezirke und ihre Gebietsbeschreibung ist in Artikel 4 Absatz 1 VvB festgeschrieben. Die Bezirke stellen die örtliche Ebene der Berliner Verwaltung dar und haben als Selbstverwaltungseinheiten Berlins keine eigene Rechtspersönlichkeit (§ 2 Absatz 1 BezVG). Sie sind also insbesondere keine eigenständigen Gemeinden und die im Grundgesetz (Artikel 28 Absatz 2 GG) verankerte Garantie der kommunalen Selbstverwaltung steht der Stadt Berlin in seiner Gesamtheit zu, nicht den einzelnen Bezirken (Musil und Kirchner, 2022, S. 19 ff.).¹ Die Bezirke nehmen in der Regel die örtlichen Verwaltungsaufgaben wahr. Während die Kommunen bei Aufgaben im Bereich der örtlichen Angelegenheit jedoch nur der Rechtsaufsicht unterliegen, sind die Eingriffsmöglichkeiten der Hauptverwaltung mit Blick auf die Bezirksaufgaben weitreichender.

Diese im Vergleich zu den Kommunen in den Flächenländern deutlich abweichende Rechtsstellung der Bezirke erklärt letztlich unter anderem die erheblichen Unterschiede

¹ Zur Diskussion, inwiefern es doch in Teilbereichen ein Recht der Bezirke auf Selbstverwaltung geben könnte siehe Musil und Kirchner (2022, S. 20 ff.).

mit Blick auf die Einnahmenstruktur. Im Gegensatz zu den Kommunen in den Flächenländern haben die Bezirke keine eigenen Steuereinnahmen. Das den Kommunen zustehende Besteuerungsrecht wird stattdessen durch das Land ausgeübt. So nutzt das Land Berlin beispielsweise bei der Hundesteuer, der Zweitwohnsitzsteuer oder der Übernachtungssteuer seine Gesetzgebungs- und Ertragshoheit. Lediglich bestimmte Gebühren und Beiträge stehen den Bezirken als eigene Einnahmenquelle zur Verfügung (Musil und Kirchner, 2022, S. 32). Jedem Bezirk wird stattdessen eine Globalsumme zur Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen des Haushaltsgesetzes zugewiesen (Artikel 85 VvB). Gemeinsamkeiten und Unterschiede mit Blick auf die kommunalen Finanzausgleichssysteme werden in Abschnitt 5.4 herausgearbeitet.

Abbildung 1 fasst grob die Einnahmen- und Ausgabenstruktur der kommunalen Kernhaushalte in den Flächenländern als Durchschnitt über die Flächenländer zusammen. Dargestellt sind die Einnahmen und Ausgaben des Jahres 2021 bezogen auf die Bevölkerungszahl. Hierbei liegt zunächst der Fokus auf der Frage, welcher Anteil der Einnahmen und Ausgaben durch Zahlungen vom öffentlichen Bereich beziehungsweise an den öffentlichen Bereich bestimmt wird.

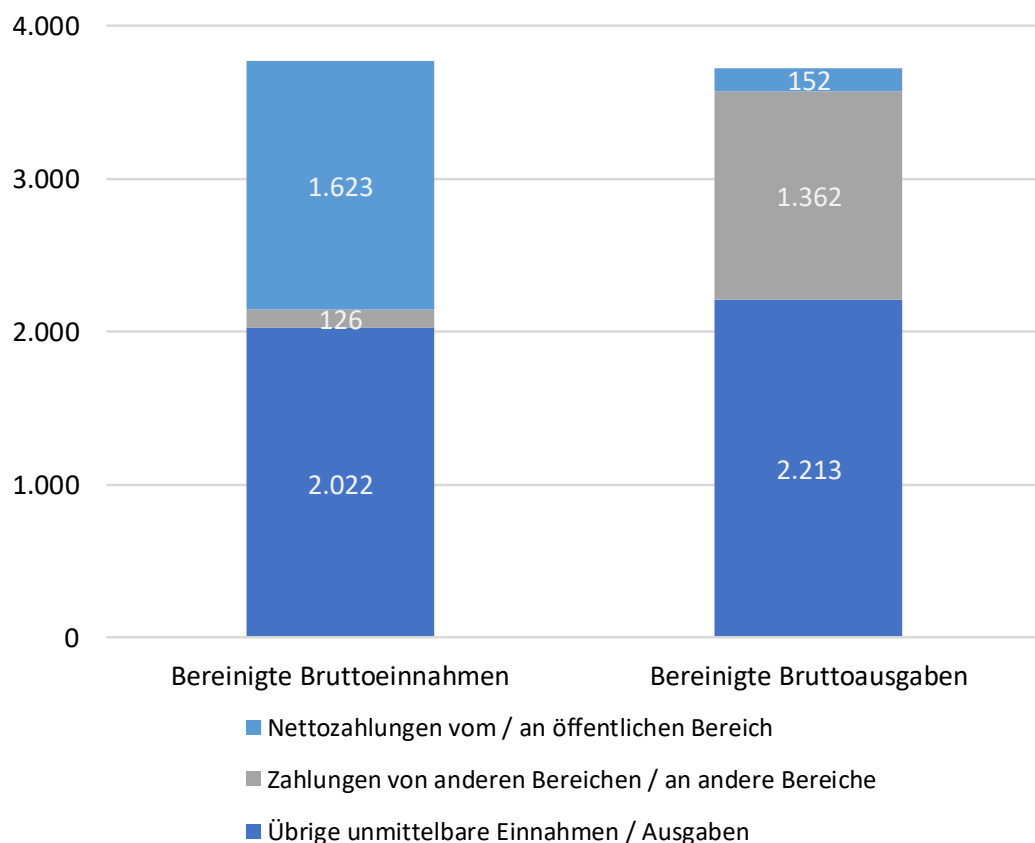
Bei den bereinigten Einnahmen entstammte im Jahr 2021 mit 2.022 Euro/Einw. von 3.771 Euro/Einw. der Großteil eigenen Quellen (unmittelbare Einnahmen ohne Zahlungen vom öffentlichen Bereich wie dem Land oder von anderen Bereichen wie beispielsweise öffentlichen und privaten Unternehmen oder natürlichen Personen). Hierzu zählen insbesondere Steuern und steuerähnliche Einnahmen, Gebühren und sonstige zweckgebundene Abgaben, Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung und sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen. Ergänzt wurden diese Einnahmen durch Nettzahlungen vom öffentlichen Bereich in Höhe von durchschnittlich 1.623 Euro/Einw., die insbesondere aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen, zweckgebundenen Zuweisungen und Erstattungen bestanden.² Zahlungen von anderen Bereichen machten im Durchschnitt lediglich 126 Euro/Einw. aus. Hierunter fallen Zuschüsse oder der Ersatz von sozialen Leistungen. In Abschnitt 2.2 werden die kommunalen Einnahmen näher analysiert.

Von den bereinigten Ausgaben in Höhe von durchschnittlich 3.726 Euro/Einw. entfielen im Jahr 2021 durchschnittlich 2.213 Euro/Einw. auf die unmittelbaren Ausgaben, die nicht an andere Bereiche fließen: Personalausgaben, laufender Sachaufwand und Investitionen. Mit durchschnittlich 1.362 Euro/Einw. ging jedoch ebenso ein erheblicher Anteil an andere Bereiche (zum Beispiel an Leistungsempfängerinnen und -empfänger, freie Träger oder Unternehmen). Hier spiegeln sich insbesondere die Leistungen der

² Abgezogen wurden bei den Einnahmen Zahlungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden und bei den Ausgaben entsprechend Zahlungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände, zu denen beispielsweise die Kreisumlage zählt.

Sozialhilfe, Jugendhilfe und sonstige soziale Leistungen wider. An den öffentlichen Bereich wurden netto durchschnittlich 152 Euro/Einw. gezahlt, zum Beispiel in Form von Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts. In Abschnitt 0 werden die kommunalen Ausgaben näher aufgeschlüsselt.

ABBILDUNG 1: EINNAHMEN- UND AUSGABENSTRUKTUR DER KOMMUNALEN KERNHAUSHALTE IN DEN FLÄCHENLÄNDERN 2021 (EURO/EINW.)



Anmerkungen: Einnahmen und Ausgaben der Kernhaushalte 2021 bezogen auf die Bevölkerungszahl. Zahlungen vom/an öffentlichen Bereich wurden saldiert mit Zahlungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte 2021, eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

2.2 Analyse der kommunalen Einnahmen

Für die detailliertere Analyse zu den Einnahmequellen wird wiederum auf Angaben aus der amtlichen Finanzstatistik (Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte) zurückgegriffen. Zugrunde gelegt werden dafür die Jahre 2019 und 2021, um zum einen das aktuellste verfügbare Jahr aufzugreifen, zum anderen aber krisenbedingten Effekten Rechnung zu tragen. Da sich im Vergleich der Jahre 2019 und 2021 nur geringe Unterschiede bezüglich der Einnahmestruktur zeigen, werden die Ergebnisse für das Jahr 2019 nur im Anhang ausgewiesen.

Tabelle 1 schlüsselt zunächst die Einnahmequellen der kommunalen Kernhaushalte detaillierter auf. Ein wesentlicher Unterschied zu den Einnahmen der Berliner Bezirke ist zunächst, dass Steuern und steuerähnliche Einnahmen der größte Posten sind. Etwa 43 % sind Zahlungen vom öffentlichen Bereich. Bei den Berliner Bezirken stammen hingegen mehr als 80 % des Etats aus Zuweisungen des Landes (Heuer, 2022).

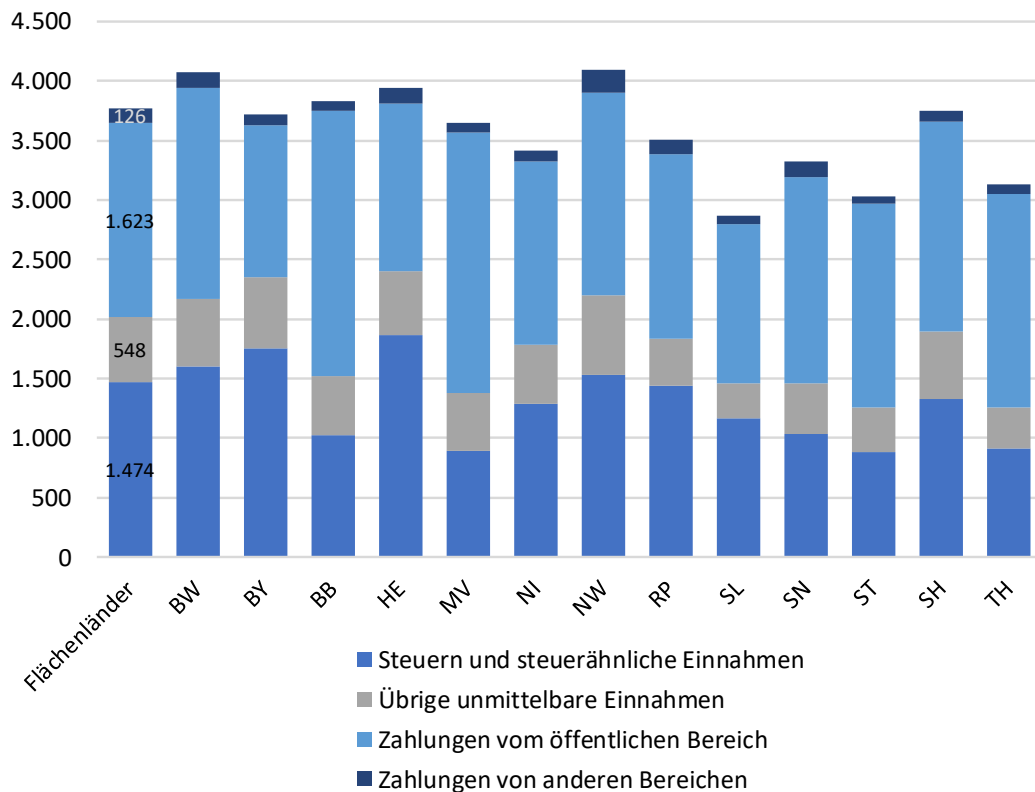
TABELLE 1: STRUKTUR DER EINNAHMEN DER KOMMUNALEN KERNHAUSHALTE IN DEN FLÄCHENLÄNDERN 2021 (EURO/EINW.)

Unmittelbare Einnahmen von anderen ohne Zahlungen von anderen Bereichen	Steuern, steuerähnliche Einnahmen (netto)	1.474 €
	Gebühren, zweckgebundene Abgaben	254 €
	Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	120 €
	Übrige unmittelbare Einnahmen (ohne Zahlungen von anderen Bereichen)	175 €
Zahlungen von anderen Bereichen	Ersatz von sozialen Leistungen von anderen Bereichen	46 €
	Übrige Zahlungen von anderen Bereichen	80 €
Zahlungen vom öffentlichen Bereich	Allgemeine Zuweisungen und Zuschüsse vom öffentlichen Bereich	1.452 €
	Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts vom öffentlichen Bereich	313 €
	Übrige Zahlungen vom öffentlichen Bereich	594 €
	./. Zahlungen von Gemeinden/Gv.	-736 €
Bereinigte Einnahmen		3.771 €

Anmerkungen: Einnahmen der Kernhaushalte 2021 bezogen auf die Bevölkerungszahl. Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte 2021, eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

Allerdings unterscheidet sich die Struktur der Einnahmen – ebenso wie die Struktur der Ausgaben – im Vergleich der Flächenländer deutlich (siehe Abbildung 2), wobei es auch innerhalb der Länder erhebliche Heterogenitäten gibt. Zwischen den Ländern lassen sich die Unterschiede aufgrund der unterschiedlichen Kommunalisierungsgrade nur bedingt vergleichen. So unterscheidet sich die Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Ländern und ihren Gemeinden, was jedoch nicht einfach zu quantifizieren ist. Die Unterschiede zeigen sich zum einen im Gesamtbetrag der Einnahmen, der an die Kommunen in den jeweiligen Ländern fließt. Dieser variierte im Jahr 2021 zwischen 2.866 Euro/Einw. im Saarland und 4.093 Euro/Einw. in Nordrhein-Westfalen, einem Land mit hohem Kommunalisierungsgrad. Zum anderen bestehen erhebliche Unterschiede mit Blick auf den Anteil der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen. Während die Kommunen in Sachsen-Anhalt durchschnittlich 878 Euro/Einw. aus dieser Quelle erhalten, sind es in Hessen mit 1.863 Euro/Einw. mehr als doppelt so hohe Steuereinnahmen.

ABBILDUNG 2: STRUKTUR DER EINNAHMEN DER KOMMUNALEN KERNHAUSHALTE IN DEN FLÄCHENLÄNDERN IM LÄNDERVERGLEICH 2021 (EURO/EINW.)



Anmerkungen: Ausgaben und Einnahmen der Kernhaushalte 2021 bezogen auf die Bevölkerungszahl. Zahlungen vom öffentlichen Bereich wurden saldiert mit Zahlungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte 2021, eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

2.3 Regelungen zu Haushaltsausgleich und Verschuldung

Grundsätzlich müssen die Kommunen in allen Flächenländern ihren Haushalt ausgleichen. Was als Haushaltsausgleich gilt, wird in den Gemeindeordnungen jedoch unterschiedlich definiert. Tabelle 2 stellt die in einer Auswertung der Gemeindeordnungen und entsprechender Kommunalverfassungsgesetze oder Kommunalselfstverwaltungsgesetze der Länder identifizierten wesentlichen Unterschiede gegenüber. Die Kommunen in den Flächenländer haben überwiegend auf die kommunale Doppik umgestellt. Lediglich in Bayern und Thüringen besteht ein Wahlrecht. Daher werden nur die für doppisch buchende Kommunen geltenden Regeln aufgeführt. Erster wesentlicher Unterschied ist, ob neben dem Ergebnishaushalt noch der Finanzhaushalt ausgeglichen werden muss. Während der Ergebnishaushalt die Aufwendungen und Erträge darstellt und damit der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung ähnelt, enthält der Finanzhaushalt die Auszahlungen und Einzahlungen und ähnelt damit einem kameralen Haushaltsplan. Zwar steht der Ergebnishaushalt bei der Doppik im Fokus, einige Länder verlangen von ihren Kommunen aber dennoch ergänzend einen Ausgleich

des Finanzhaushalts (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen). Weitere Unterschiede bestehen bei der Abgrenzung des Ergebnisses. Schließlich enthalten die Gemeindeordnungen unterschiedliche Formulierungen, ob der Haushalt nur in der Planung oder zusätzlich auch in der Rechnung auszugleichen ist.

TABELLE 2: VERGLEICH DER REGELUNGEN ZUM HAUSHALTSAUSGLEICH IN DEN FLÄCHEN-LÄNDERN

Land	Ausgleich in welchem Haushalt?	Ausgleich in Planung/Rechnung?
Baden-Württemberg	Ergebnishaushalt	Planung
Bayern	Ergebnishaushalt	Planung
Brandenburg	Ergebnishaushalt	Planung und Rechnung
Hessen	Ergebnis- und Finanzhaushalt	Planung und Rechnung
Mecklenburg-Vorpommern	Ergebnis- und Finanzhaushalt	Planung und Rechnung
Niedersachsen	Ergebnishaushalt	Planung und Rechnung
Nordrhein-Westfalen	Ergebnishaushalt	Planung und Rechnung
Rheinland-Pfalz	Ergebnis- und Finanzhaushalt	Planung und Rechnung
Saarland	Ergebnishaushalt	Planung und Rechnung
Sachsen	Ergebnishaushalt	Planung
Sachsen-Anhalt	Ergebnis- und Finanzhaushalt	Planung und Rechnung
Schleswig-Holstein	Ergebnishaushalt	Planung
Thüringen	Ergebnis- und Finanzhaushalt	Planung und Rechnung

Anmerkungen: Eigene Auswertung der Gemeindeordnungen und entsprechender Kommunalverfassungsgesetze/Kommunalselbstverwaltungsgesetze der Länder. Vernachlässigung von Regelungen für kameral buchende Gemeinden. Stand 2024. Quelle: Eigene Darstellung.

Kredite dürfen von Kommunen grundsätzlich nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung von Investitionskrediten aufgenommen werden. Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen bedarf dabei der Genehmigung der Finanzaufsichtsbehörde. Diese ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen. In einigen Ländern gibt es für bestimmte Kredite auch eine Pflicht zur Einzelgenehmigung.

Zusätzlich dürfen Kredite zur Liquiditätssicherung (Kassenkredite) bis zu einem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufgenommen werden. Die Länder haben hierfür unterschiedliche Rollen für die durch das Land ausgeübte kommunale Finanzaufsicht vorgesehen. In einigen Ländern muss dieser Höchstbetrag generell genehmigt werden (z.B. in Hessen), in anderen Ländern ist die Genehmigung nur jenseits eines Höchstsatzes vorgeschrieben (z.B. in Baden-Württemberg oder Sachsen), in anderen gibt es eine Anzeigepflicht (z.B. in Brandenburg), wiederum andere Länder ver-

zichten auf beides (Nordrhein-Westfalen). Diese Regelungen wurden in den vergangenen Jahren häufiger geändert. So hat beispielsweise Rheinland-Pfalz im Jahr 2023 eine Genehmigungspflicht eingeführt, im Saarland und in Brandenburg wurde sie im Jahr 2007 aufgehoben, in Schleswig-Holstein im Jahr 2006.

Zudem enthalten etliche Gemeindeordnungen ein Überschuldungsverbot. Eine Überschuldung wird im Regelfall durch ein negatives Eigenkapital definiert. Auch in Ländern, in denen dies gemäß Gemeindeordnung explizit verboten oder ausgeschlossen ist, verstoßen einige Kommunen gegen dieses Gebot. In Nordrhein-Westfalen dürfen sich Gemeinden beispielsweise nicht überschulden (§ 75 Absatz 7 GO NRW). Zum 31.12.2023 war jedoch in 17 der 396 Gemeinden und Gemeindeverbänden die Überschuldung bereits eingetreten – eine dieser Gemeinden ist bereits seit dem Jahr 2008 überschuldet.³ In solchen Situationen oder auch bei Verfehlen des Haushaltsausgleichs greift die Finanzaufsicht regelmäßig stärker in die Haushaltsführung ein (siehe Abschnitt 2.4).

Wenn der Haushaltsausgleich in der Planung nicht erreicht wird oder sich Fehlbeträge in der Rechnung zeigen, die nach einer gewissen Zeitspanne⁴ oder durch Rückgriff auf bestimmte Rücklagen nicht gedeckt werden können oder auch bei einer eingetretenen oder zu erwartenden Überschuldung, fordert die Mehrheit der Gemeindeordnungen ein Haushaltssicherungskonzept (siehe Abschnitt 2.4). Wenn der Jahresabschluss einen deutlichen Fehlbetrag ergibt, der nicht durch Rücklagen gedeckt wird (teils gibt es Erheblichkeitsgrenzen oder es wird nur das ordentliche Ergebnis betrachtet) oder der Fehlbetrag höher ausfällt als im Haushaltssicherungskonzept vorgesehen, muss dies im Regelfall der Kommunalaufsichtsbehörde unverzüglich angezeigt werden. Diese kann in diesem Fall etwa wie in Brandenburg „Anordnungen treffen, erforderlichenfalls diese Anordnungen selbst durchführen oder – wenn und solange diese Befugnisse nicht ausreichen – einen Beauftragten bestellen, um eine geordnete Haushaltswirtschaft wiederherzustellen.“ (§ 82 Absatz 6 Satz 2 BbgKVerf).

Die Berliner Bezirke müssen ihren (kameralen) Haushalt ausgeglichen aufstellen. Ergibt sich im Vollzug ein Defizit, muss dieses ausgeglichen werden. Ein Überschuss kann übertragen werden. Das erwirtschaftete Abschlussergebnis wird dafür auf die Globalsumme für den nächsten aufzustellenden Bezirkshaushaltsplan vorgetragen (Artikel 85 Absatz 2 Satz 3 VvB). Seit dem Jahr 2023 werden Überschüsse dabei einer gesonderten Ergebnissrücklage zugeführt. Fehlbeträge sind am Jahresende zunächst aus dieser Rücklage zu decken; verbleibende Defizit werden in das übernächste Haushaltsjahr vorgetragen und sind dort auszugleichen.

³ Eigene Auswertung nach Informationen des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen.

⁴ Die meisten Gemeindeordnungen schreiben vor, dass ein Fehlbetrag unverzüglich gedeckt werden soll, dies aber spätestens im zweiten oder dritten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr der Fall sein soll (z.B. BW, TH).

2.4 Kommunale Finanzaufsicht und finanzielle Kontrolle

Grundsätzlich lässt sich die Aufsicht über die Kommunen in eine Rechts- und eine Fachaufsicht unterteilen. Bei den Selbstverwaltungsaufgaben unterliegen die Kommunen der Rechtsaufsicht des Landes. Bei den an die Kommunen übertragenen staatlichen Aufgaben greift die Fachaufsicht mit entsprechend weitergehenden Befugnissen.

Die Aufsicht in den Flächenländern

Die kommunale Haushaltswirtschaft wird als Teil der allgemeinen Kommunalaufsicht durch eine Finanzaufsicht der Länder überwacht. Sie kann als Spiegelbild der kommunalen Selbstverwaltung und der impliziten staatlichen Garantie kommunaler Verschuldung interpretiert werden (Ebinger et al., 2017). Neben der Kontrollfunktion wird ihr eine Schutzfunktion zugesprochen, die sich etwa durch eine Beratung bei fachlichen Entscheidungen zeigen kann. In den Gemeindeordnungen oder Kommunalverfassungen finden sich jeweils unterschiedliche Regelungen was diese Rechtsaufsicht betrifft. Die Strukturen und der Rechtsrahmen unterscheiden sich daher etwas.

In den Flächenländern ist in der Regel das Landratsamt oder der Landrat die untere Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. In dieser Funktion agieren Landratsamt oder Landrat als Behörde der Landesverwaltung. Für die kreisfreien Städte ist es je nach Organisation des Landes das Regierungspräsidium oder die Bezirksregierung. Oberste Kommunalaufsicht ist auch mit Blick auf die Finanzaufsicht das Ministerium des Innern oder das für Kommunales zuständige Ministerium. Diesbezüglich besteht also ein wesentlicher Unterschied zu Berlin. Hier übt die Senatsverwaltung für Finanzen gegenüber den Bezirken Aufgaben aus, die denen der kommunalen Finanzaufsicht ähneln.

Da die klaren Regeln bezüglich des Haushaltsausgleichs und der Verschuldung in der Praxis oft nicht durchgesetzt wurden, wird bereits seit einiger Zeit über die Effektivität der Finanzaufsicht diskutiert (Deutsche Bundesbank, 2021; Christofzik und Kessing, 2018). Kritisch hinterfragt wird etwa die Zuständigkeit des Landkreises und die Rolle des Landrats als Behörde der Landesregierung. Eine uneinheitliche Umsetzung des Haushaltsrechts und politische Verflechtungen sind Gründe hierfür (Ebinger et al., 2017; Christofzik und März, 2024b). Für die teilnehmenden Kommunen in einigen Entschuldungsprogrammen wurde daher die Finanzaufsicht während der Programmdauer „hochgezont“ und auf die Regierungsbezirke verlagert (beispielsweise im Rahmen des Kommunalen Schutzschirms in Hessen und dem Stärkungspakt Stadtfinanzen in Nordrhein-Westfalen).

Als Mittel stehen der Aufsicht neben präventiven Instrumenten wie der Anzeige oder der Genehmigung repressive Mittel zur Verfügung. Grundsätzlich liegt der Einsatz der

Mittel im Ermessen der Aufsichtsbehörde, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren und ein gemeindefreundliches Verhalten vorgegeben ist. Zu den repressiven Mitteln zählen das Unterrichtsrecht, das Beanstandungsrecht, das Aufhebungsrecht, das Anordnungsrecht, die Ersatzvornahme, die Bestellung eines Beauftragten oder als schärfste Zwangsmaßnahme die Auflösung des Gemeinderats. Die Mittel sind in den Gemeindeordnungen geregelt. Grundsätzlich werden diese Mittel auch genutzt. Zwischen 1990 und 2005 wurden in 198 Fällen Einsätze von Beauftragten bekannt, wovon 53 mit dem Ziel der „Wiederherstellung einer ordnungsmäßigen Haushaltsführung“ betraut wurden, ganz überwiegend in den neuen Ländern (Niederste Frielinghaus, 2007). Solche „Sparkommissare“ mit Durchgriffsrechten wurden in der jüngeren Vergangenheit beispielsweise noch in drei nordrhein-westfälischen Städten eingesetzt, die an einem Entschuldungsprogramm teilnahmen und in denen es Konflikte mit dem Land bezüglich der Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen gab: in Nideggen ab 2013, in Altena ab 2014 und in Haltern am See ab 2017 (Mohl, 2017) – trotz Klage einzelner Städte gegen diese Maßnahme. Zudem werden als milderer Mittel regelmäßig „beratende Sparkommissare“ eingesetzt.

Ein zentrales Instrument zur Durchsetzung von Konsolidierungspflichten sind Haushaltssicherungskonzepte. Die Vorgabe ein solches Konzept aufzustellen ist in neun Gemeindeordnungen geregelt.⁵ Haushaltssicherungskonzepte werden in den meisten Ländern bei einem unausgeglichenen Haushalt gefordert, wenn Fehlbeträge aus Vorjahren nicht ausgeglichen werden können, die Finanzplanung Fehlbeträge erwarten lässt oder die Kommunen nicht mehr in der Lage sind, ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. In ihnen werden die einzelnen Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung zusammenfassend dargestellt. Meist müssen auch die Ursachen dargelegt werden. Das Konzept muss in der Regel von der Gemeindevertretung beschlossen werden. Wird das Haushaltssicherungskonzept von der Aufsichtsbehörde nicht genehmigt, greifen die Regelungen der „vorläufigen Haushaltsführung“.

Die Fachaufsicht wird zumeist in Fachgesetzen geregelt (Musil und Kirchner, 2022, S. 110 ff.). Sie greift bei übertragenen staatlichen Aufgaben, also dem Bereich, der nicht der Selbstverwaltungsgarantie unterliegt. Anders als bei der Rechtsaufsicht werden bei der Fachaufsicht auch Zweckmäßigkeitserwägungen einbezogen. Hauptinstrument ist die Weisung.

⁵ In einigen Ländern werden andere Begriffe verwendet, z.B. Haushaltsstrukturkonzept in Sachsen und Sachsen-Anhalt und Haushaltssanierungsplan im Saarland. Die Gemeindeordnungen für Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein kennen keine entsprechende Regelung.

Vergleich zu Berlin

In Berlin bestehen zunächst umfassende Informationspflichten zwischen allen Behörden der Berliner Verwaltung gemäß § 3 Absatz 4 AZG. Zudem können zwischen dem Senat und den Bezirken Zielvereinbarungen getroffen werden (§ 6a AZG), die auch darauf abzielen Aufsichtsmaßnahmen durch Kooperation zu vermeiden.

Laut Artikel 67 Absatz 2 Sätze 2 und 3 VvB überwacht der Senat nicht nur die Einhaltung von Gesetzen durch die Bezirke, sondern auch die Einhaltung von Grundsätzen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Senats, die er für die Bezirke erlassen kann. Damit reicht die Rechtsaufsicht gegenüber den Bezirken weiter als die gegenüber den Kommunen, da sie auch die Einhaltung von Verwaltungsvorschriften und Zweckmäßigkeitsfragen betrifft. Grundsätzlich hat der Senat als Kollektivorgan im Rahmen der Bezirksaufsicht ähnliche Mittel wie die Kommunalaufsichtsbehörden (z.B. Aufhebungsrecht, Anweisungsrecht, Ersatzvornahme). Die Bestellung eines Beauftragten oder die Auflösung der Bezirksverordnetenversammlung gehören allerdings nicht zu den möglichen repressiven Mitteln (Musil und Kirchner, 2022).

Neben dieser Bezirksaufsicht besteht gemäß Artikel 67 Absatz 1 Satz 4 VvB die Wahl zwischen einer Fachaufsicht wie bei den Kommunen oder der Möglichkeit, ein direktes einzelfallbezogenes Eingriffsrecht für alle Aufgabenbereiche der Bezirke auszuüben, wenn dringende Gesamtinteressen Berlins beeinträchtigt werden. Dieses wird in der Praxis bisher jedoch kaum angewandt (Musil und Kirchner, 2022).

Die Senatsverwaltung für Finanzen prüft zudem die Bezirkshaushaltspläne in einer „Nachschau“ (AV zu § 29 LHO). Dabei wird geprüft, ob die Globalsummen eingehalten, die Haushaltspläne ausgeglichen und Rechtsvorschriften sowie Auflagen und Leitlinien beachtet worden sind. Sie kann in der Haushaltswirtschaft zudem Regelungen treffen, die auch oder nur die Bezirke betreffen (z.B. haushaltswirtschaftliche Sperren gem. § 41 Abs. 1 LHO) oder die Zustimmung zu Einzelmaßnahmen (z.B. zu Ergänzungsplänen gem. § 33 Abs. 2 LHO) an zusätzliche Bedingungen knüpfen (z.B. Vorlage eines Sanierungskonzeptes).

Finanzielle Kontrolle in den Flächenländern

In den Kommunen in den Flächenländern erfolgt ein Finanzcontrolling zum einen über die Rechts- und Fachaufsicht. Zum anderen gibt es eine Rechnungsprüfung, bei der Gesetzmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit im Fokus stehen. Eine örtliche Rechnungsprüfung findet als Selbstprüfung der Kommune in aller Regel durch ein nicht weisungsgebundenes Rechnungsprüfungsamt statt. Die überörtliche Prüfung ist als Fremdprüfung in den einzelnen Ländern unterschiedlich organisiert (von Kladden, 2021). In den meisten Ländern ist sie bei den Landesrechnungshöfen angesiedelt.

In einigen Ländern wurden hierfür Landesbehörden gegründet (z.B. Gemeindeprüfungsanstalten in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen). In Brandenburg ist hingegen das Innenministerium zuständig. Bei den überörtlichen Prüfungen werden neben turnusmäßigen Prüfungen einzelner Kommunen auch vergleichende Prüfungen durchgeführt.

Darüber hinaus enthalten einige Gesetze zum kommunalen Finanzausgleich Regelungen, die eine regelmäßige Überprüfung von bestimmten Elementen des Finanzausgleichs verlangen. Hierbei stehen regelmäßig der vertikale Ausgleich zwischen dem Land und den Kommunen (Höhe der Finanzausgleichsmasse) sowie der horizontale Ausgleich (Verwendung der Finanzausgleichsmasse) im Fokus. Dabei spielt dann auch eine Rolle, ob die übergeordneten Ziele des Finanzausgleichs erreicht werden, ob also das Recht der Kommunen auf Selbstverwaltung sowie die Leistungsfähigkeit des Landes gewahrt bleiben. In einigen Landesverfassungen ist zudem das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse verankert, bei dessen Erreichung der Finanzausgleich ebenfalls beitragen kann.

So schreibt § 5 FAG SH eine Regelüberprüfung der Finanzausgleichsmasse und ihrer Verwendung ab dem Jahr 2024 alle fünf Jahre vor, in Brandenburg wird beispielsweise die Angemessenheit der Verbundquote in einem regelmäßigen Abstand überprüft. Bei den Bedarfsmodellen (siehe Abschnitt 5.1) ist üblicherweise ebenfalls eine regelmäßige Überprüfung vorgeschrieben. In Rheinland-Pfalz wird darüber hinaus alle drei Jahre ein Gutachten vergeben, in dem nach finanzwissenschaftlichen Standards die Verteilungssymmetrie zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften untersucht wird.

3 DIE AUSGABEN VON KOMMUNEN IN DEN FLÄCHENLÄNDERN

Für die Analyse der Ausgabenstruktur der Kommunen und einen Vergleich mit den Berliner Bezirken wird wiederum auf die Rechnungsergebnisse zurückgegriffen. Darüber hinaus wird eine Sonderauswertung der Senatsverwaltung für Finanzen genutzt, die einen Vergleich auf Basis des kommunalen Produktrahmens ermöglicht.

Zugleich wird analysiert, wie eingeschätzt werden kann, welcher Anteil der kommunalen Ausgaben kurz- oder mittelfristig beeinflussbar ist. Die Zuständigkeit zur Finanzierung bei einzelnen sozialen Transferausgaben wird mit der Situation in Berlin verglichen und die Rolle freier Träger diskutiert. Zudem werden Modelle zur Finanzierung von Investitionen und Mechanismen zum Ausgleich von Mehrausgaben sowie zur Reaktion auf Krisen und Notlagen dargestellt.

3.1 Analyse der kommunalen Ausgaben

Bei der Analyse der Ausgaben geht es insbesondere um die Frage, inwiefern die unmittelbaren Ausgaben und Zuschussbedarfe der Berliner Bezirke mit denen der Kommunen in den Flächenländern vergleichbar sind. Eine Herausforderung dabei ist, dass es keine geeignete gemeinsame Datengrundlage für diese Fragestellung gibt. Gemäß § 2 Absatz 2 Nr. 2 FPStatG ist Berlin als Land verpflichtet, bestimmte Finanz- und Personalstatistiken nach einer bundeseinheitlichen Struktur zu melden. Die Erhebung der Einnahmen- und Ausgabenstatistik erfolgt dabei auf kameraler Datenbasis und bindet die Bezirke als Teil des Kernhaushaltes mit ein. Die Bezirke werden jedoch nicht separat ausgewiesen. Die Flächenländer melden für die Gemeinden und Gemeindeverbände Daten auf Basis eines einheitlichen kommunalen Konten- und Produktrahmens (§ 2 Absatz 2 Nr. 3 FPStatG). In dieser Form erfolgt von Berlin keine Berichterstattung.

Um eine vergleichbare Datengrundlage zu erhalten, hat die Senatsverwaltung für Finanzen eine Sonderauswertung erstellt. Alle bezirklichen Einnahmen und Ausgaben wurden dafür kapitelweise einer passenden Produktgruppe oder einem Produktbereich des kommunalen Produktrahmens zugeordnet.⁶

Die Bezirke nehmen nicht in allen Bereichen Aufgaben wahr, in denen die Kommunen dies tun. So sind die Bezirke beispielsweise nicht für die Berufsschulen, die Schülerförderung, die Krankenhäuser, die Theater oder die Elektrizitätsversorgung zuständig. Daher wurde eine ergänzende inhaltliche Prüfung auf Basis des kommunalen Produktrahmens vorgenommen. Produktgruppen, denen keine Leistung in den Berliner Bezirken gegenübersteht, wurden gekennzeichnet und im Weiteren aus dem Vergleich ausgeschlossen.⁷ Der überwiegende Teil der kommunalen Aufgaben wird auch von den Bezirken bestritten: Für das Jahr 2021 wurden 78 % der Ausgaben der Kommunen in den Flächenländern in den Vergleich einbezogen.

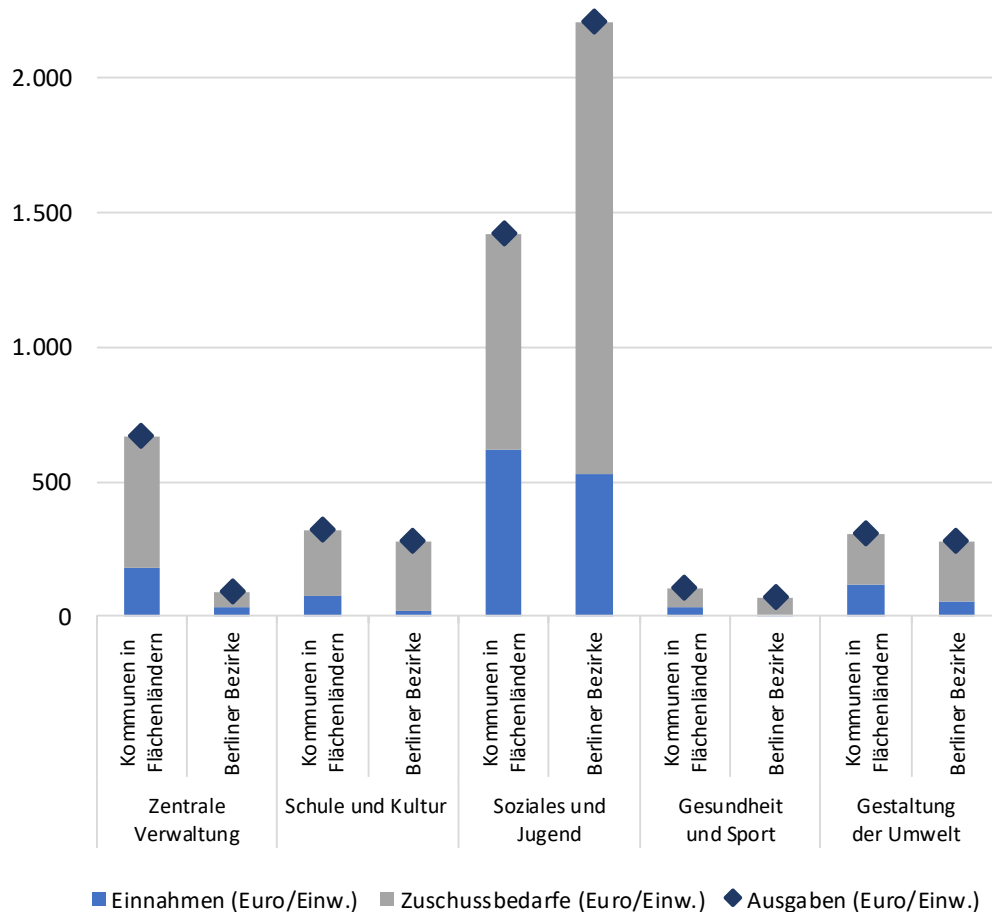
Die Daten der Bezirke wurden dann zusammenfassend diesen so bereinigten Daten der Kommunen gegenübergestellt. Abbildung 3 stellt die unmittelbaren Ausgaben in den einzelnen Hauptproduktbereichen für das Jahr 2021 dar. Tabelle 5 im Anhang führt die entsprechenden Werte auch für das Jahr 2019 auf. Alle Angaben werden auf die

⁶ Als Basis wurde die detaillierte Zuordnungsvorschrift zum Kommunalen Produktrahmen Bayern verwendet, die haushaltsrechtliche und statistische Anforderungen auf der Grundlage des Produktrahmens der IMK bzw. des Statistischen Bundesamts erfüllt. Für den detaillierteren Vergleich im Bereich „Soziales und Jugend“ erfolgte die Zuordnung der bezirklichen Einnahmen und Ausgaben zu Produktgruppen teilweise auf Titlebene.

⁷ In Bereichen, in denen sowohl vergleichbare als auch nicht vergleichbare Leistungen enthalten sind, wurde von der Senatsverwaltung für Finanzen nach dem Überwiegenheitsprinzip vorgegangen. So wurde beispielsweise die Produktgruppe 121 „Statistik und Wahlen“ in den Vergleich einbezogen, auch wenn die Bezirke nicht für den Bereich Statistik zuständig sind. Zudem wurden zur besseren Vergleichbarkeit an drei Stellen Landesausgaben hinzugerechnet: (i) Hinzurechnung von Landesausgaben für zentral verwaltete Schulen sowie der Sonderprogramme für Schulbau und Schulsanierungen, (ii) Zuschüsse an die Berliner Bäderbetriebe und (iii) Landesausgaben für die Hortbetreuung (EFÖB). Die Zuschussbedarfe lassen sich also nicht als Zuschussbedarfe der Bezirke interpretieren, die durch allgemeine Mittel finanziert werden müssten, sondern als Zuschussbedarf für den jeweiligen Aufgabenbereich.

Bevölkerungszahl (Euro/Einw.) bezogen. Die Zuschussbedarfe ergeben sich, indem die den Produkten direkt zuordenbaren Einnahmen von den Ausgaben abgezogen werden. Diese Zuschussbedarfe werden in der Regel durch allgemeine (zweckfreie) Zuweisungen oder bei den Kommunen durch Steuereinnahmen gedeckt.

ABBILDUNG 3: VERGLEICH DER AUSGABEN UND ZUSCHUSSBEDARFE NACH HAUPTPRODUKTBEREICHEN 2021 (EURO/EINW.)



Anmerkungen: Tabelle 4 im Anhang fasst die Zuordnung der bezirklichen Ämter zu den Hauptproduktbereichen zusammen. Tabelle 5 im Anhang führt die entsprechenden Werte für das Jahre 2019 und 2021 auf. Produktgruppen, denen keine Leistung in den Berliner Bezirken gegenübersteht, wurden bei den Kommunen in den Flächenländern herausgerechnet. Quellen: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte 2021, Sonderauswertung der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

Wesentliche Unterschiede zeigen sich in zwei Hauptgruppenbereichen: im Bereich Zentrale Verwaltung und im Bereich Soziales und Jugend. Während die Ausgaben der Kommunen in den Flächenländern im Bereich Zentrale Verwaltung deutlich höher sind als die der Berliner Bezirke, ist es im Bereich Soziales und Jugend umgekehrt.

Die Abweichungen im Bereich Zentrale Verwaltung lassen sich insbesondere auf die dem Hauptproduktbereich untergeordneten Produktgruppe Verwaltungssteuerung und -service zurückführen. Dort finden sich bei den Kommunen Aufgaben, die bei den

Bezirken nicht anfallen. Die Aufgliederung im kommunalen Produktrahmen ist jedoch nicht detailliert genug um diese herauszurechnen. Unterschiede ergeben sich beispielsweise durch den mehrstufigen Verwaltungsaufbau in den Flächenländern. So werden hier nicht nur Ausgaben für Gemeindeorgane erfasst, sondern auch für Kreis- oder Bezirksorgane wie den Landrat oder Bezirkstagspräsident. Ebenso umfasst diese Produktgruppe die Verwaltung von Gemeindesteuern, die in Berlin vom Land verwaltet werden. Auch in anderen Produktgruppen lassen sich systematische Verzerrungen nicht herausrechnen. So enthalten die Angaben für die Kommunen in den Flächenländern auch Zahlungen für den Bereich Statistik oder die Kraftfahrzeugzulassungsstelle.

Aufgrund der besonderen Bedeutung des Bereichs Soziales und Jugend wurde in der Sonderauswertung eine feinere Untergliederung vorgenommen und mit detaillierteren Zahlen aus dem Transferberichtswesen ergänzt. Dieser Hauptproduktbereich wurde wie folgt aufgeteilt: (i) Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) (HzL), (ii) Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII (HzP), (iii) Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach dem SGB XII (HzÜ), (iv) Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII (GruSi), (v) Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II (KdU), (vi) Übrige Bereiche Soziales, (vii) Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege (Kita/Hort), (viii) Übrige Einrichtungen und Angebote Jugend/Familie/Jugendhilfe.

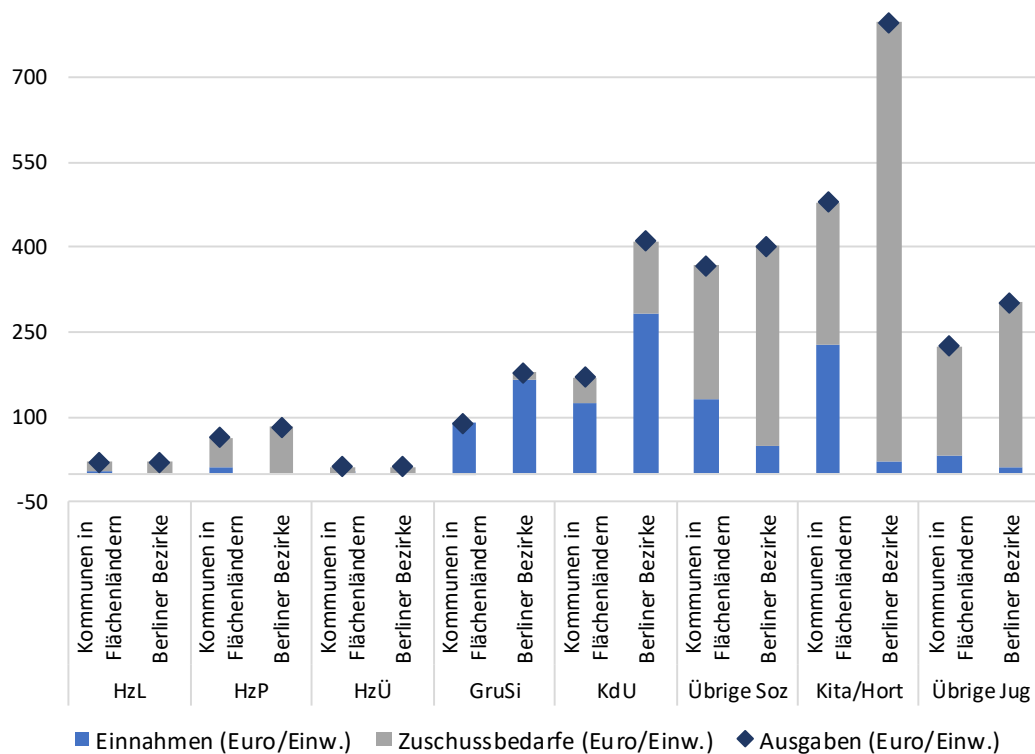
Abbildung 4 fasst die Ergebnisse der Auswertung zusammen. Es sind vier quantitativ bedeutsame Unterschiede erkennbar, wenngleich auch in den übrigen Untergruppen die Zuschussbedarfe in Berlin durchweg höher ausfallen als bei den Kommunen in den Flächenländern:

- Grundsicherung (GruSi): Die Ausgaben waren im Jahr 2021 bezogen auf die Bevölkerungszahl in den Berliner Bezirken mehr als doppelt so hoch. Den Ausgaben stehen jedoch hohe Einnahmen gegenüber, sodass sich dies nicht so stark in den Zuschussbedarfen niedergeschlagen hat. In den Kommunen in den Flächenländern haben sich im Jahr 2021 negative Zuschussbedarfe ergeben (-4 Euro/Einw.); in den Berliner Bezirken lagen sie bei 14 Euro/Einw..
- Leistungen für Unterkunft und Heizung (KdU): Zu den höheren Ausgaben der Berliner Bezirke tragen zum einen die höheren durchschnittlichen Kosten der Unterkunft bei. Die durchschnittliche Höhe für Regelleistungsbedarfsgemeinschaften mit diesem Zahlungsanspruch lag für den Monatsbericht Dezember 2021 nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit für Berlin deutlich über dem Bundesschnitt. Zudem ist der Anteil an Bedarfsgemeinschaften erheblich höher.
- Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege (Kita/Hort): Die Abweichung ist hier besonders groß. Dies kann nur zum Teil durch eine voneinander abweichende Altersstruktur begründet werden. Zum 31.12.2021 lag der

Bevölkerungsanteil der unter 7-Jährigen in den Flächenländern bei 6,7 %, in Berlin bei 7,2 %. Auffällig ist zudem, dass den hohen Ausgaben in Berlin kaum Einnahmen gegenüberstehen. Dies liegt daran, dass die entsprechenden Betreuungsangebote in Berlin für alle Kinder weitgehend beitragsfrei sind.

- Übrige Einrichtungen und Angebote Jugend (Jug2): Für die übrigen Einrichtungen und Angebote für Jugendliche geben die Bezirke etwa 34 % mehr aus als die Kommunen in den Flächenländern; die Zuschussbedarfe sind 50 % höher. Die Mehrausgaben lassen sich hier nicht mit einer entsprechend abweichenden Altersstruktur erklären. Zum 31.12.2021 lag der Bevölkerungsanteil in der relevanten Bevölkerungsgruppe (6 bis unter 21 Jahren) in den Flächenländern bei 13,8 %, in Berlin nur bei 13,2 %.

ABBILDUNG 4: VERGLEICH DER AUSGABEN UND ZUSCHUSSBEDARFE IM BEREICH SOZIALES UND JUGEND 2021 (EURO/EINW.)



Anmerkungen:

HzL: Hilfe zum Lebensunterhalt, HzP: Hilfe zur Pflege, HzÜ: Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, GruSi: Grundsicherung, KdU: Leistungen für Unterkunft und Heizung, Übrige Soz: Übrige Bereiche Soziales, Kita/Hort: Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege (einschließlich Landesausgaben für die Hortbetreuung), Übrige Jug: Übrige Einrichtungen und Angebote Jugend.

Tabelle 5 im Anhang führt die entsprechenden Werte für das Jahre 2019 und 2021 auf.

Produktgruppen, denen keine Leistung in den Berliner Bezirken gegenübersteht, wurden bei den Kommunen in den Flächenländern herausgerechnet.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte 2021, Sonderauswertung der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

Aufgabenorganisation im Bereich Soziales und Jugend

Die Analyse hat gezeigt, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände in den Flächenländern – wie die Bezirke in Berlin – eine Vielzahl von Sozialleistungen erbringen, wobei hiermit neben Geldleistungen, die erforderliche Infrastruktur, die Beratung und persönliche Dienstleistungen verbunden sein können.

Die Aufgabenorganisation ist dabei in den Flächenländern unterschiedlich geregelt. Während in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen die Kommunen in Form höherer Kommunalverbände überörtliche Träger der Sozialhilfe sind, ist in den übrigen Flächenländern das Land der überörtliche Träger (Boettcher und Geißler, 2017).⁸ Im ersten Fall nehmen die Kommunen die entsprechenden Aufgaben wahr und sind für ihre Finanzierung verantwortlich. Im zweiten Fall erfüllen die Kommunen zwar dennoch einige Aufgaben (z.B. bei der Eingliederungshilfe), den Kommunen werden die anfallenden Kosten aber teilweise oder vollständig vom Land erstattet. Üblicherweise erfolgen Kostenerstattungen außerhalb der kommunalen Finanzausgleiche. Das verdeutlicht, warum eine alleinige Orientierung an den Bruttoausgaben der Kommunen für eine Einschätzung der kommunalen Haushaltsbelastung zu kurz greift. Zudem erklärt es, warum die kommunalen Zuschussbedarfe nicht nur aufgrund von sozioökonomischen Unterschieden zwischen den Ländern oder dem Umfang der Leistungen voneinander abweichen (Boettcher und Geißler, 2017).

Einige Leistungen in diesem Bereich werden von freien Trägern erbracht. Dabei gibt es grundsätzlich zwei Wege der Finanzierung: die Zuwendungsfinanzierung und die Entgeltfinanzierung. Die Finanzierung von Tageseinrichtungen für Kinder kann das Landesrecht regeln (§ 74a SGB VIII). Davon haben alle Länder Gebrauch gemacht, sodass sich in diesem Bereich ganz unterschiedliche Finanzierungsformen entwickelt haben (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, 2023). So wird beispielsweise in den einzelnen Landesgesetzen festgelegt, inwiefern der freie Träger einen Eigenanteil oder eine angemessene Eigenleistung aufbringen muss. Meist wird hier aber kein konkreter Trägeranteil festgelegt, sodass die Höhe des Anteils zwischen Kommune und freiem Träger individuell vereinbart werden muss (z.B. KitaG in RLP).⁹

Teils gibt es aber landesweite Rahmenverträge. In Rheinland-Pfalz wurde beispielsweise im Bereich der Kindertagesstätten nach drei Jahren Verhandlungen für das Jahr 2024 eine Übergangsvereinbarung zwischen den Kommunalen Spitzenverbänden und

⁸ In § 3 SGB XII ist geregelt, dass die Sozialhilfe von örtlichen und überörtlichen Trägern geleistet wird. Die überörtlichen Träger der Sozialhilfe sind sachlich in der Regel für die Leistungen der Hilfe zur Pflege und zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten sowie Leistungen der Blindenhilfe zuständig.

⁹ Als Ausnahme kann das Kinderbildungsgesetz NRW (KiBiz NRW) aus dem Jahr 2024 angesehen werden. Hier ist der Finanzierungsanteil des Trägers festgelegt, wobei zwischen kirchlicher Trägerschaft, anderer freier Trägerschaft, Elterninitiativen und kommunaler Trägerschaft differenziert wird (§ 36 KiBiz NRW).

den freien Trägern vereinbart. Damit besteht ein landesweites Rahmenabkommen, das den zu erbringenden Eigenanteil regelt. Für das Jahr 2025 wird neu verhandelt (Frieden, 2024).

Grad der Steuerungsfähigkeit oder der Fremdbestimmung

Der Grad der Steuerungsfähigkeit oder der Fremdbestimmung unterscheidet sich zwischen den einzelnen Aufgaben. Gerade im Bereich der sozialen Leistungen dürfte ein vergleichsweise großer Anteil der Ausgaben fremdbestimmt sein. Grundsätzlich lassen sich die kommunalen Aufgaben abhängig von ihrer Pflichtigkeit in drei Kategorien einteilen: (i) freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, bei denen die Kommune über das „Ob“ und das „Wie“ entscheiden kann, (ii) pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, bei denen nur das „Wie“ weitgehend offen ist, (iii) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, bei denen das „Ob“ und das „Wie“ weitgehend festliegen (Zimmermann und Döring, 2019).

Eine quantitative Erfassung dieser drei Aufgabenbereiche ist jedoch äußerst komplex. Das zeigt sich etwa daran, dass das Land Rheinland-Pfalz bei der Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs für eine Abschätzung des Anteils freiwilliger Leistungen auf Selbstauskünfte einer Stichprobe von zufällig ausgewählten Gebietskörperschaften zurückgreifen musste (Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz und Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, 2022). Bezüglich der Beeinflussbarkeit der kommunalen Ausgaben müsste dann noch zwischen der kurzen, der mittleren und der langen Frist unterschieden werden. So lassen sich die meisten Personalausgaben kurzfristig nur schwer beeinflussen. Das gilt ebenso für kommunale Leistungen, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht. Einige freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben und bestimmte Investitionen und Instandhaltungen sind dagegen kurzfristig stärker disponibel.

Daher lässt sich kein durchschnittlicher Prozentwert für die Steuerungsfähigkeit oder Fremdbestimmung angeben. Wie Zimmermann und Döring (2019, S. 114) ausführen könnte die Ermittlung eines Grades der Fremdbestimmung „kaum je flächendeckend angegangen werden, schon weil die Vorschriften zwischen den Bundesländern stark divergieren, so dass 13 Flächenländer gesondert zu untersuchen wären“. Eine solche Analyse müsste dann ebenfalls die unterschiedlichen Standards für die kommunal bereitzustellenden Leistungen umfassen.

3.2 Modelle zur Finanzierung von Investitionen

Zur Finanzierung von Investitionen nutzen die Kommunen in den Flächenländern unterschiedliche Mittel. In den amtlichen Statistiken lässt sich nicht nachverfolgen, welche

Finanzierungsquellen für welchen Zweck genutzt wurden. Dies wäre nur bei einer vollständigen Zweckbindung möglich. Im Rahmen des KfW-Kommunalpanel werden die Kommunen jedoch gefragt, wie sie ihre Investitionen finanzieren (Raffer und Scheller, 2024). Die befragten Kommunen gaben an, dass sie im Jahr 2023 ihre Investitionen zu rund 40 % aus eigenen Mitteln finanziert haben. Hierzu zählen liquide Mitteln aus dem Vorjahr (23 %) und laufende allgemeine Deckungsmittel (17 %). Weitere 32 % wurden vom Land, dem Bund oder der Europäischen Union zur Verfügung gestellt: in Form von zweckgebundenen Investitionszuweisungen (10 %) oder Fördermitteln (22 %). Schließlich wurden 25 % über Kommunalkredite oder Schuldscheindarlehen fremdfinanziert. Ein Rest von 3 % stammt aus anderen Quellen.

Zweckgebundene Investitionszuweisungen werden von den Ländern – innerhalb einiger kommunaler Finanzausgleiche und auch außerhalb – zur Verfügung gestellt. Ein Anteil von 10 % aller Zahlungen der Flächenländer an die kommunalen Kernhaushalte waren im Jahr 2021 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen.

Hierunter können auch Zahlungen im Rahmen von Förderprogrammen fallen. Diese werden von der EU, dem Bund oder den Ländern aufgelegt, die Vergabe der Mittel erfolgt dann aber in aller Regel durch die Länder. Im Jahr 2021 wurden 86 % aller von den Kommunen erhaltenen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen vom jeweiligen Land ausgezahlt (Christofzik und Quinckhardt, 2024).

3.3 Diskretionäre Eingriffe der Länder

Zum Ausgleich von nicht selbst verantworteten oder unerwarteten Mehrausgaben der Kommunen durch das Land oder zur allgemeinen Reaktion auf Krisen und Notlagen existieren keine generellen Mechanismen, abgesehen von Regelungen innerhalb der kommunalen Finanzausgleiche, die gewisse Schwankungen zumindest verzögert abmildern können (siehe Kapitel 5). Eine Korrektur von Zuweisungen (Basiskorrektur) wie es sie in Berlin etwa aufgrund von Tarif- und Besoldungssteigerungen oder bei Inbetriebnahme oder Schließung von Einrichtungen mit gewichtigen finanziellen Auswirkungen geben kann (AV Nr. 9.1 und 9.2 zu § 26a LHO), ist nicht vorgesehen.

Als Reaktion auf Krisen und Notlagen wird dagegen regelmäßig diskretionär eingegriffen. So wurden beispielsweise im Jahr 2020 durch Bund und Länder krisenbedingte Gewerbesteuermindereinnahmen infolge der COVID-19-Pandemie pauschal ausgeglichen, die Länder entlasteten gleichzeitig über Finanzhilfen oder ließen zusätzliche Verschuldung ihrer Kommunen zu.

Darüber hinaus haben die Länder in den vergangenen Jahren zahlreiche Entschuldungs- und Konsolidierungsprogramme für ausgewählte Kommunen aufgelegt. Die

Historie reicht dabei bis in die 1980er-Jahre zurück. Seitdem hat es in fast allen Ländern Maßnahmen zur Schuldenhilfe gegeben – in einigen Ländern auch mehrfach (Jessen et al., 2023). Dabei war die Teilnahme in den meisten Programmen für die ausgewählten Kommunen freiwillig. In Nordrhein-Westfalen wurden jedoch auch schon Kommunen zur Teilnahme verpflichtet. Zudem wurden unterschiedliche Instrumente eingesetzt (z.B. Konsolidierungshilfen, Zinszuschüsse, Tilgungshilfen oder die Übertragung von Schulden auf das Land). Um das moral hazard-Problem¹⁰ abzumildern, gehen mit den Programmen meist Konsolidierungsaufgaben und eine verschärfte Finanzaufsicht einher (Person und Geißler, 2020).

4 VERGLEICH MIT HAMBURG

Dieser Abschnitt stellt die Finanzierung der Bezirke in der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) in ihren Grundzügen dar.¹¹ Es werden wesentliche Unterschiede und Gemeinsamkeiten hinsichtlich der Bezirksfinanzierung zwischen den Ländern Berlin und Hamburg herausgearbeitet.

Gemäß der Verfassung der FFH werden staatliche und gemeindliche Tätigkeit nicht getrennt. Es sind für Teilgebiete (Bezirke) Bezirksämter zu bilden, denen die selbständige Erledigung übertragener Aufgaben obliegt (Artikel 4 HmbVerf). Hamburg ist in sieben Bezirke unterteilt. Diese Bezirke – Hamburg-Mitte, Altona, Eimsbüttel, Hamburg-Nord, Wandsbek, Bergedorf und Harburg – verfügen über eigene Bezirksversammlungen, die von den Wahlberechtigten des jeweiligen Bezirks gewählt werden. Die Bezirksversammlungen haben die Aufgabe, die Verwaltung ihres Bezirks zu überwachen, einen Bezirksamtsleiter dem Senat vorzuschlagen und an der Budgeterstellung mitzuwirken. Die Mitglieder üben ihre Tätigkeit ehrenamtlich aus.

Bei den Bezirken handelt es sich nicht um autonome Verwaltungseinheiten. Die Bezirksverwaltungen (Bezirksämter) unterstehen vielmehr dem Senat und dort der für die Bezirke zuständigen Behörde (derzeit der Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke, BWFG). Die Budgets der Bezirke werden vom Senat geplant und von der Bürgerschaft der FHH verabschiedet. Die Bezirksämter sind an der Aufstellung des Haushaltsplans lediglich zu beteiligen. Im Haushaltsplan wird für jedes Bezirksamt ein Einzelplan ausgewiesen (Einzelpläne 1.2-1.8 im aktuellen Doppelhaushalt 2023/2024).

¹⁰ Ein moral hazard-Problem kann entstehen, wenn in Erwartung einer künftigen Entschuldung Anreize bestehen, sich höher zu verschulden.

¹¹ Die Verfasserin dankt Hans Hinrich Coorssen für hilfreiche Hinweise zur Bezirksfinanzierung in Hamburg.

Die Finanzierung der Bezirke erfolgt durch verschiedene Arten von Zuweisungen. Diese Zuweisungen lassen sich in vier Kategorien einteilen, wovon drei Zuweisungen im Bezirksverwaltungsgesetz (HbgBezVG) näher ausgeführt sind:

- **Rahmenzuweisungen (§ 37 HbgBezVG):** Diese allgemeinen Zuweisungen dienen der Finanzierung derjenigen Bezirksaufgaben, für die nach Entscheidung des Senats ein Gestaltungsspielraum besteht. Bei diesen Aufgaben können die Bezirksämter den Mitteleinsatz überwiegend selbst bestimmen. Die Zuweisungen werden aufgabenbezogen nach Produktgruppen von den zuständigen Fachbehörden budgetiert. Die von den Fachbehörden vorgesehenen Gesamtvolumina für eine Rahmenzuweisung werden nach Schlüsseln auf die Bezirksämter verteilt. Die Schlüsselung erfolgt vom Senat im Entwurf des Haushaltsplans, wobei die Bezirksversammlungen und Bezirksamtsleitungen eine Möglichkeit zur Stellungnahme haben. Die Bezirksversammlung entscheidet dann über die Verwendung der als Rahmenzuweisungen veranschlagten Ermächtigungen (§ 41 Absatz 2 HbgBezVG).
- **Zweckzuweisungen (§ 38 HbgBezVG):** Diese zweckgebundenen Zuweisungen sind für bestimmte Zwecke wie die des Wohngelds vorgesehen und werden ebenfalls durch die Fachbehörden budgetiert. Sie werden gemäß § 38 Absatz 1 HbgBezVG für die vom Senat den Bezirksämtern übertragenen Aufgaben veranschlagt, für die nach Entscheidung des Senats kein Gestaltungsspielraum besteht.
- **Einzelzuweisungen (§ 39 HbgBezVG):** Hierbei handelt es sich um Einzelfallzuweisungen für spezifische Projekte und für einzeln zu veranschlagende Investitionen des Bezirksamtes. Diese werden fallweise budgetiert. Die Bezirksversammlung beschließt über die Anmeldung von Einzelzuweisungen.
- **Personal- und Sachbudget:** Diese allgemeinen Finanzmittel decken Miete, Personal-, Verwaltungs- und Betriebskosten ab und werden direkt in den Einzelplänen der Bezirke veranschlagt. Hierzu zählen auch Sondermittel, die den Bezirksversammlungen zur Verfügung stehen, um über Zuwendungen Vorhaben der Initiativen und Vereine im Bezirk zu unterstützen. Diese werden zentral veranschlagt und den Bezirken unterjährig zur Verfügung gestellt.

Für die Rahmen-, Zweck- und Einzelzuweisungen sind in den Bezirkseinzelpänen Buchungspositionen vorgesehen, die zunächst „leer“ sind und die durch die Zuweisungen, die in den Haushalten der zuständigen Fachbehörden etatisiert sind, durch Übertragung unterjährig befüllt werden. Die Positionen enthalten aber auch die Vorjahreswerte – und auf sie können nach Genehmigung der Finanzbehörde auch Haushaltsreste vorgetragen werden.

Die Bewirtschaftung der in den Einzelplänen der Fachbehörden ermächtigten Zuweisungen findet in den Bezirksämtern statt. Wenn bei den als Sondermitteln oder als

Rahmenzuweisungen veranschlagten Kosten Mehrkosten entstehen, müssen diese jeweils durch Minderkosten im Einzelplan des Bezirksamtes gedeckt werden (§ 41 Absatz 3 HbgBezVG). Soweit nach diesem internen Ausgleich noch Minderkosten übrig sind, können diese in begrenztem Maß (bei Rahmenzuweisungen) innerhalb eines Produktbereichs frei umgeschichtet werden.

Die Bezirke unterliegen einem strikten Kontroll- und Aufsichtssystem. Die Dienstaufsicht obliegt der für die Bezirke zuständigen Behörde. Die Rechtsaufsicht stellt sicher, dass Rechtsvorschriften und Senatsbeschlüsse eingehalten werden. Zudem unterstehen die Bezirksämter der Fachaufsicht der zuständigen Fachbehörde.

Die strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens in Hamburg im Jahr 2015 beinhaltet mehrere bedeutende Änderungen und Reformen. Die wichtigsten Änderungen waren die Einführung der Doppik ab dem Jahr 2006 (Eröffnungsbilanz), die Einführung einer ergebnisorientierten Steuerung des Haushalts mit neuen Kennzahlen und Controlling-Instrumenten und eine Stärkung der Budgetverantwortung der einzelnen Fachbehörden. Mit dem Haushaltsjahr 2015 wurden der Haushaltsplan, seine Bewirtschaftung und Abrechnung sowie das unterjährige Berichtswesen gegenüber dem Parlament endgültig mit Inkrafttreten der neuen Landeshaushaltsordnung auf die Doppik umgestellt.

Zusammenfassend lassen sich drei wesentliche Unterschiede im Vergleich zu Berlin festmachen:

- Erstens wird in der FFH die Doppik genutzt, während das Haushaltssystem in Berlin weiterhin kameral ausgerichtet ist. Dieser Unterschied betrifft nicht nur die Haushaltswirtschaft der Bezirke, sondern die des gesamten Stadtstaats.
- Zweitens wird im Vergleich zu Berlin die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) in der FFH nur eingeschränkt genutzt. Stattdessen liegt der Fokus auf dem Produkthaushalt. Die KLR wird zur internen betrieblichen Steuerung verwendet.
- Drittens haben die Bezirke in Berlin deutlich mehr Autonomie. Dies zeigt sich etwa bei der Aufstellung des Haushaltsplans. Die Berliner Bezirke erstellen und beschließen den Entwurf ihres Haushaltsplans und leiten ihn dann dem Abgeordnetenhaus zu. Die Senatsverwaltung für Finanzen teilt dem Abgeordnetenhaus nur für erforderlich gehaltene Änderungen mit. Das Abgeordnetenhaus hat das Recht, die Entwürfe der Bezirkshaushaltspläne zu ändern (Musil und Kircher, 2022). In der FFH sind die Bezirke an der Aufstellung ihrer Einzelpläne lediglich zu beteiligen.

5 UMFANG UND METHODEN DES SOWIE RECHTLICHE ANFORDERUNGEN AN DEN VERTIKALEN UND HORIZONTALEN KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH IN DEN FLÄCHENLÄNDERN

Der kommunale Finanzausgleich (KFA) ergänzt die eigenen Finanzmittel der Kommunen und soll sicherstellen, dass diese ihre verfassungsrechtlich verankerte Selbstverwaltung ausüben können. Die Länder nutzen hierbei intensiv ihre gesetzgeberischen Gestaltungsspielräume. Dies führt dazu, dass sich die Kommunalfinanzausgleichsgesetze oder Gemeindefinanzierungsgesetze zwar in ihren Grundmechanismen ähneln, ansonsten aber sehr unterschiedlich ausgestaltet sind.

Jedes der 13 Flächenländer hat eigene Regelungen für den jeweiligen KFA entwickelt (Christofzik, 2023). So haben sich hinsichtlich der vertikalen Komponente des KFA unterschiedliche Modelle zur Festlegung der Finanzausgleichsmasse herausgebildet, die letztlich dadurch gekennzeichnet sind, wie stark und unmittelbar sie vom Steueraufkommen der Länder abhängen und welche Rolle die Abschätzung kommunaler Bedarfe spielt. Auch bezüglich der horizontalen Komponenten gibt es Unterschiede: zum einen was die Verteilungsschlüssel betrifft, zum anderen greifen viele Länder auf Abundanzumlagen zurück, die Kommunen mit überdurchschnittlicher Finanzkraft erbringen müssen. Die wesentlichen Elemente und Prinzipien der KFA werden in den Abschnitten 5.1 und 5.2 herausgestellt. Die kommunalen Finanzausgleiche sind dabei weitaus komplexer als es hier dargestellt werden kann. Zudem werden sie regelmäßig angepasst.¹² Außerdem wird der Umfang des vertikalen und horizontalen KFA eingeordnet – in Bezug auf die Bevölkerungszahl und die Zahlungen des Landes. Zudem wird analysiert, inwiefern in den KFA individuelle Kostenbelastungen von Kommunen berücksichtigt werden.

Die Ermittlung des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften steht regelmäßig im Fokus der Rechtsprechung. Bezugnehmend auf einige aktuelle Urteile wird in Abschnitt 5.3 aufgeführt, welche grundsätzlichen rechtlichen Anforderungen an den KFA gestellt werden. Zudem werden aktuelle Trends und Diskussionen nachgezeichnet. Abschließend wird in Abschnitt 5.4 ein Vergleich zur Situation in Berlin gezogen.

¹² Wohltmann (2023b) skizziert alle 13 Ausgleichssysteme separat. Die Übersichten sind hier abrufbar: <https://landkreistag.de/images/stories/themen/Kreisfinanzen/grafiken2023/Seiten%20594-624.pdf> (Zugriff am 12. Juli 2024).

5.1 Status quo in den Flächenländern: Der vertikale KFA

In diesem Abschnitt geht es zunächst um die Finanzausgleichsmasse, also den Gesamtbetrag, der den Kommunen im Rahmen des KFA vom Land zur Verfügung gestellt wird. Dies wird als vertikaler KFA definiert. Ein Großteil der Finanzausgleichsmasse wird durch bestimmte Steuereinnahmen der Länder beeinflusst (Steuerverbund) – entweder direkt bei den Verbundquotenmodellen oder indirekt bei den übrigen Modellen etwa durch Symmetriekomponenten oder durch Zwischenfortschreibungen. Neben den unterschiedlichen Modellen unterscheidet sich die Auswahl der relevanten Steuern, die Höhe der Verbundquote und die zeitliche Anpassung (Christofzik, 2023).¹³

Zum obligatorischer Steuerverbund (Artikel 106 Absatz 7 Satz 1 GG) zählen die Länderanteile am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer). Bei der Umsatzsteuer gehen Länder unterschiedlich mit erfolgten Anpassungen um (Abzugsbeträge). Auch Umsatzsteuerfestbeträge werden unterschiedlich verrechnet. Im Rahmen des fakultativen Steuerverbund (Artikel 106 Absatz 7 Satz 2 GG) beziehen die Länder unterschiedliche Landessteuern in die Verbundgrundlage ein. Beispielsweise berücksichtigen Brandenburg und Sachsen alle Landessteuern. In Nordrhein-Westfalen wird hingegen nur ein Teil der Grunderwerbsteuer einbezogen.

Modelle zur Festlegung der Finanzausgleichsmasse

In den Ländern haben sich unterschiedliche Modelle zur Festlegung der Finanzausgleichsmasse herausgebildet, die letztlich dadurch gekennzeichnet sind, wie stark und unmittelbar die Finanzausgleichsmasse vom Steueraufkommen der Länder abhängt.

Vorherrschend waren bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse ursprünglich Verbundquotenmodelle. In ihrer Reinform werden die Gemeinden bei diesem Modell (einnahmenbezogen) mit einem festen und fixen Prozentsatz (Verbundquote) an bestimmten Steuereinnahmen der Länder (Verbundgrundlagen) beteiligt. Die Finanzausgleichsmasse folgt dann (zeitverzögert, aber in der Regel symmetrisch) bestimmten Ländereinnahmen. Die steuerliche Leistungsfähigkeit der Kommunen wird dabei nicht berücksichtigt. Solche Verbundquotenmodelle nutzen im Jahr 2024 fünf Länder (Abbildung 5): Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland.

¹³ Die Anteile an den Steuereinnahmen sind aber nur ein Bestandteil der Finanzausgleichsmasse. Weitere Komponenten sind in einigen Ländern beispielsweise Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs oder Bundesergänzungszuweisungen. Zudem fließen in einzelnen Ländern von den Kommunen aufzubringende Finanzausgleichsumlagen der Finanzausgleichsmasse zu.

Als Folge von Urteilen einzelner Verfassungsgerichte, dass bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse die finanzielle Mindestausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften unzureichend berücksichtigt würde, wurden in einzelnen Ländern Bedarfsmodelle eingeführt. Im Gegensatz zu den Verbundquotenmodellen wird hier (aufgabenbezogen) zuerst an einem zu ermittelnden Gesamtbedarf der Kommunen angesetzt. In einigen Ländern ist ein Großteil der Finanzausgleichsmasse betragsmäßig für einige Jahre festgeschrieben und wird dann sporadisch neu ermittelt. Konjunkturell bedingte Mindereinnahmen der Länder beeinflussen die Finanzausgleichsmasse dann in der Regel nicht. Überwiegend orientiert sich jedoch zumindest entweder die Zwischenfortschreibung des Bedarfs, eine Verstetigungsgröße oder eine andere additive Größe an den Landeseinnahmen. Die kommunalen Finanzausgleiche von vier Ländern lassen sich im Jahr 2024 dieser Modellklasse zuordnen: Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Daneben haben sich verschiedene Mischformen entwickelt, die sich vor allem durch eine variierende Verbundquote auszeichnen. In Brandenburg wird etwa die Angemessenheit der Verbundquote mit Blick auf die Verteilungssymmetrie alle drei Jahre überprüft. Es gibt eine Aufgabenanpassungsklausel. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen bestimmt sich die Verbundquote jährlich nach einem Gleichmäßigkeitsgrundsatz, bei dem die kommunalen Einnahmen mitberücksichtigt werden. Es handelt sich also auch um ein einnahmebezogenes Modell, wobei allerdings die Gesamteinnahmen von Land und Kommunen berücksichtigt werden. Ergänzt wird es durch eine Aufgabenanpassungsklausel. Die Verbundquote errechnet sich im Anschluss. Schleswig-Holstein nimmt eine Regelüberprüfung alle fünf Jahre vor, wobei eine Bedarfsabschätzung vorgenommen wird, die dann einnahmebezogen fortgeschrieben wird.

Abbildung 5 gibt einen Überblick über die Modelle zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse, wobei die Grenzen fließend sind.

ABBILDUNG 5: MODELLE ZUR BESTIMMUNG DER FINANZAUSGLEICHSMASSE IN DEN LÄNDERN, STAND 2024

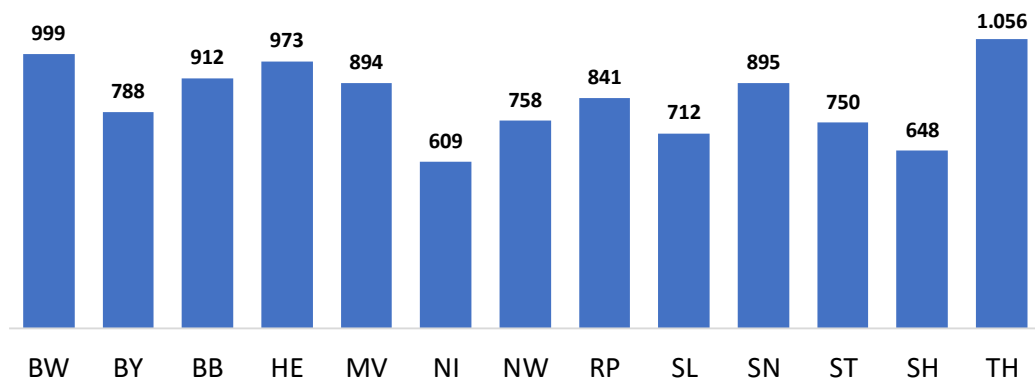


Anmerkungen: Eigene Zuordnung und Darstellung.

Umfang des vertikalen Finanzausgleichs

Bezogen auf die Bevölkerung variierte der vertikale KFA im Jahr 2021 zwischen 609 Euro in Niedersachsen und 1.056 Euro in Thüringen (Abbildung 6). Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Finanzierungssysteme, der originären Finanzausstattung und der Kommunalisierungsgrade haben der Umfang des vertikalen KFA und die Unterschiede zwischen den Ländern allerdings nur bedingt Aussagekraft. Im Durchschnitt über alle Flächenländer lag das Volumen bei 823 Euro/Einw..

ABBILDUNG 6: VOLUMEN DER KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHE 2021 (EURO/EINW.)



Anmerkungen: Gesamtvolumen gemäß der Finanzausgleichsgesetze und Haushaltspläne der Länder. Quelle: Wohltmann (2023b) und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

Bezogen auf die unmittelbaren Ausgaben der Kernhaushalte der Flächenländer betrug das Gesamtvolumen der Finanzausgleiche der Flächenländer im Jahr 2021 im Durchschnitt rund 24 %.¹⁴

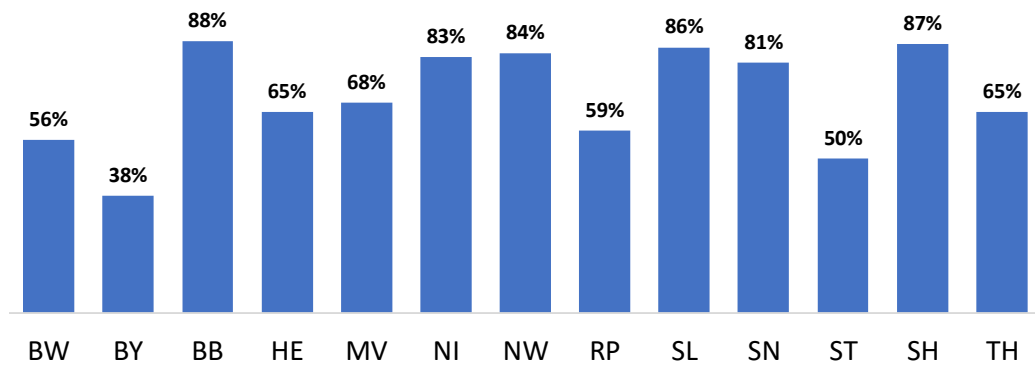
Der kommunale Finanzausgleich macht jedoch nur einen Teil der Zahlungen der Länder an ihre Gemeinden aus. Im Verhältnis zu allen Zahlungen der Flächenländer an die Kernhaushalte der Kommunen machte das Gesamtvolumen der Finanzausgleiche nur rund 53 % aus. Andere Zahlungen sind beispielsweise Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Schuldendiensthilfen oder Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (soweit diese nicht innerhalb des KFA geleistet werden).

Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse

Darüber hinaus unterscheidet sich in den einzelnen Ländern, wofür die Finanzausgleichsmasse verwendet wird. Besondere Bedeutung haben die Schlüsselzuweisungen, die von den Kommunen zweckfrei verwendet werden können. Sie werden dabei über pauschale Schlüssel verteilt, bei denen die Finanzkraft einer Kommune einem normierten Finanzbedarf gegenübergestellt wird (siehe Abschnitt 5.2). Im Ländervergleich gibt es große Unterschiede bezüglich des Anteils der Schlüsselzuweisungen am Volumen des KFA. Während in Brandenburg im Jahr 2021 88 % des Gesamtvolumens Schlüsselzuweisungen waren, waren es in Bayern lediglich 38 % (Abbildung 7).

¹⁴ Unmittelbare Ausgaben sind dabei Ausgaben für Personal, laufenden Sachaufwand, Sachinvestitionen sowie Zahlungen an andere Bereiche, soweit es sich nicht um Zahlungen an den öffentlichen Bereich handelt.

ABBILDUNG 7: ANTEIL DER SCHLÜSSELZUWEISUNGEN AM VOLUMEN DES KFA 2021



Anmerkungen: Anteil und Gesamtvolumen gemäß der Finanzausgleichsgesetze und Haushaltspläne der Länder. Quelle: Wohltmann (2023b), eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

Der verbleibende Anteil des kommunalen Finanzausgleichs wird beispielsweise für Vorwegabzüge genutzt, die teils für zweckgebundene Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände weitergegeben werden (z.B. Zuweisungen für Theater und Orchester, Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens oder Frauenhäusern in Schleswig-Holstein), teils aber auch zu den Zuweisungen für Investitionen zählen (z.B. Pauschale Investitionszuweisungen oder Zuweisungen für den Sportstättenbau in Baden-Württemberg oder Zuweisungen für Infrastruktur in Mecklenburg-Vorpommern). Einige der Vorwegabzüge sind unsystematisch und werden eher aus Vereinfachungsgründen über den KFA abgewickelt (Feld et al., 2023) – ein weiterer Grund, warum der Umfang des vertikalen KFA nur bedingte Aussagekraft hat.

5.2 Status quo in den Flächenländern: Der horizontale KFA

Bei den kommunalen Finanzausgleichen der Länder handelt es sich um einen vertikalen Finanzausgleich mit horizontalem Effekt. Die vertikale Komponente des kommunalen Finanzausgleichs bestimmt den Gesamtbetrag, der den Kommunen im Rahmen des KFA vom Land zur Verfügung gestellt wird. Bei der horizontalen Komponente geht es darum, diese Finanzausgleichsmasse über Zuweisungen auf die unterschiedlichen kommunalen Gebietskörperschaften zu verteilen. Dies kann aus distributiven und allokativen Gründen erfolgen, wobei ein Indikatorensystem genutzt wird. Darüber hinaus verlangen manche Finanzausgleichssysteme Umlagen von bestimmten Kommunen, die den Umverteilungseffekt des Finanzausgleichs verstärken. Dieses Element eines horizontalen Finanzausgleiches im engeren Sinne wird am Ende dieses Abschnitts kurz beschrieben und quantitativ eingeordnet.

Die finanzkraftabhängige Aufteilung der Finanzausgleichsmasse

Kern des horizontalen Ausgleichs ist zunächst ein distributives Ziel, bei dem Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen gegenübergestellt werden und – sofern die Finanzkraft unter dem Finanzbedarf liegt – die beiden Größen über die Zuweisungen des Landes angeglichen werden. Zudem werden oftmals räumliche externe Effekte berücksichtigt, was mit einer allokativen Zielsetzung begründet werden kann. So erhalten regelmäßig Kommunen mit zentralörtlichen Funktionen wegen ihrer besonderen Aufgabenerfüllung höhere Zuweisungen, was aus raumordnungspolitischen Gründen angezeigt sein kann (Zimmermann und Döring, 2019).

In diesem Abschnitt liegt der Fokus auf der Bestimmung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs in den Kommunen, wobei auf die grundlegenden Strukturen abgestellt wird.¹⁵ Es wird beschrieben, wie die finanzkraftabhängigen Zuweisungen zugeteilt werden, die in der Regel als Schlüsselzuweisungen bezeichnet werden. Wie in Abschnitt 5.1 dargestellt, machen diese nur einen Teil des Gesamtvolumens aus. Weitere Zuweisungen werden entweder als Teil der Finanzausgleichsmasse oder zusätzlich gewährt.

Zur Finanzkraft der Gemeinde werden vor allem die Steuereinnahmen gezählt. Dabei wird zunächst das tatsächliche Steueraufkommen berücksichtigt, das sich aus den Gemeindeanteilen aus der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer zusammensetzt. Hinzu treten Einnahmen aus der Grund- und der Gewerbesteuer, welche die Kommunen über das Festlegen von Hebesätzen beeinflussen können. Um strategisches Verhalten zu begrenzen, werden diese Einnahmen mit Nivellierungshebesätzen normiert. Überwiegend werden hier einheitliche fiktive Hebesätze gewählt. In einzelnen Ländern wird für kreisfreie Städte ein abweichender Nivellierungshebesatz festgesetzt. Andere Einnahmen wie Gebühren oder die sonstigen Gemeindesteuern werden nicht berücksichtigt.

Die Quantifizierung der Bedarfsseite ist deutlich komplexer. Zur Bestimmung eines (fiktiven) Bedarfs wird auf Indikatoren zurückgegriffen, mit denen Belastungsunterschiede zwischen den Kommunen angenähert werden sollen (relative Bedarfsschätzung). Würden die tatsächlichen Ausgaben verwendet, wäre dies wiederum nicht anreizkompatibel. Wichtigster Indikator für den Bedarf ist die Bevölkerungszahl (Hauptansatz). Hierbei wird in der Regel angenommen, dass ein nichtlinearer Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Finanzbedarf besteht (Einwohnerveredelung).¹⁶ Dies wird in der Regel in Stufen abgebildet (Hauptansatzstaffel). Die Höherwertung ist teils erheblich

¹⁵ Wie die Finanzausgleichsmassen auf die unterschiedlichen Teilbereiche der kommunalen Ebene aufgeteilt werden (kreisangehörige Städte und Gemeinden, kreisfreie Städte, Landkreise) wird nicht betrachtet.

¹⁶ Hinter dieser nicht unumstrittenen Annahme verbergen sich verschiedene Begründungen. Für eine Diskussion hierzu siehe Wohltmann (2023a, S. 586 f.). Raumstrukturelle Unterschiede werden jedoch in allen Ländern in den kommunalen Finanzausgleichen berücksichtigt – entweder wird über Hauptansatzstaffeln die Einwohnerveredelung vorgenommen oder über „Zentrale-Orte-Ansätze“ eine konzeptionelle Alternative gewählt (Lenk et al., 2023).

(z.B. wird in Baden-Württemberg bei einer Einwohnerzahl über 600.000 ein Prozentsatz von 186 angesetzt).

Hinzu treten in den Ländern in unterschiedlichem Ausmaß besondere Bedarfsansätze (Nebenansätze, Leistungsansätze, Ergänzungsansätze). Diese greifen pauschaliert insbesondere Bedarfe aufgrund einer besonderen Bevölkerungsstruktur oder -entwicklung (Soziallasten, Kinder, Schüler, Studierende, Streitkräfte, Polizeikräfte in Gemeinschaftsunterkünften, Bevölkerungsschwund) sowie andere Charakteristika der Gemeinden oder Raumordnungsansätze (Fläche, Grubengemeinden, Kurorte, Straßen, Strukturschwäche, ländlicher Raum, Zentrale Orte, Zentralität nach Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) auf und werden jeweils unterschiedlich gewichtet. Lenk et al. (2023, Tabelle 6) listen die besonderen Bedarfsansätze in den Finanzausgleichsgesetzen der Bundesländer zum Stand 2023 auf (siehe Tabelle 6 im Anhang).¹⁷

Sind Finanzkraft und Finanzbedarf bestimmt, muss das Ausmaß des Ausgleichs festgelegt werden (Ausgleichsgrad). Ziel ist hierbei der Angleich und nicht die Nivellierung der Finanzkraft. Für die kreisfreien Städte und die Gemeinden variiert der in den kommunalen Finanzausgleichen festgelegte steuerkraftabhängige Ausgleichsgrad im Ländervergleich 2022/2023 zwischen 55 % und 90 % (Wohltmann, 2023a).

Berücksichtigung individueller Kostenbelastungen

Individuelle Bedarfe von Kommunen oder Sonderbedarfe einzelner Kommunen werden in der Regel im kommunalen Finanzausgleich nicht berücksichtigt. Vielmehr wird auf fiktive Bedarfe abgestellt, auch aufgrund der Anreizwirkungen. Bestimmte Sonderbedarfe für einzelne Kommunen können auch dann anerkannt werden, wenn sich diese nicht mathematisch-statistisch nachweisen lassen. Dies wurde beispielsweise mit Blick auf den Metropolenzuschlag für die Stadt Frankfurt am Main im hessischen Finanzausgleich entschieden (StGH Hessen, Urteil vom 16.01.2019 - P.St. 2606).

In einigen Ländern gibt es zudem Bedarfszuweisungen, die finanzielle Bedarfe von Kommunen im Einzelfall abdecken sollen. Diese werden in der Regel auf Antrag gewährt und es gibt bestimmte Zugangsvoraussetzungen. In Sachsen-Anhalt gibt es dafür beispielsweise einen Ausgleichsstock, dem aus der Finanzausgleichsmasse 40 Millionen Euro zugeführt werden (§ 17 FAG ST). In Niedersachsen werden der Zuweisungsmasse vorab 1,6 % entnommen, die dann als Bedarfszuweisungen zur Verfügung ste-

¹⁷ Wie bedeutsam die Nebenansätze im Vergleich zum Hauptansatz sind, unterscheidet sich nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch innerhalb der Länder über die Zeit und zwischen den Gebietskörperschaften. Beispielsweise wurde der Anteil des Hauptansatzes am Gesamtansatz im Gesetzentwurf zur Neuordnung des KFA in Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 2022 für die kreisfreien Städten mit 46,5 %, für die Landkreise mit 19,8 % und für die (kleineren) Verbandsgemeinden mit 81,3 % angegeben (Drucksache 18/4111 vom 08.09.2022).

hen und „wegen einer außergewöhnlichen Lage oder besonderer Aufgaben im Einzelfall“ vom Innenministerium bewilligt werden können (§ 2 NFAG, § 13 NFAG). Ihre finanzielle Relevanz ist im Vergleich zu anderen Zahlungen im Rahmen der KFA also gering.

Abundanzumlagen als horizontaler Finanzausgleich im engeren Sinne

Kommunen, deren Finanzkraft höher ist als der Finanzbedarf, erhalten in der Regel keine Schlüsselzuweisungen. Der kommunale Finanzausgleich ist also nicht symmetrisch ausgestaltet. In den meisten Ländern werden solche „abundanten“ Kommunen oder ein Teil von ihnen über eine Umlage zur Finanzierung des kommunalen Finanzausgleichs herangezogen. In der Regel wird ein Anteil der Differenz zwischen der Bedarfsmesszahl und der Steuerkraftmesszahl als Umlage erhoben. Diese Abundanzumlagen verstärken den Umverteilungseffekt des Finanzausgleichs.

Von ihrem Umfang her ist dieser horizontale Finanzausgleich im engeren Sinne deutlich weniger bedeutsam als die Finanzausgleichsmasse insgesamt. Im Jahr 2021 haben die dortigen Abundanzumlagen beispielsweise in Brandenburg etwa 25 Euro/Einw. ausgemacht, in Hessen etwa 12 Euro/Einw., in Niedersachsen etwa 11 Euro/Einw. und in Schleswig-Holstein etwa 24 Euro/Einw.. Eine Ausnahme ist Baden-Württemberg (439 Euro/Einw.). Dort wird von allen Kommunen eine progressive Finanzausgleichsumlage erhoben, die aber zugleich auch die in anderen Ländern erhobene Krankenhausumlage ersetzt.

5.3 Rechtliche Anforderungen

Die Ermittlung des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften steht regelmäßig im Fokus der Rechtsprechung. Der Landesgesetzgeber hat die aus der Selbstverwaltungsgarantie gebotene angemessene Finanzausstattung zu sichern. Ergänzend greift ein Ausgleich bei Aufgabenübertragung.¹⁸ Bezüglich der Verteilung zwischen den Kommunen muss das interkommunale Gleichbehandlungsgebot beachtet werden. Zudem sollen Finanzkraftunterschiede gemildert werden, es besteht aber ein Nivellierungs- und Übernivellierungsverbot.

Bezugnehmend auf einige aktuelle Urteile wird aufgeführt, welche grundsätzlichen rechtlichen Anforderungen an den KFA gestellt werden, wobei Bezug auf die aufgabengerechte Ausstattung des KFA und das interkommunale Gleichbehandlungsgebot genommen wird. Damit werden aktuelle Trends und Diskussionen nachgezeichnet.

¹⁸ Kapitel 6 behandelt den Umgang mit dem Konnexitätsprinzip in den Finanzbeziehungen zwischen Flächenländern und Kommunen.

Schließlich wird beleuchtet, ob finanzielle Anreizmechanismen in Verbindung mit dem Erreichen fachlicher Kennzahlen oder Aspekte des Klimaschutzes, Gender- oder Generationengerechtigkeit im KFA implementiert werden können.

Aufgabengerechte Ausstattung des KFA

In den vergangenen Jahren haben sich etliche gerichtliche Auseinandersetzungen mit der Frage beschäftigt, ob das Recht auf angemessene Finanzausstattung und damit die garantierte Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung durch verschiedene kommunale Finanzausgleichssysteme der Länder gewahrt werden. Dabei stand insbesondere das Gebot der aufgabengerechten Ausgestaltung des KFA im Fokus.

In seinem Urteil vom 16. Dezember 2020 (Az.: VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19) stellte der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz fest, dass ein angemessenes Verfahren fehle, um den kommunalen Mindestbedarf für die kommunale Ebene insgesamt zu bestimmen. Ähnlich wurde schon in anderen Ländern zuvor entschieden (z. B. in Hessen StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 oder in Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 - LVerfG 5/15).

Rheinland-Pfalz nutzte zur Festlegung der Finanzausgleichsmasse zu diesem Zeitpunkt ein Verbundsystem, bei dem sich die Höhe der Zahlungen an die Kommunen im Rahmen des Finanzausgleichs aus der Höhe bestimmter Steuereinnahmen des Landes ergab. Im Urteil wurde ausgeführt, dass der Gesetzgeber sich mit der Höhe der „für die kommunale Aufgabenerfüllung aufgabenadäquaten Finanzmittel“ (VerfGH RP, Urteil vom 16.12.2020 - VGH N 12/19; VGH N 13/19; VGH N 14/19) beschäftigen muss. Dafür sei nach Artikel 49 Absatz 6 Satz 1 LV RP eine aufgaben- und bedarfsorientierte Betrachtung vorzunehmen. Die wesentlichen Ergebnisse und Erwägungen von Bedarfsermittlungen seien dann transparent in die Gesetzesmaterialien aufzunehmen.

Daraufhin hat das Land Rheinland-Pfalz den KFA zum 1. Januar 2023 grundlegend reformiert. Seitdem wird in einem komplexen Verfahren die Mindestfinanzausstattung ermittelt. Dabei hat sich das Land an dem Verfahren zur Ermittlung des kommunalen Mindestbedarfs in Hessen orientiert, das infolge des Urteils aus dem Jahr 2013 zum Jahr 2016 eingeführt wurde. Rheinland-Pfalz nutzt nun zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse ein Korridormodell auf Basis von Ist-Ausgaben. Begründet wird dies unter anderem damit, dass dieses Korridorverfahren mit den entsprechenden Parametern vom Staatsgerichtshof Hessen in einem Urteil im Jahr 2019 (HessStGH, Urteil vom 16.1.2019 – P. St. 2606) als verfassungsrechtlich vertretbar eingestuft wurde. Auch der Rückgriff auf tatsächlich getätigte Ist-Ausgaben sei demnach zulässig.

Grundidee ist es, zunächst die Ausgaben für Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten von den anderen Ausgaben abzugrenzen und aus den entsprechenden Pro-

Kopf-Salden aus Einzahlungen und Auszahlungen den Mindestbedarf für die kommunale Ebene insgesamt abzuleiten. Um den „angemessenen Bedarf“ zu bestimmen, werden Durchschnitte gebildet und dann (zumindest für die nicht-investiven Ausgaben) ein Korridor eingezogen um die Unterschiede zu kappen. Für dieses Korridorverfahren werden zunächst nach dem Ausschluss von Ausreißern jeweils für unterschiedliche Untergruppen an Kommunen und einzelne Aufgaben-Cluster die gewogenen Durchschnitte der Pro-Kopf-Salden gebildet. Dann werden Defizite, die oberhalb des gewogenen Durchschnitts liegen, auf den Durchschnitt abgesenkt. Alle Defizite, die unterhalb der Hälfte des Durchschnitts liegen, werden auf die Hälfte des Durchschnitts angehoben.

Für freiwillige Aufgaben wird schließlich ein prozentualer Aufschlag gewährt. Hierbei wird auf Selbstauskünfte einer Stichprobe zurückgegriffen. Berücksichtigt werden zudem die Einnahmepotenziale der kommunalen Gebietskörperschaften. An zahlreichen Stellen wird dann diskretionär in das Verfahren eingegriffen.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist das Kernproblem, dass sich der Mindestbedarf an Finanzmitteln für die kommunalen Pflichtaufgaben nicht bestimmen lässt (Christofzik 2022, Christofzik und März, 2024a). Bei der Bestimmung des Bedarfs wird an den Ist-Ausgaben angesetzt, aus denen sich aber kein zukünftiger Bedarf berechnen lässt. Schon die Abgrenzung der Ist-Ausgaben für Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten von den anderen Ausgaben ist problembehaftet. Zudem können Pflichtaufgaben in unterschiedlichem Umfang, in unterschiedlicher Qualität und mit eigener Schwerpunktsetzung erbracht werden. Die getätigten Ausgaben lassen hierbei nicht erkennen, ob die Aufgaben tatsächlich effizient erfüllt werden. Insbesondere muss aus den verfügbaren mit erheblichem zeitlichem Verzug vorliegenden Daten eine Projektion der zukünftigen Finanzbedarfe (die sich von vergangenen Bedarfen stark unterscheiden können) abgeleitet werden und mit der prognostizierten Finanzkraft verglichen werden.

Gerade in einem Land wie Rheinland-Pfalz mit 2.300 Kommunen und der damit kleinteiligsten Kommunalstruktur in Deutschland ist die Umsetzung der geforderten Bedarfsorientierung eine besondere Herausforderung. Im Vergleich zur Berliner Budgetierung werden hier verständlicherweise auch deutlich weniger Informationen herangezogen (siehe Abschnitt 5.4). Darüber hinaus wird das Verfahren nicht dazu genutzt, Bedarfe einzelner Kommunen abzuleiten. Stattdessen fließt die Berechnung in die Festlegung der Finanzausgleichsmasse ein (vertikaler Finanzausgleich).

Interkommunales Gleichbehandlungsgebot

Eine weitere Anforderung an den KFA ist das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Das Land darf bestimmte Gemeinden im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs weder willkürlich noch sachwidrig benachteiligen oder bevorzugen (Tappe und

Wernsmann, 2023, Rn. 1044). Maßgeblich ist hier also die Verteilung des Finanzausgleichsmasse auf die einzelnen Kommunen, die ebenfalls regelmäßig Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen ist. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob die für Differenzierungen gewählten Kriterien willkürlich sind.

So legten beispielsweise in Schleswig-Holstein 108 amtsangehörige Gemeinden kommunale Verfassungsbeschwerde ein, da sie sich gegenüber Gemeinden, welche die Eigenschaft eines Zentralen Ortes nach dem Gesetz über die Landesplanung hatten, sachwidrig ungleichbehandelt fühlten. Diese erhielten besondere Finanzausweisungen für Aufgaben, die aber auch die Beschwerdeführerinnen erfüllten. Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht stellte in seinem Urteil vom 17.02.2023 (LVerfG 5/21) klar, dass zentralörtliche Aufgaben in einer eigenen Teilschlüsselmasse dotiert werden können. Die entsprechende Belastung der Zentralen Orte und die Entlastung der nicht-zentralen Gemeinden des Verflechtungsbereichs müsse vielmehr bei der angemessenen Finanzausstattung im Rahmen des KFA berücksichtigt werden. Zur Bestimmung spezifischer zentralörtlicher Bedarfe muss der Gesetzgeber allerdings ebenfalls einer nachvollziehbaren Methodik folgen. Auf Grundlage geeigneter Zahlen muss der Gesetzgeber die Höhe der Teilschlüsselmasse daher bis zum 31.12.2024 neu festlegen.

Insgesamt gilt also vor dem Hintergrund der Rechtsprechung, dass die Länder vor der Herausforderung stehen, sowohl bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse als auch bei der Gewährung von Sonderlastenausgleiche oder sonstiger Regelungen, die den horizontalen KFA betreffen, Schätzungen zu den Bedarfen mit in ihre Überlegungen einfließen zu lassen und transparent zu machen. Dabei werden dem Land in der Regel Pauschalierungen zugestanden.

In einigen Ländern sind kommunale Abundanz- oder Finanzausgleichsumlagen als Element horizontaler Umverteilung Teil des KFA. Dabei wird an die Finanzkraft einer Kommune angeknüpft und von bestimmten Kommunen eine Umlage erhoben, die in der Regel ein Anteil derjenigen Finanz- oder Steuerkraft ist, die über den Finanzbedarf hinausgeht. Entsprechende Umlagen wurden von verschiedenen Verfassungsgerichten als vertretbar angesehen (z.B. VerfGH NW, Urteil vom 30.08.2016 - 34/14; VerfGH TH, Beschluss vom 07.03.2018 - 1/14).

Anreizmechanismen

Im Rahmen der Studie soll zudem beantwortet werden, welche Möglichkeiten finanzieller Anreizmechanismen in Verbindung mit dem Erreichen fachlicher Kennzahlen im KFA oder vergleichbaren Finanzausweisungsmodellen der Länder integriert werden können und welche Ansätze der Integration von Aspekten des Klimaschutzes, Gender- und Generationengerechtigkeit im Rahmen des KFA oder in vergleichbaren Finanzaus-

weisungsmodellen der Länder umgesetzt werden und wie diese ausgestaltet sind. Zudem sollen mögliche Herausforderungen bei der Implementierung und Umsetzung beleuchtet werden.

Zahlungen im Rahmen des KFA sind typischerweise nicht vom Erreichen fachlicher Kennzahlen abhängig. Vielmehr sollen die Zuweisungen die originären kommunalen Einnahmen so ergänzen, dass die Kommunen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich regeln können. Zudem soll ein KFA aus ökonomischer Sicht anreizkompatibel sein. Deshalb werden beispielsweise normierte Hebesätze herangezogen, um Kommunen zu veranlassen, ihre Besteuerungspotenziale optimal auszuschöpfen oder es wird zur Bestimmung des Finanzbedarfs auf die Bevölkerungszahl als zentralen Indikator zurückgegriffen.

Über Schlüsselzuweisungen und sonstige allgemeine Zuweisungen kann die Kommune frei verfügen. Die Länder können versuchen, bewusste Lenkungswirkungen mit speziellen Zuweisungen zu erzielen, die als Teil der Finanzausgleichsmasse oder außerhalb des KFA gezahlt werden. Beispiele für Ausgleichs- oder Zuweisungen, die aus der Finanzausgleichsmasse finanziert werden sind der Sonderlastenausgleich Klimaschutz- und Klimaschutzanpassungsmaßnahmen in Thüringen oder zweckgebundene Finanzzuweisungen für kommunale Vorhaben unter anderem der Energieeffizienz, der Energieversorgung und des Bodenschutzes in Rheinland-Pfalz. Hierbei variieren die Voraussetzungen und Verfahren zur Bewilligung der Finanzzuweisungen. Über zusätzliche Verwendungsaufgaben kann das Land Maßnahmen fördern, an denen es ein besonderes Interesse hat. Ob die Programme zielführend sind, hängt dabei letztlich von der Ausgestaltung und möglichen Mitnahmeeffekten ab. Schließlich darf der Anteil an allgemeinen Zuweisungen jedoch nicht zu stark gekürzt werden, weil eine zu weitreichende Zweckbindung den unantastbaren Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung gefährden würde, wenn Pflicht- und Weisungsaufgaben sowie ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben nicht mehr gedeckt werden könnten.

Es gibt vereinzelte Diskussionen, innerhalb der KFA gezielt Anreize für politische Maßnahmen zu setzen, beispielsweise für den Ausbau erneuerbarer Energien (Zerzawy et al., 2023) oder ökologische Belange generell stärker zu berücksichtigen (Schmidt, 2022). Vor dem Hintergrund des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung sind dem aber Grenzen gesetzt.

5.4 Vergleich mit Berlin

Die „Berliner Budgetierung“ setzt auf einer detaillierten Kosten- und Leistungsrechnung auf. Diese Informationen werden auch bei der Bemessung der den Bezirken zustehenden Mitteln verwendet. Jedem Bezirk wird hierfür eine Globalsumme vorgege-

ben, die sich insbesondere aus vier Teilsummen zusammensetzt: dem Produktsummenbudget, der Teilsumme für die sonstigen Transferausgaben (Z-Teil), der Teilsumme für die Investitionsausgaben sowie der Einnahmenvorgabe (AV Nr. 4.1 zu § 26a LHO).

Analog zur vertikalen Komponente in den kommunalen Finanzausgleichen der Flächenländer wird zunächst die Gesamtsumme bestimmt, die für die Bezirke insgesamt zur Verfügung steht. Dieser Bezirksplafond „orientiert sich dabei am aufgabenbezogenen Finanzbedarf der Bezirke, deren Möglichkeiten zur Einnahmeerzielung und Effizienzverbesserung sowie der Gesamthaushaltslage des Landes Berlins“ (AV Nr. 4.1 zu § 26a LHO). Somit spielen ähnliche Erwägungen eine Rolle wie bei der Festlegung der Finanzausgleichsmasse. Für die Kommunen gilt das Gebot der aufgabengerechten Ausgestaltung, eigene Einnahmen müssen angemessen ausgeschöpft und die Leistungsfähigkeit des Landes berücksichtigt werden.

Deutliche Unterschiede ergeben sich bei der Bemessung des Produktsummenbudgets als zentrales Element der Zuweisung an die einzelnen Bezirke. Am ehesten vergleichbar mit diesen Zuweisungen sind bei den Kommunen noch die finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen.¹⁹ Wie in Abschnitt 5.2 dargestellt, werden bei deren Bemessung in den Flächenländern die jeweils relativen Bedarfe anhand von einigen wenigen Indikatoren berücksichtigt. Bei den Berliner Bezirken wird stattdessen auf die Ergebnisse einer detaillierten Kosten- und Leistungsrechnung zurückgegriffen.

Hierfür werden zunächst Produkte definiert (AV Nr. 4.1 zu § 7 LHO). In den Berliner Bezirken gibt es derzeit etwa 400 externe Produkte (Heuer, 2022).²⁰ Diesen Produkten werden alle erbrachten Mengen sowie die entsprechenden Kosten zugeordnet. So ergeben sich letztlich bezirkliche „Mengenprofile“ sowie Stückkosten für jedes Produkt in jedem Bezirk.

Für die Zuweisungen an die Bezirke werden nun für jedes Produkt einheitliche Stückkosten angesetzt. Bei einem produktbezogener Kostenvergleich zwischen den Bezirken auf Basis der Jahresabschlüsse der Kosten- und Leistungsrechnung wird hierfür überwiegend der Median der Stückkosten herangezogen. Ähnlich wie bei den Pauschalierungen, den Normierungen und der Wahl von Indikatoren anstelle der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben in den Flächenländern sollen die Zuweisungen hierdurch anreizkompatibel sein. Allerdings erfolgt eine Quantifizierung der kommunalen Bedarfe für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen in den Flächenländern durchweg

¹⁹ Die Produktsummen sind allerdings schon alleine aufgrund ihres Anteils an den Gesamteinnahmen der Bezirke nur bedingt mit den im Rahmen der kommunalen Finanzausgleiche geleisteten Zuweisungen vergleichbar. Zudem erhalten nicht alle Kommunen Schlüsselzuweisungen.

²⁰ Externe Produkte werden beispielsweise für Private, andere juristische Personen des öffentlichen Rechts oder für die Legislative erbracht. Daneben gibt es interne Produkte, die für Dienststellen erbracht werden.

größer. Ziel ist es in den Flächenländern allerdings auch nicht, konkrete Bedarfe einzelner Kommunen zu bestimmen. Dies scheitert schon daran, dass eine monetäre Bewertung eines kommunalen Aufgabenkatalogs, in dem alle kommunalen Aufgaben nach Intensität, Qualität, Quantität und weiteren Kriterien erfasst sind, kaum möglich ist (Lenk et al., 2023).²¹ Vielmehr sollen mit Hilfe der Indikatoren relative Bedarfe im Vergleich zwischen den Kommunen angenähert werden.

Das bezirkliche Produktbudget wird hingegen für die einzelnen Produkte nach dem Prinzip „Preis x Menge“ ermittelt und zu einem Produktsummenbudget addiert. Die Mengen werden entweder auf Basis von Ist-Zahlen festgelegt oder es werden Planmengen auf Basis von Prognosewerten, der Bevölkerungsstruktur und/oder der sozialen Struktur des Bezirks festgelegt. Im Gegensatz hierzu spielen Prognosen bei der horizontalen Komponente der kommunalen Finanzausgleiche kaum eine Rolle. Gleichzeitig wurde in Berlin ein kennziffernbasierter, horizontaler Wertausgleich zwischen den Bezirken geschaffen (Heuer, 2022). In seiner Wirkung ist dieser horizontale Ausgleich mit den Abundanzumlagen vergleichbar, die es in einigen Flächenländern gibt und bei denen finanzstärkere Kommunen die Finanzausgleichsmasse aufstocken und somit die horizontale Wirkung des Finanzausgleichs verstärken. Auf Basis dieser Budgets erfolgt die Verteilung des Produktplafonds auf die Bezirke. Jedem Bezirk wird so ein bezirksspezifisches Produktsummenbudget zugewiesen (AV Nr. 6.3 zu § 26a LHO).

Ein zusätzlicher Unterschied zu den kommunalen Finanzausgleichen ist, dass die Zuweisung der Globalsummen mit Auflagen und Leitlinien für die Veranschlagung versehen werden und dabei übergeordnete Zielvorstellungen von Abgeordnetenhaus und Senat eine Rolle spielen können (AV Nr. 5.3 zu § 26a LHO). Bei den allgemeinen (zweckfreien) Zuweisungen an die Kommunen ist das nicht der Fall.

6 UMGANG MIT DEM KONNEXITÄTSPRINZIP IN DEN FINANZBEZIEHUNGEN ZWISCHEN FLÄCHENLÄNDERN UND KOMMUNEN

In diesem Kapitel wird gegenübergestellt, wie die einzelnen Länder ihre landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien umgesetzt haben. Hierfür werden zum einen die Regelungen in den Ländern ausgewertet und tabellarisch gegenübergestellt. Zum

²¹ Im Zuge des jüngsten Reformprozesses in Rheinland-Pfalz wurde zur Umsetzung des Urteils in Arbeitsgruppen ein kommunaler Aufgabenkatalog erstellt. Hierfür wurden Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben in Form von Ressortabfragen erfasst und die Aufgaben dann den Produktgruppen der Jahresrechnungsstatistik zugeordnet. Daraus wurden dann Gesamtdefizite für Pflichtaufgaben nach unterschiedlichen Gebietskörperschaftsgruppen ermittelt (Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz und Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, 2022). Hierauf basiert die Berechnung der Mindestfinanzausstattung insgesamt, die dann in die Finanzausgleichsmasse eingeht. Bedarfe einzelner Kommunen werden daraus nicht abgeleitet.

anderen werden die aktuellen rechtlichen Anforderungen und Diskussionen sowie hieraus erkennbare Herausforderungen und Defizite herausgearbeitet.

Die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien gelten für das Verhältnis zwischen dem Land und seinen Kommunen. Sie legen dar, wie bei landesseitig zu verantwortenden Aufgabenübertragungen oder -veränderungen der Ausgleich kommunaler Mehrbelastungen zu regeln ist. Sie gelten damit unabhängig von den allgemeinen Finanzausstattungspflichten der Länder (Wohltmann, 2018). Gemeinsam mit dem kommunalen Finanzausgleich ergibt sich so eine duale Finanzgarantie (Leisner-Egensperger, 2021). Die Konnexitätsregelungen gelten ungeachtet der Finanzkraft der Kommunen und sie werden auch nicht begrenzt durch die Leistungsfähigkeit des Landes (Tappe und Wernsmann, 2023, Rn. 1068). Sie sollen eine Schutz- oder Ausgleichsfunktion vor finanziellen Belastungen bieten und gleichzeitig in ihrer Warn- oder Präventivfunktion dem Landesgesetzgeber frühzeitig signalisieren, welche Kosten entstehen.

Konnexitätsprinzipien sind inzwischen in allen Landesverfassungen verankert. Die Kommunen haben die Möglichkeit kommunale Verfassungsbeschwerde vor den Landesverfassungsgerichten einzulegen. Die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen wurden in den vergangenen Jahren mehrfach angepasst (zum Beispiel im Saarland im Jahr 2016 oder in Rheinland-Pfalz im Jahr 2006) und zum aktuellen Stand unterscheiden sich die Formulierungen teils deutlich (siehe Tabelle 7 im Anhang). Unterschiede bestehen insbesondere bei den aufgeführten ausgleichspflichtigen Tatbeständen und der Reichweite der Ausgleichspflicht (Leisner-Egensperger, 2021).

In der Regel ist in der Landesverfassung festgelegt, dass das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Erfüllung von Aufgaben übertragen kann, aber gleichzeitig eine Regelung zur Deckung der Kosten oder ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen ist. Teilweise ist in der Landesverfassung explizit geregelt, dass dies für neue oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben gilt (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Nordrhein-Westfalen). In Hessen, Sachsen-Anhalt und Thüringen wird lediglich die Übertragung „staatlicher Aufgaben“ geregelt, in den anderen Ländern wird der weitergefasste Begriff „öffentlicher Aufgaben“ verwendet. Nur Hessen und Niedersachsen greifen ebenfalls die Möglichkeit von Entlastungen der Gemeinden und Gemeindeverbände bei geänderten Aufgaben auf. Niedersachsen schränkt ein, dass es sich um erhebliche und notwendige Kosten handeln muss. In Nordrhein-Westfalen geht es ebenfalls ausdrücklich um „wesentliche“ Mehrbelastungen. Auch das Saarland begrenzt den Ausgleich auf wesentliche Änderungen, wobei die Belastungsuntergrenze, ab der ein finanzieller Ausgleich geboten ist in § 2 Absatz 5 Satz 2 KonnexAG SL als eine jährliche Mehrbelastung von 0,25 Euro pro Einwohner oder landesweit einen Betrag in Höhe von 250.000 Euro konkretisiert wird. Baden-Württemberg setzt eine nicht auszugleichende Bagatellbelastung bei 0,10 Euro je Einwohner fest (§ 3 Absatz 11 KonnexAG BW).

Dies sind bereits Beispiele für einfachgesetzliche Regelungen, welche die näheren Voraussetzungen des Konnexitätsprinzips in den einzelnen Ländern regeln. Dort werden regelmäßig die Methoden zur Umsetzung dargelegt, etwa wie und wann die Kostenfolgeabschätzung zu erfolgen hat, wer hierfür zuständig ist und ob es eine Beteiligungspflicht etwa der kommunalen Spitzenverbände gibt. Beispielsweise werden in Konnexitätsausführungsgesetzen – wie im KonnexAG RP – aufgelistet, welche Elemente eine Kostenfolgeabschätzung enthalten muss (Leistungen an Dritte, Personalaufwand, Sachaufwand für Büroarbeitsplätze sowie in bestimmten Fällen Verwaltungsgemeinkosten und Investitionskosten), wobei der mengenmäßige Umfang und der je Mengeneinheit anfallende Aufwand zu schätzen ist. Die für die Prognose erheblichen Umstände sind zu erfassen, Berechnungsgrundlagen und Berechnungen sind zu dokumentieren. Die Schätzungen sind den kommunalen Spitzenverbänden zuzuleiten. Wenn hierzu oder zu einer vorgesehenen Regelung zur Deckung der Kosten Uneinigkeit besteht, soll ein Konsensgespräch durchgeführt werden.

Der Ausgleichsverpflichtung kann dann auf unterschiedliche Art und Weise nachgekommen werden. Dem Gesetzgeber wird dabei – wie bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleiches – ein weiter Gestaltungsspielraum zugestanden (Tappe und Wernsmann, 2023, Rn. 1076). Beispiele für Möglichkeiten des Ausgleichs sind eine Erweiterung bestehender Einnahmequellen (z.B. die Erhöhung von Zuweisungen), Wege der Erschließung neuer Einnahmequellen (z.B. die Möglichkeit zur Erhebung neuer Steuern) oder eine Reduktion anderer Aufgaben.

Aus Sicht der Kommunen kann es aus mehreren Gründen zu Regelungs- und Umsetzungsdefiziten kommen. Die Streitfragen zur Auslegung des Prinzips zeigen sich in den Auseinandersetzungen vor den Verfassungsgerichten. Zum einen lassen sich die Mehrbedarfe oftmals schwer quantifizieren und die Kostenprognosen dadurch nur begrenzt überprüfen. Typisierungen und Pauschalierungen sind dabei zulässig. Zum anderen ist regelmäßig strittig, für welche Regelungen das Konnexitätsprinzip gilt (Konnexitätsrelevanz), etwa wenn es um geänderte Standards oder Vorgaben bei bereits bestehenden Aufgaben geht oder wenn es sich um den gewählten Aufgabenbegriff handelt (beispielsweise bezüglich der Abgrenzung zu Existenzaufgaben und zu Jedermann-Pflichten, für die nach herrschender Meinung kein Ausgleich zu erfolgen hat). Ein Beispiel für Organisations- oder Existenzaufgaben ist die gesetzlich vorgegebene Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik. Hiermit sei gemäß einem entsprechenden Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26.11.2009 keine zusätzliche Aufgabenverpflichtung, sondern lediglich ein zusätzlicher Aufwand verbunden, der aber nicht vom Konnexitätsprinzip erfasst wird (MVVerfG, Urteil vom 26.11.2009 - LVerfG 9/08). Zu den Jedermann-Pflichten zählt beispielsweise das Setzen von Standards, die ebenso für Privatpersonen gelten.

Strittig ist zudem oftmals, ob das Konnexitätsprinzip greift, wenn die Kommunen durch ein Bundesgesetz zusätzliche Aufgaben wahrnehmen müssen. So hatten die Landeshauptstadt Schwerin und die Hanse- und Universitätsstadt Rostock als Träger der öffentlichen Jugendhilfe aus Anlass des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes die Ansicht vertreten, dass das Konnexitätsprinzip auch gelten müsse, „wenn eine bestehende bundesgesetzlich normierte Aufgabe durch Bundesrecht erweitert werde und diese Aufgabe den Kommunen bereits zuvor durch Landesrecht übertragen worden sei und der Landesgesetzgeber untätig bleibe“ (LVerfG MV, 2023, Pressemitteilung 4/2023). Die Verfassungsbeschwerde wurde mit Urteil vom 30.11.2023 zurückgewiesen, da die Kostenfolgen nicht auf einer unmittelbaren Handlung des Landesgesetzgebers beruhen.

Des Weiteren kann es zu Regelungs- und Umsetzungsdefiziten kommen, weil die Länder verschiedene Möglichkeiten haben, der Ausgleichspflicht auszuweichen.

7 ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

In dieser Studie wurden verschiedene Vergleiche zwischen den Kommunen in den Flächenländern und den Bezirken in Berlin sowie zwischen den Bezirken in Berlin und Hamburg vorgenommen. Grundsätzlich garantiert den Gemeinden und Gemeindeverbänden in den Flächenländern Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 GG das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Dieses staatsrechtliche Gewährleistungsrecht gilt für die Berliner Bezirke nicht unmittelbar. Damit können sie sich nicht auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie berufen, wenngleich sie ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung erfüllen (Musil und Kircher, 2022).

Dieser grundlegende Unterschied erklärt, warum sich mit Blick auf die Finanzierung einige Abweichungen ergeben. Diese zeigen sich insbesondere in der Einnahmenstruktur und der Rolle der Aufsicht. Auf der anderen Seite lassen sich jedoch auch Parallelen feststellen: bei den Aufgaben, welche die Kommunen und die Bezirke erfüllen und einigen grundlegenden Prinzipien, mit denen die Zuweisungen des Landes bemessen werden. Letztlich besteht sowohl für die Flächenländer als auch die Stadtstaaten die Herausforderung, eine auskömmliche und anreizkompatible Finanzausstattung für die Kommunen und die Bezirke zu gestalten.

LITERATUR

- Boettcher, F. und Geißler, R. (2017). Die Nettobelastung der Kommunen aus Sozialausgaben. Analysen und Konzepte, 2/2017. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Christofzik, D. (2022). Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung des Anhörverfahrens im Innenausschuss des Landtags Rheinland-Pfalz am 5. Oktober 2022 zum Landesgesetz zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften, Vorlage 18/2573, September 2022.
- Christofzik, D. (2023). Zahlungen der Länder an Gemeinden in finanzstatistischer Abgrenzung – Eckpunkte eines Schätzmodells. Forschungsvorhaben FE 5/21 im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Abschlussbericht.
- Christofzik, D. und Kessing, S. (2018). Does fiscal oversight matter?. Journal of Urban Economics 105, 70–87.
- Christofzik, D. und März, O. (2024a). Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Landtags Rheinland-Pfalz am 7. Februar 2024 zu einem Gesetzentwurf zur Änderung des Landesgesetzes zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften, Vorlage 18/7536, Januar 2024.
- Christofzik, D. und März, O. (2024b). Distance Matters: Geographical Proximity and Fiscal Rules Enforcement, mimeo.
- Christofzik, D. und Quinckhardt, M. (2024). Förderprogramme für Kommunen: politische Verflechtungen und Informationsdefizite. Wirtschaftsdienst 104(7), 482–484.
- Deutsche Bundesbank (2021). Kommunalfinanzen: Ansätze zur Begrenzung von Kassenkrediten und zur Vermeidung von Haushaltsschiefen. Monatsbericht Juni 2021, 55–60.
- Ebinger, F., Geißler, R., Niemann, F. S., Person, C. und Zabler, S. (2017). Die kommunale Finanzaufsicht: Strukturen, Rationalitäten und Umsetzung im Ländervergleich. Analysen und Konzepte, 1/2017. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Frieden, K.-H. (2024). Kindertageseinrichtungen: Übergangsvereinbarung auf der Zielgeraden. GStB-Kommentar aus Gemeinde und Stadt 03/2024. Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz. <https://www.gstbrp.de/publikationen/gstb-kommentar/2024/kindertageseinrichtungen-uebergangsvereinbarung-auf-der-zielgeraden> (Zugriff am 12. Juli 2024).
- Heuer, J.-P. (2022). Die Budgetierung der Bezirkshaushalte - Über die Grundlagen, Verfahren, Ergebnisse und Probleme des Systems der Finanzierung der Berliner Bezirke. 4. Auflage. Berlin: Kommunalpolitisches forum e.V..
- Jessen, R., Schmidt, T., Christofzik, D. I., Isaak, N. und Kirsch, F. (2023). Inflation und kommunale Schuldentragfähigkeit. Projektbericht im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen. RWI Projektberichte.

- Lenk, T., Starke, T. und M. Hesse (2023). Gutachten zur Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt. Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Mai.
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz und Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2022). Dokumentation zur KFA-Reform 2023. Teil 1: Vom Urteil bis zum Regierungsentwurf. Mainz.
- Mohl, A. (2017). Haltern am See: Land NRW setzt Sparkommissarin ein. <https://www.derneuekaemmerer.de/haushalt/news/haltern-am-see-land-nrw-setzt-sparkommissarin-ein-8891> (Zugriff am 12. Juli 2024).
- Musil, A. und Kirchner, S. (2022). Das Recht der Berliner Verwaltung. Unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge. 5. Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Niederste Frielinghaus, S. (2007). Die Bestellung eines Beauftragten aufgrund von Zahlungsschwierigkeiten der Gemeinden. Der Gemeindehaushalt 108(5), 102–111.
- Person, C. und Geißler, R. (2020). Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland/A bottomless pit? Forty years of municipal bailouts in Germany. dms–der moderne staat–Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 13(1), 191–216.
- Raffer, C. und Scheller, H. (2024). KfW-Kommunalpanel 2024. KfW Research.
- Schmidt, T. (2022). Ökologischer kommunaler Finanzausgleich. Zeitschrift für Rechtspolitik 55(8), 252–256.
- Tappe, H. und Wernsmann R. (2023). Öffentliches Finanzrecht. 3. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Von Klaeden, S. (2021). Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen: gestern und heute. Niedersächsische Verwaltungsblätter 11, 333–339.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2023). Kurzinformation. Finanzierung von Kindertageseinrichtungen, WD 9 - 3000 - 047/23, 19.07.2023.
- Wohltmann, M. (2018). Konnexitätsprinzip, In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 1177–1181.
- Wohltmann, M. (2023a). Der kommunale Finanzausgleich 2022/2023 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: Rechtliche Grundlagen. Der Landkreis 10/2023, 558–591.
- Wohltmann, M. (2023b). Der kommunale Finanzausgleich 2022/2023 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: (Fiskalische) Entwicklungen in den Ländern. Der Landkreis 10/2023, 592–625.
- Zerzawy, F., Wettingfeld, M. und Grimm, F. (2023). Wie finanzielle Anreize den Ausbau erneuerbarer Energien in Bayern voranbringen können, Kurzstudie 01/2023, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft.
- Zimmermann, H. und Döring, T. (2019). Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. 4. Auflage. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

ANHANG

A.1. TABELLENANHANG

TABELLE 3: STRUKTUR DER EINNAHMEN DER KOMMUNALEN KERNHAUSHALTE IN DEN FLÄCHENLÄNDERN 2019 (EURO/EINW.)

Unmittelbare Einnahmen von anderen ohne Zahlungen von anderen Bereichen	Steuern, steuerähnliche Einnahmen (netto)	1.357 €
	Gebühren, zweckgebundene Abgaben	261 €
	Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	122 €
	Übrige unmittelbare Einnahmen (ohne Zahlungen von anderen Bereichen)	168 €
Zahlungen von anderen Bereichen	Ersatz von sozialen Leistungen von anderen Bereichen	59 €
	Übrige Zahlungen von anderen Bereichen	76 €
Zahlungen vom öffentlichen Bereich	Allgemeine Zuweisungen und Zuschüsse vom öffentlichen Bereich	1.324 €
	Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts vom öffentlichen Bereich	281 €
	Übrige Zahlungen vom öffentlichen Bereich	468 €
	./. Zahlungen von Gemeinden/Gv.	-674 €
Bereinigte Einnahmen		3.444 €

Anmerkungen: Einnahmen der Kernhaushalte 2019 bezogen auf die Bevölkerungszahl. Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte 2019, eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

TABELLE 4: ZUORDNUNG DER BEZIRKLICHEN ÄMTER ZU DEN HAUPTPRODUKTBEREICHEN

Hauptproduktbereich der Gemeinden in Flächenländern		Hinweise	Zuordnung Berliner Bezirke	Hinweise
1	Zentrale Verwaltung	Die ausgewiesenen Werte der Kommunen enthalten auch Ausgaben und Einnahmen für folgende Bereiche, die systematisch nicht herausgerechnet werden können: Steuerverwaltung, Liegenschaftsverwaltung, Statistik, KFZ-Zulassungsstelle, Jagd-, Fisch- und Forstwirtschaft	Geschäftsbereich Bezirksbürgermeister, Serviceeinheit Personal und Finanzen, Steuerungsdienst, Rechtsamt, Beschäftigtenvertretung, Bezirksverordnetenversammlung, SPK, Ordnungsamt, Amt für Bürgerdienste (ohne Wohnungswesen)	ohne Wirtschaftsförderung und Märkte ohne anteilige Ausgaben von LVwA, VAK, LABO u.ä.
2	Schule und Kultur		Schul- und Sportamt (ohne Sport), Geschäftsstelle Schulbauoffensive, Amt für Weiterbildung und Kultur	Hinzurechnung der Mittel für zentral verwaltete Schulen (Epl. 10) sowie der Sonderprogramme für Schulbau- und sanierungen (Kapitel 2710 und 2712)
3	Soziales und Jugend		Amt für Soziales, Jugendamt	Hinzurechnung der Mittel für Hortbetreuung (EFÖB) aus dem Epl. 10
4	Gesundheit und Sport	inklusive Bäder	Schul- und Sportamt (nur Bereich Sport), Gesundheitsamt	Hinzurechnung der Mittel für die Berliner Bäderbetriebe aus dem Epl. 05
5	Gestaltung der Umwelt	Inklusive: Brücken, Gutachterschüsse, Anlagen in Forsten, Krematorien	Stadtentwicklungsamt, Wohnungswesen, SE Facility Management, Straßen- und Grünflächenamt, Umwelt- und Naturschutzamt	

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin.

TABELLE 5: AUSGABEN, EINNAHMEN UND ZUSCHUSSBEDARFE FÜR DIE BERLINER BEZIRKE IM VERGLEICH ZU DEN KOMMUNEN IN DEN FLÄCHENLÄNDERN (2019 UND 2021)

	2021			2019				
	Ausgaben	Einnahmen	Zuschuss- bedarfe	Ausgaben	Einnahmen	Zuschuss- bedarfe		
Hauptproduktbereiche	Zentrale Verwaltung	Kommunen in Flächenländern	667 €	179 €	489 €	590 €	151 €	439 €
		Berliner Bezirke	92 €	31 €	62 €	77 €	33 €	44 €
	Schule und Kultur	Kommunen in Flächenländern	319 €	79 €	240 €	284 €	67 €	216 €
		Berliner Bezirke	276 €	22 €	255 €	222 €	31 €	191 €
	Soziales und Jugend	Kommunen in Flächenländern	1.423 €	620 €	803 €	1.320 €	554 €	766 €
		Berliner Bezirke	2.207 €	529 €	1.678 €	2.050 €	422 €	1.627 €
	Gesundheit und Sport	Kommunen in Flächenländern	100 €	30 €	70 €	77 €	19 €	59 €
		Berliner Bezirke	66 €	2 €	63 €	59 €	3 €	56 €
	Gestaltung der Umwelt	Kommunen in Flächenländern	304 €	119 €	184 €	297 €	110 €	186 €
		Berliner Bezirke	278 €	54 €	224 €	229 €	55 €	174 €
Soziales	Hilfe zum Lebensunterhalt	Kommunen in Flächenländern	19 €	4 €	16 €	23 €	4 €	19 €
		Berliner Bezirke	20 €	0 €	20 €	16 €	0 €	16 €
	Hilfe zur Pflege	Kommunen in Flächenländern	63 €	12 €	51 €	48 €	12 €	36 €
		Berliner Bezirke	82 €	0 €	82 €	90 €	0 €	90 €
	Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten	Kommunen in Flächenländern	11 €	1 €	9 €	11 €	2 €	9 €
		Berliner Bezirke	12 €	0 €	12 €	11 €	0 €	11 €
	Grundsicherung	Kommunen in Flächenländern	87 €	91 €	-4 €	80 €	101 €	-21 €
		Berliner Bezirke	179 €	165 €	14 €	162 €	148 €	15 €
	Leistungen für Unterkunft und Heizung	Kommunen in Flächenländern	170 €	124 €	46 €	167 €	89 €	79 €
		Berliner Bezirke	411 €	283 €	128 €	394 €	180 €	215 €
Übrige Bereiche Soziales	Kommunen in Flächenländern	368 €	130 €	238 €	369 €	123 €	246 €	
	Berliner Bezirke	402 €	49 €	352 €	408 €	59 €	348 €	
Jugend	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege Übrige Einrichtungen und Angebote Jugend	Kommunen in Flächenländern	479 €	227 €	252 €	413 €	186 €	227 €
		Berliner Bezirke	798 €	20 €	778 €	693 €	25 €	668 €
		Kommunen in Flächenländern	225 €	31 €	194 €	209 €	38 €	171 €
		Berliner Bezirke	302 €	11 €	291 €	275 €	11 €	265 €

Anmerkungen: Ausgaben, Einnahmen und Zuschussbedarfe in Euro/Einw.. Tabelle 4 im Anhang fasst die Zuordnung der bezirklichen Ämter zu den Hauptproduktbereichen zusammen. Produktgruppen, denen keine Leistung in den Berliner Bezirken gegenübersteht, wurden bei den Kommunen in den Flächenländern herausgerechnet. Quellen: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte 2021, Sonderauswertung der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

TABELLE 6: NEBENANSÄTZE IN DEN FINANZAUSGLEICHSSYSTEMEN 2023

Nebenansatz	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SH	SN	ST	TH
(Klein-)Kinder													
Schüler/Schülerbeförderung						1)							
Studierende													
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte													
Polizei													
Stationierungstreitkräfte								2)					
Demografie													
Sozialhilfe/Soziallasten				1)	1)	1)		1)					1)
Zentrale Orte								2)		3)			
Fläche													
Straßen						1)							
Grubengemeinden													
Heilbäder/Kurorte													
Strukturschwäche													

Erläuterungen

	Nebenansatz für Gemeinden
	Nebenansatz für Landkreise
	Nebenansatz für Gemeinden und Landkreise

1) Der Ansatz wird Landkreisen und kreisfreien Städten gewährt.

2) Diese Zuweisungen werden außerhalb der Nebenansätze gewährt.

3) Separate Teilschlüsselmassen

Anmerkungen: Basierend auf Angaben von Lenk et al. (2023, Tabelle 6), die auf die Finanzausgleichsgesetze der Länder für das Jahr 2023 zurückgreifen. Eigene Darstellung.

TABELLE 7: DAS LANDESVERFASSUNGSRECHTLICHE KONNEXITÄTSPRINZIP IM VERGLEICH

Land	Rechts- grund- lage	Wortlaut
Baden- Württem- berg	Artikel 71 Absatz 3 LV	Den Gemeinden oder Gemeindeverbänden kann durch Gesetz die Erledigung bestimmter bestehender oder neuer öffentlicher Aufgaben übertragen werden. Gleichzeitig sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben, spätere vom Land veranlasste Änderungen ihres Zuschnitts oder der Kosten aus ihrer Erledigung oder spätere nicht vom Land veranlasste Änderungen der Kosten aus der Erledigung übertragener Pflichtaufgaben nach Weisung zu einer wesentlichen Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Die Sätze 2 und 3 gelten entsprechend, wenn das Land freiwillige Aufgaben der Gemeinden oder Gemeindeverbände in Pflichtaufgaben umwandelt oder besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender, nicht übertragener Aufgaben begründet. Das Nähere zur Konsultation der in Absatz 4 genannten Zusammenschlüsse zu einer Kostenfolgenabschätzung kann durch Gesetz oder eine Vereinbarung der Landesregierung mit diesen Zusammenschlüssen geregelt werden.
Bayern	Artikel 83 Absatz 3 BayVerf	Überträgt der Staat den Gemeinden Aufgaben, verpflichtet er sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis oder stellt er besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat er gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.
Brandenburg	Artikel 97 Absatz 3 BbgVerf	Das Land kann die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes verpflichten, Aufgaben des Landes wahrzunehmen und sich dabei ein Weisungsrecht nach gesetzlichen Vorschriften vorbehalten. Werden die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zur Erfüllung neuer öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei

		Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.
Hessen	Artikel 137 Absatz 6 HV	Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet, so sind Regelungen über die Kostenfolgen zu treffen. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung oder Entlastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.
Mecklenburg-Vorpommern	Artikel 72 Absatz 3 MVVerf	Die Gemeinden und Kreise können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Kreise, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.
Niedersachsen	Artikel 57 Absatz 4 NIVerf	Den Gemeinden und Landkreisen und den sonstigen kommunalen Körperschaften können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen werden und staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Für die durch Vorschriften nach Satz 1 verursachten erheblichen und notwendigen Kosten ist unverzüglich durch Gesetz der entsprechende finanzielle Ausgleich zu regeln. Soweit sich aus einer Änderung der Vorschriften nach Satz 1 erhebliche Erhöhungen der Kosten ergeben, ist der finanzielle Ausgleich entsprechend anzupassen; im Fall einer Verringerung der Kosten kann er angepasst werden.

Nordrhein-Westfalen	Artikel 78 Absatz 3 NWVerf	Das Land kann die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. Der Aufwendersatz soll pauschaliert geleistet werden. Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, wird der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst.
Rheinland-Pfalz	Artikel 49 Absatz 5 RPVerf	Überträgt das Land den Gemeinden oder Gemeindeverbänden nach Absatz 4 die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder stellt es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat es gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen; dies gilt auch bei der Auferlegung von Finanzierungspflichten. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben und Pflichten zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.
Saarland	Artikel 120 SVerf	Das Land kann die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer Aufgaben durch Gesetz oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen.

Sachsen	Artikel 85 Sächs-Verf	<p>(1) Den kommunalen Trägern der Selbstverwaltung kann durch Gesetz die Erledigung bestimmter Aufgaben übertragen werden. Sie sollen ihnen übertragen werden, wenn sie von ihnen zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können. Dabei sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen.</p> <p>(2) Führt die Übertragung der Aufgaben zu einer Mehrbelastung der kommunalen Träger der Selbstverwaltung, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Dies gilt auch, wenn freiwillige Aufgaben in Pflichtaufgaben umgewandelt werden oder wenn der Freistaat Sachsen durch ein Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes nachträglich eine finanzielle Mehrbelastung bei der Erledigung übertragener oder bestehender Aufgaben unmittelbar verursacht.</p>
Sachsen-Anhalt	Artikel 87 Absatz 3 LSAVerf	Den Kommunen können durch Gesetz Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen und staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Dabei ist gleichzeitig die Deckung der Kosten zu regeln. Führt die Aufgabenwahrnehmung zu einer Mehrbelastung der Kommunen, ist ein angemessener Ausgleich zu schaffen.
Schleswig-Holstein	Artikel 57 Absatz 2 SHVerf	Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.
Thüringen	Artikel 93 Absatz 1 ThürVerf	Führt die Übertragung staatlicher Aufgaben nach Artikel 91 Absatz 3 zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zu schaffen.

Anmerkungen: Stand Mai 2024. Quelle: Landesverfassungen, Fettdruck: eigene Hervorhebungen. Eigene Darstellung.

A.2. ABKÜRZUNGEN

Allgemein

Az.	Aktenzeichen
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung Berlin (AV LHO)
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz - AZG)
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz Berlin
EUR/Einw.	Euro je Einwohner oder Einwohnerin
FAG SH	Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG)
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FPStatG	Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPStatG)
Gemeinden/Gv.	Gemeinden und Gemeindeverbände
GG	Grundgesetz
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
HbgBezVG	Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) der Freien und Hansestadt Hamburg
HessStGH	Staatsgerichtshof des Landes Hessen
HmbVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HV	Verfassung des Landes Hessen
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KiBiz NRW	Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz – KiBiz) - Sechstes Gesetz zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch
KitaG	Landesgesetz über die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege in Rheinland-Pfalz
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KonnexAG	Konnexitätsausführungsgesetz
LSAVerf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
LHO	Landeshaushaltsordnung von Berlin
LV	Verfassung des Landes Baden-Württemberg

MVVerf	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
NIVerf	Niedersächsische Verfassung
NWVerf	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
RPVerf	Verfassung für Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
SVerf	Verfassung des Saarlandes
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SGB	Sozialgesetzbuch
SHVerf	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
StGH	Staatsgerichtshof
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
VerfGH NW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VerfGH RP	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
VerfGH TH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
VvB	Verfassung von Berlin

Flächenländer

BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BB	Brandenburg
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SL	Saarland
SH	Schleswig-Holstein
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

Anlage 4: Ergebnisbericht Fachworkshop Gesamtstädtische Steuerung Politikfeldbudgets

Ergebnisse und Empfehlungen des Fachworkshops „Gesamtstädtische Steuerung“ zum Thema „Politikfelder“

Berlin, 12. Februar 2025

Projekt	Evaluation der Bezirksfinanzierung im Land Berlin	
Workshop	1. Fachworkshop-Sitzung	3. Fachworkshop-Sitzung
Datum	23. Oktober 2024	30. Januar 2025
Teilnehmende	Frau Jacobi (SenASGIVA) Frau Dr. Stoye (SenWGP) Herr Kaskens (SenStadt) Herr Stache (Skzl) Frau Nickel (Skzl) Frau Stappenbeck (SenBJF) Frau Wünnecke (SenMVKU) Frau Hänisch (BA Lichtenberg) Frau Stolze (BA Neukölln) Frau Heinrich (BA Treptow-Köpenick) Herr Krummacher (BA Spandau) Frau Kerk (BA Neukölln) Herr Tille (BA Marzahn-Hellersdorf) Herr Johnke (BA Pankow) Frau Lange (BA Tempelhof-Schöneberg) Herr Thiel (BA Pankow, GstPk) Frau Dube (SenFin) Herr Minthe (SenFin) Herr Rohbeck (SenFin) Herr Schramm (PD) Frau Pyka (PD)	Herr Weickert (SenASGIVA) Frau Dr. Stoye (SenWGP) Frau Heuer-Sehlmann (SenStadt) Herr Stache (Skzl) Frau Klare (Skzl) Frau Nickel (Skzl) Frau Stappenbeck (SenBJF) Frau Wünnecke (SenMVKU) Frau Hänisch (BA Lichtenberg) Herr Hennings (BA Tempelhof-Schöneberg) Herr Sauer (BA Charlottenburg-Wilmersdorf) Frau Heinrich (BA Treptow-Köpenick) Herr Krummacher (BA Spandau) Herr Tille (BA Marzahn-Hellersdorf) Herr Thiel (BA Pankow) Frau Dube (SenFin) Frau Waldmann-Kern (SenFin) Frau Mohr (SenFin) Herr Brehme (SenFin) Herr Schramm (PD) Herr Weber (PD)

1 Thema/Inhalt des Fachworkshops

Für das Thema Gesamtstädtische Steuerung wurden insgesamt drei FWS-Sitzungen durchgeführt. Die erste und die dritte Sitzung befasste sich mit den Themen „Politikfeldbudgets“ und „Mehr Ressourcenverantwortung in den Ressorts“ aus der Sammlungsphase, die zweite Sitzung mit den Instrumenten einer gesamtstädtischen Steuerung. Letzteres ist Gegenstand eines gesonderten Ergebnisberichts. An dieser Stelle werden entsprechend die Ergebnisse des 1. und 3. Fachworkshops zusammengefasst.

Wie alle Fachworkshops orientiert sich das Vorgehen am allgemeinen Vorgehensmodell dieser Evaluation, das die vier Schritte Problemklärung, Ideenfindung, Ideenbewertung und Ergebnissicherung vorsieht.

Abweichend vom Standardvorgehen wurden die Schritte Problemklärung und Ideenfindung anhand von drei möglichen grob umrissenen Ausgestaltungsvarianten der Idee von „Politikfeldbudgets“ entwickelt. Diese Varianten sollten zunächst entlang der Prozesse Haushaltsplanaufstellung und Haushaltsvollzug im Workshop ausdefiniert werden, wobei Untervarianten explizit zugelassen waren, und entlang zweier Fragen bewertet werden:

- Welche Probleme können damit gelöst werden bzw. was ist der Mehrwert einer solchen Lösung (bezogen auf Evaluationskriterien)?
- Was sind die Limitationen, Nachteile und Risiken einer solchen Lösung (bezogen auf die Evaluationskriterien)?

Diskutiert wurden die nachfolgenden drei Varianten. Ausgangspunkt ist dabei stets das Verständnis, dass Politikfeldbudgets das Haushaltsvolumen eines jeweiligen Politikfelds abbilden soll. Die Varianten unterscheiden sich jedoch dahingehend, welche Auswirkung eine solche Abbildung auf Planung, Verteilung und Vollzug hat.

Varianten:

1. Politikfeldbudgets werden ebenenübergreifend im Haushalt ausgewiesen, jedoch ohne dabei unmittelbaren Einfluss auf die Haushaltsplanaufstellung, die Bezirkszuweisungen bzw. die Regelungen des Haushaltsvollzugs zu haben. Der Ausweis erfolgt somit rein statistisch/nachrichtlich.
2. Der Bezirksplafonds wird künftig auf Basis von Politikfeldbudgets gebildet. Die bisherige Verteilungs- und Vollzugslogik wird jedoch beibehalten.
3. Veranschlagung und Bewirtschaftung erfolgen durchgängig entlang der Politikfeldbudgets. Die bisherige Globalsummenbudgetierung wird somit durch eine neue ebenenübergreifende Logik ersetzt.

Die Fragestellungen zu den drei Varianten wurden in Einzelgruppendifkussionen in einer Rotationslogik an einer Metaplanwand bearbeitet, so dass jede Gruppe jede dieser Varianten diskutieren konnten. Die Ergebnisse finden sich im Fotoprotokoll und werden nachfolgend nochmal schriftlich zusammengefasst.

In einem weiteren Schritt erfolgte eine Bewertung der Varianten im Plenum. Die Bewertung dient in erster Linie der Erfassung eines Stimmungsbildes unter den Workshopeteilnehmenden, daher wurde bewusst auf eine Detailbewertung entlang der einzelnen Evaluationskriterien verzichtet. Zur Bewertung wurde in zwei Bewertungsrunden eine Fibonacci-Zahlenfolge herangezogen, mit den Bewertungsschritten 0, 1, 2, 5, 8, wobei die 8 eine volle Zustimmung zur Variante zum Ausdruck bringt, 0 die vollständige Ablehnung. Ab dem Durchschnittswert 3 können daher Ergebnisse als tendenziell zustimmend aufgefasst werden, unterhalb dieses Wertes sind sie tendenziell ablehnend. Entlang der Bewertungen wurden Pro- und Contra-Diskussionen geführt, deren Ergebnisse ebenfalls hier vermerkt sind. Auf Basis der Diskussion erfolgte dann eine zweite Bewertungsrunde.

Die Ergebnisse wurden als Zwischenergebnisse der Evaluations-AG vorgelegt, wo Variante 3 als weiterzuführende Variante ausgeschlossen wurde (siehe unten).

Schwerpunkt der dritten Fachworkshop-Sitzung war entsprechend die Ausarbeitung von Vorgehens- und Verfahrensvorschlägen für die Umsetzung von Politikfeldbudgets entlang der in der Evaluations-AG beschlossenen Varianten Nr. 1 und Nr. 2. Hierzu wurden wieder zwei Gruppen zu unterschiedlichen Leitfragen

gebildet, die nach 30 Minuten rotieren mussten, so dass alle Teilnehmenden zu allen Fragestellungen arbeiten konnten.

Leitfragen der Gruppe 1 (Daten und Abbildung von Politikfeldbudgets)

- Auf welcher Datengrundlagen sind die Politikfeldbudgets zu ermitteln (auf Basis von kameralen oder KLR-Daten)?
- Inwiefern sollte die Abbildung von Politikfeldbudgets zu einer Änderung der Darstellung des Gesamthaushalts führen?
- Welche Änderungen sind in jedem Fall am Zeitplan und Prozess der Haushaltsaufstellung vorzunehmen (auch vor dem Hintergrund der Rolle des Abgeordnetenhauses und der Bezirksverordnetenversammlungen)?

Leitfragen der Gruppe 2 (Politikfeldbudgets im Haushaltsplanaufstellungsprozess)

- Was muss bis wann zur Ermittlung und Planung der Politikfeldbudgets ausgearbeitet werden?
- Welche Anpassungen ergeben sich im Hinblick auf zentrale Meilensteine (Eckwertbeschluss, Übermittlung Bezirksplafonds, Übermittlung Globalsummen, Entwurf Gesamthaushalt etc.) und das Haushaltsplanaufstellungsverfahren insgesamt?
- Wie sind Verantwortlichkeiten zwischen Bezirken, Fachverwaltungen, SenFin, Abgeordnetenhaus und Bezirksverordnetenversammlung im Rahmen der Haushaltsplanung zu verteilen?

Eine Ausarbeitung von Einzelvorschläge war schon aus zeitlichen Gründen - nicht Zielstellung des Fachworkshops. Stattdessen sollte in den Gruppen zu den jeweiligen Themenfeldern möglichst ein gesamthafter Vorschlag erarbeitet werden.

Das hier dargestellte Ergebnis stellt zunächst die drei im ersten Fachworkshop erarbeiteten Varianten inklusive der Bewertung durch die Fachworkshop-Teilnehmenden sowie durch die Evaluations-AG dar. Anschließend erfolgt eine konsolidierte Darstellung der im dritten Fachworkshop weitergehend konsensual erarbeiteten Ergebnisse entlang der beiden Gruppenarbeiten, ebenfalls ergänzt um die entsprechenden E-AG-Ergebnisse.

2 Ausgestaltung der Varianten und ihre Bewertung (1. FWS-Sitzung)

Die nachfolgende Beschreibung der Varianten bietet eine Zusammenfassung der diskutierten Ausgestaltungen. Die dargestellten Pro- und Contra-Argumente bilden die vollständige Mitschrift der anschließenden Diskussion ab.

Nr. 1	Nachrichtliche/statistische Abbildung von Politikfeldbudgets
Beschreibung	<ul style="list-style-type: none"> — Eindeutige Zuordnung von Titeln und Produkten zu Politikfeldern — Ebenenübergreifende Abbildung von Politikfeldern in gesonderten Berichten zur besseren Transparenz ggü. dem Abgeordnetenhaus — Im Haushaltsplanaufstellungsprozess kann die Entwicklung der Politikfelder explizit betrachtet werden — Ggf. Verlängerung des Verfahrens, aber Verbesserung Planungsqualität — Diese Variante ist auch Grundlage der Varianten Nr. 2 und 3
Bewertungsergebnis	3,56

- Pro-Argumente
- Verbessert Transparenz; Sichtbarmachung der Politikfelder ggü. Mitarbeitenden und Bürgerinnen und Bürgern ist bereits ein Mehrwert
 - Einstieg in Politikfeldbudgetierung, der weitere Entwicklung ermöglicht und hilft, Bedenken abzubauen

- Contra-Argumente
- Stärkt keine echte Politikfeldsteuerung und leistet daher keinen Mehrwert
 - Lediglich (gutes) Hilfsmittel
 - Bessere Bewertung, wenn Variante ergänzt wird um zusätzliche Vorgaben zur prozentualen Fortschreibung der Planung entlang von Politikfeldern

Nr. 2 Berechnung Bezirksplafonds (weiterhin als Globalsumme) auf Basis von Politikfeldbudgets

- Beschreibung
- Ausgangspunkt: Eckwertebeschluss des Senats zu gesamtstädtischen Politikfeldbudgets auf Basis ebenenübergreifender Planung der Fachbehörden unter Einbindung der Bezirke
 - Aufteilung der Budgets zwischen Hauptverwaltung und Bezirken auf Basis eines definierten vorgelagerten Verfahrens; dabei Berücksichtigung fachlicher und bezirklicher Belange, was eine bezirksübergreifende Standardisierung stärkt
 - Bezirksplafond = Summe der Bezirksanteile der Politikfelder
 - Weitere Verteilung auf die Einzel-Globalsummen der Bezirke bleibt unverändert; keine weitere Bindungswirkung von Politikfeldbudgets
 - Ggf. können innerbezirkliche Eckwertbeschlüsse der Bezirke verpflichtend an den Politikfeldbudgets ausgerichtet werden

Bewertungsergebnis 3,47

- Pro-Argumente
- Senatsverwaltung muss sich mit Bezirksfinanzierungsanteilen beschäftigen; bessere Nachvollziehbarkeit von Ursachen und Wirkungen
 - Eigenverantwortung der Bezirke bleibt bewahrt, aber Rechtfertigungsdruck für angemessene Verwendung steigt
 - Globalsummenautonomie und Verantwortung der Bezirke bleibt gewahrt; die Grundrichtung der Verwaltungsstrukturreform wird nicht auf den Kopf gestellt
 - Zusätzlich ist auch eine Steuerungsverbesserung durch vereinheitlichtes Aufstellungsverfahren der Bezirke denkbar

- Contra-Argumente
- Keine Lösung zur Stärkung der gesamtstädtischen Verantwortung
 - Erwartbare Abweichung der Bezirke von gemeinsamer Planung führt zu neuen Konflikten und Enttäuschungen
 - Als halbgeare Lösung schlimmer als gar keine Lösung

Beschluss E-AG vom 13. Dezember 2024: In weiteren FWS-Sitzungen zum Thema sind folgende Punkte genauer auszuarbeiten:

- Die Ideenansätze 1 & 2 sind auf ihre Machbarkeit und Steuerungswirkung zu prüfen, auch innerhalb der Hauptverwaltung.
- Es sind konkrete Vorgehens- und Verfahrensvorschläge auszuarbeiten (u.a. wie sieht der Haushaltsplanaufstellungsprozess aus, wer verhandelt).
- Die Rollenverteilung zwischen Bezirken und Senatsfachverwaltungen ist genauer zu prüfen.
- Die Instrumente Zielvereinbarungen und auftragsweise Bewirtschaftung sind zu berücksichtigen, insbesondere im Hinblick auf die Frage, wie damit strategische und inhaltliche Schwerpunkte in Politikfeldern gesetzt werden können.

Nr. 3 Durchgängige Politikfeldbudgets	
Beschreibung	<ul style="list-style-type: none"> — Berechnung der Budgets wie bei Nr. 2, aber Zuweisungen an die Bezirke setzt sich aus verbindlichen, politikfeldbezogenen Teilglobalsummen zusammen, die in den Bezirkshaushalten umzusetzen sind — Durch Bindewirkung entsteht eine direkte Steuerungsmöglichkeit und -verantwortung der Senatsfachverwaltungen und damit eine weitgehende Fach- und Ressourcenverantwortung bei hoher Transparenz; ebenenübergreifende Deckungsfähigkeiten könnten geschaffen werden — Bezirkliche Schwerpunktsetzungen sind nur noch innerhalb der politikfeldbezogenen Teilglobalsummen möglich — Weitgehendster Eingriff in bestehende Strukturen
Bewertungsergebnis	4,78
Pro-Argumente	<ul style="list-style-type: none"> — Konsequente Umsetzung der Idee der Politikfeldbudgetierung — Fachverwaltungen müssen Verantwortung für Bezirke übernehmen; echter Kulturwandel — Schwächung der bezirkspolitischen Entscheidungsebene wird vor diesem Hintergrund als Vorteil betrachtet — Flächen-, bzw. bezirksbezogene Strukturen können weiterhin bewahrt werden — Überdenken der verfassungsmäßigen Verfasstheit der Bezirke sollte in jedem Fall geschehen
Contra-Argumente	<ul style="list-style-type: none"> — Lösung bedeutet Abschaffung der Bezirke in bisheriger Form und macht sie zu nachgeordneten Behörden der Senatsfachverwaltungen — Haushaltsplanung und -bewirtschaftung wird „versäult“, „Silodenken“ gestärkt und die Verantwortung der Beteiligten für den Gesamthaushalt geschwächt — Eine möglicherweise hiermit verbundene Hoffnung auf positive finanzielle Effekte für den eigenen Fachbereich ist vor dem Hintergrund insgesamt beschränkter verfügbarer Mittel unrealistisch
<p>Gemäß Beschluss E-AG vom 13. Dezember 2024 soll Ansatz Nr. 3 in den weiteren FWS-Sitzungen nicht weiter behandelt werden, da</p> <ul style="list-style-type: none"> — die Zuständigkeitsklärung, die im LOG über die Politikfelder ermöglicht werden soll, nicht zwangsläufig in eine entsprechende Budgetierung münden müsse, — dieser Ansatz die Stellung der Bezirke stark hinterfrage und diese darin eher als nachgeordnete Verwaltungseinheiten der Senatsfachverwaltungen einzustufen seien, während im Prozess der Verwaltungsstrukturereform dagegen immer „starke Bezirke“ postuliert wurden, — die Gefahr einer Versäulung der Politikfelder zu Lasten von Flexibilität entsteht, die ebenfalls eine Herausforderung für die Hauptverwaltung darstellen würde. 	

3 Daten und Abbildung von Politikfeldern (3. FWS-Sitzung)

Als geeignete Datengrundlage zur Ermittlung der „Politikfeldbudgets“¹ wurden sowohl KLR-Daten als auch kamerale Daten eingestuft. Die entsprechenden Daten liegen in der Hauptverwaltung und den Bezirken vor und ermöglichen so eine pragmatische Ermittlung der „Politikfeldbudgets“ mit einem überschaubaren Aufwand.

Eine umfassendere Berücksichtigung von KLR-Daten ist dabei an Voraussetzungen geknüpft, insbesondere was die derzeitige Datenqualität in der Hauptverwaltung betrifft. Während die (Produkt)Budgetierung auf Basis von KLR-Daten mit einer klaren Outputorientierung seit Langem in den Bezirken etabliert ist, wird die KLR in der Hauptverwaltung nicht im gleichen Umfang und zum selben Zweck genutzt. Für eine gezielte Nutzung der KLR-Daten der Hauptverwaltung zur Ermittlung der „Politikfeldbudgets“ wäre unter anderem

¹ Der Begriff ist in Anführungszeichen gesetzt, da es sich beim dargestellten Lösungsansatz nicht um Budgets im engeren Sinne als Instrument zur Haushaltsplanaufstellung und Finanzsteuerung handelt. Es handelt sich mehr um eine haushalterische Abbildung von Politikfeldern.

eine Konsolidierung der bestehenden Kostenträger und Produkte, eine konsequente Verrechnung von Verwaltungsgemeinkosten sowie entsprechende Qualifikationsmaßnahmen für die Mitarbeitenden in der Hauptverwaltung erforderlich.

Als weitere Herausforderung für die haushalterische Abbildung von Politikfeldern wurden Aufgabenbereiche benannt, die bisher nicht unmittelbar einem Politikfeld zugeordnet werden können (benannt wurden unter anderem ministerielle Geschäftsfelder und Landesämter, die mehrere Politikfelder adressieren).

Bei der haushalterischen Abbildung von Politikfeldern im Gesamthaushalt wurde für einen **nachrichtlichen Ausweis** plädiert, zum Beispiel in Form einer zusätzlichen Übersicht; aus der auch die Zusammensetzung eines Politikfelds nach Einzelplänen erkennbar ist. Ein Eingriff in die bestehende (kamerale) Einzelplanstruktur wurde damit nicht verknüpft und zunächst ausgeschlossen. Eine mögliche Strukturebene für die Zusammensetzung der Politikfeldbudgets könnten zudem die Hauptgruppen darstellen.

Ergänzend zu den dargestellten Anforderungsbeschreibungen und Ideen wurde ein Stufenmodell erarbeitet, welches eine schrittweise Ermittlung und Abbildung von „Politikfeldbudgets“ vorsieht und die instrumentellen Voraussetzungen mit den grundsätzlichen Voraussetzungen an Politikfelder (LOG) verknüpft bzw. davon ableitet. Eine wesentliche Prämisse dabei ist eine maximale Einbeziehung der Berliner Kosten- und Leistungsrechnung und deren Produktkataloge.

- In Stufe 0 wird die Grundlage im Zuge des Beschlusses zum LOG und der darin vorgesehenen Vorgaben zu Politik- und Querschnittsfeldern gelegt. Die damit verbundene Aufgabenneusortierung in Politikfelder stellt die Basis für eine politikfeldorientierte Haushaltsbetrachtung dar.
- In Stufe 1 wird ein für „Politikfeldbudgets“ notwendiges Informationssystem aufgebaut, in welchem die relevante Datengrundlage erfasst wird. Aus den kameralen Haushaltsplänen werden die relevanten Kapitel, Hauptgruppen und Titel identifiziert. Parallel dazu wird ein Produktkatalog für die Berliner Verwaltung konstruiert. Die damit verbundene Kostenträgerbildung orientiert sich an der „Stoßrichtung“ der gesamtstädtischen Steuerung. Dieser Schritt geht über die Konsolidierung der existierenden Kostenträger in der Hauptverwaltung und den Bezirken hinaus, da insbesondere der nachgeordnete Bereich (Schulen/Polizei/Feuerwehr/Finanzämter/Landesämter etc.) mit ergebnisorientierten Kostenträgern zu versehen ist.
- Stufe 2 umfasst dann die vollständige haushalterische Abbildung von Politikfeldern in den Haushaltsplänen, ggf. in Form von Politikfeld-Produkthaushalten.
- Die Daten bzw. Zahlungsströme aus dem Informationssystem können dann in der Planung in die vorgesehene Struktur der Haushaltspläne überführt werden. Es handelt sich dabei um ein politikfeldorientiertes Haushaltsplanaufstellungsverfahren (vgl. Abschnitt 3)

Das skizzierte Stufenmodell zur haushalterischen Abbildung von Politikfeldern („Politikfeldbudgets“) in den Haushaltsplänen wird der E-AG vorgelegt. Es ist zu entscheiden, ob dieser Stufenmodell weiterverfolgt werden und mit dem ersten Umsetzungsschritt begonnen werden soll.

E-AG-Beschluss vom 28. März 2025:

Die E-AG bittet die SenFin eine Umsetzung der Stufen 0 und 1 des Stufenmodells möglich zu machen, ein vorläufiges Ergebnis bis Ende 2026 wäre dabei wünschenswert, ein abgestimmter Produktkatalog könnte bei entsprechend prioritärer Bearbeitung bis 2027 erreicht werden. Eine Planung der SenFin sollte dabei festlegen, wer bis wann, welche Aufgaben umzusetzen hat.

4 Politikfeldorientiertes Haushaltsplanaufstellungsverfahren (3. FWS-Sitzung)

Ergebnis der Diskussion zur Verankerung der „Politikfeldbudgets“ im Haushaltsplanaufstellungsverfahren war, dass diese die Planungsqualität deutlich verbessern könnten, sofern der Prozess rechtzeitig begonnen würde. Der entsprechende Vorschlag (siehe nachfolgende Abbildung) beinhaltet die Veröffentlichung eines entsprechenden Voraufstellungsroundschreibens durch die SenFin noch im 3. Quartal (Q3) des vor-vorigen Jahres, das etwa parallel zur Finanzplanung übermittelt werden könnte. Auf dieser Basis sollen die Planungsvorarbeiten zur Festlegung von Eckwerten für die Politikfelder erfolgen. Ein entsprechender Eckwertbeschluss des Senats sollte dann in Q4 gefasst werden; er wird dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Im Rahmen des Nachschauberichts zu den zwischenzeitlich aufgestellten Bezirkshaushaltsplänen könnte dann später ein Abgleich der summierten Ansätze mit den im Eckwertbeschluss enthaltenen „Politikfeldbudgets“ (nur Bezirksanteile) erfolgen.

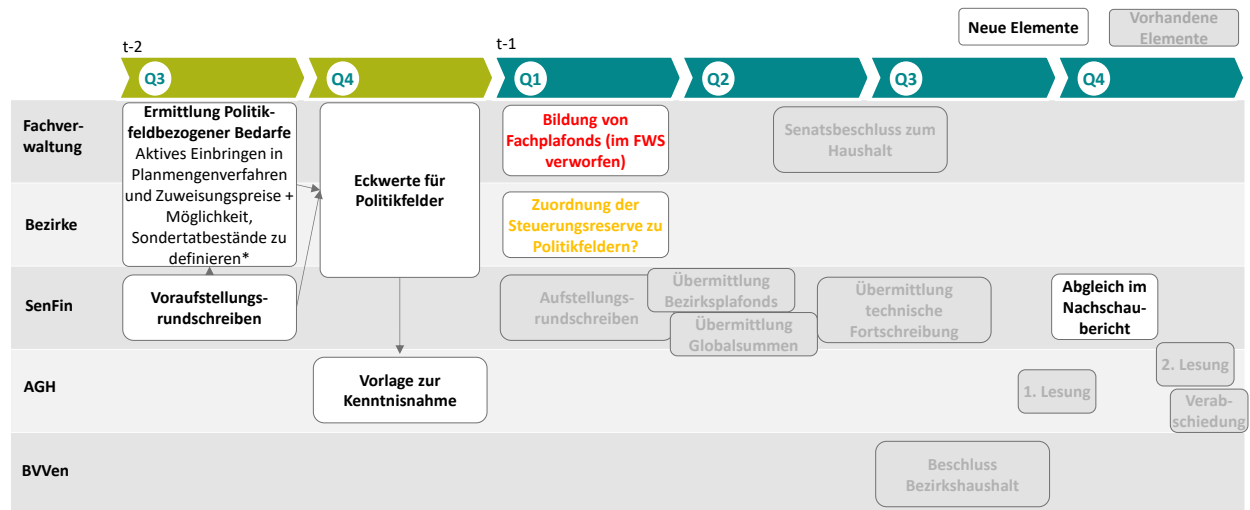
Dieser vorgelagerte Prozess soll vor allem zu einer besseren Nutzung der bereits vorhandenen Planungsinstrumente durch die Fachverwaltung im Dialog mit den Bezirken führen und deren Verantwortung im Gesamtprozess stärken. Dies betrifft insbesondere die sachgerechte und vorausschauende Planung und Berücksichtigung von Veränderungserfordernissen auf den (Zuweisungs-)Preis (Auswirkung von Fall-/Stückkosten-Entwicklungen) und die Planmengen (Fallzahl-/Angebotsplanung und -steuerung). Auch in die Zukunft wirkende Sondertatbestände (wie bundesgesetzliche Änderungen oder schon bekannte Konnexitätssachverhalte) sollen in dieser Phase berücksichtigt werden können. Hierfür müssen in allen Fachverwaltungen die entsprechenden Kompetenzen ausgebildet werden (siehe nachfolgende Abbildung unter „Voraussetzungen“).

In der Diskussion um die haushalterische Abbildung von Politikfeldern im Haushaltsprozess bestand im Fachworkshop - insb. auf der Fachebene - weitgehend Einigkeit darüber, dass eine Verhandlung von Budgetanteilen an „Politikfeldbudgets“ zwischen Bezirken und Fachverwaltung (wie sie in Variante 2 vorgesehen ist) auf Grund der fehlenden Zweckbindung entsprechender Teilplafonds im weiteren Haushaltsplanungsprozess nicht zielführend sei; sie wurde daher von den FWS-Mitgliedern (überwiegend) abgelehnt. (Eine Verbindung zwischen der politikfeldorientierten Planung (Eckwert) und der Bildung des Bezirksplafonds wäre damit aber nicht mehr systematisch umsetzbar). Ein alternativer Vorschlag wurde jedoch nicht formuliert. Dies wäre entsprechend in einem weiteren Prüfauftrag noch auszuarbeiten.

Nicht abschließend diskutiert wurde zudem, inwieweit die zentrale Vorsorge zum Ausgleich der Basiskorrektur (Kapitel 2729) im Zuge dieses Prozesses den Politikfeldbudgets (und damit den Einzelplänen) zugeordnet werden soll. Eine solche Zuordnung könnte ggf. die Steuerungsverantwortung der Fachbehörden stärken.

Die Ergebnisse zum politikfeldorientierten Haushaltsplanaufstellungsverfahren werden der E-AG vorgelegt. Es ist zu entscheiden, ob ein Prüfauftrag für einen alternativen Vorschlag zur Bildung von Fachplafonds erarbeitet werden soll. Außerdem ist zu diskutieren, ob (und in welchem Umfang) die zentrale Vorsorge im Kapitel 2729 den „Politikfeldbudgets“ bzw. Einzelplänen zugeordnet werden kann.

Der Haushaltsplanungsprozess unter Berücksichtigung von „Politikfeldbudgets“



- Voraussetzungen**
- Es muss eine klare Zuordnung von Politikfeldern zu Fachverwaltungen erfolgt sein.
 - Es müssen zudem die organisatorischen Voraussetzungen für eine gesamtstädtische Steuerung geschaffen werden.
 - Insbesondere müssen Fachverwaltungen mit entsprechenden planerischen / fachlichen Kompetenzen und Personalkapazitäten ausgestattet sein (Masteranforderungsprofile). Einzelne Fachverwaltungen, in denen heute schon Politikfeldsteuerung stattfindet, können hierfür Pate stehen.

*beispielsweise bei erwartbaren Kostenfolgen aufgrund bundesgesetzlicher Änderungen

E-AG-Ergebnis vom 28. März 2025:

Die E-AG kommt zum Ergebnis, dass - losgelöst von der Entscheidung zur Umsetzung der Variante 2 - ein entsprechender Vorplanungsprozess allerfrühestens zum Doppelhaushalt 2028/29 umgesetzt werden könnte. Da hierfür die politikfeldspezifischen Daten bereits Mitte 2026 vorliegen müssten, wird dies jedoch als große Herausforderung angesehen.

Anlage 5: Ergebnisbericht Fachworkshop Gesamtstädtische Steuerung Instrumente



Ergebnisse und Empfehlungen des Fachworkshops Gesamtstädtische Steuerung zum Thema „Instrumente“

Berlin, 12. Februar 2025

Projekt	Evaluation der Bezirksfinanzierung im Land Berlin	
Datum	7. Januar 2025 (2. FWS-Sitzung)	30. Januar (3. FWS-Sitzung)
Teilnehmende	Frau Dube (SenFin) Herr Rohbeck (SenFin) Herr Minthe (SenFin) Herr Brehme (SenFin) Frau Waldmann-Kern (SenFin) Frau Mohr (SenFin) Herr Weickert (SenASGIVA) Frau Dr. Stoye (SenWGP) Frau Heuer-Sehlmann (SenStadt) Frau Stapf-Finé (Skzl) Frau Klare (Skzl) Frau Nickel (Skzl) Frau Boßdorf (Skzl) Frau Stappenbeck (SenBJF) Frau Peters (SenMVKU) Frau Detering (SenMVKU) Frau Hänisch (BA Lichtenberg) Herr Sauer (BA Charlottenburg-Wilmersdorf) Frau Heinrich (BA Treptow-Köpenick) Herr Krummacher (BA Spandau) Frau Schröder (BA Friedrichshain-Kreuzberg) Herr Thiel (BA Pankow) Herr Johnke (BA Pankow) Herr Schramm (PD) Herr Weber (PD)	Frau Dube (SenFin) Frau Mohr (SenFin) Herr Brehme (SenFin) Frau Waldmann-Kern (SenFin) Herr Weickert (SenASGIVA) Frau Dr. Stoye (SenWGP) Frau Heuer-Sehlmann (SenStadt) Herr Stache (Skzl) Frau Klare (Skzl) Frau Nickel (Skzl) Frau Stappenbeck (SenBJF) Frau Wünnecke (SenMVKU) Frau Hänisch (BA Lichtenberg) Herr Hennings (BA Tempelhof-Schöneberg) Herr Sauer (BA Charlottenburg-Wilmersdorf) Frau Heinrich (BA Treptow-Köpenick) Herr Krummacher (BA Spandau) Herr Tille (BA Marzahn-Hellersdorf) Herr Thiel (BA Pankow) Herr Schramm (PD) Herr Weber (PD)
Anlagen		

1 Thema/Inhalt des Fachworkshops

Im zweiten Fachworkshop zur gesamtstädtischen Steuerung erfolgte eine Problemklärung und Ideenfindung zu den Instrumenten der gesamtstädtischen Steuerung. Die Instrumente wurden in folgende zwei Themengruppen aufgeteilt und jede Themengruppe von zwei Kleingruppen in Rotation bearbeitet. Gruppe 1 bearbeitet dabei zunächst Themengruppe A und Gruppe 2 Themengruppe B:

Themengruppe A (Instrumente außerhalb der Globalsumme)

- **Landes- und Sonderprogramme**
- **Innovations-/Flexibudgets**
- **sonstige (laufende) auftragsweise Bewirtschaftung**

Themengruppe B (Instrumente innerhalb der Globalsumme)

- **Zielvereinbarungen**
- **Leitlinien (§ 26a LHO)**

Im Rahmen der Problemklärung stand die Diskussion folgender Herausforderungen im Fokus:

- *Welche Herausforderungen sollen mit diesen Instrumenten adressiert werden?*
- *Welche Herausforderungen verursachen die Instrumente selbst?*

Ausgehend von den identifizierten Herausforderungen erarbeiteten die Gruppenteilnehmenden anschließend Ideen bzw. Lösungsansätze entlang der folgenden Leitfrage: **Unter welchen Bedingungen sollten die Instrumente zum Einsatz (oder nicht zum Einsatz) kommen?** Die Lösungsansätze wurden anschließend in eine bewertbare Struktur gebracht und durch die Teilnehmenden geschärft und bewertet. Dabei wurde die Bewertung der Vorschläge zur Themengruppe B in den dritten Fachworkshop vertragen, sind aber in diesem aktualisierten Ergebnisbericht enthalten.

Zur Bewertung wurde in zwei Bewertungsrunden eine Fibonacci-Zahlenfolge herangezogen, mit den Bewertungspunkten 0, 1, 2, 5, 8, wobei die 8 eine volle Zustimmung zur Variante zum Ausdruck bringt, 0 die vollständige Ablehnung. Ab dem Durchschnittswert 3 können daher Ergebnisse als tendenziell zustimmend aufgefasst werden, unterhalb eines Wertes von 2 sind sie tendenziell ablehnend. Entlang der Bewertungen wurden bei Diskussionsbedarf Pro- und Contra-Argumente ausgetauscht, deren Ergebnisse ebenfalls hier vermerkt sind. Auf Basis der Diskussion erfolgte dann eine zweite Bewertungsrunde. In der vorliegenden Zusammenfassung werden nur diese abschließenden Bewertungen dargestellt.

2 Problembeschreibung

Ausgangspunkt für die Lösungsansätze war die folgende Problembeschreibung

Nr. Problembeschreibung zu den Instrumenten Landes-/Sonderprogramme und auftragsweise Bewirtschaftung (inklusive Flexibudgets)	
Herausforderungen, die mit den Instrumenten adressiert werden sollen.	
1	Die Instrumente sollen an jenen Stellen eine gesamtstädtische Steuerung innerhalb von Politikfeldern ermöglichen, an denen die Globalsummenbudgetierung einer solchen entgegensteht. Sie stehen damit aber im Zielkonflikt zur Globalsummenregelung des Art. 85 II der Verfassung von Berlin.
2	Sie dienen weiterhin der Umsetzung von politischen Schwerpunktsetzungen außerhalb des „Regelbetriebs“, soweit sie im Rahmen des Haushaltsprozesses planbar sind.
3	Gleichzeitig werden sie von Senatsfachverwaltungen aber auch kompensatorisch zum Ausgleich einer wahrgenommenen Unterfinanzierung der Bezirke bzw. einer aus Fachsicht unzureichenden bezirksinternen Ausstattung von Regelaufgaben eingesetzt.
4	Im Bereich der EU- und Bundesförderprogramme ist die auftragsweise Bewirtschaftung unabdingbar aufgrund der notwendigen zentralen Fördermitteladministration.
Herausforderungen, die durch die Instrumente verursacht werden.	
5	Der Umfang dieser Programme uferf aus, es werden zunehmend überjährige Regelaufgaben (mit-)finanziert. Es entsteht ein Konflikt mit § 11 Abs. 2 HHG. ¹
6	Landes- und Sonderprogramme binden administrative Personalressourcen auf Bezirks- und Hauptverwaltungsseite, die ihrerseits häufig nicht mitfinanziert sind.
7	Ausgaben der auftragsweisen Bewirtschaftung werden in der bezirklichen KLR nicht berücksichtigt, was auch eine Überführung in die Regelfinanzierung erschwert.
8	Programme schaffen verschiedene Abgrenzungsprobleme und Konflikte, auch weil sie oftmals sehr kurzfristig aufgesetzt wurden. (Bsp.: zu unspezifische Formulierungen von Zielrichtungen und Zielgruppen, Verwendung abweichender Terminologien und Begriffe für an anderer Stelle geregelte Sachverhalte). Das erschwert auch die Kommunikation zu diesen Themen und schafft beispielsweise Finanzierungsrisiken, wenn die Vollfinanzierung von Baumaßnahmen letztlich durch die Bezirke abgesichert werden muss.

¹ „Macht das Land von einer Aufstockungsfinanzierung Gebrauch, indem es bestehende bezirkliche Leistungen hinsichtlich einzelner bezirklicher Projekte durch oder auf Grund des Haushaltsgesetzes verstärkt, ist eine Absenkung der bisherigen bezirklichen Leistungen weder im Ansatz noch in der Auskehrung zulässig“.

Nr.	Problembeschreibung zu den Instrumenten Zielvereinbarungen und Leitlinien (§ 26a LHO)
Herausforderungen, die mit den Instrumenten adressiert werden sollen.	
1	Mit Zielvereinbarungen sollen einheitliche (gesamtstädtische) Standards und gesamtstädtische Qualitätsstandards gesetzt und Qualitätsangleichungen erzielt werden. Zielvereinbarungen können dabei über gesetzliche Mindestanforderungen hinausgehen.
2	Mit Zielvereinbarungen soll die Steuerungsverantwortung der Senatsverwaltungen gestärkt werden.
3	Zielvereinbarungen sind ein Instrument, um politische/thematische (gesamtstädtische) Prioritäten zu setzen.
4	Zielvereinbarungen setzen eine personell auskömmliche Grundausrüstung der Bezirke voraus. Bei Bedarf werden die darin geknüpften Indikatoren bei der Erarbeitung soweit runtergesetzt, dass sie im Rahmen der verfügbaren Grundausrüstung erreichbar sind.
5	Leitlinien dienen als Instrument zur Haushaltssteuerung, das u.a. vorgibt, wie Ausgaben zweckgebunden in den Haushalten der Bezirke zu veranschlagen sind. Das Instrument ist problemorientiert einsetzbar.
Herausforderungen die durch die Instrumente verursacht werden.	
6	Der Prozess zur Erarbeitung der Zielvereinbarungen wird als sehr aufwendig wahrgenommen. Eine (kooperative) Einbeziehung aller relevanten Akteure sollte dennoch gewährleistet sein.
7	Potenzielle Fehlanreize bei der Umsetzung von Zielvereinbarungen gilt es zu vermeiden. So müssen in den Zielvereinbarungen festgelegte Boni auch bei den Fachbereichen ankommen.
8	Das Erreichen einer vollständigen Transparenz wird als Herausforderung eingestuft.
9	Die Bedarfe der Bürger werden nicht hinreichend mit/in den Zielvereinbarungen adressiert. Eine stärkere Bürgerorientierung ist erforderlich.
10	Instrumente „Leitlinien“ und „Zielvereinbarungen“ stehen in Konkurrenz zueinander mit den zur Verfügung stehenden Mittel gezielt (gesamtstädtische) zu steuern.
11	Leitlinien sollen nur sehr begrenzt zum Einsatz kommen, da ansonsten das Risiko einer Aushöhlung der Globalsummenautonomie besteht.
12	Leitlinien fokussieren ausschließlich auf finanzielle Aspekte (Ausgabensteuerung) und sind kein Instrument zur Aufgaben- oder Qualitätssteuerung. Die Festlegung, wann und wo Leitlinien zur Anwendung kommen, obliegt allein dem Senat und muss nicht mit den Bezirken abgestimmt werden.

3 Empfehlungen aus dem Fachworkshop

Folgende Empfehlungen wurden im Fachworkshop entwickelt.

Nr.	Bewertung / Ebene	Empfehlung	Pro	Contra	Nächste Schritte
Landes-/Sonderprogramme und auftragsweise Bewirtschaftung					
1a	5,07	Übergreifendes Ziel: Jede Form der Auftragsweisen Bewirtschaftung (jenseits der EU- und Bundesprogramme) ist abzuschaffen	-	Programme können als Instrument für Finanzierung bestimmter Bedarfe im Einzelfall durchaus sinnvoll sein (Abschaffung zu pauschal)	Zur Diskussion in E-AG
E-AG-Beschluss 28.03.2025: Die E-AG lehnt die Empfehlung ab.					
1b	6,94	Übergreifendes Ziel: Der Umfang der auftragsweisen Bewirtschaftung ist zu minimieren (entlang der unter Nr. 5 benannten Kriterien)	(keine Diskussion aufgrund der einhelligen Zustimmung)	-	Zur Diskussion in E-AG
E-AG-Beschluss 28.03.2025 (in Verbindung mit den Empfehlungen 2, 5 und 6): Die Mitglieder der E-AG beschließen, dass der Umfang der auftragsweisen Bewirtschaftung/Sonderprogramme unter Anwendung der Kriterien der Empfehlung 5 zu begrenzen ist.					
Die Kriterien gelten für alle neuen Sonderprogramme, alle bestehenden Sonderprogramme sind auf Basis der festgelegten Kriterien zu überprüfen und ggf. anzupassen oder zu beenden.					
Die AGH-Vertreter:innen (MdAs) sichern zu, eine entsprechende Beschlussfassung auf den Weg zu bringen. Die konkrete Umsetzung der Empfehlungen liegt dann in der Verantwortung der AG Ressourcensteuerung .					
2	5,67	Dort wo Landes- und Sonderprogramme nicht vermeidbar aber unterschiedliche Politikfelder betroffen sind, ist für eine erfolgreiche Steuerung eine bessere Koordination der Ressorts erforderlich. Diese ist zu institutionalisieren. Ein konkreter Verfahrensvorschlag, wie eine solche Koordination erfolgen kann (u.a. im	(keine Diskussion aufgrund der einhelligen Zustimmung)	-	Es wird geprüft, ob die Aufgabe an ein bestehendes Gremium, bspw. Steuerungskreis gesamtstädtische Zielvereinbarungen/ AG Ressourcensteuerung angedockt werden kann und die Erweiterung um zusätzliche Fachexpertise bspw. Spiegelfunktion SKzl zielführend ist.

Hinblick auf die Aufstellung von Programmen) ist zu erarbeiten, damit das zuständige Gremium (vgl. Ausführung zu „nächste Schritte“) handlungsfähig ist.

E-AG-Beschluss 28.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und den Umsetzungsschritten mit den unter 5 formulierten Konkretisierungen zu.

3	7,12	Sicherstellung eines besseren Verständnisses zur Funktionsweise der Bezirksfinanzierung in der Hauptverwaltung.	(keine Diskussion aufgrund der einhelligen Zustimmung)	-	1. Überprüfung der Qualifizierungsmöglichkeiten, insb. Aktualität des Schulungsangebots der VAK, Verfügbarkeit von Informationsmaterialien, Hospitationsmöglichkeiten. 2. Kenntnisse der Bezirksfinanzierung werden zu einem weiteren Kriterium unter Nr. 5
---	------	---	--	---	--

Entsprechende Angebote durch die VAK werden von der E-AG ausdrücklich begrüßt. Es erfolgt aber keine unmittelbare Umsetzungsempfehlung und auch keine weitere Ergänzung der Kriterien zur Empfehlung 5.

4	4,53	Vereinheitlichung von Begriffen im Bereich der Landes-/Sonderprogramme (z. B. Definition von Programmtypen)	Ein klares Verständnis darüber, wovon geredet wird und wie sich unterschiedliche Programmtypen unterscheiden, ist zwingend erforderlich für eine zielgerichtete Umsetzung und Voraussetzung für die Formulierung von Kriterien (s. nächster Punkt).	Programme werden insgesamt als nicht erforderlich erachtet	Bearbeitung/ Prüfung erfolgt iVm Nr. 2 (Gemeinsames Vorhaben Senatskanzlei und SenFin)
---	------	---	---	--	--

E-AG-Beschluss 28.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und den Umsetzungsschritten zu. Die Vereinheitlichung soll im Zuge der Umsetzung von 1 b erfolgen.

5	6,88	Für die Zulässigkeit und Ausgestaltung von Programmen sind Kriterien und Regeln (entlang der unterschiedlich definierten Programmtypen) festzulegen. Folgende Kriterien sollten dabei gelten und waren unstrittig (Einzelbewertungsergebnis in Klammern):	Zustimmend diskutiert wurden einzelne Kriterien und deren Zusammenfassung in einem Kriterienkatalog.	-	Bearbeitung / Prüfung erfolgt iVm Nr. 2 & 4
---	------	---	--	---	---

- Eine Umsetzung von EU- und Bundesprogrammen als Sonderprogramme ist weiterhin notwendig (ohne Bewertung).
- Alle Programme müssen zeitlich begrenzt sein (Terminierung) (6,25)
- Der Übergang in die Regelfinanzierung muss geklärt sein (8,00)
- Jedes Sonderprogramm benötigt eine Definition seiner Wirkung und Ziele (6,59)
- Alle (wesentlichen) Beteiligten sind in der Programmaufstellung einzubinden (6,88)
- Regelaufgaben dürfen nicht über Sonderprogramme finanziert werden (7,44)

E-AG-Beschluss 28.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und den Umsetzungsschritten mit folgenden Konkretisierungen zu:

- Die politikfeldverantwortliche Senatsverwaltung ist für Umsetzung zuständig, das schließt die Koordination weiterer betroffener Senatsfachverwaltungen mit ein (Konkretisierung der Empfehlung 2)
- Sonderprogramme sollen grundsätzlich den Zeitraum von zwei Jahren nicht überschreiten (Konkretisierung Kriterium in Empfehlung 5)
- Der Übergang in die Regelfinanzierung (ja/nein) muss geklärt sein (Konkretisierung Kriterium in Empfehlung 5)
- Es muss dargelegt werden, ob bereits Programme mit vergleichbarer Zielsetzung im Land Berlin bestehen (weiteres Kriterium zur Empfehlung 5)
- Die Durchführung von Sonderprogrammen in den Bezirken unterliegt dem Konnexitätsprinzip (Konkretisierung der Empfehlung 6)

6	4,76	Sonderprogramme müssen mit Personal zur Administration ausgestattet werden. (Dieses Kriterium wurde kontrovers diskutiert)	Da es sich nunmehr definitiv um Regelaufgaben handelt, muss der zusätzliche Administrationsaufwand ebenfalls finanziert werden.	Die Gegenrede bezieht sich vor allem auf den Standpunkt, dass aus diversen Gründen (u.a. Wirtschaftlichkeit) auch auf vorhandene Ressourcen zurückzugreifen ist.	Zur Diskussion in E-AG
---	------	--	---	--	------------------------

Siehe E-AG-Beschluss zu 5.

7	5,40	Als Alternativinstrument zur Finanzierung außerplanmäßiger Aufgaben könnte die Basis korrektur stärker genutzt werden, insbesondere, wenn es sich um potenzielle Regelaufgaben handelt.	(keine Diskussion aufgrund der einhelligen Zustimmung)	-	Bearbeitung / Prüfung durch die AG Ressourcensteuerung ggf. iVm Nr. 2
E-AG-Beschluss 28.03.2025: Die E-AG beschließt, diese Empfehlung nicht weiter zu verfolgen.					
8	6,80	Das Instrument der Innovationsfonds ist nach dem Vorbild der Flexibudgets im Bereich Jugend weiterzuentwickeln und auf andere Bereiche zu übertragen bzw. zunächst zu pilotieren. Bei diesem Modell können sich Bezirke um zusätzliche Mittel bewerben, wenn damit Vorhaben finanziert werden, die die fachliche und finanzielle Steuerung durch die Bezirke verbessern. Der Nachweis erfolgt dann im Rahmen einer Evaluierung.	(keine Diskussion aufgrund der einhelligen Zustimmung)		Identifikation eines Fachressorts für eine Pilotierung im Fachworkshop. Es erfolgt eine Abstimmung in den Fachressorts und eine Rückmeldung bis zur nächsten E-AG.
E-AG-Beschluss 28.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung mit dem Hinweis zu, dass es flexibler finanzieller Spielräume für die Bezirke bedürfe, in deren Rahmen sie eigenständig aktiv werden könnten. Die Umsetzung und Weiterverfolgung dieser Empfehlung soll durch den „ Steuerungskreis gesamtstädtische Zielvereinbarungen “ erfolgen. Dieser soll sich auch mit der Findung von Pilot-Fachverwaltungen befassen.					

Zielvereinbarungen

9	4,07	<p>Prüfung einer Vereinfachung des bestehenden Prozesses zur Abstimmung von Zielvereinbarungen, insb. im Hinblick auf</p> <ul style="list-style-type: none"> — Eine Entschlackung der ZV (Reduzierung von Prosa, eine stärkere Nutzung von Mustervorlagen) — Eine Begrenzung der Anzahl der ZV — Einführung einer Marginalitätsgrenze für Zielvereinbarungen 	<p>Wenn ZV als Steuerungsinstrument gestärkt werden soll, wäre auch nochmal der Prozess zu überprüfen, da u.a. als zu aufwendig wahrgenommen. ZV sollten nicht zu vielen Detailvereinbarungen führen und ausufern. Es gibt tatsächlich ZV, die inhaltlich geringe Konsequenzen haben. Sie werden als überflüssig eingestuft. Mehr Transparenz zu Prüfergebnissen zudem erforderlich.</p>	<p>Es gibt bereits einen etablierten Prozess, der auch bereits evaluiert wurde. Prozess kann unter den bestehenden Bedingungen nicht verschlankt werden, da Konsens zwischen den Beteiligten notwendig ist. Fachlich wird niemand seine/ihre ZV als marginal einstufen. Wenn ZV ein zentrales Instrument der gesamtstädtischen Steuerung sein soll, kann es nicht noch künstlich durch Marginalitätsgrenzen begrenzt werden.</p>	Zur Diskussion in E-AG
---	------	---	--	--	------------------------

E-AG-Beschluss 28.03.2025: Die konkrete Bearbeitung und Umsetzung der Empfehlung fällt in den Verantwortungsbereich des „**Steuerungskreises gesamtstädtische Zielvereinbarungen**“.

4 Weitere diskutierte Lösungsansätze

Folgende weiteren Ansätze wurden im Rahmen des Workshops diskutiert, ohne (zunächst) in eine Empfehlung zu münden:

Nr.	Bewertung / Ebene	Empfehlung	Pro	Contra	Nächste Schritte
Zielvereinbarungen und Leitlinien					
10	2,94	Eine landesweite Priorisierung aller ZV übergreifend über alle Politikfelder ist herzustellen	Eine wirkliche Priorisierung ist bisher nicht erkennbar. Wie eine politische Erklärung aussieht, ist nirgendwo aufgeschrieben. Sie sollte überdacht werden. In das bestehende Dokument können sich Bezirke gar nicht wirklich einbringen. Augenhöhe wird nicht wirklich hergestellt.	Sollte gestrichen werden, weil das bereits über die „Politische Erklärung“ zu Beginn der Legislatur erfolgt ist.	Zur Diskussion in E-AG
E-AG-Beschluss 28.03.2025: Der Lösungsansatz wird nicht weiterverfolgt.					
11	1,5	Finanzielle Anreize in Verbindung mit ZV sind zu konkretisieren ("Bonus" sollten den Politikfeldern zugutekommen)	Ein Bonus wird für die Prioritätensetzung im Bezirk für den Gesamtbezirk vergeben und auf der Ebene sind sie sinnvoll.	Bonuszahlungen sollten gestrichen werden. ZV sind im Interesse der Fachlichkeit und müssen nicht zusätzlich belohnt werden.	Zur Kenntnisnahme in E-AG
Die E-AG verständigt sich in der Sitzung am 28.03.2025 darauf, dass der Lösungsansatz weiter durch den Steuerungskreis gesamtstädtische Steuerung-Zielvereinbarung bearbeitet werden sollen.					
12	1,87	Sanktionsmöglichkeiten bei Zielverfehlung (z. B. „Malus“) sind zu prüfen	Frage der Konsequenz: Wenn Bezirke Mittel für ZV erhalten, ist es vollkommen unausgewogen, wenn es umgekehrt keine Sanktionen geben kann, insbesondere	Eine verfehlte ZV bedeutet nicht, dass das Ziel damit unwichtig wird, hierfür werden weiterhin Mittel benötigt. Mittel müssen ggf. kompensatorisch verteilt werden (diejenigen Bezirke, die	Zur Kenntnisnahme in E-AG

wenn diese Mittel sachfremd eingesetzt wurden.	hinterher sind, brauchen möglicherweise sogar mehr Mittel).
Straffe Regel bleiben notwendig, sonst können Bezirksvereinbarungen unterlaufen, was sie auch tun.	Der kommunikative Aspekt (Transparenz herstellen und über Wege diskutieren) stand bislang im Vordergrund.

Die E-AG verständigt sich in der Sitzung am 28.03.2025 darauf, dass der Lösungsansatz weiter durch den **Steuerungskreis gesamtstädtische Steuerung-Zielvereinbarung** bearbeitet werden sollen.

Anlage 6: Ergebnisbericht Fachworkshop Transfersteuerung



Ergebnisse und Empfehlungen der Fachworkshops zum Thema „Transfersteuerung“

Berlin, 13. Januar 2025

Projekt	Evaluation der Bezirksfinanzierung im Land Berlin
Datum	11. Juli, 14. Oktober und 16. Dezember 2024
Teilnehmende*	Frau Rubach (SenFin), Frau Günther (SenFin), Herr Lange-Nitschke (SenFin), Frau Walter (SenFin), Herr Minthe (SenFin), Herr Weickert (SenASGIVA), Frau Herzig-Pairan (SenASGIVA), Herr Heinisch (SenASGIVA), Frau Stappenbeck (SenBJF), Herr Schulze (SenBJF), Herr Meinschien (SenBJF), Herr Elvers (BA Friedrichshain-Kreuzberg), Herr Heymann (BA Lichtenberg), Herr Schwarz (BA Tempelhof-Schöneberg), Frau Hölling (BA Treptow-Köpenick), Herr Winkowski (BA Reinickendorf), Herr Wolf (BA Mitte), Frau Wederhake (BA Mitte), Herr Sauer (BA Charlottenburg-Wilmersdorf), Frau Schosstag-Maag (BA Pankow), Frau Hänisch (BA Lichtenberg), Herr Thiel (BA Pankow), Frau Wendlandt (BA Tempelhof-Schöneberg, Gast), Herr Schramm (PD), Herr Weber (PD)
Anlagen	keine

* Es haben einzelne der hier aufgelisteten Teilnehmenden nicht an allen drei Sitzungen des Fachworkshops teilgenommen.

1 Thema/Inhalt des Fachworkshops

Die vorliegenden Ergebnisse beziehen sich auf den ersten Teil der Fachworkshopserie „Transfersteuerung- und Transferzuweisung“, die aus insgesamt vier Workshops besteht. Die ersten beiden Workshops befassten sich ausschließlich mit dem Thema Transfersteuerung, also der Frage nach der Steuerbarkeit unter den Aspekten der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit jener Aufgabenbereiche und Produkte, in denen Geld- und Leistungstransfers für spezifische Zielgruppen auf Basis der Sozialgesetzbücher erbracht werden. Im Fokus standen dabei insbesondere die Jugend- und die Sozialhilfe. Im dritten Workshop vom 16. Dezember konnte die Erarbeitung des Themas Transfersteuerung abgeschlossen werden und zum Thema Transferzuweisung übergegangen werden. Die vorliegenden Ergebnisse beziehen sich nur auf die Transfersteuerung. Die Transferzuweisung wird in einem zweiten Ergebnisbericht zusammengefasst.

Im Rahmen des Workshops erarbeiteten die Teilnehmenden zunächst Probleme zu folgenden Strukturthemen im Kontext der Transfersteuerung

- Erhöhung der Steuerbarkeit
- Erhöhung der Wirtschaftlichkeit
- Verbindung von Fach- und Ressourcenverantwortung

Für die Probleme wurden Lösungsideen erarbeitet und dokumentiert. Diese wurden anschließend in eine bewertbare Struktur gebracht und durch die Teilnehmenden im zweiten Fachworkshop inhaltlich geschärft und bewertet.

Zur Bewertung wurde in zwei Bewertungsrunden eine Fibonacci-Zahlenfolge herangezogen, mit den Bewertungsschritten 0, 1, 2, 5, 8, wobei die 8 eine volle Zustimmung zur Variante zum Ausdruck bringt, 0 die vollständige Ablehnung. Ab dem Durchschnittswert 3 können daher Ergebnisse als tendenziell zustimmend aufgefasst werden, unterhalb eines Wertes von 2 sind sie tendenziell ablehnend. Entlang der Bewertungen wurden Pro- und Contra-Diskussionen geführt, deren Ergebnisse ebenfalls hier vermerkt sind. Auf Basis der Diskussion erfolgte dann eine zweite Bewertungsrunde. In der vorliegenden Zusammenfassung werden nur diese abschließenden Bewertungen dargestellt.

Im dritten Workshop wurden auch nächste Schritte ergänzt, die hier ebenfalls erfasst sind.

2 Ausgangssituation

Ausgangspunkt für die Lösungsansätze war die folgende Problembeschreibung (über die verschiedenen Gruppenarbeiten hinweg konsolidierte Darstellung):

Nr.	Ausgangssituation
Steuerbarkeit	
1	<p>Die Steuerbarkeit der Ausgaben im Transfer-Bereich wird von externen als auch internen Faktoren bestimmt. Zu den externen Steuerungsfaktoren zählen die bundesgesetzlichen und landesgesetzlichen Regelungen, die den rechtlichen Rahmen für die Ermessensspielräume bei der Bedarfsermittlung bilden (bspw. durch Vorgaben zur Leistungsart und zu Leistungsumfängen). Ein interner Steuerungsfaktor ist auf bezirklicher Ebene die Feststellung und Festlegung der notwendigen Hilfebedarfe. Diese wiederum orientieren sich an Ausführungsvorschriften, die auf Landesebene gefasst werden. Hierbei kann die Ermessensausübung in der Handhabung und Auslegung der gesetzlichen Vorschriften innerhalb der Bezirke sowohl auf qualitativer als auch auf quantitativer Ebene zu unterschiedlichen Ergebnissen bei vergleichbaren Fallkonstellationen kommen. Dies seien offenbar noch nicht ausgeschöpfte Steuerungspotenziale. Nach Aussage der Bezirke wiederum seien die individuellen Hilfeleistungen nur zu einem gewissen Umfang steuerbar und würden teilweise immer komplexer.</p> <p>Zudem würde das Wunsch- und Wahlrecht, das die Selbstbestimmung und individuelle Bedarfsorientierung der Anspruchsberechtigten stärkt den Ermessensspielraum der Bezirke minimieren. Im Ergebnis führe dies zu erheblichen Kostensteigerungen und erschwere Steuerungsmöglichkeiten bei der Auswahl von Leistungen. Ebenso problematisch sei die gesetzliche Vertragspflicht für Angebote, selbst bei fehlenden Bedarfen. Strukturelle Unterschiede zwischen den Bezirken spielen ebenfalls eine große Rolle.</p>
2	<p>Auf gesamtstädtischer Ebene werde das Steuerungspotenzial ebenfalls nicht voll ausgeschöpft, was sich auch auf den Umfang der Basiskorrektur auswirken kann. Insbesondere Angebotssteuerung und Angebotsplanung durch Land und Bezirke sei unzureichend, vor allem in der Eingliederungshilfe.</p>
3	<p>Der zunehmende Fachkräftemangel und offene Vakanzen auf Bezirksebene erschweren eine wirksame Fallsteuerung.</p>
Wirtschaftlichkeit	
4	<p>Jugendhilfe- und Eingliederungshilfeleistungen werden im Land Berlin im Rahmen des sozialhilferechtlichen Dreiecks durch die Freien Träger der Wohlfahrtspflege angeboten und erbracht. Dieser Sozialleistungsmarkt ist ebenfalls durch Fachkräftemangel geprägt und lässt sich aufgrund einer nicht auskömmlichen Angebotsituation als Anbietermarkt beschreiben. Die Leistungserbringer bilden monopolartige Strukturen, dadurch entstünde ein Verhandlungsungleichgewicht.</p> <p>Eine Preisbildung über das klassische Marktmodell, in dem allein Angebot und Nachfrage bestimmen, ist aufgrund der Versorgungsverpflichtung des Staates nicht möglich.</p> <p>Deshalb sieht der Gesetzgeber eine vertragliche Vereinbarung über Leistung (Beschreibung von Qualität und Quantität) und Preis für diese Leistung als Pauschale (Tagessatz/Stundensatz) vor. Eine Transparenz über die Mittelverwendung und einen effizienten Mitteleinsatz durch die Träger ist durch die aktuelle Gesetzgebung bisher nicht vorgesehen, was das Verhandlungsgeschehen landesseitig erschwert.</p>
5	<p>Die Zuweisungssystematik der Medianbudgetierung erschwert aus Sicht der Bezirke die ohnehin schwierige Situation der Steuerung der Sozialleistungen teilweise, da die aus ihrer Sicht notwendigen Ausgleichsmaßnahmen nicht vollständig berücksichtigt würden.</p>

- 6 Die Parallelität von Rahmen- bzw. Einzelverhandlungen (auf Hauptverwaltungsebene) und Individualverhandlungen auf Bezirksebene führe zu unwirtschaftlichen Ergebnissen, insbesondere da auf Bezirksebene weniger Verhandlungskompetenz vorhanden sei.

Verbindung von Fach- und Ressourcenverantwortung

- 7 Die Trennung von Fallsteuerung auf Bezirksebene und Preissteuerung auf Hauptverwaltungsebene (über die Entgelt- und Vertragsverhandlungen) führe bisher zu begrenzten örtlichen bzw. bezirklichen Steuerungsmöglichkeiten, da die Bezirke keinen Einfluss auf die Einzelverhandlungen mit den Trägern haben. An Rahmenvertragsverhandlungen und Beschlüssen der Entgeltkommissionen sind die Bezirke jedoch beteiligt und wirken mit.
- 8 Auf Hauptverwaltungsebene würden die für die bezirklichen Leistungen relevanten Standards festgelegt. Hier lägen die Steuerungsmöglichkeiten bei den jeweiligen Senatsverwaltungen, die der Bezirke seien eingeschränkt, dies könne zu hohen Kosten führen.
- 9 Im Wechselspiel zwischen Produktbudgetierung und auftragsweiser Bewirtschaftung könnten Intransparenz und ggf. wirtschaftliche Fehlanreize entstehen. Aufgabenabschichtungen von den Senatsverwaltungen auf die Bezirke würden aufgrund der Steuerungs- und Budgetverluste durch die Fachbereiche vermieden.

3 Empfehlungen aus dem Fachworkshop

Folgende Empfehlungen wurden im Fachworkshop entwickelt (die Reihenfolge folgt dabei der Bewertung durch die Teilnehmer, d. h. je weiter vorne die Empfehlung in der nachfolgenden Liste steht, desto positiver wurde sie von allen Teilnehmenden vor dem Hintergrund der Evaluationskriterien bewertet).

Nr.	Bewertung / Ebene	Empfehlung	Pro	Contra	Nächste Schritte
Erhöhung Transparenz / Controlling und Evaluierung (neuer) Instrumente					
1	7,81 / gesamt-städtisch	Ausweitung des Fach- und Finanzcontrollings (Bezirke, Fachverwaltung und SenFin). Insbesondere Ausweitung auf den Soz-Bereich, in der Jugendhilfe wurde das bereits unter der Abkürzung FFC institutionalisiert. Prüfung einer Ausweitung des FFC auf den Bereich HzP.	(keine Diskussion aufgrund der einhelligen Zustimmung)	-	Bestehender Austausch zum Thema zw. Finanz- und Fachverwaltung (SenASGIVA) wird fortgesetzt – dazu gehört auch die Nutzung der neuen Produkte für teure Hilfen und deren fachlicher Überprüfung durch die eingesetzte Kommission – und eine Ausweitung auf den Bereich Soziales soll erfolgen. Beim weiteren Vorgehen ist auch SenBJF mit einzubeziehen. (Berücksichtigung weiterer Entgeltbereiche, digitale Lösungen sollten dabei mitgedacht werden)

E-AG-Beschluss 31.01.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und den Umsetzungsschritten mit folgenden Ergänzungen zu:

- Beim weiteren Vorgehen ist auch die SenBJF einzubeziehen, da dort das FFC bereits fest etabliert ist.
- Für die nächsten Schritte ist eine Zeitplanung festzulegen.
- Es ist zu prüfen, ob das FFC auch auf den Bereich der Hilfe zur Pflege erweitert werden kann.

2	6,41 / Einzelfall- ebene	Überprüfung und Evaluation der Fall- und Hilfebedarfsermittlungsinstrumente. Handhabbarkeit und Digitalisierung müssen hier mitgedacht werden. Die Evaluation erfolgt durch die jeweiligen Fachverwaltungen.	(keine Diskussion aufgrund der einhelligen Zustimmung)	Ausweitung des Evaluations-/Prüfungsprozesses durch FFC auf Bereich Soziales (Berücksichtigung des bestehenden Evaluations-/Prüfungsprozesses durch FFC am Beispiel Familienrat vs. Hilfekonferenz werden aktuell evaluiert)
---	--------------------------------	--	--	--

E-AG-Beschluss 31.01.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und den Umsetzungsschritten mit folgenden Ergänzungen zu:

- Für den nächsten Schritt ist eine Zeitplanung festzulegen

3	5,00 / Einzelfall- ebene	Einführung von sog. "Flexibudgets" zur Prävention (inkl. Wirkungsmonitoring) in den Hilfen in besonderen Lebenslagen (HbL). Flexibudgets werden bereits für Präventionsmaßnahmen bei den Hilfen zur Erziehung eingesetzt, um stationäre Leistungen und damit den Ausgabenanstieg zu verringern. Sie werden zentral im Einzelplan 27 veranschlagt und zielgruppenspezifisch im Rahmen der auftragsweisen Bewirtschaftung genutzt. Basis bildet eine Rahmenkonzeption, die gemeinsam von Senatsverwaltungen (SenBJF, SenFin) und Bezirken erarbeitet wird. Darauf aufbauend erstellen Bezirke Rahmenkonzeptionen. Für die Durchführung und Auswertung wird ein Monitoring erstellt. Könnte auch in Zielvereinbarungen verankert werden, unterscheidet sich aber insofern, als dass hier Bezirke die Vorschläge machen. Flexibudgets sind somit „Investitionen“ in eine höhere Steuerbarkeit und Wirtschaftlichkeit.	Entgeltfinanzierte Leistungen Interessanter Ansatz, aber die Frage nach der dauerhaften Wirkung bleibt bestehen. Auch in den HzE gibt es trotz dieses Instruments aktuell einen starken Ausgabenanstieg.	Anstreben einer Ausweitung auf Bereich Soziales (Rahmenkonzept zu erarbeiten; Zu prüfen: Besteht ein konkreter Anwendungsfall in Anlehnung an FFC?) > Sen ASGIVA (neuer FFC Soz prüft) FFC prüft
---	--------------------------------	---	---	---

E-AG-Beschluss 31.01.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und den Umsetzungsschritten mit folgenden Ergänzungen zu:

Für den nächsten Schritt ist eine Zeitplanung festzulegen.

Flexibudgets wurden zudem als neues Instrument im Zuge der Fachworkshops zur gesamtstädtischen Steuerung diskutiert.

19	6,18 / Einzelfall- ebene	Stärkere Nutzung von Verwaltungsvor- schriften für die Steuerung durch die Fach- verwaltung (insb. Orientierungswerte).	Umsetzung der Ausführungs- vorschrift steht und fällt mit ihrer Qualität. Der Qualitäts- anspruch muss entsprechend hoch sein.	Verwaltungsvorschriften/Aus- führungsvorschriften werden oft nicht ernst genommen. Es gibt Beispiele für überkomplizierte AVs, die dem einzelnen Sachbe- arbeiter nicht helfen. Eine AV ohne Durchgriffsrechte ist jedoch wirkungslos, hier wäre eine Fachaufsicht hilfreich.	Wird im 2. Fachworkshop gesamtstädtische Steuerung behandelt. > FWS gesamtstädtische Steuerung
----	--------------------------------	---	--	---	--

E-AG-Beschluss 31.01.2025: Die E-AG stimmt dem Lösungsansatz ausdrücklich zu und sieht hierin eine unbedingt nachzuverfolgende Empfehlung, die entsprechend unter Tz. 3 zu verorten ist.

4 Noch weiter nachzuverfolgende Lösungsansätze

Folgende Lösungsansätze wurden im Fachworkshop als vielversprechend bewertet, müssen aber noch weiter geprüft bzw. ausgearbeitet werden, bis hieraus Empfehlungen abgeleitet werden können.

Nr.	Bewertung / Ebene	Empfehlung	Pro	Contra	Nächste Schritte
Stärkung der gesamtstädtischen Steuerung					
4	4,39 / gesamt- städtisch	Erstellung einer Mantelzielvereinbarung zwischen HV und Bezirken, daraus generie- ren sich 12 Einzelvereinbarungen mit den Bezirken, die noch einmal in Hinblick auf Zielmengen und Qualitäten individueller sein können. >> keine Einzelzielvereinbarung ohne Man- telzielvereinbarung	Voneinander lernen ist sinn- voll; Unterschiedliche Zu- stände/Ausgangslagen kön- nen nicht über pauschale Ziele, sondern müssen über individuelle Ziele gesteuert werden, um das gesamtstäd- tische Ziel zu erreichen; auf die Besonderheiten Berlins	Es passt nicht ins Finanzierungs- system, wenn man einzelne Ziele vereinbart. Dann ändert sich be- zirkliche Gesamtsteuerung; es braucht Standards in einer Man- telvereinbarung; Einzelvereinba- rungen dürfen eine Mantelver- einbarung nicht aushöhlen; es braucht in der Zielvereinbarung KPIs, Fallzahlstandards usw. aber	Zur Prüfung: Prüfung der Umsetzung im Bereich Soziales (SGB IX und XII). > SenFin prüft Rolle und Definition von Man- tel- vs. Einzelzielvereinbarungen und Konkre- tisierung des Lösungsvorschlags. Die Skzl ist mit einzubeziehen. Die Steuerungsmöglichkei- ten von Ausführungsvorschriften sollen mit- berücksichtigt werden.

mit 12 eigenständigen Bezirken ist zu reagieren.

nicht operative Einzelmaßnahmen; gesamtstädtische Steuerung darf nicht auf der operativen Kleinebene stattfinden; Gefahr der Überregulierung; Einzelvereinbarung würde vermutlich eher zur Regel als zur Ausnahme.

E-AG-Beschluss 31.01.2025: Die E-AG stimmt dem Lösungsansatz und den Umsetzungsschritten mit folgenden Konkretisierungen zu:

- Mantelzielvereinbarungen beziehen sich auf die Bereiche SGB IX & SGB XII und sind eindeutig von gesamtstädtischen Zielvereinbarungen abzugrenzen, weshalb auch die Senatskanzlei in den nächsten Schritten nicht einzubeziehen ist.
- Auch Ausführungsvorschriften bieten Steuerungsmöglichkeiten, weshalb die Ausführungen unter „Nächste Schritte“ ergänzt wurden (gelb hinterlegt).

5	6,31 / gesamt- städtisch	Entwicklung von Instrumenten für eine gesamtstädtische Angebotsplanung, -steuerung und -finanzierung. Der Vorschlag kommt aus dem EGH-Bereich. Hier fehlt der Überblick über Bedarfe und die Antwort auf die Frage, welche Versorgungsformen fehlen oder überproportional vorhanden sind. Im Ergebnis geht es darum, den Zustand, dass beim Verhältnis zwischen Land und Trägern von einem Anbietermarkt gesprochen werden kann, aufzulösen. Bei den HzE gilt das Gleiche. Die Hoffnung in der Vergangenheit war, dass durch Bekanntgabe der Bedarfe das Angebot entsteht. Das funktioniert aber nicht von alleine. Hierzu müssten Instrumente entwickelt werden.	(keine Diskussion aufgrund der einhelligen Zustimmung)	Bessere Abstimmung zwischen Bezirken und Fachverwaltungen ist anzustreben. Der Bereich Soziales soll von Jugend lernen. Der Bereich Soziales soll sich an den Erfahrungen im Bereich Jugend orientieren. Das Zusatzprogramm Pflegeeltern wird aktuell durchgeführt und soll durch das FFC evaluiert werden. Hieraus soll ggf. ein Instrument abgeleitet werden. Hierin können auch die teuren Einzelfälle subsummiert werden.
---	--------------------------------	--	--	---

E-AG-Beschluss 31.01.2025: Die E-AG stimmt dem Lösungsansatz und den Umsetzungsschritten mit folgender Textänderung im zweiten Satz unter „Nächste Schritte“ zu „Der Bereich Soziales soll sich an den Erfahrungen im Bereich Jugend orientieren“ (ursprüngliche Formulierung gestrichen, neue gelb hinterlegt).

Verbesserung der Verhandlungsposition

6	5,61 / gesamt- städtisch	Zur Verbesserung der Stellung des Landes Berlins ggü. den Trägern in Verhandlungssituationen: Prüfung des tatsächlichen	Es geht um die Prüfung des tatsächlich gegebenen	Im Bundesrecht wenig Flexibilität	Zur Kenntnisnahme: Laufendes Rechtsgutachten SenFin & SenAS-GIVA zur Prüfung Tarifgestaltung aller Träger
---	--------------------------------	---	--	-----------------------------------	--

bzw. rechtlicher Rahmen
Rechtsrahmens auf Tatbestände, die einer wirksamen und wirtschaftlichen Fall-, Fallkosten- und Angebotssteuerung entgegenstehen und Hinwirkung auf Änderungen (im Landesrecht oder als Bundesratsinitiative für das Bundesrecht).

Rechtsrahmens auf Landesebene (Bundesrecht nicht unsere Primärbaustelle).

für zwei Rechtskreise (SGB VIII & IV) im Hinblick auf Änderungen zu den jeweiligen Grundlagen. Eine Erweiterung um den Rechtskreis SGB XII ist geplant. **Im Rechtsgutachten sollen auch konkrete Vorschläge zu Rechtsänderungen explizit unterbreitet werden.**

E-AG-Beschluss 31.01.2025: Die E-AG stimmt dem Lösungsansatz und den Umsetzungsschritten mit der gelb hinterlegten Ergänzung zu.

7	6,76 / gesamtstädtisch	Stärkung der Verbindlichkeit der Rahmenverträge für alle Bezirke, Reduktion der vereinbarten Zusatzleistungen (z. B. durch Schaffung einer zentralen Kommission).	Dadurch, dass es keine Aufnahmeverpflichtungen gibt, können Träger Zusatzleistungen als Druckmittel verwenden. Eine Verringerung der Zusatzleistungen ist aber ein wichtiges Anliegen (unabhängig vom ergänzenden Vorschlag einer Kommission). Hier entstehen exorbitante Kostensteigerungen, bei denen die Bezirke mehr Macht brauchen. Das stellt auch die Verbindlichkeit von Rahmenverträgen in Frage.	Im Bereich der Eingliederungshilfe gibt es bereits eine Kommission. Künftig werden Stunden als Umfang und Teil der Leistung verhandelt, Zusatzleistungen sind dann nicht mehr möglich. Es braucht parallel die Angebotssteuerung.	Prüfaufträge/Analyse der Zusatzleistungen > Analyse bei SenBJF und weitere SenASGIVA ggf. i.V.m. FFC
---	---------------------------	---	--	---	---

E-AG-Beschluss 31.01.2025: Die E-AG stimmt dem Lösungsansatz und dem Umsetzungsschritt zu.

8	5,35 / gesamtstädtisch	Wo dann noch nötig: Entwicklung von Orientierungshilfen/Leitlinien für Einzelverhandlungen.	(keine Diskussion aufgrund der einhelligen Zustimmung)	Weitere Diskussion/Ausarbeitung im Lenkungsgremium Entgelte
---	---------------------------	---	--	---

E-AG-Beschluss 31.01.2025: Die E-AG stimmt dem Lösungsansatz und dem Umsetzungsschritt zu.

9	6,24 / gesamtstädtisch	Bildung multiprofessioneller Verhandlungsteams (Fach-, Rechts-, Wirtschaftskompetenz, Kenntnis der bezirklichen Praxis) für bessere Verhandlungsposition mit den Trägern.	Das Kompetenzthema (siehe Contra-Argument) ist valide, genau deshalb müsste man daran arbeiten.	Für die Verhandlungsteams gibt es ganz enge rechtliche Voraussetzungen und sie sind schon multiprofessionell aufgestellt. Vermutlich ändert eine weitere	Weitere Prüfung/Ausarbeitung im Lenkungsgremium Entgelte Es soll zudem geprüft werden, ob Träger tatsächlich immer ein Optionsrecht zwischen Rahmen- und Einzelvereinbarungen haben und wie das System weiterentwickelt werden
---	---------------------------	---	---	--	--

Erweiterung nicht viel am Ergebnis.

Der Vorschlag ist nicht umsetzbar auf bezirklicher Ebene, weil die Kompetenzen fehlen.

muss, um ggf. Mitnahmeeffekte der Träger zu verhindern. Hier besteht auch ein Zusammenhang zum Vor-schlag Nr. 6.

E-AG-Beschluss 31.01.2025: Die E-AG stimmt dem Lösungsansatz und dem Umsetzungsschritt mit der gelb hinterlegten Ergänzung zu.

10 6,41 /
gesamtstädtisch
Schaffen einer Informationsbasis für Vertragsverhandlungen / Aufbau einer Angebots- bzw. Transparenzdatenbank.

(keine Diskussion aufgrund der einhelligen Zustimmung)

Auftrag an das Lenkungsgremium Entgelte (einschließlich Prüfauftrag zu bestehenden Datenbanken, welche Daten sind bereits erfasst, welche Daten fehlen)

E-AG-Beschluss 31.01.2025: Die E-AG stimmt dem Lösungsansatz zu. Anstelle eines Prüfauftrags entgeht aber ein **unmittelbarer Auftrag an das Lenkungsgremium Entgelte**. Ein konkreter Umsetzungszeitraum ist zudem festzulegen.

Stärkung des Zugriffs auf die Leistungserbringung

11 3,47 /
gesamtstädtisch
bzw. rechtlicher Rahmen
Ablösung von Entgelten in geeigneten Leistungsbereichen durch eine Finanzierung über Zuwendungen (bei zulässigen Konstellationen). Erziehungs- und Familienberatungen im Jugendbereich werden jetzt nur noch über Zuwendungen finanziert und nicht mehr über Entgelte. Es wird mit Zuwendungsverträgen gearbeitet, in denen Leistungen spezifiziert werden können. Wenn das funktionieren soll, müssen Sätze bezirksübergreifend festgesetzt werden.

In den Entgelten sind viel mehr Pauschalen drin. Zuwendungen sind kostenscharf nachweispflichtig und waren in der Vergangenheit unter dem Strich günstiger. Zuwendungen sind flexibler handhabbar.

Verlagert Komplexität. Entgeltprinzip erscheint transparenter. Der Arbeitsaufwand der Verwendungsnachweisprüfung kann ggf. mit vorhandenem Personal nicht abgebildet werden. Nicht wirtschaftlicher bürokratischer Wahnsinn.

Prüfauftrag, ob auf Bereich Soziales übertragbar (und ob ggf. eine Rahmenkonzept für den Bereich Soziales dazu auszuarbeiten ist; in welchen Feldern bzw. bei welchen Entgelten dies möglich wäre)

> Prüfauftrag an SenBJF und SenASGIVA

E-AG-Beschluss 31.01.2025: Mit einem Verweis auf den Bericht des Rechnungshofs Berlin zur Vereinfachung und Optimierung im Zuwendungsrecht wird der Vorschlag aufgrund des voraussichtlich hohen administrativen Aufwands nicht weiterverfolgt.

12 5,94 /
gesamtstädtisch
bzw. rechtlicher Rahmen
Gründung eigener kommunaler Einrichtungen zur Erhöhung des Wettbewerbs und der Transparenz über geeignete Leistungen und Kostenstrukturen.

Ermöglicht Kompetenzaufbau und liefert Vergleichs-/ Orientierungswerte.

In vielen Bereichen gab es in der Vergangenheit bereits Einrichtungen, die aufgelöst wurden. Ein öffentliches Angebot führt zu Rosinenpicken bei freien Trä-

Fachverwaltungen prüfen in welchen Bereichen Vorteile bestehen könnten (ggf. auch nur für eine begrenzte Anzahl an Plätzen, ggf. Unterbringungsbereiche (hohe Wirtschaftlichkeitspotenziale).

gern. Für die öffentlichen Einrichtungen verbleiben dann nur die schwierigen Fälle.

E-AG-Beschluss 31.01.2025: Die E-AG stimmt dem Lösungsansatz und den Umsetzungsschritten zu. Die Prüfung hat allerdings keine hohe Priorität.

5 Weitere diskutierte Lösungsansätze

Folgende weiteren Ansätze wurden im Rahmen des Workshops diskutiert, ohne (zunächst) in eine Empfehlung zu münden:

Nr.	Bewertung / Ebene	Empfehlung	Pro	Contra	Nächste Schritte
13	2,67 / gesamtschäd- tisch	Zentrale Veranschlagung, dort wo geeignet, des Z-Teils in der Hauptverwaltung.	Konkretes Bsp.: Kosten der Unterkunft, hier wäre eine zentrale Etatisierung effizienter, da Bezirke noch nicht einmal auszahlen (warum eigentlich 12 Jobcenter?)	Die Diskussion darüber, was steuerbare Leistungen sind, ist die wichtige; wo die Leistungen dann verwaltet werden, ist unwesentlich(er)	Reduzierung des Vorschlags auf KdU, Klärung der Umsetzung mit Jobcentern (von Jobcenter ausgereicht) > SenFin prüft zunächst, anschließend ggf. i.V.m. SenASGIVA (Z-Teil in Verantwortung SenFin; Veranschlagung bei SenASGIVA)
Thema wird durch SenFin i. v. m. SenASGIVA weiterverfolgt.					
14	1,89 / gesamt- städtisch	Zentrale Veranschlagung, dort wo geeignet, des T-Teils in der HV. Hier geht es im Wesentlichen um jene Leistungen des T-Teils, von denen die Bezirke sagen, dass sie sie nicht steuern können; Auch hier geht es aber alleine um die Veranschlagung in der HV; in beiden Fällen bleiben T- und Z-Leistungen aus einer Hand bestehen; weg von der Konkurrenz zwischen den Bezirken.	Bedingte Steuerbarkeit thematisierten; insb. im Bereich HzE sollten Ideen entwickelt werden	Nicht prioritäre Idee, andere Fragestellungen wichtiger; das unterstellt, dass ich Ausgaben in der HV besser steuern kann als in der BV; Veranschlagung sollte nicht vom Ort der Leistungsgewährung getrennt werden; jede steuerbare Ausgabe enthält auch nicht-steuerbare Elemente, daher schwer zu trennen	Lösungsansatz wird zurückgestellt und ist ggf. im Rahmen des FWS-Teils Transferzuweisung zu berücksichtigen. > FWS Transferzuweisung
Thema wurde im weiteren Fachworkshop Transferzuweisung nicht weiter nachverfolgt.					
15	2,94 / gesamtstädtisch	Zentralisierung „nicht-steuerbarer“ Leistungen in Landesämtern / Aufschichtung, dort wo geeignet, von nicht-steuerbaren Leistungen in Landesämtern (= Aufgabenübertragung).	Ein kleiner Personenkreis von EgH-Empfängern ist auf 12 Bezirke verteilt, mit individuell gewachsenen Strukturen, hier wäre zumindest teilweise eine wie auch immer geartete zentrale Steuerung	Wir brauchen nicht noch zusätzliche Landesämter, kein Mehrwert und schlechte Erfahrungen in der Vergangenheit, vielmehr sollte man Bezirken konkretere und verbindlichere Vorgaben machen; entscheidend ist die Frage der	Aufforderung zur Prüfung im Rahmen der Verwaltungsreform /Aufgabenkritik (mögliche Potenzial bei Aufgaben sind dort zu ermitteln). Gemeinsamer Vorschlag zur Zentralisierung von Aufgaben durch Finanz- und Fachverwaltungen.

			wünschenswert; Sicherstellung von Leistungserbringung, Einbringen von Standards; Annahme: überwiegend nicht-steuerbare Leistungen; Minimierung von Schnittstellen	Zentralisierung der Leistungen je nach Zuständigkeit (zentralisieren da, wo es auf kommunaler/bezirklicher Ebene keine Gestaltungsanspruch gibt) statt nach Steuerbarkeit	
Thema wurde im Zuge des Evaluationsprozesses nicht weiter nachverfolgt.					
16	5,61/gesamtstädtisch	Verlagerung von Teilen der zentralen Vorsorge von der SenFin zu den Einzelplänen der Fachverwaltung.	"Wer mehr gesamtstädtische Steuerung will, muss Finanzverantwortung in die FV geben; Zielvereinbarung muss zw. Finanzen und zuständiger FV erfolgen; wenn bezirkliche Verhandlung mit FV stattfindet, muss das auch die zentrale Vorsorge umfassen"	Basiskorrektur sollte weiterhin zentral vorgegeben werden; der notwendige Aufbau entsprechender Kompetenz in allen Fachverwaltungen ist nicht wirtschaftlich; das Fachwissen der FV könnte im bestehenden System von der SenFin dazu geholt werden	Lösungsansatz wird im Hinblick auf Ergebnisse zu einer möglichen Politikfeldbudgetierung zurückgestellt. > FWS gesamtstädtische Steuerung
Vgl. Ergebnisse Fachworkshops gesamtstädtische Steuerung.					
17	5,18/gesamtstädtisch	Einbindung aller dauerhaften (mehrjährigen), geeigneten Sonderprogramme im Transferbereich (inkl. auftragsweise Bewirtschaftung) in die Produktzuweisung.	Manche Sonderprogramme sind seit Jahrzehnten als Sonderprogramme ausgewiesen; Umgehung der Globalsummen der Bezirke - zeitgleich fordert man mehr gesamtstädtische Steuerung; Kriterien werden benötigt für Sonderprogramme (bspw. Sonderprogramme, die über einen Doppelhaushalt hinaus gelten sind im Produktbudget aufzulösen)	Sonderprogramme sind Sonderprogramme, weil sie Sonderprogramme sind (weil sie in der Produktbewirtschaftung nicht abbilden kann oder projekthaften Charakter haben). Die Idee hinter der Auflösung ist nicht trennscharf formuliert.	Lösungsansatz wird im 2. Fachworkshop Gesamtstädtische Steuerung behandelt (> genauere Definition von Sonderprogrammen erforderlich; was muss über Sonderprogramme abgedeckt werden und was nicht) > FWS gesamtstädtische Steuerung
Vgl. Ergebnisse Fachworkshops gesamtstädtische Steuerung.					

18	3,53 / Einzelfall- ebene	Stärkung der Durchgriffsrechte auf die Bezirke für die Fachverwaltung (Fachaufsicht).	Die direkte Klärung mit der Fachaufsicht und die Stärkung der Handlungssicherheit würde begrüßt. Es gibt weiterhin ungeklärte fachaufsichtliche Fragestellungen. Hier könnte eine einheitliche Klärung über die 12 Bezirke hergestellt werden. Erhebliche Zweifel, ob in der Praxis Zielvereinbarungen ausreichen und diese der Hauptverwaltung tatsächlich Steuerungsmöglichkeiten gibt. Das kommt im Verwaltungsreformpapier zu kurz.	Das geeignete Steuerungsinstrument ist die Verwaltungsvorschrift. Fachaufsicht gab es schon mal und passt nicht zu den eigenständigen Bezirken. Das Thema wurde auch bereits im Zuge der Verwaltungsreform diskutiert und abgelehnt. Gefahr von Doppelzuständigkeiten. "Behördenpingpong" wird durch die Fachaufsicht nicht geringer.	Ist im Rahmen der Verwaltungsreform/LOG zu prüfen/berücksichtigen
Thema wurde im Zuge des Evaluationsprozesses nicht weiter nachverfolgt.					
20	3,53 / gesamt- städtisch bzw. rechtli- cher Rah- men	Übergang von Entgeltverhandlungen zu Interessenbekundungsverfahren. Die Idee ist, die Vertragsverhandlungen durch Vergaben abzulösen. Das Interessenbekundungsverfahren ist eine einfache Form: 1. Es findet eine Preisfestsetzung statt, 2. Es wird gefragt, wer für diesen Preis anbieten würde.	Wenn der Weg rechtlich gangbar wäre, wäre das ein Ausweg aus dem Vertragsverhandlungswahnsinn, der deshalb nicht funktioniert, weil das Land den Trägern nicht in die Bücher schauen darf.	Laut EUGH-Urteil dürfen Vergaben im Entgeltsystem nicht durchgeführt werden. Ggf. funktioniert der Vorschlag also nicht.	Vorschlag entfällt, da die weitere Prüfung ergeben hat, dass dies rechtlich nicht umsetzbar ist.
Vorschlag entfällt.					
21	3,88 / gesamtstäd- tisch	Weiterentwicklung der gesamtstädtischen Bedarfsplanung in geeigneten Bereichen.	(keine weitere Diskussion aufgrund des Verweises auf späteren FWS)		Lösungsansatz wird zurückgestellt und ist im Rahmen des FWS-Teils Transferzuweisung zu berücksichtigen. > FWS Transferzuweisung

Vgl. Ergebnisse Fachworkshops Transferzuweisungen.

Anlage 7: Ergebnisbericht Fachworkshop Transzuweisung



Ergebnisse und Empfehlungen der Fachworkshops zum Thema „Transferzuweisungen“

Berlin, 21. Februar 2025

Projekt	Evaluation der Bezirksfinanzierung im Land Berlin
Datum	16. Dezember 2024 und 20. Februar 2025
Teilnehmende	Herr Hohlfeld (SenFin), Frau Walter (SenFin), Herr Lange-Nitschke (SenFin), Herr Minthe (SenFin), Herr Kummert (SenFin), Frau Arndt (SenFin), Frau Dr. Rehse (SenASGIVA), Frau Herzig-Pairan (SenASGIVA), Herr Klatt (SenASGIVA), Frau Stappenbeck (SenBJF), Herr Schulze (SenBJF), Herr Heymann (BA Lichtenberg), Herr Schwarz (BA Tempelhof-Schöneberg), Herr Winkowski (BA Reinickendorf), Frau Wendlandt (BA Tempelhof-Schöneberg, Gast), Herr Wolf (BA Mitte), Frau Schosstag-Maag (BA Pankow), Frau Hänisch (BA Lichtenberg), Herr Thiel (BA Pankow), Herr Schramm (PD), Frau Pyka (PD)
Anlagen	keine

A) Thema/Inhalt des Fachworkshops

Die vorliegenden Ergebnisse beziehen sich auf den zweiten Teil der Fachworkshopserie „Transfersteuerung- und Transferzuweisung“, die aus insgesamt vier Workshops bestand. Die ersten beiden Workshops und Teile des dritten Workshops befassten sich mit dem Thema *Transfersteuerung*, die verbleibende Zeit entfiel auf die Diskussion des Themas ***Transferzuweisungen***, deren Ergebnisse in der Folge dargestellt sind.

Im Rahmen der Workshops erarbeiteten die Teilnehmenden (Experten aus Fachverwaltung, Bezirken und SenFin) in getrennten Gruppen zunächst Probleme und Lösungsansätzen zur Regelung der Transferzuweisungen in den Bereichen

- Soziales und
- Jugendhilfe.

Die für die getrennten Aufgabenbereiche entwickelten Lösungsideen wurden im Plenum gegenseitig vorgestellt und diskutiert und anschließend wiederum in den Teilgruppen bewertet.

Zur Bewertung wurde in zwei Bewertungsrunden eine Fibonacci-Zahlenfolge herangezogen, mit den Bewertungsschritten 0, 1, 2, 5, 8, wobei die 8 eine volle Zustimmung zur Variante zum Ausdruck bringt, 0 die vollständige Ablehnung. Ab dem Durchschnittswert 3 können daher Ergebnisse als tendenziell zustimmend aufgefasst werden, unterhalb eines Wertes von 2 sind sie tendenziell ablehnend. Zudem wurden Vorschläge für nächste Schritte ergänzt.

B) Problembeschreibung, Ideenfindung und Empfehlungen zu den Themenbereichen

1 Jugend (Hilfe zur Erziehung)

1.1 Problembeschreibung

Ausgangspunkt für die Lösungsansätze war die folgende Problembeschreibung (konsolidierte Darstellung):

Nr.	Beschreibung
1	<p>Die zentrale Herausforderung bei der Finanzierung der Jugendhilfe und insbesondere bei den Hilfen zur Erziehung (HzE) besteht darin, dass zwischen HzE-Plafond und den späteren HzE-Ausgaben eine Lücke besteht, die insbesondere in jüngster Zeit zu einer erheblichen finanziellen Belastung für die Bezirke führt (die Höhe des HzE-Plafonds wird gemäß Abghs.-Beschluss auf Grundlage der aktuellen Ist-Ausgaben gebildet, die um rahmenvertragliche Entgelterhöhungen fortgeschrieben werden). Hauptursache für die sich immer weiter verschärfende Situation ist die bundesgesetzliche Ausweitung von Aufgaben und Standards und die daraus entstehenden und teilweise nicht antizipierbaren, sprunghaften Aufwüchse bei Fallzahlen und Kosten.</p>
2	<p>Das bestehende HzE-Budgetierungsmodell (einwohnerbasiertes Planmengenverfahren, Berücksichtigung des Fachindikators „HzE-Belastung“, differenzierte Nachbudgetierungsquoten) verfolgt die Zielsetzung, finanzielle Anreize für die Fallsteuerung zu etablieren (insb. durch Beseitigung von Fehlanreizen der reinen Istmengen-Budgetierung).¹ Die Einbeziehung von Einwohnerzahlen (unter 21-Jährige) und des Belastungs-Indikators in die Berechnung führt dabei - im Vergleich zu einer reinen Istmengen-Finanzierung - zu einer Umverteilung zwischen den Bezirken.</p> <p>In der Anwendung wird das HzE-Budgetierungsmodell als komplex empfunden (viele Produkte, Wechselwirkung zwischen den Produkten bei der Planmengenberechnung). Verschiedene Elemente des Modells sind zudem möglicherweise nicht mehr zeitgemäß oder im Sinne besserer Verteilungsgerechtigkeit und Anreize optimierbar. Das betrifft gegebenenfalls den HzE-Belastungsfaktor, das aktuelle Modellmengenverfahren, die Frage, warum bestehende Anreizstrukturen nicht zu Veränderungen in den sehr unterschiedlichen (gewichteten) Hilfedichten der Bezirke führen (insb. in Bezug auf stationäre Hilfen) und die Frage der geeigneten Basiskorrektursätze.</p>
3	<p>Als weitere Herausforderung wurde die fehlende Steuerungsmöglichkeit bei Zusatzleistungen identifiziert. Diese würden im bestehenden Anbietermarkt vermehrt von den Trägern eingefordert und auch auf Bezirksebene vereinbart.</p> <p>Eine Analyse der Kostensteigerungen bei stationären Fällen in Spandau ergab allerdings, dass nur 7,9 % der zusätzlichen Kosten auf Zusatzmodule zurückzuführen waren. Die Steigerungen in den Entgelten selbst waren der größte Faktor. Einen hohen Einfluss hatten weiterhin Fahrdienstleistungen, die insbesondere bei stationären, schuldistanzierten Jugendhilfefällen erfolgen und nicht vom Schulamt übernommen werden. Zusätzliche ambulante Leistungen spielten ebenfalls beim Kostenanstieg eine Rolle. Kostensteigerungen bei den Entgelten lassen sich dabei auch oberhalb der auf Landesebene durchgeführten Entgeltverhandlungen beobachten.</p> <p>Im Vergleich zu anderen Kommunen weist Berlin noch unterdurchschnittliche Fallkosten auf. Auf die Unterbringung außerhalb Berlins kann jedoch bei besonderen Bedarfen (z. B. nach stationären Angeboten mit Schulen, die es nur in Norddeutschland gibt) nicht verzichtet werden. Das liegt auch daran, dass das Hilfesystem der HzE ein bundesweites System ist und dadurch Kinder und Jugendliche bundesweit untergebracht werden können.</p>
4	<p>Für eine wirtschaftliche Fallsteuerung ist es notwendig, die Gesamtkosten eines Falls zu betrachten und nicht die Kosten je Hilfe, da einzelne Fälle unterschiedliche Hilfen in sich vereinen. Im Jugendhilfefachverfahren SoPart wurde eine entsprechende technische Umstellung der Zählung bereits vorgenommen, die Anwendung dieser Zählung im Zuweisungssystem steht jedoch noch aus.</p>

¹ Das Modell ist in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der SenFin und der SenBJF mit bezirklichen Vertretungen aus dem Jugend- und dem Controllingbereich in den Jahren 2013/14 entwickelt worden (vgl. Bez 17/0055 C). Es wurde seitdem zweimal evaluiert (vgl. RN 18/0003 E und 18/1190 J).

5 Hohe Mieten und Wohnungsmangel sind ein weiterer Kostentreiber in der Jugendhilfe.

1.2 Empfehlungen aus dem Fachworkshop

Zum Themenbereich Jugend (Hilfe zur Erziehung) wurden folgende Empfehlungen im Fachworkshop entwickelt:

Nr. [Pkt.]	Empfehlung	Begründung	Umsetzungsschritt/- voraussetzungen
1 [8,00]	Berücksichtigung der neuen, optimierten Mengenerfassungssystematik aus SoPart in der HzE ab der Zuweisung 2026.	Für ein ganzheitliches Bild der Fallkosten wurde das HzE-IT-Fachverfahren auf eine ganzheitliche Fallkostenbetrachtung im Gegensatz zur vorherigen Betrachtung einzelner Hilfen umgestellt. Die daraus resultierende Mengenumstellung (= Ablösung der noch auf das Altverfahren OPEN/ProJugend abgestimmten Mengen-Ermittlung) soll nun in der Zuweisungssystematik ebenfalls angewandt werden.	Wird im nächsten FFC HzE zum Beschluss vorgelegt
E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und dem Umsetzungsschritt zu.			
2 [5,56]	Überprüfung weiterer Elemente der HzE-Zuweisung unter den Aspekten Verteilungsgerechtigkeit, Komplexität, Anreizwirkung, insb. - HzE-Belastungsfaktor - Modellmengenverfahren - Basiskorrekturtatbestände der einzelnen Hilfearten - Hilfedichte	Mit der Überprüfung sollen auch Hinweise aus dem Vorfeld der Evaluation aufgenommen werden. In diesem Zusammenhang wurde im FWS auch diskutiert, ob über ein geeigneteres Modellmengen-/Bedarfsverfahren eine bessere Passgenauigkeit hergestellt werden kann. Dabei müssen jedoch auch die anderen Bausteine in Hinblick auf Verteilungs- und Anreizwirkung im Gesamtzusammenhang betrachtet werden (einzelne Aspekte werden nachfolgend nochmal explizit aufgegriffen).	SenBJF/SenFin berufen eine Arbeitsgruppe auf Arbeitsebene zwischen SenFin, Bezirken und SenBJF (analog zu vergangenen Evaluations-AGs) ein. Ergebnisse sollen bis Ende des ersten Quartals 2026 erarbeitet werden.
E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und den Umsetzungsschritten zu. Die einzuberufende Arbeitsgruppe soll dabei ein Ergebnis bis zum Ende des ersten Quartals 2026 erarbeiten.			
3 [4,33]	Überprüfung der Herleitung des HzE-Plafonds.	Eine wesentliche Kritik an der derzeitigen HzE-Zuweisung besteht aus Sicht der Jugendamtsleitungen darin, dass die zu Verfügung stehenden Mittel insgesamt vor dem Hintergrund immer umfangreicherer Aufgaben und höherer Anforderungen (insb. bedingt durch die Entwicklung in der Bundesgesetzgebung in dem Bereich) nicht auskömmlich sind. Andererseits ist aus gesamtstädtischer Sicht festzustellen, dass der HzE-Ausgabenanstieg ein erhebliches Risiko für den Landeshaushalt darstellt. Eine Minderung dieses Risikos ist - auch mit Blick auf die Finanzierbarkeit von „Freiwilligen Sozialen Leistungen“ - dringend erforderlich.	Wird in derselben Arbeitsgruppe wie Nr. 1 behandelt
E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und dem Umsetzungsschritt zu.			
4 [6,67]	Schärfung Flexibudget und der darin enthaltenen Methoden und Settings in Richtung Zielstellung HzE-Kostenreduktion.	Aufgrund des experimentellen Charakters des Flexibudgets wurden auch Vorhaben finanziert, die keine unmittelbaren Auswirkungen auf Fallkosten und Fallzahlen hatten. Hier soll nun eine stärkere Fokussierung erfolgen.	Wird im FFC HzE und der AG Hilfen bearbeitet und weiterentwickelt.

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und den Umsetzungsschritten zu.

5 [5,75]	Stärkung/Überprüfung sozialpädagogischer Diagnostik/Prognose im Kleinkindbereich mit den Zielen Verbesserung des Kindeswohls und Vermeidung komplexer, kostenintensiver Hilfeverläufe.	In Hinblick auf die weitere Kindeswohrentwicklung und in der Folge auch auf die Kostenhöhe sind besonders Fälle problematisch, in denen die Frage nach einer endgültigen Herausnahme aus der Familie zu lange ungeklärt bleibt und sich Episoden der temporären Herausnahmen mit Wiedereingliederungen abwechseln. Hier müssen Jugendämter in der Lage sein, frühzeitig belastbare Prognosen zu treffen, die in Familiengerichtsverfahren dann zu klaren Entscheidungen führen.	Wird Bestandteil der AV Hilfeplanung; Umsetzung/Fortbildung soll durch SFBB (sozialpädagogisches Fortbildungsinstitut Berlin/Brandenburg) erfolgen
-------------	--	---	---

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und den Umsetzungsschritten zu.

6 [6,67]	Prüfung von zentralen Steuerungsmöglichkeiten in Bezug auf die Hilfedichte außerhalb des HzE-Zuweisungssystems (z. B. Zielvereinbarung).	Zwischen den Bezirken sehr unterschiedliche und nicht durch Sozialindikatoren erklärbare Hilfedichten (insb. im Bereich der stationären Hilfen) erscheinen - trotz der finanziellen Anreizwirkung in der HzE-Zuweisungssystematik - verfestigt. Es ist daher ratsam die Gründe hierfür zu verstehen und zusätzliche Steuerungsinstrumente zu entwickeln.	Durch das FFC HzE zu analysieren
-------------	--	--	----------------------------------

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und dem Umsetzungsschritt zu.

7 [7,00]	Stärkung der stationären Jugendberufshilfe durch Ausbau von Plätzen und Prüfung der Vorgehensweise in der Zuweisung (z. B. Planmengenmodell, Basiskorrektur).	Die Beendigung kostenintensiver stationärer HzE-Fälle stellt weiterhin eine Herausforderung dar, da aus fachlicher Sicht oftmals keine positiven Anschlussperspektiven bestehen. Die stationäre Jugendberufshilfe stellt ein solches Folgeangebot dar, das entsprechend mit einem Anreiz in der Zuweisungssystematik versehen werden sollte.	Weiterentwicklung im FFC HzE
-------------	---	--	------------------------------

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und den Umsetzungsschritten zu.

8 [8,00]	Wohnungen/Wohnheim für junge Volljährige (GSE-verwaltet, analog Kolping-Modell).	Drohende Obdachlosigkeit ist ein weiterer Grund, der einer Beendigung von Hilfen entgegensteht. Ein entsprechendes Übergangs-Wohnangebot könnte hierfür ein Ausweg sein, der zu einer schnellen Kostensenkung führen würde. Die Wohnungen müssten allerdings dem privaten Wohnungsmarkt „entzogen“ werden.	Weiterentwicklung im FFC ➤ Nicht Gegenstand der E-AG
-------------	--	--	--

Nicht Gegenstand der E-AG.

9 [6,33]	Stärkung Pflegekinderhilfe (§ 33 SGB VIII) durch Weiterführung "Startbonus Pflegekind" zur Vermeidung kostenintensiver stationärer Hilfen und zur Verbesserung des Kindeswohls.	Es mangelt in der Jugendhilfe weiterhin an geeigneten Pflegefamilien zur Entlastung stationärer Hilfen. Der als Modellprojekt eingeführte „Startbonus Pflegekind“, welcher wie das Elterngeld funktioniert, scheint nach ersten Auswertungen erfolgreicher als das Platzausbauprogramm zu sein.	Weiterentwicklung im FFC ➤ Nicht Gegenstand der E-AG
-------------	---	---	--

Nicht Gegenstand der E-AG.

10 [6,33]	Angebot für duale Studierende für die Sozialdienste soll erhalten bleiben (unter anderem an der HSAP).	Qualifizierte Fachkräfte im RSD sind wichtig für ein wirksames und wirtschaftliches Fallmanagement; hier besteht ein akuter Mangel. Das entsprechende Studienangebot sollte daher unbedingt beibehalten werden.	Sicherstellung durch SenBJF (Bedarfsmeldung) und SenWGP ➤ Nicht Gegenstand der E-AG
--------------	--	---	---

Nicht Gegenstand der E-AG. Ggf. weitere Hochschulen berücksichtigen.

11 [6,67]	Alle Protokolle und Ergebnisse des FFC werden den SE Finanzen zur Verfügung gestellt.	Bislang sind die Ergebnisse des FFC HzE der Finanzseite in den Bezirken nicht bekannt. Angesichts der Finanzrelevanz der HzE-Steuerung sowie der Bearbeitung von Evaluations-Empfehlungen (s.o.) ist eine Informationsweitergabe aber erforderlich.	Durch das FFC HzE zu gewährleisten
--------------	---	---	------------------------------------

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und dem Umsetzungsschritt zu.

1.3 Weitere diskutierte Lösungsansätze

Folgende weiteren Ansätze wurden im Rahmen des Workshops diskutiert, ohne (zunächst) in eine Empfehlung zu münden:

Nr. [Pkt.]	Ansatz	Begründung	Umsetzungsschritt/ -voraussetzungen
	entfällt		

2 Soziales (Eingliederungshilfe)

2.1 Problembeschreibung

Ausgangspunkt für die Lösungsansätze war die folgende Problembeschreibung (konsolidierte Darstellung):

Nr.	Beschreibung
6	Als wesentliches Problem im Bereich Eingliederungshilfe/Soziales werden deutliche Kostenunterschiede aufgrund örtlicher Angebotsunterschiede in den Bezirken gesehen, die zu strukturell bedingten Stückkosten-Unterschieden in der KLR und daraus resultierenden Budget-Gewinnen/-Defiziten führen. Vor diesem Hintergrund wird sowohl die Eignung der bestehenden Produkte/Produktstruktur, als auch die bestehende Budgetberechnung (Stichwort: fehlende Anreize zur Mengensteuerung) hinterfragt.
7	Die Steuerbarkeit der Leistung stellt eine Herausforderung dar. Es handelt sich bei der EGH um eine gesetzliche Leistung, die sich auf einen individuellen, notwendigen Bedarf der Berechtigten bezieht und den es zu decken gilt.
8	Eine weitere Herausforderung sind sog. „Systemsprenger“ (Menschen mit besonderem Hilfebedarf). Das betrifft zum einen rückgeführte Fälle des LAGeSo, sowie kostenintensive Fälle, die aus vielfältigen Bedarfen im Bereich EGH resultieren. Beide Fallkonstellationen verursachen besonders hohen Kosten.
9	Die Verwaltungs-Aufwände der Bezirke unterscheiden sich deutlich und können im Rahmen der bestehenden Verwaltungsprodukte nicht ausreichend abgebildet werden. Die individuelle Ziel- und Leistungsplanung kann darüber nicht hinreichend bzw. ausreichend differenziert erfasst werden.
10	Verbesserungsbedarf besteht bei der Überleitung von Daten aus dem Fachverfahren OPEN/PROSOZ in das HKR-Verfahren.

2.2 Empfehlungen aus dem Fachworkshop

Zum Themenbereich Soziale (Eingliederungshilfe) wurden folgende Empfehlungen im Fachworkshop entwickelt:

Nr. [Pkt.]	Empfehlung	Begründung	Umsetzungsschritt/-voraussetzungen
12 [6,67]	<p>Fachleistungsstunden für alle aufgrund der neuen Leistungs- und Vergütungsstruktur.</p> <p>Darauf aufsetzend: Einführung einer neuen Produktstruktur im Bereich der Eingliederungshilfe unter Nutzung eines externen Vergleichs, der zur Einschätzung der Wirtschaftlichkeit eines Anbieters gesetzlich verankert ist (§ 124 SGB IX). Zum Ausgleich werden drei Preissegmente gebildet (strukturell).</p> <p>Ziel wäre es, die Untercluster so scharf abzubilden, dass man sie direkt als Produkte im IT-System einsehen kann (durch Ausprobieren zu testen, Zeitreihen sind weiterhin relevant, der Arbeits-/Buchungsaufwand in den Bezirken wäre bei Produkten für Preissegmente erheblich).</p>	<p>Die vorgeschlagene neue Produktstruktur zielt darauf ab, die örtlichen Angebotsunterschiede besser zu berücksichtigen. Auf diese Weise sollen die daraus resultierenden, strukturell begründeten Stückkosten-Unterschiede (unterschiedliche Entgeltstrukturen) in der Budgetberechnung weitgehend neutralisiert werden.</p> <p>Zudem werden die Steuerungsebenen besser voneinander abgegrenzt (Bezirke über Bedarfsfeststellung und Anzahl der Stunden; Hauptverwaltung über Preisebene).</p>	<p>Fachleistungsstunden für alle aufgrund der neuen Leistungs- und Vergütungsstruktur.</p> <p>Fortführung des bereits begonnenen Prozesses von Sen-ASGIVA i.V.m. SenFin, einen Vorschlag zur neuen Produktstruktur zu entwickeln; PMG prüft und bildet die Produkte unter Einbeziehung der Senatsverwaltungen.</p> <p>Ziel: die Produkte sollen in 2025 ins reguläre Produktänderungsverfahren für 2026 eingebracht werden, damit diese zum 01.01.2026 vorliegen.</p>
<p>E-AG-Beschluss 07.03.2025: E-AG stimmt der Empfehlung und den Umsetzungsschritten zu und präzisiert letztere wie folgt: Die Umsetzung erfolgt mit der Budgetneuberechnung in der Basiskorrektur 2026, die auf den Daten 2026 aufbaut. Die anstehende Budgetberechnung für die Haushaltsplanung 2026 und 2027 muss noch in der alten Produktstruktur erfolgen. Zudem wird die technische Umsetzung derzeit noch geprüft. Bei positivem Ausgang wäre eine Umsetzung (= Buchung in der neuen Produktstruktur) ab 01.01.2026 möglich. In gelb hinterlegt ist außerdem eine redaktionelle Änderung bzw. Ergänzung der Umsetzungsvoraussetzungen.</p>			
13 [6,33]	<p>Produktmäßige Abbildung und stadtweite Lösung für "Systemsprenger" prüfen, analog zum Jugendbereich.</p>	<p>Transparenz über kostenintensive Fälle ist Voraussetzung für eine bessere Steuerung. Das gesamtstädtische Schaffen bedarfsgerechter Angebote ermöglicht ggf. eine Senkung der Kosten (= Steuerungs- und Finanzierungspotenzial).</p> <p>Zudem kann der Vorschlag dazu beitragen, mögliche Verzerrungen in der KLR und der Budgetberechnung zu reduzieren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — PMG erhebt Fallstudien und prüft sinnvolle Produktbildung; — AG "Querschnittsthemen" bei der Kommission 133 überprüft ab März Angebote für Systemsprenger; — beide Stränge sind zu verzahnen;
<p>E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und den dazugehörigen Umsetzungsschritten zu.</p>			
14 [6,67]	<p>Fachgespräche zur Mengensteuerung initiieren. Das setzt voraus herauszufinden, wie jemand ins System der Eingliederungshilfe kommt.</p>	<p>Leistungsanbieter könnten Anreize haben, bestimmte Fälle lange im System zu halten, daher sollte die Anreizstruktur überprüft werden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Fachgespräch unter Federführung der Sozialverwaltung
<p>E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und dem dazugehörigen Umsetzungsschritt zu.</p>			

2.3 Weitere diskutierte Lösungsansätze

Folgende weiteren Ansätze wurden im Rahmen des Workshops diskutiert, ohne (zunächst) in eine Empfehlung zu münden:

Nr. [Pkt.]	Ansatz	Begründung	Umsetzungsschritt/ -voraussetzungen
15 [2,22]	Überprüfung der Nachbudgetierungsquoten im Bereich der Eingliederungshilfe hinsichtlich der Anreizwirkung zur Mengensteuerung.	Die Fallmengen-Steuerung obliegt - innerhalb der individualrechtlichen Ansprüche der Betroffenen - den Bezirken (u.a. über Bedarfsfeststellung und Anzahl der Stunden). Eine vollständige Nachbudgetierung aller Mengenänderungen (zu 100%) durch die Hauptverwaltung ist unter diesen Bedingungen nicht adäquat; sie kann zudem Fehlanreiz in Bezug auf aktive Steuerungsmaßnahmen nach sich ziehen. Bei einer Neu-Festlegung von Nachbudgetierungsquoten muss das tatsächliche Steuerungspotential der Bezirke berücksichtigt werden.	Der Lösungsansatz wird der Evaluations-AG vorgelegt. Er schließt sich an Empfehlung 14 (Fachgespräch unter Federführung der Sozialverwaltung) an.
E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Überprüfung zu.			
16 [2,44]	Überprüfung der Verwaltungsprodukte ggf. mit dem Ziel einer Aufsplittung des Verwaltungsproduktes „80991 Bedarfsermittlung SGB IX“ in zwei Produkte zur Ziel- und Leistungsplanung (ZLP) und zum standardisierten Teilhabeinstrument Berlin (TIB).	Es soll ein fachpolitischer Anreiz geschaffen werden, die Ziel- und Leistungsplanung tatsächlich durchzuführen; ZLP und TIB ergeben nur zusammen ausgefüllt Sinn. Die Splittung des Produktes könnte hierzu ein Weg sein. Alternativ wäre eine veränderte Zählweise oder eine Zielvereinbarung mit qualitativen Kriterien (Prozessumsetzung) zu prüfen.	Prozess in der PMG läuft
E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG nimmt den Lösungsansatz zur Kenntnis.			

Anlage 8: Ergebnisbericht Fachworkshop Investitionen



Ergebnisse und Empfehlungen des Fachworkshops Investitionen

Berlin, 18. Oktober 2024

Datum	12. Juli 2024
Zeitraum	09:30-13.45 Uhr
Ort/-e	Senatsverwaltung für Finanzen Klosterstraße 71, Raum B.01 (4. Etage)
Teilnehmende	Ostermann, Ansgar (SenFin), Grytz, Alexander (SenFin), Dardemann, Fenja (SenFin), Schubert, Jan (SenFin), Meier, Torben (SenStadt), Winterhagen, Sylvia (SenStadt), Hänisch, Dagmar (BA Lichtenberg), Hennings, Dirk (BA Tempelhof-Schöneberg), Stolze, Sinilka (BA Neukölln), Köppen, Robert (BA Charlottenburg-Wilmersdorf), Dr. Riedel, Frank (BA Steglitz-Zehlendorf), Lelickens, Klaus (BA Tempelhof-Schöneberg), Fleury, Marco (BA Reinickendorf) Moderation: Minthe, Berthold (SenFin); Meyer, Antje (SenFin) Protokoll: Heitkamp, Rebekka (SenFin)
Hinweis	inkl. Ergebnisse der „Kleinen Kommission“ vom 18. Oktober 2024

1 Thema/Inhalt des Fachworkshops

Der Fachworkshop (FWS) Investitionen ist Teil der „Evaluation der Bezirksfinanzierung“ und wurde gem. Umlaufbeschluss vom 28.06.24 durch die „Evaluations-AG“ eingesetzt. Ziel des FWS ist es, Problemstellungen insb. bezüglich der investiven Bezirkszuweisungen zu benennen, zu diskutieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Hierzu haben sich die FWS-Teilnehmenden in zwei Arbeitsgruppen aufgeteilt und zunächst Problemstellungen, die sich aus der Praxis ergeben, zusammengetragen (teilweise bezirksspezifisch, überwiegend aber bezirksübergreifend). Im nächsten Schritt wurden mögliche Lösungsvorschläge gesammelt und diskutiert (s. Fotoprotokoll). Das Zusammentragen der Ergebnisse sowie die Bewertung der Lösungsvorschläge erfolgte in einem letzten Schritt.

Sofern zu Problemen im FWS nur Lösungsansätze vorlagen, wurde die SenFin gebeten, diese durch konkrete Vorschläge zu untersetzen. Einvernehmlich wurde dabei im FWS vereinbart, diese Vorschläge in der „Kleinen Kommission“ vertieft zu diskutieren (hinsichtlich Umsetzbarkeit, Nebenwirkungen etc.) und zu bewerten. Dies betrifft die Empfehlungen 3, 5 und 6. Die Bearbeitung des Themas „Bauvorbereitungsmittel“



wurde vom FWS gänzlich in die „Kleine Kommission“ überwiesen. Die abschließende Diskussion und Bewertung dieser Punkte erfolgte hier in der Sitzung vom 18.10.2024.

2 Problembeschreibung

Ausgangspunkt für die Lösungsansätze war die folgende Problembeschreibung (in Reihenfolge der Dringlichkeit entsprechend der Bewertung durch die Teilnehmenden)

Nr.	Problembeschreibung
a)	<p>Pauschale Zuweisung für Investitionen</p> <p>Die Wertgrenze und der Zuweisungsbetrag der pauschalen Investitionszuweisung sind seit 1995/ 1996 unverändert geblieben. Entsprechend wurden keine inflationsbedingten Preissteigerungen und Baukostensteigerungen berücksichtigt. Größere Maßnahmen können kaum noch aus der pauschalen Investitionszuweisung finanziert werden, so dass immer mehr Maßnahmen in der gezielten Investitionszuweisung angemeldet werden müssen. (Zitat: „Man bekommt immer weniger für das Geld.“)</p> <p>Die FWS-Teilnehmenden sind sich einig, dass die Wertgrenze und der Betrag der pauschalen Zuweisung für Investitionen an die aktuellen Entwicklungen angepasst und demzufolge nach oben korrigiert werden muss.</p> <p>Dieses Hauptproblem wird zudem von folgenden Problemstellungen begleitet:</p> <ul style="list-style-type: none">— Die Planungssicherheit nimmt aufgrund von Kostensteigerungen und Änderungen in den Planungsabläufen immer mehr ab: Unklar ist wieviel Geld aus den pauschalen Zuweisungen zurückgehalten werden muss.— Eine transparente Begründung bzgl. der überbezirklichen Dringlichkeit der Maßnahmen der gezielten Investitionszuweisungen kommt bei den Bezirken nicht an, sodass die Priorisierungen oftmals nicht nachvollziehbar sind.— Kommunikation über SE Finanzen: Die Kommunikation zwischen SenFin und Bezirken läuft nicht immer ausnahmslos über die SE Finanzen was zu verzögerten Abstimmungen oder fehlenden Informationen führt.— Nicht beeinflussbare Verzögerungen im Tiefbau haben Auswirkungen auf den Ausschöpfungsgrad und führen tendenziell zu einer Reduzierung der Tiefbauaktivitäten (Bezirksspezifisch: ChWi)
b)	<p>Bauvorbereitungsmittel</p> <p>Die Finanzierung der Bauvorbereitungs-Ausgaben erfolgt aktuell in einem rollierenden Verfahren, d.h. die aktuellen Ausgaben werden zeitversetzt nach Beginn der Investitionsmaßnahme ausgeglichen. Insbesondere bei gezielten Zuweisungen kann sich diese Vorgehensweise (Vorfinanzierung durch die Bezirke) als problematisch darstellen und den Jahresabschluss beeinflussen (positiv wie negativ)</p>
c)	<p>Investive Rücklagen</p> <ul style="list-style-type: none">— Die Außenwirkung von kontinuierlich hohen Rücklagen in den Bezirken (bei gleichzeitiger Rücklagenauflösung in der HV) muss berücksichtigt werden. Die Befürchtung, dass Mittel in den Bezirken verloren gehen, steigt.— Hinsichtlich maßnahmenscharfer Zusatzmittel des Abgeordnetenhauses aus der Haushaltsberatung (sog. „Sonderinvestitionen“; betrifft nicht alle Bezirke) stellt sich die Frage der Notwendigkeit der Rücklagenbildungen. Außerhalb der Investitionen werden nichtverausgabte Zusatzmittel grundsätzlich nicht an die Bezirke ausgereicht. Möglicherweise existieren hierzu aber unterschiedliche Auffassungen zwischen Abgeordneten und Bezirken.— Fehlende Transparenz im Umgang mit nicht verbrauchten pauschalen Investitionsmitteln (Rücklage vs. Ergebnisverbesserung)



d) Investive Zusatzmittel des Abgeordnetenhauses aus der Haushaltsberatung

Bei den Mitteln für diese Sonderinvestitionen handelt es sich teilweise um realitätsferne Beträge (ohne vorliegende Planung), die die Umsetzung des Vorhabens gar nicht ermöglichen (Bsp. Bezirk ChWi: Bühne i.d. Jungfernheide).

e) Bauliche Unterhaltung

Die bauliche Unterhaltung gehört zwar zu den konsumtiven Sachausgaben, wurde aber von allen bezirklichen FWS-Vertretungen als zugehörige Problemstellung thematisiert.

Im Bereich der baulichen Unterhaltung existieren Veranschlagungs- und Verwendungsleitlinien, die differenziert nach folgenden Bereichen ermittelt und nachgehalten („abgerechnet“) werden: „Schulbau-Unterhalt“, „nicht-schulischen Hochbauunterhalt“ und „Tiefbau-Unterhalt“. Im Bereich des Hochbaus basiert die Leitlinienberechnung auf Bedarfsmodellen, die von der KGSt entwickelt wurden und auf den Wiederbeschaffungswerten des Gebäudeportfolios aufsetzen. Bei Schulgebäuden kommt dabei ein höherer Wert zur Anwendung (1,32 % bezogen auf den Wiederbeschaffungszeitwert), wodurch Leitlinien und Zuweisung für diesen Bereich höher ausfallen. (Hintergrund ist, dass hier auf das „verfeinerte KGSt-Bemessungsverfahren“ zurückgegriffen wird, das die Berücksichtigung des Einflussfaktors „nutzungsabhängiger Verschleiß“ ermöglicht.) Leitlinien-Unterschreitungen müssen grundsätzlich reichsbezogen nachgeholt werden.

Folgende Herausforderungen wurden hierzu benannt:

- Der Indizwert für die Abgrenzung baulicher Unterhaltung / Investitionen beläuft sich (gem. HtR Nr. 13.12 Abs. 3) auf 1,5 Mio. €. Dieser Wert fällt zu niedrig aus, da keine inflationsbedingten Preisentwicklungen und Baukostensteigerungen berücksichtigt werden (vgl. Darstellung unter a). In der ohnehin schwierigen Abgrenzung zwischen baulicher Unterhaltung / Investitionen kann das dazu führen, dass eine Unterhaltungs-Maßnahme fälschlicherweise den Investitionen zugeordnet wird, was sich dann negativ auf die Leitlinieneinhaltung auswirkt.
- Da die Leitlinien der baulichen Unterhaltung grundsätzlich getrennt „abgerechnet“ werden und die Mittel damit untereinander faktisch nicht deckungsfähig sind, beklagen die Bezirke eine fehlende Flexibilität beim Mitteleinsatz. Nicht verausgabbare Mittel in einem Leitlinien-Bereich können daher nicht ersatzweise in einem anderen Bereich eingesetzt werden, ohne dass eine Leitlinien-Unterschreitung geltend gemacht wird.
- Bei größeren Unterhaltungen kann es vorkommen, dass die etatisierten Mittel nicht im Jahr der Veranschlagung ausgegeben werden. Da es für die bauliche Unterhaltung keine gesonderte Rücklage gibt, stehen die Mittel im Folgejahr nicht immer ohne weiteres zur Verfügung (insb. bei negativen Jahresergebnissen). In der Folge kann es zu Finanzierungsproblemen bei Nachholung der Leitlinienunterschreitung kommen.
- Leitlinien-Unterschreitungen verbessern den rechnerischen Jahresabschluss eines Bezirkes, stellen gleichzeitig aber eine Haushaltsbelastung für Folgejahre dar. Bei größeren Unterschreibungsbeträgen kann dies zu einer Fehlinterpretation des Gesamt-Jahresergebnisses führen.
- Von Seiten der vertretenen FM-Leitungen wurde – auch mit Blick auf eine angenommene Vorbildfunktion der öffentlichen Hand – eine Mittel-Ausweitung für den Hochbauunterhalt im Haushalt gefordert. Hierzu gab es im Fachworkshop unterschiedliche Sichtweisen; auf die Rahmenbedingungen des Evaluationsauftrags wurde verwiesen.



3 Empfehlungen aus dem Fachworkshop

Folgende Empfehlungen wurden im Fachworkshop entwickelt (auf eine Priorisierung wurde verzichtet, d.h. die Reihenfolge folgt *nicht* einer Bewertung durch die Teilnehmer).

Nr.	Empfehlung	Begründung	Nächste Schritte
1	<p>Pauschale Zuweisung für Investitionen</p> <p>Die Betragsgrenze für Maßnahmen, die aus der pauschalen Zuweisung zu finanzieren sind, sollte auf 10 Mio. € aufgestockt werden, was nahezu einer Verdopplung entspricht.</p> <p>Zur Realisierung dieser Empfehlung wäre entsprechend auch das Volumen der pauschalen Zuweisung plafondneutral zu erhöhen (Verdopplung auf 150 Mio. €). Die Plafondneutralität ergibt sich aus dem Umstand, dass infolge der Anhebung der Betragsgrenze auch weniger Maßnahmen für die gezielte Investitionszuweisung angemeldet werden müssen.</p> <p>Die Änderung soll zum Haushalt 2028/29 umgesetzt werden.</p> <p>Bereits <u>laufende</u> sowie bis einschließlich 2027 beginnende Maßnahmen der gezielten Investitionszuweisung <10 Mio. € bleiben von dieser Umstellung unberührt.</p>	<p>Die Teilnehmenden des Fachworkshops haben sich einstimmig für die Empfehlung „Anhebung der Betragsgrenzen und Volumen der pauschalen Zuweisung für Investitionen an die Bezirke“ ausgesprochen. Damit wird der Baupreisentwicklung Rechnung getragen und zugleich das Anmelde-Volumen für Maßnahmen der gezielten Investitionszuweisung gesenkt.</p> <p>Im Ergebnis erhalten die Bezirke mehr Handlungshoheit (eigenverantwortliche Planung, Finanzierung und Umsetzung) bei gleichzeitiger Entlastung der Fachverwaltungen, da weniger Maßnahmen aus gezielten Zuweisungen in überbezirklichen Dringlichkeitslisten diskutiert und priorisiert werden müssten.</p> <p>Die Anhebung der Betragsgrenze auf den Wert von 10 Mio. € würde zudem der Wertgrenze in der ABau Berlin entsprechen, ab welcher die SenStadt Baumaßnahmen prüft (= Vereinheitlichung der Beträge).</p> <p>Die Einführung der erhöhten pauschalen Zuweisung soll mit dem Haushalt 2028/29 erfolgen, um ausreichend Planungsvorlauf für neue Maßnahmen der pauschalen Investitionszuweisung zu gewährleisten, damit rechtzeitig zum Haushaltsplanentwurf 2028/29 die notwendige Veranschlagungsreife (vorliegen einer geprüften BPU) gegeben ist.</p> <p>Bis dahin begonnene Maßnahmen, die aktuell über die gezielte Investitionszuweisung finanziert sind und weniger als 10 Mio. Euro Gesamtkosten aufweisen, werden weiterhin über die gezielte Investitionszuweisung finanziert.</p>	<p>Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt.</p>
<p>E-AG-Beschluss 08.11.2024: Die E-AG-stimmt der Empfehlung zu.</p>			
2	<p>Der Indizwert für die Abgrenzung baulicher Unterhalt/Investitionen gem. HtR wird von 1,5 Mio. € auf 3 Mio. € verdoppelt</p>	<p>Die Teilnehmenden des Fachworkshops haben sich einstimmig für die Empfehlung „Anhebung des Indizwertes zur Abgrenzung baulicher Unterhalt/Investitionen“, der im HtR verankert ist ausgesprochen.</p> <p>Die Anhebung erfolgt infolge der dargestellten Baupreisentwicklung und analog zur unter Nr. 1 empfohlenen Anhebung der Betragsgrenze für pauschal-finanzierte Maßnahmen.</p>	<p>Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt.¹</p>

¹ Hinweis: Aktuell ist eine Neufassung der HtR in Bearbeitung, die rechtzeitig vor Beginn des Haushaltsplanaufstellungsverfahrens 2026/2027 vorliegen muss. In Umsetzung der Empfehlung wird hierin der Indizwert auf 3 Mio. € erhöht.



Die Wert-Anhebung könnte zudem die Zuordnung von kostenintensiven Unterhaltungsleistungen zum baulichen Unterhalt erleichtern, was einen positiven Effekt auf die Leitlinienerbringung des baulichen Unterhalts hätte.

E-AG-Beschluss 08.11.2024: Die E-AG-stimmt der Empfehlung zu empfiehlt eine schnellstmögliche Umsetzung.

3 Investive Rücklagen

- | | | |
|--|--|--|
| <p>3a) Zur Erhöhung der Transparenz von Rücklagen wird im Haushaltswirtschaftsrundschreiben 2025 (HWR 2025) eine einheitliche Regelung zur Entnahme von Rücklagemitteln aufgenommen.</p> | <p>Die künftige Entnahme-Regelung sieht vor, dass nur noch bedarfs- und anlassbezogen Entnahmen oder eine vollständige Entnahme bei einem Wegfall des Anspargrunds erfolgt. Dies dient der Erhöhung der Transparenz von Rücklagen.</p> | <p>Die Evaluations-AG wird über diese Vorgehensweise informiert.</p> |
|--|--|--|

E-AG-Beschluss 08.11.2024: Die E-AG-folgt der Empfehlung.

- | | | |
|---|--|--|
| <p>3b) Einführung einer Begrenzung der pauschalen Investitionsrücklage (9750/10001) in Höhe von 100% der bezirklichen Investitionszuweisung ab dem Haushalt 2026/27.
Eine Überschreitung der Grenze ist nur zulässig, wenn der SenFin gleichzeitig ein realistischer Abbaupfad vorgelegt wird.</p> | <p>Die Einführung einer bezirksindividuellen Rücklagenbegrenzung dient der Minimierung des gesamthaushalterischen Risikos angesichts der Erhöhung der pauschalen Investitionszuweisung und soll der stetig steigenden Rücklage der pauschalen Investitionszuweisung entgegenwirken. Sollte ein Bezirk seine Rücklagegrenze erreicht haben, ist eine weitere Zuführung an die Rücklage der pauschalen Zuweisung für Investitionen nicht möglich. Soweit bereits mit Einführung der Rücklagegrenze eine deutliche Überschreitung (>20%) besteht, ist mit SenFin ein bezirksindividueller Abbaupfad abzustimmen.</p> | <p>Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt.</p> |
|---|--|--|

E-AG-Beschluss 08.11.2024: Die E-AG-stimmt der Empfehlung mit der folgende Ergänzung zu: „Eine Überschreitung der Grenze ist nur zulässig, wenn der SenFin gleichzeitig ein realistischer Abbaupfad vorgelegt wird“.

- | | | |
|--|--|--|
| <p>3c) Investitionsmittel, die im Rahmen der Haushaltsberatungen durch Parlamentsinitiative den Bezirken zur Verfügung gestellt werden und nicht verausgabt worden sind, werden nicht mehr in eine Sonderrücklage überführt.</p> | <p>Im Sinne eines einheitlichen Verwaltungshandelns, werden - wie im Bereich der nichtinvestiven Zuweisung üblich - nur noch tatsächlich verausgabte Mittel am Ende eines Haushaltsjahres basiskorrigiert.</p> | <p>Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt.</p> |
|--|--|--|

E-AG-Beschluss 08.11.2024: Die Beratung der Empfehlung wird im Hinblick auf die vorgesehene Diskussion zur Rolle des Abgeordnetenhauses zurückgestellt.

- | | | |
|---|---|--|
| <p>4 Bauvorbereitungsmittel
Beibehaltung des bestehenden Regelverfahrens der Vorfinanzierung der Bauvorbereitungsmittel seitens der Bezirke und der Erstattung mit dem ersten Ansatz.</p> | <p>Eine senatsseitige Vorfinanzierung von Bauvorbereitungen für Maßnahmen der gezielten Zuweisung ist sowohl aus verwaltungsökonomischer Sicht, als auch im Hinblick auf verlorene Planungskosten bei vom Bezirk nicht weiter verfolgten Maßnahmen zu verneinen. Die Verantwortung, welche Maßnahme ein Bezirk verfolgt und entsprechend die Bauvorbereitung vorfinanziert, sollte weiterhin den Bezirken obliegen.</p> <p>Für Lösungen bei Einzelfällen mit besonders hohen Ausgaben für Bauvorbereitung besteht weiterhin die Möglichkeit, sich im Vorfeld an die SenFin zu wenden.</p> | <p>Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt.</p> |
|---|---|--|



E-AG-Beschluss 08.11.2024: Die E-AG-stimmt der Empfehlung zu.

5 Baulicher Unterhalt

Es wird eine einseitige „Leitlinien-Umwandlung“ vom schulischen hin zum nichtschulischen Hochbauunterhalt in der Haushaltswirtschaft zugelassen. Das Volumen beträgt maximal 5% der Schulbauleitlinie (ohne Nachholbeträge).

Um eine getrennte Nachhaltung der Leitlinien-Einhaltung zu gewährleisten ist es erforderlich, dass die Umwandlung seitens des betroffenen Bezirks gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen dokumentiert wird.

- Das Umwandlungsvolumen wird sowohl aus be-
traglichen, als auch aus methodischen Gründen
auf maximal 5% der Schulbauleitlinie (ohne Nach-
holbeträge) begrenzt. Die maximalen Umwand-
lungsbeträge pro Jahr liegen damit je Bezirk aktu-
ell zwischen 570 T€ und 915 T€ (insg. rd. 9 Mio. €).
Höhere Beträge würde insb. den in der Schulbau-
Leitlinie enthaltenen Nutzungszuschlag von 10%
konterkarieren.
- Aufgrund der inhaltlichen und organisatorischen
Trennung der Bereiche Hochbau und Tiefbau er-
folgt keine Einbeziehung des Tiefbauunterhalts in
die „Leitlinien-Deckungsfähigkeit“.
- Die Umwandlung von Mitteln der baulichen Unter-
haltung in Investivmittel (pauschal finanzierte
Maßnahmen) wird aus inhaltlichen und systemati-
schen Gründen abgelehnt. (So unterliegen die Mit-
tel für den Bauunterhalt einer 100%igen Zweck-
bindung, die Mittel der Investitionspauschale
hingegen nur einer 75%igen Zweckbindung (ohne
Nachholungsverpflichtung)). Die Möglichkeit der
Umwandlung von pauschalen Investitionsmitteln
in Bauunterhaltungsmittel in Höhe von bis zu 20%
bleibt unberührt.

Die Empfeh-
lung wird der
Evaluations-
AG vorgelegt.

E-AG-Beschluss 08.11.2024: Die E-AG-stimmt der Empfehlung unter der Maßgabe zu, dass diese bereits im Haus-
haltsjahr 2025 zur Umsetzung kommt.

6 Die Senatsverwaltung für Finanzen wird zu- künftig Leitlinienunterschreitungen im Rah- men der Darstellung des Jahresabschlusser- gebnisses ausweisen.

Die Einführung einer gesonderten Rücklage für Un-
terschreibungsbeträge ist aus haushaltsrechtlichen
Gründen nicht möglich.

Aus diesem Grund sprechen sich die Teilnehmenden
des Fachworkshops für einen separaten Ausweis der
Leitlinien-Unterschreitungen/künftigen Nachholbe-
träge bei der Darstellung des Jahresergebnisses aus.
Da Leitlinienunterschreitungen grundsätzlich nachge-
holt werden müssen und sie damit Haushaltbelastung
für die kommenden Jahre darstellen, erhöht sich
durch diesen separaten Ausweis die Transparenz des
Jahresergebnisses.

Die Empfeh-
lung wird der
Evaluations-
AG vorgelegt.

E-AG-Beschluss 08.11.2024: Die E-AG-stimmt der Empfehlung zu.



4 Weitere diskutierte Lösungsansätze

Nr.	Ansatz	Begründung	Nächste Schritte
7	<p>Pauschale Zuweisung für Investitionen</p> <p>Einführung einer Basiskorrekturregelung in Form eines Mittelabzugs bei einer Verwendungsquote (inkl. anrechenbarer Beträge) von unter 50% der pauschalen Investitionsmittel ab dem Haushalt 2028/29. In diesem Fall soll die Differenz zwischen 50% der pauschalen Investitionsmittel und den tatsächlich verausgabten Investitionsmitteln in Abzug gebracht werden.</p>	<p>Hierzu bestand keine einvernehmliche Einschätzung.</p> <p>Für die Regelung spricht, dass die zielgerichtete Mittelverwendung gestärkt wird und Förderung einer zeitnahen Umsetzung erfolgt.</p> <p>Dagegen spricht, dass die Erreichung der Mindestverwendungsquote durch die Unzulässigkeit der Rücklagenbildung bei negativen Jahresergebnissen ohnehin erschwert ist. Hieraus ergeben sich zusätzliche finanzielle Risiken für die betroffenen Bezirke.</p>	<p>Klärung in der Evaluations-AG</p> <p>Die Anwendung der Regelung soll nach Abschluss des Haushaltes 2028/29 überprüft werden.</p>

E-AG-Beschluss 13.12.2024: Die E-AG stimmt dem Lösungsansatz zu, wobei dieser um eine Evaluationsklausel zur Überprüfung der Anwendung ergänzt wird. Die neue Regelung soll mit dem Doppelhaushalt 2028/29 gelten.

8	<p>Vereinfachtes Verfahren (im Sinne eines minimierten Antragsvolumens) zum § 54 LHO bei Gesamtkostensteigerungen, falls die Baukostensteigerung innerhalb der indexierten Gesamtkosten liegt und nicht auf Planungsänderungen zurückzuführen sind.</p>	<p>Die SenFin hat das Anliegen geprüft und ist zu folgenden Ergebnissen gekommen:</p> <p>Bei Baumaßnahmen, bei denen sich die Kosten um mehr als 1 Mio. € erhöhen, ist eine Vereinfachung aufgrund der Notwendigkeit der Aufstellung von Ergänzungsunterlagen (vgl. Nr. 1.6 AV § 54 LHO) nicht möglich.</p> <p>Bei Maßnahmen mit einer Kostenerhöhung unterhalb von 1 Mio. € ist eine Vereinfachung nur dann möglich, wenn keine inhaltlichen Planänderungen vorliegen. (Unter diesen Voraussetzung können schon derzeit - in Rücksprache mit den jeweils zuständigen Revisionsreferaten - die Anträge vereinfacht werden.)</p> <p>Für eine Vereinfachung kann nicht auf die Indexierung zurückgegriffen werden, weil diese nicht als zulässiger Rahmen für Kostenerhöhungen missverstanden werden darf.</p>	<p>SenFin prüft alternativ, ob die Antragsverfahren für Fälle ohne inhaltliche Planänderungen und unterhalb der Schwelle des Erfordernisses von Ergänzungsunterlagen generell reduziert werden können, bspw. durch eine entsprechende Regelung im HWR.</p>
---	---	--	--

E-AG-Beschluss 08.11.2024: Die E-AG stimmt dem Lösungsansatz und den Umsetzungsschritten zu.

9	<p>Abschichtung des Sportanlagensanierungsprogramms</p>	<p>Durch eine Abschichtung der Mittel des SSP in die Bezirkshaushalte würden</p>	<p>Bearbeitung im FWS „Gesamtstädtische Steuerung“</p>
---	---	--	--



dort die Mittel für den nicht-schulischen Bauunterhalt gesteigert und zugleich dort die Flexibilität gesteigert.

Das Thema wurde im Rahmen des Fachworkshops Investitionen inhaltlich nicht weiter diskutiert und an den Fachworkshop „Gesamtstädtische Steuerung“ verwiesen.

E-AG-Beschluss 08.11.2024: Die E-AG stimmt der weiteren Bearbeitung des Lösungsansatzes im FWS „Gesamtstädtische Steuerung“ zu.

Anlage 9: Ergebnisbericht Fachworkshop KLR/Produktbudgetierung/Output-Orientierung

Ergebnisse Fachworkshop

Ergebnisse und Empfehlungen des Fachworkshops KLR/Produktbudgetierung/Output-Orientierung

Berlin, 28. Februar 2025

Projekt	Evaluation der Bezirksfinanzierung im Land Berlin
Datum	27.11.2024, 11.12.2024, 06.01.2025, 19.02.2025
Ort/-e	Senatsverwaltung für Finanzen Klosterstraße 71, Raum B.02/03 (4. Etage)
Teilnehmende	Minthe, Berthold (SenFin), Kummert, Richard (SenFin), Feldmann, Frank(SenFin), Dardemann, Fenja (SenFin), Blume, Franka (SenFin), Thiel, Roland (GStPk), Wolf, Daniel (BA Mitte), Noetzel, Martina (BA Friedrichshain-Kreuzberg), Georgiew, Momchil (BA Pankow), Schosstag-Maag, Karen (BA Pankow), Sauer, Christian (BA Charlottenburg-Wilmersdorf), Möller, Carsten (BA Spandau), Riedel, Frank (BA Steglitz-Zehlendorf), Hennings, Dirk (BA Tempelhof-Schöneberg), Trampel, Ines (BA Tempelhof-Schöneberg), Stolze, Sinilka Frau (BA Neukölln), Siegel, Maren (BA Treptow-Köpenick), Heinrich, Ute (BA Treptow-Köpenick), Dr. Schmidt, Robert (BA Marzahn-Hellersdorf), Morgenthaler, Lea (BA Marzahn-Hellersdorf), Teichmann, Jens (BA Lichtenberg), Hänisch, Dagmar (BA Lichtenberg), Frank, Stefanie (BA Reinickendorf)
Anlagen	Unter folgendem Intranet-Link abrufbar: https://b-intern.de/sen/finanzen/politikfelder/abteilung-ii-haushalt/bezirke/gremien/artikel.1498835.php

A. Thema/Inhalt des Fachworkshops

Der Fachworkshop (FWS) „KLR / Produktbudgetierung / Output-Orientierung“ ist Teil der Evaluation der Bezirksfinanzierung und wurde gem. Beschluss vom 28.06.24 durch die „Evaluations-AG“ eingesetzt. Ziel des FWS war es nachfolgende Problemstellungen zu diskutieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten:

- Existieren Fehlanreize in der KLR und der darauf aufbauenden Budgetberechnung? Wie können sie reduziert und ggf. die Budgetierung neu ausgerichtet werden? Wie kann die KLR besser genutzt werden?
- Muss der Produktkatalog systematisch überarbeitet werden und wenn ja, wie?
- Können / sollen qualitative Kriterien und Sozialindikatoren bei der Budgetierung (stärker) berücksichtigt werden?
- Kann / soll die Output-Orientierung gestärkt werden?

Übergreifend stand zudem folgende Fragestellung im Fokus:

- Mit welchen konkreten Vorschlägen/ Instrumenten kann die Komplexität reduziert werden, ggf. mit welchen Risiken?

In Vorbereitung des FWS ist eine Themenclusterung erfolgt. Die Themencluster ergaben sich dabei aus den im Rahmen der Sammlungsphase des Evaluationsprozesses (Auftaktworkshops mit den Bezirksbürgermeister*innen sowie auf StS-Ebene; Sitzungen der Evaluations-AG) genannten Einzelnennungen, die aus Sicht der Beteiligten Gegenstand der Evaluation werden sollten. Zu den Themenclustern und Einzelnennungen wurden zudem Wissens- und Ergebnisstände zusammengetragen. Folgende Themencluster sind im Rahmen des Fachworkshops behandelt worden:

1. Produkte/Produktkatalog
2. KLR
3. Kalkulatorische Kosten
4. Schnittstelle KLR / Budgetierung / Informationsbereitstellung
5. Einheitlicher Zuweisungspreis
6. Planmengenverfahren
7. Qualität

Die Einzelnennungen aus den Auftaktworkshops sind den FWS-Mitgliedern im Vorfeld der jeweiligen Sitzungen zur Verfügung gestellt worden. Im Rahmen der Sitzungen wurden darüber hinaus in Arbeitsgruppen weitere mögliche Problemstellungen diskutiert und entsprechende Lösungsvorschläge zusammengetragen. Im Plenum wurden hieraus Empfehlungen entwickelt und weitere Lösungsansätze diskutiert, die der Evaluations-AG vorgelegt werden.

In den Clustern 1 bis 5 erfolgte bei Vorschlägen, zu denen unterschiedliche Einschätzungen geäußert wurden, eine abschließende Bewertung. (Bei unbewerteten Vorschlägen bestand Einvernehmen.)

In den Clustern 6 und 7 wurden alle Vorschläge bewertet. Alle Bewertungsergebnisse sind nachfolgend dokumentiert; ab dem Durchschnittswert 3 können Ergebnisse als tendenziell zustimmend aufgefasst werden, unterhalb eines Wertes von 2 sind sie tendenziell ablehnend.

B. Problemklärung, Ideenfindung und Empfehlungen zu den Themenclustern

1. Produkte/ Produktkatalog

1.1 Einzelnennung aus der Sammlungsphase in den Auftaktworkshops

- Was gemessen wird ist nicht immer klar definiert
- Einheitliche Handhabung bei KLR (Zuordnung der Produkte hinsichtlich Leistung der Bezirke)
- „Produktpalette“ überarbeitungsbedürftig / teilweise fehlende Produkte) / Flexibilität (Abbildung neuer Sachverhalte, z.B. Obdachlosigkeit, Drogenkonsum)
- Vergleichbarkeit teilweise nicht gegeben (bei Produkten)
- Divergierende Anforderungen an Produktbildung (KLR-Konzept vs. fachlich-inhaltliche Anforderungen)
- Digitalisierung bei KLR berücksichtigen (Produktmengen)
- Weniger Produkte = mehr Transparenz?
- Produkte anpassen
- Weniger Produkte
- Eigenes Produkt für Beauftragte
- Fehlerhafter Produkte korrigieren
- Produkte brauchen Buchungsvorgabe (z. B. Infrastruktur)
- Politikfeldbezogene Strukturbildung des PK der Bezirke und der SV

1.2 Allgemeine Hinweise zum Themencluster

Der 28. Produktkatalog der Berliner Bezirke ist mit rund 570 Produkten (davon 474 extern budgetierbare Produkte) ein - auch durch Versuch und Irrtum - iterativ entstandenes Steuerungs- und Informationssystem. Ca. 20 Prozent des Berliner Haushaltes, rund 10 Milliarden Euro, werden hier auf Produkten, also ergebnisorientiert, abgebildet. In allen Produktblättern stehen verbindliche Buchungsvorgaben zur einheitlichen Erfassung der Produktkosten und Produktmengen durch die produkterstellenden Bezirke.

Der Produktkatalog setzt die Kostenrechnung voraus und die Produktbudgetierung benötigt den Produktkatalog. Daraus ergeben sich unterschiedliche, gelegentlich auch gegenläufige Anforderungen: Die Kostenrechnung fordert Kostentransparenz und damit viele Produkte, die Produktbudgetierung kommt mit deutlich weniger Produkten aus. Zusätzliche Anforderungen entstehen durch das Gender-Budgeting, das Geschäftsprozessmanagement und das Zielvereinbarungsmanagement. Im Ergebnis stellt der Produktkatalog einen finanz- und fachpolitischen Kompromiss dar, der jährlich neu zwischen den Bezirken (Amtsleitungsrunden, Rat der Bürgermeister, Steuerungsdienste, Geschäftsstelle Produktkatalog) und der Senatsverwaltung für Finanzen ausgehandelt wird.

Die Bestandsaufnahme des Produktkatalogs im Fachworkshop führt zu einer Reihe von Prüfaufträgen und Empfehlungen an die Evaluations-AG. Themen sind u.a.:

Die flexiblere Reaktion des Produktkatalogs auf sozialpolitische und rechtliche Veränderungen in der Stadt; die stärkere Einbeziehung von fachlichen Qualitätsstandards; die Einbeziehung von IT-Verfahren für eine verbesserte Erfassung der Produktmengen, die Ergänzung der bestehenden Mengenkorrekturverfahren durch Kostenkorrekturverfahren sowie die Erhöhung der bestehenden Mindestkostenvolumina für die verschiedenen Arten von Produkten, auch um die Anzahl der Produkte wenigstens konstant zu halten oder zu verringern.

Kommt es zur vom Senat angestrebten prozessualen Neuausrichtung der Berliner Verwaltung nach Politikfeldern und deren Abbildung im Finanzhaushalt, dann sind die hier aufgeworfenen Fragen, Anregungen und kritischen Hinweise zum Produktkatalog der Bezirke zunächst in diesem Kontext und dann zusammen mit dem Produktkatalog der Hauptverwaltung zu bearbeiten.

1.3 Empfehlungen aus dem Fachworkshop

Folgende Empfehlungen wurden im Fachworkshop entwickelt.

Empfehlung	Begründung	Umsetzungsschritt/ -voraussetzungen
1) Vor dem Hintergrund der Erarbeitung eines Landesorganisationsgesetzes sind alle Produkte einem Politik-/ Querschnittsfeld zuzuordnen.	Der Entwurf des Landesorganisationsgesetzes sieht die aufgaben- und steuerungsorientierte Darstellung der gesamten Berliner Verwaltung in Politikfeldern vor. Bisher ist der Produktkatalog im Kern organisationsbezogen nach Ämtern in den Bezirken strukturiert.	Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt. Der Umsetzungsprozess wird durch die GStPk unter Einbeziehung der dafür relevanten Akteure in der Berliner Verwaltung initiiert.
E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und den Umsetzungsschritten mit dem Hinweis zu, dass eine Erarbeitung dem LOG-Prozess (Festlegung von Politik-/Querschnittsfeldern) folgen muss.		
2) Die Produktkataloge der Hauptverwaltung und der Bezirke sind in einem gemeinsamen Prozess aufeinander abzustimmen.	Bisher sind beide Produktkataloge weitgehend nicht aufeinander abgestimmt. Die Neuausrichtung nach Politikfeldern erfordert aber Szenarien für einen gemeinsamen Produktkatalog sowie die Abbildung von Durchführungs- und Steuerungsaufgaben in und zwischen den beiden Verwaltungsebenen. Dies erfordert ein aufeinander abgestimmtes Produkt-Controllingverfahren.	Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt. Der Umsetzungsprozess wird durch die GStPk unter Einbeziehung der dafür relevanten Akteure in der Berliner Verwaltung initiiert.
E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und den Umsetzungsschritten zu.		
3) Das Verfahren für unterjährige Änderungen bzw. Erweiterungen des Produktkatalogs, auch für die Abbildung neuer Sachverhalte (z.B. Obdachlosigkeit, Drogenkonsum) ist transparenter zu gestalten.	Das gegenwärtige Verfahren für unterjährige Änderungen des Produktkatalogs ist kommentiert darzustellen; insbesondere ist darauf einzugehen, ob und wie auf soziale oder rechtliche Veränderungen mit dem Instrument des Produktkatalogs reagiert werden kann.	Die GStPk legt einen Prüfbericht vor.
E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und dem Umsetzungsschritt zu.		
4) Es ist zu prüfen, inwieweit die Textfelder der Qualitätsziele, /-definitionen in den Produktblättern zu schärfen sind	Die explizite Darstellung von Qualitätsstandards im Produktkatalog wird als unzureichend wahrgenommen; häufig wird nur auf Quellen für fachliche Qualitätsstandards verwiesen.	Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt. Umsetzung durch die GStPk
E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und dem Umsetzungsschritt zu. Die Umsetzung soll mit den Prozessen verzahnt werden, die u.a. durch das LOG ausgelöst werden sollen (Stichwort: gesamtstädtische Steuerung).		
5) Die Messung/Zählung der Produkte, auch unter Einbeziehung von IT-Fachverfahren, ist kontinuierlich zu verbessern.	Eine von allen akzeptierte Definition und Buchungspraxis von Produktmengen herzustellen, sind zwei Hauptaufgaben des Produktcontrollingverfahrens der Bezirke. IT-Fachverfahren werden dafür genutzt, Produktmengen in hoher Qualität bereit zu stellen. Der hier skizzierte kontinuierliche Verbesserungsprozess ist noch zu wenig bekannt.	Die GStPk beschreibt das Verfahren zur Definition und einheitlichen Erfassung von Produktmengen.
E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und dem Umsetzungsschritt zu.		

6)	Die für extern, budgetierbare Produkte konstitutiven Mindestkostenvolumina sind im Rahmen verschiedener Szenarien zu erhöhen.	Um die Anzahl der Produkte zu verringern oder wenigstens stabil zu halten, sind die verschiedenen Wertuntergrenzen/Mindestkostenvolumina ¹ für verschiedene Typen von externen, budgetierbaren Produkten (Transferprodukte, Verwaltungsprodukte) in Szenarien zu erhöhen und zu bewerten.	Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt. Die Prüfung wird durch die GStPk initiiert.
----	---	--	---

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und dem Umsetzungsschritt zu.

1.4 Weitere diskutierte Lösungsansätze

Ansatz	Begründung	Umsetzungsschritt/ -voraussetzungen
Entfällt		

2. KLR

2.1 Einzelnennung aus der Sammlungsphase in den Auftaktworkshops

- KLR schafft Transparenz des Outputs (gegenüber Parlament und Bürger:innen)
- Verlässliche Datenbasis grundsätzlich vorhanden / evidenz- bzw. datenbasierte Entscheidungen sind möglich
- KLR ist als reines Informationssystem und zu Schaffung von Transparenz sinnvoll
- KLR sollte reformfähiger werden
- KLR zu Wirtschaftlichkeitsinstrument weiterentwickeln
- Digitalisierung bei KLR berücksichtigen (Mengenerfassung)
- Erhöhung der Transparenz bei der zugrundeliegenden Kosten- und Mengenerfassung
- Kostentransparenz für Steuerung
- Leitlinien und Vorgaben zur Buchung der KLR festlegen (z.B. Infrastruktur) und nachverfolgen
- Alle Personal- und Sachkosten sollten in die KLR einfließen

2.2 Allgemeine Hinweise zum Themencluster

Die KLR ist ein Instrument des internen Rechnungswesens und beschäftigt sich vorrangig mit den Kosten, die in direktem Zusammenhang mit der Leistungserstellung der Berliner Verwaltung stehen. Dabei werden alle Kosten und Erträge vollständig und periodengerecht nach ihrer Art (Kosten- und Ertragsart), dem Produkt bzw. der Dienstleistung (Kostenträger) und dem Ort (Kostenstelle) ihrer Entstehung direkt erfasst. Auch die kalkulatorischen Kosten (Abschreibungen und Zinsen) werden dabei berücksichtigt und auf indirektem Weg erfasst. Die Mengenerfassung erfolgt auf direktem (HKR-Verfahren ProFiskal) oder indirektem Weg (Fachverfahren) und somit in einer digitalen Umgebung. Im Ergebnis ist es möglich, den gesamten Ressourcenverbrauch für die erstellten Leistungen periodengerecht zu ermitteln und transparent zu machen. Somit findet ein übliches Verfahren der allgemeinen Betriebswirtschaftslehre innerhalb der öffentlichen Verwaltung entsprechend Anwendung.

¹ 180 Tsd. Euro/Jahr als Summe von Sach- und Personalkosten (Orientierungsgröße: eine halbe Stelle pro Bezirk) für externe Verwaltungsprodukte; 250 Tsd. Euro/Jahr Transferkosten für Transferprodukte

Als Teilaspekt der Betriebswirtschaftslehre unterliegt das international angewandte Konzept der KLR laufenden Weiterentwicklungsprozessen.

Die KLR wird innerhalb der Berliner Verwaltung zur Umsetzung zahlreicher Zielsetzungen und funktionaler Zwecke eingesetzt. Hierzu zählen insbesondere:

- die Kostentransparenz (Verbesserung des nötigen Kostenbewusstseins, Erhöhung der Wirtschaftlichkeit, Durchführung etwaiger Benchmarks),
- die Produktplanung und -budgetierung (Bezirksbudgetierung, Budget für die Finanzierung der berlinweit eingesetzten IKT),
- die Aufstellung der jährlichen Vermögensrechnung gem. § 73 LHO mithilfe der integrierten Anlagenbuchhaltung (Sachanlage- und Finanzanlagevermögen sowie die immateriellen Vermögensgegenstände) sowie
- die Sicherstellung der gesetzlichen Vorgabe zur Abbildung umsatzsteuerrelevanter Sachverhalte gem. § 2b UStG (durch separate Erfassung der Umsatzsteuer- und Vorsteuerbeträge im Rahmen der KLR-Zusatzkontierung).

Außerdem ergeben sich weitere Aspekte, die die Sicherstellung einer flächendeckenden Kosten- und Leistungsrechnung begründen. Auf EU-Ebene werden seit vielen Jahren einheitliche doppische Rechnungslegungs-Standards für die Mitgliedstaaten der EU entwickelt. Mit der Entwicklung der europäischen Rechnungsführungsstandards für den öffentlichen Sektor (EPSAS) soll eine verbesserte Transparenz und Vergleichbarkeit der Finanzbuchführung des öffentlichen Sektors der jeweiligen EU-Länder sichergestellt werden. Die aktuell implementierte KLR der Berliner Verwaltung kann als Informationssystem mit der Doppik verglichen werden. Bereits jetzt schon sind bestimmte Teilbereiche der Doppik durch die Berliner KLR abgedeckt und können als solide Grundlage für das zukünftig zu erwartende Rechnungswesen-System der öffentlichen Verwaltung angewandt werden.

Zur KLR-Datenqualität ist festzustellen, dass zentrale Leitlinien und Buchungsvorgaben für die Kosten- und Mengenerfassung existieren. Diese werden über Produktblätter oder zentrale Buchungshinweise transparent gemacht. Zum Jahresabschluss wird zudem die Vollständigkeit der Kosten- und Mengenerfassung überprüft. Die bestehende Datenbasis wird daher von allen Beteiligten als verlässlich eingeschätzt (vgl. hierzu auch die Ausführungen zur Vollständigkeit der KLR (insb. den Mengen) im Bericht "Evaluation Produktkatalog von 2010", [Dokument 01](#) im Intranet)

2.3 Empfehlungen aus dem Fachworkshop

Folgende Empfehlungen wurden im Fachworkshop entwickelt.

Empfehlung	Begründung	Umsetzungsschritt/-voraussetzungen
7) Prüfung, ob/wie die Vorgabe verbindlicher Quartals-/Perioden-Abschlüsse aus dem HWR nachgehalten werden kann und was aus einer Nicht-Beachtung folgt	Es besteht der Wunsch die Verbindlichkeit ausgewählter Periodenabschlüsse durch Stärkung der Anforderung und zentrale Vorgaben zu erhöhen. Angestrebt wird eine Erhöhung der Buchungsqualität, um unterjährige Prognosen auf verlässlichen Datengrundlagen zu ermöglichen. Es ist daher zu prüfen mit welchen Verfahren Abschlüsse qualitativ verbessert werden können.	Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt Umsetzung durch Sen-Fin unter Einbeziehung der Bezirke (z.B. Controller-Runde, Projektteam Budgetierung)

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und dem Umsetzungsschritt mit dem Hinweis zu, dass sich diese zwar nur auf die Bezirke beziehe, aber auch eine konkludente Umsetzung durch die Hauptverwaltung erwartet werde.

2.4 Weitere diskutierte Lösungsansätze

Ansatz	Begründung	Umsetzungsschritt/ -voraussetzungen
Entfällt		

3. Kalkulatorische Kosten

3.1 Einzelnennung aus der Sammlungsphase in den Auftaktworkshops

- Kalkulatorische Kosten überprüfen
- Immobilien: Finanzierung; zentrale Steuerung, Vergleichbarkeit; MFN (Mehrfachnutzung)

3.2 Allgemeine Hinweise zum Themencluster

Die kalkulatorischen Kosten der Bezirke setzen sich insbesondere aus den kalkulatorischen Gebäudekosten des landeseigenen Fachvermögens, den kalkulatorischen Pensionszuschlägen sowie den kalkulatorischen Zinsen auf Mobilien zusammen. Die Erfassung kalkulatorischer Kosten dient der vollständigen Berücksichtigung des gesamten Ressourcenverbrauchs und ist Voraussetzung für eine Gleichbehandlung von Verbrauchsarten im Kostenvergleich und in der Budgetierung. Andernfalls wäre bspw. eine gemeinsame Betrachtung von angemieteten und landeseigenen Immobilien nicht möglich.

Seit dem Haushaltsjahr 2010 werden die o.g. in der KLR erfassten kalkulatorischen Kostenarten auch in den Bezirkshaushalten nachgewiesen (sog. „Pagatorisierung“). Die Bezirke leisten dabei kamerale Verrechnungen in Höhe ihrer summierten kalkulatorischen Kosten an den Landeshaushalt. Im Gegenzug sind diese Kosten in gleicher Höhe im Bezirksplafond enthalten (vgl. Bericht zur Pagatorisierung: [Dokument 02](#) im Intranet). Im Bereich der Immobilien unterliegen damit sowohl die Mieten für extern angemietete Gebäude, als auch die kalkulatorischen Kosten landeseigener Gebäude der gleichen Finanzierung und werden gemeinsam aus dem Bezirkshaushalt gezahlt. Durch den haushaltswirksamen Ausweis (und die damit einhergehende erhöhte Transparenz) werden die Steuerungs- und Entscheidungsprozesse, die sich auf die entsprechenden Kosten und Ressourcen beziehen, gestärkt. Dies gilt insbesondere für das bezirkliche Facility-Management, zu dem auch die kritische Prüfung der Flächeninanspruchnahme sowie die Aufgabe nicht benötigter Flächen und Gebäude(teile) gehören.

Die Erfassung kalkulatorischer Kosten sowie die deren Berücksichtigung in der Bezirkszuweisung und Haushaltsveranschlagung ist in der Vergangenheit auf der Verwaltungsebene - gemeinsam mit den Bezirken - umfangreich geprüft, beraten und evaluiert worden. Dies lässt sich an folgenden Beispielen nachvollziehen:

- Mit Hilfe des sog. Auffälligkeitsverfahren wurden bestimmte Gebäudewerte der Bezirke, die Grundlage der Kostenerfassung sind, ab 2011 in einem standardisierten Verfahren geprüft und bei Bedarf nachkalkuliert (vgl. [Dokument 03](#) im Intranet);
- 2019 wurde eine einheitliche Baunebenkosten-Pauschale i.H.v. 25% vereinbart, die Bestandteil der Gebäudekosten ist. Zugleich wurde die These wiederlegt, nach der die Nebenkosten von Neubauten signifikant teurer seien als Bestandsbauten (vgl. [Dokument 04](#) im Intranet);
- Für die Mehrfachnutzung von Gebäuden/Infrastruktur gibt es seit 2019 einen Handlungsleitfaden der SenStadt (vgl. [Dokument 05](#) im Intranet).

Mit dem Schwerpunkt der kalkulatorischen Gebäudekosten hat sich darüber hinaus in den Jahren 2009 bis 2011 eine gesonderte Arbeitsgruppe („AG Kalkulatorische Kosten“) beschäftigt, an der

auch zwei Finanzstadträte der Bezirke teilgenommen haben. Es liegen zwei Abschlussberichte vor (vgl. [Dokumente 06](#) und [07](#) im Intranet), in denen u.a. auch alternative Vorgehensweisen bei der Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten betrachtet werden. Eine davon (einheitliche Verrechnungsmieten) ist im RdB erörtert worden; die Variante fand keine Mehrheit. Ein weiterer Teilaspekt der Gebäudenutzung wurde (ebenfalls unter Beteiligung von Finanzstadträten) im Jahr 2010 in der „AG Budgetierung Schulprodukte“ untersucht, nämlich die Wirkung von temporären Auslastungsunterschieden bei Schulgebäuden. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass sich aus über- oder unterdurchschnittlich schwankenden Schülerzahlen einzelner Bezirke i.d.R. keine Benachteiligung/Bevorteilung bei der Budgetierung ergeben. Da nahezu jeder Bezirk temporäre Überkapazitäten (z.B. in noch nicht ausgelasteten Neubau-Schulen) aufweist, kann zudem davon ausgegangen werden, dass deren Mittelwert auch im Median der Produkt-Stückkosten enthalten ist (vgl. [Dokument 08](#) im Intranet).

3.3 Empfehlungen aus dem Fachworkshop

Folgende Empfehlungen wurden im Fachworkshop entwickelt:

Empfehlung	Begründung	Umsetzungsschritt/-voraussetzungen
8) Prüfung der Übertragung des Mieter-Vermieter-Modells auf bezirkliche Immobilien	Das angewandte Modell der „Pagatorisierung kalkulatorischer Gebäudekosten“ basiert auf der Empfehlung einer Kommission zur Verwaltungsmodernisierung ² und entspricht einer summierten kalkulatorischen Kalt-Miete für das gesamte Gebäudeportfolio eines Bezirks. Es unterscheidet sich damit vom parallel eingeführten „Mieter-Vermieter-Modell“ in der Hauptverwaltung (SILB/BIM). Dessen Anwendung auch auf Bezirksimmobilien scheiterte damals an Vorbehalten und Befürchtungen in den Bezirken. Vor dem Hintergrund der zwischenzeitlichen langjährigen Erfahrungen mit dem „Mieter-Vermieter-Modell“ in der Hauptverwaltung (u.a. auch im Bereich der berufsbildenden Schulen) sollte eine Übertragung aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und eine Verfahrensvereinheitlichung geprüft werden. Weiterhin soll die Prüfung unterschiedliche Umsetzungsvarianten umfassen, einschließlich einer Beschränkung auf bestimmte Gebäudebereiche sowie das Thema baulicher Unterhalt berücksichtigen.	Die Prüf-Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt. Bildung einer Prüfgruppe unter Beteiligung der Bezirke, die bis 2028/29 eine ausformulierte und umsetzbare Lösung finden soll.

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung mit folgenden Hinweisen zu:

- Es soll eine Prüfgruppe unter Beteiligung der Bezirke gebildet werden.
- Die Prüfung soll unterschiedliche Umsetzungsvarianten umfassen, einschließlich einer Beschränkung auf bestimmte Gebäude-Bereiche; das Thema baulicher Unterhalt ist zu berücksichtigen.
- Ziel sollte sein, bis 2028/29 ausformulierte und umsetzbare Lösung gefunden zu haben, als Strukturvorschlag wird ihre Bearbeitung jedoch Zeit brauchen.
- In der Empfehlungsbegründung ist auf die Formulierung „aus Gründen der Wirtschaftlichkeit“ zu verzichten (gelb markiert), da hier der Eindruck erweckt werde, die derzeitige Lösung sei nicht wirtschaftlich.

3.4 Weitere diskutierte Lösungsansätze

Ansatz	Begründung	Umsetzungsschritt/-voraussetzungen
--------	------------	------------------------------------

Entfällt

² „Expertenkommission Staatsaufgabenkritik“ (2000/2001), Nr. IX. 2 des Abschlussberichtes

4. Schnittstelle KLR / Budgetierung; Informationsbereitstellung

4.1 Einzelnennung aus der Sammlungsphase in den Auftaktworkshops

- Erhöhung der Transparenz durch adressatengerechte Informationsaufbereitung
- (Einführung) kommentierter Kosten-Leistungsbericht
- Abschaffung Mengenkorrekturverfahren

4.2 Allgemeine Hinweise zum Themencluster

Zur Informationsaufbereitung:

Diese erfolgt zu bestimmten KLR-Daten über das zentrale KLR-Berichtswesen. Es werden zahlreiche Berichtslayouts bereitgestellt (vgl. hierzu dem im [Intranet hinterlegten Link](#)). Für die Bezirke wurde außerdem der Produktbudgetvergleichsbericht (PBVglB) entwickelt, der die Verbindung zwischen der KLR und der Budgetierung darstellt und alle relevanten Daten zusammenfasst. Zu den Budgetierungsergebnissen werden die Berechnungsgrundlagen zudem auf gesonderten Intranetseiten bereitgestellt. Dazu gibt es eine Übersichtsliste für alle Dokumente, in der auch die fachlich zuständigen Ansprechpartner benannt sind. Die Körnungsgröße für die Daten ist an die geäußerten Erfordernisse angepasst worden. Unabhängig davon ist auch innerhalb der Bezirke eine adressatengerechte Informationsbereitstellung bzw. -aufbereitung erforderlich.

Zur Mengenkorrektur:

Bereits bei der Einführung der Budgetierung wurde vom damaligen RdB die Bedingung gestellt, dass falsch buchende Bezirke bei der Zuweisung nicht bessergestellt werden dürfen. Durch das derzeitige Mengenkorrektur(MK)-Verfahren wird sichergestellt, dass fehlerhafte Mengen weder Basis der Budgetberechnung noch für darauf aufbauende bezirkliche Steuerungsentscheidungen werden. Es ist damit ein zentrales Instrument zur Sicherstellung der Datenqualität.

Im Zuge des MK-Verfahren kommt es in einem partizipativen Prozess zu einer Überprüfung der Produkte durch alle Beteiligten im Hinblick auf

- Einheitlichkeit der Bebuchung,
- Verwerfungen im Rahmen der Zuweisung,
- Unschärfen beim Produktzuschnitt.

Festgestellte Probleme in der Produktdefinition werden dabei unmittelbar in das laufende Produktänderungsverfahren (PÄV) eingespielt und können dort zeitnah behoben werden. Damit ist das MK-Verfahren zugleich - wenn auch indirekt - ein Bestandteil der Qualitätssicherung von budgetierbaren Produkten.

4.3 Empfehlungen aus dem Fachworkshop

Folgende Empfehlungen wurden im Fachworkshop entwickelt:

Empfehlung	Begründung	Umsetzungsschritt/-voraussetzungen
9) Entwicklung eines Standardberichts für die (politische) Leistungsebene zur adressatengerechten Informationsaufbereitung	Bisher existieren ausschließlich bezirksindividuelle Berichterstattungen gegenüber diesem Adressatenkreis, die von den Bezirken mit (teilw. erheblichem) Arbeitsaufwand erstellt werden. Ein zentral bereitgestellter Standardbericht könnte hier eine Arbeitserleichterung bieten und für eine vereinheitlichte (und im besten Fall auch verbesserte) Informationsbereitstellung sorgen.	Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt Umsetzung durch SenFin in Abstimmung mit den Bezirken

Die Erarbeitung soll unter Federführung der SenFin und unter Einbindung der Controller/innen erfolgen. Im ersten Schritt sind diesen dabei zunächst alle dezentral bereits vorhandenen Berichte zur Verfügung zu stellen.

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung sowie dem Umsetzungsschritt zu.

10)	Prüfung, wie vorgenommene (Mengen-)Korrekturen auch Rückwirkung auf den KLR-Datenbestand haben können (z.B. Einführung einer 13. Buchungsperiode)	Mengenkorrekturen werden anlässlich der Budgetberechnung durchgeführt, dienen dem Grunde nach aber der Sicherung der KLR-Datenqualität. Eine entsprechende Korrektur des KLR-Jahresabschlusses ist bisher (technisch) aber nicht vorgesehen, weshalb sich KLR-Daten und Budgetierungsbasis an dieser Stelle unterscheiden. Je nach Berichtswahl (Produktvergleich- oder Produktbudgetvergleichs-Bericht) stehen daher unterschiedliche Datensätze für gleiche Sachverhalte/Produkte zur Verfügung.	Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt Umsetzung durch SenFin in Abstimmung mit den Bezirken (u.a. Controller/innen)
-----	---	--	---

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung sowie dem Umsetzungsschritt zu.

11)	Prüfauftrag: Die einheitliche Buchung der Produktkosten ist, ggf. auch durch die Einführung von bezirksübergreifenden Produktkostenkorrekturverfahren, zu verbessern.	Fehlerhafte Kostenbuchungen, die auch im Zuge des MK-Verfahrens identifiziert werden, ziehen keine Korrekturen nach sich, da sie i.d.R. keinen Einfluss auf den Stückkosten-Median und damit die Bildung des Zuweisungspreises ausüben. Dies kann sich negativ auf die Buchungsqualität in der KLR auswirken und stellt damit auch ein Langzeitproblem dar. In Produktblättern finden sich zudem teilweise Vorgaben zu Kostenbuchungen, deren verbindliche Einhaltung jedoch (durch PMG) nicht durchgehend nachhaltbar ist.	Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt. Umsetzung durch die SenFin in Abstimmung mit den Bezirken (u.a. Controller/innen)
-----	---	---	--

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und dem Umsetzungsschritt zu. Sofern in Folge der Prüfung ein Produktkostenkorrekturverfahren eingeführt werden soll, soll es sich um ein schlankes Verfahren handeln.

12)	Verschlinkung des MK I-Verfahrens	Zur Reduzierung der Komplexität ist folgende Verfahrensänderung umzusetzen: - Bezirkliche Stellungnahmen zu Abweichungen vom Vergleichswert nur noch bei Einwendungen; nicht mehr bei Zustimmung/Bestätigung	Umsetzung durch SenFin
-----	-----------------------------------	---	------------------------

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und dem Umsetzungsschritt zu.

4.4 Weitere diskutierte Lösungsansätze

Ansatz	Begründung	Umsetzungsschritt/-voraussetzungen
13) Neues technisches Instrumentarium zur Visualisierung von Berichten (Dashboard)	Dieser Vorschlag ist bereits durch den FWS „Innerbezirkliche Finanz und Ressourcensteuerung“ an die E-AG herangetragen worden (dort Empfehlung 10). Auf Erfahrungen vergleichbarer Ansätze (SoFinData, D:ASH) sollte zurückgegriffen werden.	vgl. Ergebnis des FWS „Innerbezirkliche Finanz und Ressourcensteuerung“

5. Einheitlicher Zuweisungspreis

5.1 Einzelnennung aus der Sammlungsphase in den Auftaktworkshops

- KLR-basierte Zuweisung: Gewinner und Verlierer / KLR teilweise auch mit Fehlanreizen
- Einführung von Kappungsgrenzen um Fehlanreizen in der KLR/Budgetierung zu begegnen
- Nicht-besetzte Stellen werden nicht im Budget abgebildet
- Kongruenz von Bez. Plafond und Produkten (PSB) herstellen

5.2 Allgemeine Hinweise zum Themencluster

Allgemein zur Produktbudgetierung:

Die Mittelverteilung zwischen den Bezirken erfolgt nach Maßgabe der unterschiedlichen Dienstleistungsumfänge in den verschiedenen Bezirken. Die zentrale „Leistungsrechnung“ liefert hierfür einen flächendeckenden Überblick, der Ausgangspunkt für die Ermittlung von Planmengen für die einzelnen Produkte ist. Die Umrechnung dieser Mengen-Zuweisung in €-Beträge erfordert einen Zuweisungspreis je Produkt, der den gesamten Ressourcenverbrauch berücksichtigt. Der „Standardpreis“ ist dabei der aktuellste Produktstückkosten-Median.

Der Median hat gegenüber anderen Durchschnittswerten den Vorteil, dass sogenannte "Ausreißer" oder Extremwerte keinen Einfluss auf das Gesamtergebnis ausüben. Der Median-Bezug bei der Zuweisungspreisbildung stellt zudem einen Anreiz für wirtschaftliches Handeln der Bezirke dar (Benchmark). Systemimmanent ist, dass (bei Ansatz der Ist-Mengen als Planmenge) das jeweilige Produktbudget bei der Hälfte der Bezirke oberhalb (Gewinner) und bei der anderen Hälfte unterhalb (Verlierer) der Produkt-Istkosten liegt. Bei einem Bezirk mit insgesamt durchschnittlicher Wirtschaftlichkeit gleichen sich solche Gewinne und Verluste in der Summe der Produkte aus.

Abweichungen vom o.g. Standardpreis werden technisch durch den sog. „Medianfaktor“ umgesetzt. Eine solche Anpassung ist insb. dann erforderlich, wenn aufgrund von Entgelterhöhungen (z.B. im Bereich der HbL und der HzE) der Bezirksplafond angepasst wurde und dies in der Budgetberechnung produktbezogen umgesetzt werden soll. Zudem kann es zu politischen Festlegungen kommen, die eine gesonderte Preissetzung bzw. einen Festpreis notwendig werden lassen. Eine standardmäßige Anpassung des Zuweisungspreises erfolgt zudem, wenn bei einem Produkt der Stückkosten-Median die bezirksübergreifenden Durchschnittskosten übersteigt; andernfalls käme es zu einer nicht-begründbaren Budgetausweitung (ohne parallele Plafonderhöhung), durch die das Normierungsniveau steigen würde.

Kappungsgrenzen für Budgetgewinne/-verluste sind nur in der Einführungsphase zur Anwendung gekommen, um den Übergang zum Verfahren der Produktbudgetierung finanziell tragfähig zu gestalten (Maximale Umverteilungsquote/ MUQ). Die Analyse der Wirkung hat damals zur schnellen Abschaffung dieses Instruments geführt, da es sowohl den Anreiz zur Verbesserungen der Datenqualität, als auch zur Erhöhung der Effizienz deutlich gemindert hat. Hinsichtlich einer möglichen Kappungsgrenze auf Produktebene ist zusätzlich zu bedenken, dass hierdurch Anreize zu strategischem Buchungsverhalten ausgelöst werden können (Fehlanreiz) und sich zugleich die Verfahrenskomplexität erhöht.

Bei der Umsetzung der Budgetierung wird in Zusammenarbeit mit den Bezirken darauf geachtet, dass mögliche Fehlanreize bzw. Verzerrungen soweit wie möglich ausgeschlossen werden. So fließen bspw. die lagebedingten kalk. Grundstückszinsen (Basis: Bodenrichtwerte) grundsätzlich *nicht* in die Budgetberechnung ein. In anderen Fällen wird ungewollten Verzerrungen durch die Anpassung der Produktdefinition bzw. durch die Bildung von gesonderten Budgetierungsobjekten entgegengewirkt. (Bsp.: Strukturellen Stückkostenunterschieden aufgrund unterschiedlich

hoher Investitionsförderungen wurde im Bereich der der stationären Hilfe zur Pflege durch gesonderte Budgetierungsobjekte entgegnet.)

Zum Umgang mit nicht-besetzten Stellen:

Finanzierte nicht-besetzte Stellen sind im Personalplafond enthalten, der mit der Globalsummenzuweisung vollständig an die Bezirke ausgereicht wird. Bei der Verteilungsrechnung zwischen den Bezirken (Produktbudgetierung) können sie aber aus folgenden Gründen nicht berücksichtigt werden:

Nach dem Grundsatz der Vollständigkeit ist in der KLR eine Erfassung und Bewertung des gesamten zur *Leistungserstellung* eingesetzten Personals vornehmen. Nicht-besetzte Stellen sind an der Leistungserstellung nicht beteiligt und lösen damit keine Kosten aus. In die Budgetierungsbasis (sog. "erweiterte Teilkosten") fließen aber nur die tatsächlichen Ist-Kosten und die zugehörigen Ist-Mengen ein (keine Sollwerte).

Eine zusätzliche Einbeziehung nicht-besetzter Stellen in die Budgetberechnung würde zudem zwangsläufig voraussetzen, dass auch die korrespondierenden (nicht-erbrachten) Zusatzmengen berücksichtigt werden, die aber praktisch nicht revisionssicher ermittelbar sind. Ohne diese Berücksichtigung käme es zu Verzerrungen in der Budgetberechnung.

Zur Kongruenz von Produktplafond und Produkt(summen)budgets:

Bei den (finanziell bedeutsamen) Transferausgaben (Hgr. 6) besteht in weiten Teilen eine unmittelbare betragliche Kongruenz, da die besonders relevanten Leistungsbereiche gut abgrenzbar sind; für diese Bereiche findet eine gesonderte Teilplafondbildung statt, die bei der Einzel-Budgetberechnung betragsgleich umgesetzt wird (sog. "Teilbudgets"). Betroffen sind Transferprodukte für Leistungen mit individuellem Rechtsanspruch (z.B. Kita, HbL, HzE ...).

Bei den übrigen Produkten ist der Umstand einschlägig, dass deren Leistungen und Kosten auch aus anderen Finanzierungsquellen - jenseits des Produktsummenbudgets - gedeckt werden (z.B. eigene Einnahmen, nicht verausgabte Investitionsmittel). Bei diesen Produkten ist die rechnerische Budgetierungsbasis daher häufig größer, als der korrespondierende Plafondanteil der künftigen Globalsummenzuweisung. Da sich die Differenz nicht produktbezogen auflösen lässt, erfolgt eine pauschale Anpassung des Produktsummenbudgets an den finanzierten Produktplafond über die sog. "Normierung". Auf die entsprechenden Diskussionen und Entscheidungen zu diesem Berechnungsschritt im UA Bezirke des HauptA wird verwiesen (vgl. [Dokumente 09](#) und [10](#) im Intranet).

5.3 Empfehlungen aus dem Fachworkshop

Folgende Empfehlungen wurden im Fachworkshop entwickelt:

	Empfehlung	Begründung	Umsetzungsschritt/-voraussetzungen
14)	Prüfauftrag: Kappung von hohen Budget-Gewinnen (Bewertung: 3,2)	Auf diesem Weg können hohe Verteilungsgewinnen begrenzt werden, ohne die Anreizwirkung zur Effizienzverbesserung bei den defizitären Bezirken außer Kraft zu setzen. (Gewinne in Millionen-Höhe können einen Hinweis darauf geben, dass die Produktdefinition nicht adäquat ist bzw. die Mittel nicht entsprechend eingesetzt wurden.) Durch die zusätzliche Einführung einer Gewinn-Kappung erhöht sich allerdings zwangsläufig die Komplexität der Budget-Berechnung.	Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt. Die Bearbeitung erfolgt in einer Fach-AG (analog FWS)

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG lehnt die Empfehlung aus folgenden Gründen ab:

- sie ist nicht symmetrisch aufgebaut (es werden nur hohe Budget-Gewinne gekappt werden, hohe Verluste dagegen nicht),
- sie führt zu zusätzlicher Komplexität,
- sie lädt zum taktischen Buchen in Richtung „Optimierung der Kappungsbeträge“ ein, womit bereits in der KLR-Einführungsphase schlechte Erfahrungen gesammelt wurden, da sich dadurch die Buchungsqualität drastisch verschlechtert hat.

15)	Es ist zu prüfen, ob/ wie die Transparenz hinsichtlich der Überführung des Produktplans in die 12 PSB erhöht werden kann	Angestrebt ist eine Erhöhung der Nachvollziehbarkeit der Berechnung – auch mit Blick auf die Phase 3 (innerbezirkliche Budgetierung)	Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt. Die Bearbeitung erfolgt in einer Fach-AG (analog FWS)
-----	--	--	--

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und dem Umsetzungsschritt zu.

5.4 Weitere diskutierte Lösungsansätze

Ansatz	Begründung	Umsetzungsschritt/-voraussetzungen
16) Prüfung der Anwendung des sog. „Standard-Medianfaktors“ (Bewertung: 1,2)	Um zu verhindern, dass bei einem Produkt die Budgetsumme aus rein rechnerischen Gründen die Summe der Ist-Kosten übersteigt, wird in solchen Fällen standardmäßig der Zuweisungspreis abgesenkt („produktbezogene Normierung“). Es soll geprüft werden, ob auf diese Vorgehensweise verzichtet werden kann. Folge wäre eine Erhöhung des Normierungsvolumens, verbunden mit einer Verlagerung zur Auflösung in innerbezirklicher Verantwortung.	Klärung in der Evaluations-AG, ob dieser Vorschlag weiter verfolgt werden soll (vgl. Bewertungs-Ergebnis)

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG lehnt den Lösungsansatz mit dem Hinweis ab, dass dieser zu einer unerwünschten Erhöhung des Normierungsvolumens führen würde.

6. Planmengenverfahren

6.1 Einzelnennung aus der Sammlungsphase in den Auftaktworkshops

- Planmengenverfahren evaluieren / Planmengenverfahren
- Mehr Plan- statt Ist-Mengen bei der Budgetierung von Produktleistungen / Planmengenverfahren
- Berücksichtigung von Sozialstrukturen bei Globalbudgets
- Evaluation geeigneter Sozialindikatoren
- Derzeit Intransparenz durch Planmengen, Medianfaktoren usw.

6.2 Allgemeine Hinweise zum Themencluster

Der Aufwand, der sowohl mit der Einführung als auch der späteren Anwendung von Planmengenmodellen verbunden ist, soll in vernünftiger Relation zu der damit erzielbaren Wirkung auf die Globalsummenzuweisung stehen. Es wurden daher standardisierte Planungsmethoden entwickelt, die nur auf finanziell relevanten Produkte (bzw. -gruppen) angewendet werden. (Bei Bedarf können diese auch durch finanziell weniger relevante Produkte von politischer Bedeutung ergänzt werden.)

den.) Die Grundzüge des Planmengenverfahren wurden dabei im Bericht „Planung und Budgetierung von Produktmengen“ vom 06.03.2002 dargestellt und mit dem RdB und dem HauptA abgestimmt ([Dokument 11](#) im Intranet). Mit der „Einbeziehung der Transferprodukte in das Planmengenverfahren“ (Bericht vom 06.12.06, [Dokument 12](#)) sowie dem Bericht zur „Berücksichtigung von Produkten im Planmengenverfahren ab 2014“ aus dem Januar 2013 ([Dokument 13](#)) ist das Verfahren vervollständigt und weiterentwickelt worden. Im Ergebnis werden für ca. 30 Prozent der Produkte gesonderte Planmengen herangezogen und darüber insgesamt 65 Prozent des Zuweisungsvolumens verteilt (vgl. [Dokument 14](#) im Intranet).

Die Entwicklung und Evaluierung von produktbezogenen Planmengenmodellen erfolgt bislang bedarfsorientiert und anlassbezogen, so z. B. bei den Bibliotheken, der Kinder- und Jugendarbeit oder den Bürgerämtern. Für die entwickelten Modelle und die darauf aufbauende Nachbudgetierung ist es dabei von zentraler Bedeutung, in welchem Umfang die jeweilige Produktmenge dezentral durch die Bezirke beeinflusst werden kann. Mit den Planmengenmodellen werden dabei - je nach Produktausprägung - unterschiedliche Ziele im Zuweisungsverfahren verfolgt: Bei nachfragebestimmten Produkten geht es um eine möglichst gute Prognose, bei Angebotsprodukten um eine gleichmäßige Ausstattung (unter Berücksichtigung soziodemografischer Faktoren) und bei Produkten mit gesetzlicher/politischer Mindestmenge um deren Ausfinanzierung und Umsetzung. Die zugehörigen Nachbudgetierungsquoten sind auf Basis eines Verfahrens kalkuliert worden, das vom Projektteam Budgetierung einvernehmlich erarbeitet wurde (vgl. [Dokument 15](#)). Sie werden - wie die Modelle selbst - regelmäßig evaluiert, letztmalig 2018 mit einer Anpassung bei den Schulprodukten.

Im System der Berliner Budgetierung werden strukturelle und sozialräumliche Unterschiede zu einem gewissen Grad bereits systemimmanent durch das Zuweisungsprinzip „Menge x Preis“ berücksichtigt: Bezirke, die in besonderem Umfang (soziale) Pflichtleistungen erbringen (z.B. Bescheide, Genehmigungen, Ausweise/Pässe, Schulplätze), erhalten über die Ist-Menge (bzw. über Prognose-Planmengen) systemimmanent eine höhere Zuweisung.

Bei den Angebots-Produkten der sozialen Infrastruktur (insb. VHS, Musikschule, Bibliotheken, Kinder-/ Jugendförderung, Bereitstellung Sportanlagen) ist ein darüber hinaus gehender horizontaler Ausgleich verfassungsgemäß geboten, um etwaige Benachteiligungen von soziodemografisch belasteten Bezirken auszugleichen.³ Die Umsetzung erfolgt durch kennzahlbezogene Planmengenmodelle, die Einwohnerzahlen sowie soziale und fachliche Indikatoren berücksichtigen. Für diese Produkte wird dabei standardmäßig der Indikator „Sozialräumlicher Status“ für die Einwohnergewichtung herangezogen, der sich aus den Ergebnissen des Stadtmonitorings der SenSBW ableitet.⁴ Ausgehend vom berlinweit durchschnittlichen Angebot (je gewichtetem Einwohner) kommt es infolge der Planmengenmodelle zu einem gewissen Ausgleich zwischen über- und unterausgestatteten Bezirken. Eine Auswertung der Auswirkung dieser Planmengenmodelle auf das tatsächliche Angebot im Bereich der sozialen Infrastruktur ist grundsätzlich möglich.

Alle Planmengen, die das Resultat von Planmengenmodellen sind, werden im Verfahren transparent dargestellt und dokumentiert. Dies gilt auch für angesetzte Zuweisungspreisanpassungen (vgl. Nr. 5).

Bei Produkten ohne Planmengenmodell werden die Ist-Mengen des Vorvorjahres standardmäßig zu Zuweisungsmengen. Diese Vorgehensweise ist u.a. deshalb geeignet, da Ist-Mengen eine Information über bestehende Bedarfe beinhalten und bei einer Vielzahl von nachfragebestimmten Produkten keine besseren Prognosewerte vorliegen.

³ Art 85 Abs. 2, Satz 2 VvB: „Bei der Bemessung der Globalsummen für die Bezirkshaushaltspläne ist ein gerechter Ausgleich unter den Bezirken vorzunehmen“.

⁴ Das fortgeschriebene Monitoring Soziale Stadtentwicklung Berlin betrachtet den Entwicklungsverlauf der Stadtteile auf der Ebene der Planungsräume Berlins. Der entsprechende Indikator „Sozialräumlicher Status“ wird regelmäßig alle zwei Jahre von der SenSBW ermittelt.

Zusätzlich zum oben beschriebenen horizontalen Ausgleich bei den Produkten der sozialen Infrastruktur wird auf Beschluss des Abgeordnetenhauses seit 2010/2011 auch ein "vertikaler Finanzausgleich" i.H.v. 6,9 Mio. € durchgeführt. Hierbei werden politisch bestimmte Beträge außerhalb der üblichen Zuweisungssystematik und ohne weiteren Leistungs- oder Verwendungsbezug umgesetzt; die Verteilungsrechnung ist der SenFin dabei unbekannt. (Dieser zusätzliche Verfahrensschritt ist damals vom Abghs. als Kompensation für eine nichterfolgte Ausweitung des horizontalen Ausgleichs eingeführt worden.)

6.3 Empfehlungen aus dem Fachworkshop

Folgende Empfehlungen wurden im Fachworkshop entwickelt:

Empfehlung	Begründung	Umsetzungsschritt/-voraussetzungen
17) Transparenz über Planmengenmodelle (Glossar) (Bewertung: 6,8)	Auch aus Gründen des Wissenstransfers erscheint es sinnvoll und notwendig, den Ist-Zustand im Bereich der Planmengenverfahren und –modelle zu dokumentieren. (Zu den Zielgruppen gehören politische Entscheidungsträger, der Finanzservice, neue Mitarbeitende.)	Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt. Umsetzung durch SenFin
E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung sowie dem Umsetzungsschritt zu.		
18) Darstellung des (horizontalen) Wertausgleichs pro Bezirk (Bewertung: 6,4)	Ziel ist die Erhöhung der Transparenz hinsichtlich der finanziellen Auswirkung der Planmengenmodelle im Bereich der sozialen Infrastruktur.	Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt. Umsetzung durch SenFin
E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung sowie dem Umsetzungsschritt zu.		
19) Einführung eines einheitlichen Modell-Anteils in Kennzahlenmodellen der sozialen Infrastruktur (Bewertung: 4,2)	Der verfassungsmäßige Auftrag eines „gerechten Ausgleichs unter den Bezirken“ ist <i>produktübergreifend</i> formuliert; ihm wird am besten durch eine standardisierte Vorgehensweise (hier: die Anwendung eines einheitlichen Modellanteils) Rechnung getragen. Die Umsetzung der Empfehlung zieht zudem eine Komplexitätsreduktion nach sich.	Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt. Umsetzung durch SenFin unter Beteiligung des „Projektteams Budgetierung“ schnellstmöglich, d.h. im Zuge der Budgetneuberechnung 2027
E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung zu und spricht sich für eine schnellstmögliche Umsetzung, d.h. im Zuge der Budgetneuberechnung 2027, aus.		
20a) Plafondneutrale Abschaffung des "Vertikalen Finanzausgleichs" (<u>mit</u> erhöhtem einheitlichen Modell-Anteil, siehe Vorschlag 19) (Bewertung: 5,0)	Voraussetzung ist die Umsetzung der Empfehlung 19). Mit diesem Vorschlag kann der systemfremde, rechnerisch nicht nachvollziehbare und daher auch nicht fortschreibbare „Vertikale Finanzausgleich“ entfallen, ohne dass die ursprünglich intendierte Ausgleichswirkung in Summe gemindert wird. Der Wegfall zieht zudem eine Komplexitätsreduktion nach sich.	Die alternativen Empfehlungen 20a) und

- | | | |
|--|---|--|
| 20b) Plafondneutrale Abschaffung des "Vertikalen Finanzausgleichs" (<u>ohne</u> erhöhtem einheitlichen Modell-Anteil)
(Bewertung: 3,2) | Zur Begründung des Wegfalls des „Vertikalen Finanzausgleich“ vgl. Nr. 20a)
Durch den Verzicht auf eine Erhöhung des Modell-Anteils bei den Produkten der sozialen Infrastruktur vermindert sich in der Folge der zwischenbezirkliche Ausgleichsumfang. | 20b) werden der Evaluations-AG vorgelegt.

Die Umsetzung erfolgt durch SenFin - bei 20a) i.V.m. Empfehlung 19) |
|--|---|--|

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG lehnt die Empfehlung 20b ab und stimmt der Empfehlung 20a zu. Die Umsetzung soll gemeinsam mit Empfehlung 19 erfolgen.

- | | | |
|--|---|---|
| 21) Beibehaltung des Standard-Sozialindikators "Sozialer Status"
(Bewertung: 6,9) | Der Indikator hat sich bewährt, wird alle 2 Jahre fortgeschrieben und sollte daher auch weiterhin einheitlich in allen betroffenen Planmengenmodellen zur Anwendung kommen. | Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt. |
|--|---|---|

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung sowie dem Umsetzungsschritt zu.

- | | | |
|--|---|--|
| 22) Prüfung der Reduzierung der Fach-Indikatoren
(Bewertung: 4,2) | Im Sinne der Standardisierung der Vorgehensweise (hier: kennzahlbezogene Planmengenmodelle) sollte auch eine Reduktion der anwendbaren Fach-Indikatoren geprüft werden. | Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt.

Bearbeitung im „Projektteam Budgetierung“ |
|--|---|--|

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung sowie dem Umsetzungsschritt zu.

- | | | |
|---|--|---|
| 23) Bei den Produkten der Sozialen Infrastruktur ist die Auswirkung von Planmengenmodellen auf das Angebot (Ist-Mengen) zu überprüfen
(Bewertung: 5,3) | Entsprechende Auswertungen sind grundsätzlich möglich und wurden in der Vergangenheit auch vorgenommen (vgl. Nachschauberichte bis 20/21). Aufgrund der verzerrenden Wirkung der Corona-Pandemie auf die Angebote sind diese Auswertungen zwischenzeitlich eingestellt worden; sie sollten nunmehr wiederaufgenommen werden. | Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt.

Umsetzung durch SenFin (z.B. in der Nachschau) |
|---|--|---|

Die Umsetzung soll mit dem Nachschaubericht 2026/27 beginnen

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung mit einer Konkretisierung des Umsetzungsschritts zu (Ergänzung in gelb).

- | | | |
|---|---|---|
| 24) Die Planmengenmodelle der übrigen Verwaltungsprodukte sind regelmäßig zu überprüfen
(Bewertung: 4,6) | Die regelmäßige Prüfung und ggf. Anpassung von Planmengenmodellen liegt in der Federführung der fachlich zuständigen Senatsverwaltungen. Eine Erneuerung dieses (bereits bestehenden) Auftrags erscheint zielführend. | Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt.
Adressat sind vorrangig die für das Politikfeld verantwortlichen Senatsfachverwaltungen. |
|---|---|---|

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung zu.

6.4 Weitere diskutierte Lösungsansätze

Ansatz	Begründung	Umsetzungsschritt/-voraussetzungen
25) Es ist zu prüfen, ob Mehrmen- gen bei Produkten mit soz. In- frastruktur aus Kennzahlenmo- dellen mit einer (basiskorrigierbaren) Zweckbin- dung versehen werden (Bewertung: 1,6)	Die unmittelbare Wirkung der Planmengenmodelle auf die Angebote in „wertausgleichs-empfangenden“ Bezir- ken lässt sich auf diese Weise erhöhen. Der Vorschlag ist aber mit weiteren Zweckbindungen in betroffenen Bezirkshaushalten verbunden und vergrößert zwangsläufig der Verfahrenskomplexität. Aus Art. 85 Abs. 2 VvB lässt sich eine entsprechende Zweckbindung zudem nicht ableiten.	Klärung in der Evalua- tions-AG, ob dieser An- satz weiter verfolgt werden soll (vgl. Be- wertungs-Ergebnis)
AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG lehnt den Lösungsansatz unter anderem mit der Begründung ab, dass er auch zu einer Versäulung der Bereiche und einer Schwächung der Globalsummenautonomie führen würde.		
26) Es ist zu prüfen, ob politisch ge- setzte Mindestmengen ausge- weitert werden (Bewertung: 1,2)	Politische Mindestmengen können bei Angebotsproduk- ten ergänzend zu kennzahlbezogenen Planmengenmo- dellen angesetzt werden. Von diesem Instrument ist bis- her kaum Gebrauch gemacht worden.	Klärung in der Evalua- tions-AG Adressat sind Senat und Abgeordnetenhaus
AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG lehnt den Lösungsansatz unter anderem mit der Begründung ab, dass er auch zu einer Versäulung der Bereiche und einer Schwächung der Globalsummenautonomie führen würde.		

7. Qualität

7.1 Einzelnennung aus der Sammlungsphase in den Auftaktworkshops

- Outputorientierung in der Steuerung verankern, um das Heben von Effizienzen zu ermöglichen (dabei auf kleinteilige Vorgaben verzichten)
- Fokus des aktuellen (Finanzierungs-) Systems muss vom Sparen hin zur Qualität / Finanzierung an Qualität koppeln.
- Definition von Fachstandards
- Stärkerer Fokus auf Qualität in der Finanzierung und Steuerung
- Wie kann eine qualitative Zuweisung aussehen?

7.2 Allgemeine Hinweise zum Themencluster

Dem UA Bezirke des HauptA wurde bereits 2007 zum Thema "Berücksichtigung geänderter Qualitätsvorgaben in der Produktzuweisung" berichtet (vgl. [Dokument 16](#) im Intranet). Im Bericht wird dargestellt, dass Qualitätsvorgaben immer - auf unterschiedlichen Ebenen - impliziter Verfahrensbestandteil im System der Produktbudgetierung sind. So wirkt sich die *Prozessqualität* regelmäßig auf die (Stück-) Kosten der jeweiligen Produkte aus; eine steigende Prozessqualität führt dementsprechend zum Rückgang der (Stück-) Kosten und damit zur Steigerung der Effizienz. Die *Produktqualität* ist wiederum aus verschiedenen Perspektiven (Kundensicht, Expertensicht, Mitarbeitersicht ...) zu betrachten; die Produktzuweisung baut dabei auf zuvor definierten Mindestqualitäten auf, die sich aus rechtlichen Vorgaben und/oder vereinbarten Standards ergeben.

Allgemein gilt: Die politisch gewollten, *berlineinheitlichen Standards* der Produkterstellung leiten sich aus Gesetzen, Verwaltungsvorschriften und Zielvereinbarungen ab. Die inhaltliche Zuständigkeit hierfür liegt bei den jeweiligen Senatsfachverwaltungen. Da die Bezirke zu rechtmäßigem Handeln verpflichtet sind, gehen solche Standards in den regulären Leistungsprozess ein, sind Bestandteil der jeweiligen Ergebnisse und damit auch der Datengrundlagen für die Produktbudget-Berechnung. Damit ist die Berücksichtigung solcher Standards auch verfahrensmäßig sichergestellt.

Zu beachten ist zudem, dass alle Maßnahmen des bezirklichen Qualitätsmanagements, die Mengensteigerungen (z.B. durch erhöhten Kundenzulauf) oder Kostensenkungen (z.B. Optimierung interner Arbeitsabläufe) zur Folge haben, im Budgetierungsverfahren systemimmanent honoriert werden.

Hiervon zu unterscheiden sind die *zusätzlich definierten Produktqualitäten*. Diese sind zwar Bestandteil von Produktblättern, werden aber in der Regel nicht systematisch erhoben und ausgewertet. Im Ergebnis einer intensiven Prüfung im Projektteam Budgetierung im Jahr 2006 (vgl. [Dokument 17](#) im Intranet) wurde dabei festgehalten, dass kein Zielkonflikt zwischen Qualitätsmanagement und Produktbudgetierung erkennbar ist. Zugleich wurde festgestellt, dass die Bedingungen für eine grundsätzliche Erweiterung der Produktbudgetierung um eine zusätzliche qualitätsbezogene Dimension („Menge x Preis x Qualitätsfaktor“) nicht erfüllt sind. Dies schließt eine zusätzliche Berücksichtigung von Mindeststandards in bestimmten Bereichen nicht aus; die Möglichkeiten und Bedingungen hierfür sind jedoch jeweils zu prüfen.

Sofern zusätzlich definierte Produktqualitäten entsprechende Budgetierungsrelevanz erhalten sollen, zeigt sich zudem, dass die eigentlichen Probleme sowohl in der (revisionssicheren) Messbarkeit, als auch in der fachlichen Abstimmung von Indikatoren und Mindeststandards liegen.

Beispiel: Im Bereich der Allg. Kinder- und Jugendförderung hat der RdB im Rahmen des Produktänderungsverfahrens explizit die Bildung und Messung von "budgetierungsrelevanten Qualitätsindikatoren" gefordert. Erst nach einem mehrjährigen Prozess konnten diese nunmehr näherungsweise gebildet werden. (Festlegungen hinsichtlich der weiteren Einbindung künftiger Daten in die Produktbudgetberechnung sind noch nicht getroffen worden.)

Auch ein Pilot zur direkten *Einbeziehung von budgetierungsrelevanten Qualitätsindikatoren* in die Produktbudget-Berechnung (Produkt "79395 - Musikschulunterricht") wurde bereits 2009 erarbeitet, scheiterte letztendlich (2014) aber an der fehlenden Zustimmung zu den damit verbundenen Verteilungswirkungen zwischen den Bezirken. Vorgesehen war eine Berücksichtigung im Planmenngenmodell des Produkts.

Unabhängig davon ist das formulierte Anliegen, in der Finanzierung und Steuerung einen stärkeren Fokus auf (kundenorientierte) Qualität zu legen, weiterverfolgt worden. Mit der Einführung des Steuerungsinstrumentes der *"gesamtstädtischen Zielvereinbarung"* ist dabei ein weiterer Schritt in Richtung Ausweitung der qualitätsorientierten Finanzzuweisung erfolgt. Wesentlicher Inhalt dieses Instruments ist die Definition von qualitativen Indikatoren, deren tatsächliche Messung, die Festlegung von Mindeststandards und Zielwerten sowie das Monitoring der Datenerfassung und Zielerreichung durch die zuständige Senatsfachverwaltung. Noch nicht abschließend geklärt ist, was nach Abschluss der Einführungsphase - auch finanziell - aus der möglichen Verfehlung von vereinbarten Qualitätszielen (insb. aus der Unterschreitung von Mindeststandards) folgt. Hierzu sind eigentlich Regelungen in der ZV zu treffen, was bisher allerdings allenfalls rudimentär erfolgt ist.

7.3 Empfehlungen aus dem Fachworkshop

Folgende Empfehlungen wurden im Fachworkshop entwickelt:

Empfehlung	Begründung	Umsetzungsschritt/-voraussetzungen
27) Schärfung der Qualitätsdefinitionen (Glossar) (Bewertung: 5,0)	Der Begriff „Qualität“ wird immer wieder in sehr unterschiedlichen Zusammenhängen mit anderen Inhalten verwendet. Eine Begriffsbestimmung im Kontext der Bezirksfinanzierung erscheint daher - auch aus Gründen des Wissenstransfers - sinnvoll und notwendig.	Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt. Umsetzung durch SenFin
E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung sowie dem Umsetzungsschritt zu.		

28)	Identisch mit Empfehlung 4 (Bewertung: 4,5)	vgl. Empfehlung 4	vgl. Empfehlung 4
29)	Für eine stärkere Qualitätsberücksichtigung sind gesamtstädtische Zielvereinbarungen das richtige Instrument. Die Ergebnisse der gesamtstädtischen Zielvereinbarungen sind in die Regelfinanzierung zu übersetzen (über Planmengenverfahren etc.) (Bewertung: 4,7)	Die Herausforderung bei der Bildung von budgetierungsrelevanten Qualitätsindikatoren liegt sowohl in fachlichen Abstimmung, als auch in der (revisionssicheren) Messbarkeit. Sie kann nur dort, wo es möglich ist, gemeistert werden. Eine Einbeziehung dieser Indikatoren in die Budgetberechnung ist zudem mit einer Komplexitätserhöhung verbunden. Vor diesem Hintergrund wird festgestellt, dass gesamtstädtische Zielvereinbarungen das vorrangig zu nutzende Instrument für die stärkere Qualitätsberücksichtigung in der Steuerung sind.	Die Empfehlung wird der Evaluations-AG vorgelegt. Bearbeitung durch die Senatskanzlei und die für die Politikfelder zuständige Senatsfachverwaltungen unter Einbeziehung der SenFin und der Bezirke

E-AG-Beschluss 07.03.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung.

7.4 Weitere diskutierte Lösungsansätze

Entfällt

Anlage 10: Ergebnisbericht Fachworkshop Innerbezirkliche Finanz- und Ressourcensteuerung

Ergebnisse und Empfehlungen des Fachworkshops Innerbezirkliche Finanz- und Ressourcensteuerung

Berlin, 28. August 2024

Projekt	Evaluation der Bezirksfinanzierung im Land Berlin
Datum	28. August 2024
Zeitraum	13:00-17:00 Uhr
Ort/-e	Senatsverwaltung für Finanzen Parochialstr. 1
Teilnehmende	Herr Serien (SenFin) Frau Albrecht (SenFin) Herr Walsleben (BA Mitte) Frau Noetzel (Friedrichshain-Kreuzberg) Herr Kaysen (BA Pankow) Herr Krummacher (BA Spandau) Herr Riedel (BA Steglitz-Zehlendorf) Herr Hennings (BA Tempelhof-Schöneberg) Herr Pieterek (BA Neukölln) Frau Siegel (BA Treptow-Köpenick) Herr Fix (BA Marzahn-Hellersdorf) Herr Teichmann (BA Lichtenberg) Herr Klauß (BA Charlottenburg-Wilmersdorf) Herr Thiel (BA Pankow, Geschäftsstelle Produktkatalog) Herr Schramm (PD) Herr Weber (PD)
Anlagen	Anlage 01: Präsentation zum Fachworkshop

1 Thema/Inhalt des Fachworkshops

In Bezug auf das übergeordnete Thema des Workshops standen folgende Fragestellungen im Vordergrund, die in zwei Gruppen erarbeitet wurden (Problemklärung und Ideenfindung).

1. Wie wollen die Bezirke steuern?
 - a) in der HH-Aufstellung
 - b) im Vollzug

— Dabei wurden u.a. die Umsetzung und die Instrumente der Phase 3 des HH-Prozesses und auch die Frage einer gemeinsamen Finanzsoftware, ausgehend vom Neuköllner Musterprozessprojekt, diskutiert.

2. Was ist die künftige Rolle des Kämmerers?

Dabei wurde u.a. diskutiert:

- welche Aufgaben/(Durchgriffs-)rechte er/sie hat,
- wie das Controlling (bzw. die Kämmerei) organisatorisch aufgestellt sein sollte (Stichwort: Zusammenführung von Kostencontrolling, kameralem Controlling und Personalcontrolling) und
- wer (Eignung), eigentlich wie (Ernennungsprozess) Kämmerer werden sollte.

3. Was sind (grundsätzlich) die erforderlichen Kompetenzen im Bereich Controlling/Serviceeinheit Finanzen und wer sollte über diese verfügen?

2 Problembeschreibung

Ausgangspunkt für die Lösungsansätze war die folgende Problembeschreibung (in Reihenfolge der Dringlichkeit entsprechend der Bewertung durch die Teilnehmenden)

Nr.	Problembeschreibung
1	Steuerung / Phase 3: Für viele Bezirke stellt die Ermittlung der kameralen Eckwerte aus den KLR-basierten Budgets eine Herausforderung in Phase 3 dar. Hier werden oftmals die Vorjahreswerte kameral fortgeschrieben. Für eine mögliche Ermittlung existiert kein einheitliches, von allen Bezirken genutztes Verfahren (inklusive technischem System, nachdem die dafür verwendete Access-Lösung nicht mehr zur Verfügung steht). Damit steht die Phase 3 auch nicht als Informationssystem zur Verfügung, über das weitergehende Auswertungen möglich wären. Die damit verbundenen Wirtschaftlichkeitspotenziale werden nicht immer ausgeschöpft.
2	Steuerung / Planungssicherheit: Eine besondere Herausforderung für die Bezirke entsteht immer dann, wenn sich die Regeln für den Haushaltsvollzug und für die Basiskorrektur noch in der laufenden Abrechnungsperiode ändern (z. B. 2024 die Regelungen für die Pauschalen Minderausgaben Personal). Rahmenbedingungen für die Aufstellungen dürfen sich nicht ändern und müssen vorher bekannt sein. Der Abgleich zwischen Fachverwaltung, Bezirken und Abgeordnetenhaus findet im Planungsprozess zudem nicht in einer Form statt, die eine angemessene Berücksichtigung der Bezirksinteressen in der Planung ermöglichen würde.
3	Steuerung / Instrumente außerhalb der Produktfinanzierung: Sowohl Aufgaben in der Auftragswirtschaft, als auch Sonderprogramme stellen aus Sicht der Bezirke Probleme in Hinblick auf die Steuerbarkeit der Bezirkshaushalte dar. Sie stehen in ihrer kameralen Logik quer zu den KLR-basierten Budgets, reduzieren Flexibilität und schaffen z. T. zusätzliche Finanzierungsprobleme (da beispielsweise notwendige Gemeinkosten nicht mitfinanziert werden). Zielvereinbarungen und Leitlinien schränken darüber hinaus Gestaltungsspielräume der Bezirke ein.
4	Steuerung / Konnexität: Neue Aufgaben oder steigende Anforderungen bedürfen, sofern diese nicht von den Bezirken selbst zu vertreten sind, grundsätzlich einer ausreichenden zusätzlichen Finanzierung aus dem Landeshaushalt. Diese Finanzierung ist aus Sicht der Bezirke nicht immer sichergestellt und es existieren keine belastbaren Mechanismen, um entsprechende Konflikte zu auflösen.
5	Rolle Kämmerer / Durchgriffsrechte und Finanzsteuerung: Die Rolle des „Finanzstadtrats“ (Leitung Abteilung Finanzen) in der aktuellen Ausgestaltung wird durch die bezirklichen Vertreter:innen kritisch betrachtet. Die Rolle wird in der Regel durch die Bezirksbürgermeister:innen in Personalunion ausgeübt. Es besteht häufig ein Konflikt zwischen politischen Vorhaben und einem konsequent wirtschaftlichen Handeln. Gleichzeitig fehle es an Durchgriffsrechten bei finanziellen Entscheidungen, insbesondere im Haushaltsvollzug, in die einzelnen Abteilungen eines Bezirksamts.

Die Problembeschreibung betrifft auch unmittelbar die zuständige Serviceeinheit (SE) Finanzen. So könne sie lediglich eine Servicefunktion im Sinne einer Aufbereitung zielgerichteter finanzieller Steuerungsinformationen erfüllen. Aufgrund der eingeschränkten Durchgriffsrechte könne sie ihre Funktion für eine ausgeglichene und wirtschaftliche Bewirtschaftung nur bedingt wahrnehmen. Die mangelnden Durchgriffsrechte werden unter anderem daran festgemacht, dass die SE Finanzen lediglich eine beratende Funktion innehat und keine rechtliche Grundlage bestehe, haushaltsrelevante Beschlüsse der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) und des Bezirksamts zu stoppen. Lediglich durch Geschäftsordnung sind einzelnen SE Finanzen weitergehende Rechte übertragen. Im Spannungsverhältnis zwischen politischen Vorhaben und wirtschaftlichem Handeln wurde auch die Rolle der BVV kritisch beleuchtet. Häufig dominiere der politische Wille und Instrumente zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Vorhaben kämen gar nicht oder nur unzureichend zum Einsatz.

-
- 6 **Steuerung / Organisation Controlling¹:** Die organisatorische Verzahnung zwischen KLR-Controlling und der kamerale Haushaltsführung im Sinne einer integrierten Finanzsteuerung sollte laut der Bezirke noch enger sein. Erstrebenswert sei unter anderem ein gemeinsames / einheitliches Berichtswesen. Eine entsprechende Struktur und Organisation des Controllings in den Ämtern sei ebenso erforderlich. Es scheint so, dass Bezirke, die hier breiter aufgestellt sind, im Vergleich die besseren Ergebnisse erzielen.
-
- 7 **Kompetenzen Controlling SE Finanzen²:** Es wurde mehrfach betont, dass Herausforderungen in der Nachwuchsgewinnung bestehen, insbesondere im Hinblick auf die erforderlichen Kernkompetenzen kamerale Haushaltsführung und Kosten- und Leistungsrechnung sowie zunehmend relevanteres Projektmanagement-Know-How bei Digitalisierungsvorhaben. Die Begeisterung für eine Tätigkeit mit Zahlen (fehlende MINT-Ausbildungen) nehme spürbar ab und gleichzeitig sei die Verwaltung häufig digital nicht fortschrittlich genug aufgestellt (modernes HKR-System und Berichtswesen), um als attraktiver Arbeitgeber zu überzeugen.

¹ In Gruppe 2 „Rolle des Kämmerers“ besprochen.

² In Gruppe 2 „Rolle des Kämmerers“ besprochen.

3 Empfehlungen aus dem Fachworkshop

Folgende Empfehlungen wurden im Fachworkshop entwickelt. Die Empfehlungen werden im Rahmen der Evaluation der Evaluations-AG vorgestellt. Dort wird über die konkrete Umsetzung entschieden. In der nachfolgenden Tabelle werden Umsetzungsschritte und -voraussetzungen genannt (letzte Spalte), die dabei zu berücksichtigen sind.

Die Reihenfolge der Empfehlungen folgt der Struktur der Problembeschreibungen. In der ersten Spalte sind in eckiger Klammer die Bewertungspunkte unter Berücksichtigung der Evaluationskriterien aufgeführt.

Nr. [Pkt.]	Empfehlung	Begründung	Umsetzungsschritte/-voraussetzungen
Steuerung / Phase 3			
1 [21]	Einführung einer einheitlichen Phase 3-Software im Rahmen des GPM für die SE Finanzen.	Adressiert Problem Nummer 1. Die SenFin ist dabei die für derartige Digitalisierungsvorhaben zuständige Behörde. Die Bezirke würden entsprechend zuarbeiten.	Die Bezirke liefern das abgestimmte Ergebnis der Prozessbeschreibung an die SenFin. SenFin übernimmt die Aufgaben und organisiert weitere Schritte.
E-AG-Beschluss 31.01.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und den Umsetzungsschritten (verantwortlich SenFin) zu.			
2 [9]	Die Berechnungspflicht eines KLR-basierten Eckwertebudgets („Phase 3“) wird für alle Bezirke verbindlich festgelegt.	Adressiert Problem Nummer 1. Nur eine KLR-basierte Berechnung der Budgets und ihre weitere Verwendung im Aufstellungsverfahren kann sicherstellen, dass die steuerungsrelevanten Informationen, die in der KLR enthalten sind, auch tatsächlich genutzt werden.	Es ist zu prüfen, ob im Rahmen des weiteren Evaluationsprozesses eine Verständigung auf für alle Bezirke verbindliche, zentrale Vorgaben möglich ist.
E-AG-Beschluss 31.01.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung zu. Die Umsetzung soll durch die „Kleine Kommission“ erfolgen.			
Steuerung / Planungssicherheit			
3 [13]	Alle für die weitere Planung und den Vollzug relevanten Informationen werden im Aufstellungsroundschreiben veröffentlicht und sind verlässlich und verbindlich für die gesamte Haushaltsperiode.	Adressiert Problem Nummer 2 und ist eine wichtige Voraussetzung für die Steuerbarkeit von Bezirkshaushalten.	Wird Bestandteil der Erörterung des Themenblocks „Rolle des Abgeordnetenhauses“ in der Evaluations-AG. Ein Ergebnis sollte ein deutlicher Appell an das Abgeordnetenhaus sein, keine Änderung während der laufenden Haushaltsperiode vorzunehmen.
In der E-AG-Sitzung am 31.01.2025 wurde die Empfehlung vorschlagsgemäß in den Themenblock „Rolle des Abgeordnetenhauses“ überwiesen. <i>Die Rolle des Abgeordnetenhauses wurde in der 4. und 8. E-AG-Sitzung sowie in der 3. Sitzung des Fachworkshops Gesamtstädtische Steuerung behandelt.</i>			
4 [6]	Bezirke betreffende gesamtstädtische Zielvorgaben des Abgeordnetenhauses werden im Kontext des Beschlusses zum Bezirksplafonds in	Adressiert Problem Nummer 2. Hierdurch wird sichergestellt, dass der fachliche	Wird Bestandteil der Erörterung des Themenblocks „Rolle des Abgeordnetenhauses“ in der Evaluations-AG oder in der

einem gemeinsamen Prozess mit der Fachverwaltung und den Bezirken festgelegt.

Beitrag und auch die Interessen der Bezirke Berücksichtigung im Planungsprozess finden können.

Diskussion zum Gesamtsystem erneut aufrufen.

In der E-AG-Sitzung am 31.01.2025 wurde die Empfehlung vorschlagsgemäß in den Themenblock „Rolle des Abgeordnetenhauses“ überwiesen.

Die Rolle des Abgeordnetenhauses wurde in der 4. und 8. E-AG-Sitzung sowie in der 3. Sitzung des Fachworkshops Gesamtstädtische Steuerung behandelt.

Steuerung / Instrumente außerhalb der Produktfinanzierung

5
[13]

Auftragswirtschaft und Sonderprogramme werden zugunsten der Zuweisungen an die Bezirke aufgelöst. Auch Leitlinien und Zielvereinbarungen sind in diesem Kontext zu hinterfragen.

Adressiert Problem Nummer 3 und stellt die Globalsummenhoheit der Bezirke sicher. Fehlanreize, die aus der gleichzeitigen Anwendung unterschiedlicher Finanzierungslogiken entstehen, können reduziert und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung so verbessert werden.

Die weitere Bearbeitung erfolgt im Fachworkshop „Gesamtstädtische Steuerung“.

In der E-AG-Sitzung am 31.01.2025 wurde der Umsetzungsschritt beraten.

Die weitere Bearbeitung erfolgte in der 2. Sitzung des Fachworkshops Gesamtstädtische Steuerung.

Steuerung / Konnexität

6
[10]

Festlegung von Konnexitätsmechanismen.

Adressiert Problem Nummer 4 und wirkt einer strukturellen Unterfinanzierung, die durch eine nicht gegenfinanzierte Aufgabenverlagerung entsteht, von Bezirken entgegen.

Wird Bestandteil der Erörterung des Themenblocks „Konnexität“ in der Evaluations-AG.

In der E-AG-Sitzung am 31.01.2025 wurde die Empfehlung vorschlagsgemäß dem Themenblock „Konnexität“ zugeordnet.

Das Thema Konnexität war in der 4. E-AG-Sitzung mit dem Ergebnis behandelt worden, dass sich eine Mehrheit der Mitglieder für eine verfassungsrechtliche Verankerung des Konnexitätsprinzips aussprechen.

Rolle Kämmerer / Durchgriffsrechte und Finanzsteuerung

7

Ein neuer „CFO“ eines Bezirks auf Verwaltungsebene und die dazugehörige Serviceeinheit Finanzen soll stärkere Durchgriffsrechte in der Finanzsteuerung erhalten.

Adressiert Problem Nummer 5. CFO steht für Chief Financial Officer und ist hier als Arbeitstitel zu verstehen, der eine Abgrenzung zur aktuellen Bezeichnung des Amtsleiters schaffen soll und alternative Bezeichnungen wie Haushaltsdirektor als „verbraucht“ einstuft. Im Kern geht es um die Schaffung einer neuen herausgehobenen Funktion auf Verwaltungsebene mit der eine wirtschaftlichere Finanzsteuerung ermöglicht werden soll. Die Rolle der SE Finanzen kann sich dadurch von einer Beratungsfunktion zu einer Entscheidungsfunktion entwickeln.

Politische Einigung ist herbeizuführen und dann sind entsprechende rechtliche Anpassungen vorzunehmen.

7a
[12]

Die Durchgriffsrechte sollten beinhalten, Beschlüsse des BA / der BVV aufhalten zu können.

Adressiert Problem Nummer 5. „Veto“-Durchgriffsrechte sollen starke Stellungen des „CFO“ untermauern und

siehe unter 7.

die Rolle mit einem effektiven Instrument ausstatten.

7b [8]	Die Durchgriffsrechte sollten im Rahmen der Rolle des BfdH in § 9 LHO genau definiert werden.	Adressiert Problem Nummer 5. Abgeschwächte Durchgriffsrechte zu 2a (kein Veto-Recht), die genauer zu bestimmen sind.	siehe unter 7.
<p>E-AG-Beschluss 18.12.2024 zu 7, 7a, 7b: Die E-AG spricht sich gegen eine neue „CFO“-Rolle aus.</p> <p>E-AG-Beschluss 31.01.2025 zu 7, 7a, 7b: Beabsichtigt wird eine Stärkung des für Finanzen zuständigen Mitglieds des Bezirksamtes in der Wahrnehmung der gesamten finanziellen Verantwortung für den Bezirk. Hierzu soll die Rolle und die organisatorische Ausgestaltung der „Organisationseinheit nach § 9 Abs. 1 LHO“ in den Bezirken wie folgt geschärft werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Rechtliche Fixierung (wechselseitiger) Informations- und Auskunftsrechte/-pflichten zwischen der Organisationseinheit und den BfdH's durch Ergänzung des § 9 LHO (zusätzlicher Absatz 4) b) Stärkung der SE Finanzen durch Zuordnung der Controlling-Aufgaben in die SE in der Anlage zu § 37 Abs. 1 BezVwG <p>Die Gesetzesänderungsformulierungen sollen durch die Senatskanzlei / CDO in den zweiten, noch ausstehenden Senatsbeschluss zum Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VStRefG) eingebracht werden.</p>			
8 [8]	Der „CFO“ eines Bezirks sollte keine politische Rolle sein.	Adressiert Problem Nummer 5 und konkretisiert Empfehlung/Lösungsansatz Nr. 2. Eine politische Unabhängigkeit soll einen konzentrierten Fokus auf eine wirtschaftliche Finanzsteuerung ermöglichen.	Politische Einigung ist herbeizuführen und dann sind entsprechende rechtliche Anpassungen vorzunehmen.
9 [7]	Der Rolle des „CFO“ sind zusätzliche fachliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen (Spiegelreferate in der SE).	Adressiert Problem Nummer 5. Bedarf fachlicher Sachverhalte finanziell besser steuern zu können und damit die Rolle des „CFO“ zu stärken.	Mit der neuen Rolle des CFO stellen die Bezirke eine angemessene Personalausstattung für sogenannte Spiegelbereiche zu den Fachbereichen zur Verfügung.

Zu den Empfehlungen 8 und 9 vergleiche E-AG-Beschlüsse zu den Empfehlungen 7, 7a, 7b (s. oben).

Steuerung / Organisation Controlling

10 [10]	Es ist ein Finanz-Cockpit/Dashboard aufzubauen, welches einen kompakten Überblick über wesentliche Haushalts- und Finanzkennzahlen aus allen relevanten Fachverfahren bereitstellt.	Adressiert Problem Nummer 6. Wesentlicher Baustein für ein integriertes Berichtswesen. Wesentliches Instrument, um eine ganzheitliche Finanzsteuerung zu ermöglichen, u.a. mit Überblick zu Personal- und Sachkosten(budgets) und kameraler Teilbewirtschaftung.	Abteilung ZS der SenFin muss Aufgabe annehmen und weitere Schritte organisieren (Umsetzbarkeit im Rahmen bestehender Lösungen sind zu prüfen, „Dash-Cockpit“).
<p>E-AG-Beschluss 31.01.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und dem Umsetzungsschritt grundsätzlich zu. Priorität hat jedoch zunächst die Umsetzung der Empfehlung 1. Verantwortlich ist die SenFin im Rahmen ihrer GPM-Zuständigkeiten.</p>			
11	Sicherstellung eines breit aufgestellten Finanzcontrollings auch in den Ämtern zur Unterstützung der zentralen Steuerungsaufgaben.	Adressiert Problem Nummer 6. Breit und gut aufgestellte Finanzcontrollings erzielen erfolgreichere (Steuerungs-)Ergebnisse.	Definition von Mindeststandards für Strukturen, Ausstattung und Vernetzung im Finanzcontrolling.

E-AG-Beschluss 31.01.2025: Die E-AG stimmt der Empfehlung und dem Umsetzungsschritt zu. Die Kompetenzausbildung im Bereich Controlling SE Finanzen ist dabei mit zu berücksichtigen (Problembeschreibung 7 adressierend) und entsprechende Vorschläge sind zu entwickeln. Die Ausarbeitung erfolgt durch eine **Facharbeitsgruppe**, die durch die „**Kleine Kommission**“ gebildet wird.

4 Weitere diskutierte Lösungsansätze

Folgende weiteren Ansätze wurden im Rahmen des Workshops diskutiert. Hier sind alle Ansätze aufgeführt, die weniger als fünf Bewertungspunkte erhalten haben und somit nicht in einer priorisierten Empfehlung münden:

- Bezirke wählen periodenübergreifend eine einheitliche Abteilungsstruktur, um Steuerungsprinzipien einheitlich anzuwenden und Vergleichbarkeit herzustellen (im Rahmen der Verwaltungsreform zu adressieren). [4 Pkt.]
- Durch die Weiterentwicklung des Bezirksamts zu einem politischen Bezirksamt (vs. Proporzbezirksamt) wird eine Ausrichtung an gemeinsamen Zielen für den Bezirk ermöglicht. [3 Pkt.]
- Basiskorrekturverfahren wird abgeschafft oder deutlich eingeschränkt zur Verbesserung der bezirklichen Planbarkeit. [0 Pkt.]
- Entwicklung einer Berechnungsübersicht zu allen für Planung und Vollzug relevanten Sachverhalten durch die SenFin. [2 Pkt.]

Anlage 11: Unterlage „Einnahmenvorgaben und Einnahmeanreize“

Vorbereitungspapier zur Sitzung der Evaluations-AG am 07.03.2025**„Einnahmenvorgaben und Einnahmeanreize“**

(beraten in der Sitzung der Evaluations-AG am 28.03.2025)

Unter diesem Evaluations-Thema soll erörtert werden, ob/wie die Partizipation der Bezirke an Einnahmen des Haushaltes erhöht werden kann.

Entsprechende Überlegungen können dabei auf der Ebene des Bezirksplafonds sowie auf der Ebene der einzelbezirklichen Globalsummenzuweisung ansetzen.

In Vorbereitung der Diskussion werden hierzu zwei exemplarische Ideen skizziert:

(1) Bezirksplafond: Beteiligung der Bezirke an der unterjährigen Entwicklung der Landessteuereinnahmen (per Basiskorrektur)

Im Rahmen der Evaluation der Bezirksfinanzierung hat die von Frau Prof. Christofzik erstellte Studie ergeben, dass im vertikalen Kommunalen Finanzausgleich (KFA) der Flächenländer ein Großteil der Finanzausgleichsmasse durch bestimmte Steuereinnahmen der Länder beeinflusst wird – entweder direkt bei den Verbundquotenmodellen oder indirekt bei den übrigen Modellen.¹ In Berlin ist der Bezirksplafond vergleichbar der Finanzausgleichsmasse in den Flächenländern; bei der Bestimmung des Bezirksplafonds „spielen ähnlichen Erwägungen eine Rolle wie bei der Festlegung der Finanzausgleichsmasse“.²

Aufgrund der bisherigen Erörterungen zur Evaluation wird unterstellt, dass sich der Bezirksplafond auch künftig vorwiegend am aufgabenbezogenen Finanzbedarf (unter Berücksichtigung der bezirklichen Möglichkeiten zur Einnahmeerzielung und Effizienzverbesserung sowie der Gesamthaushaltsslage des Landes) orientieren soll.³ Ausgehend von der o.g. Äquivalenz wäre es denkbar, die Bezirke über die Basiskorrektur an der haushaltswirtschaftlichen Entwicklung (= Differenz zum Ansatz) von Steuereinnahmen zu beteiligen. Dies könnte in Form eines Zu-/Abschlags zum Plafond erfolgen, der in pauschaler Form auf die Bezirke verteilt wird.

Aus finanziellen und systematischen Gründen (Stichwort: Symmetrie) setzt ein solches Verfahren allerdings zwingend voraus, dass es in beide Richtungen wirkt; es bietet daher gleichermaßen Chancen und Risiken für die Bezirke – analog zur Vorgehensweise beim vertikalen KFA.

¹ vgl. Tz. 5.1/ S. 24 der Studie „Vergleich der Berliner Bezirksfinanzierung mit anderen kommunalen Finanzierungssystemen“ von Prof. Désirée Christofzik (2024)

² ebenda, Tz. 5.4/ S. 36

³ vgl. AV Nr. 4.1 zu § 26a LHO

Zu den zu klärenden Punkten einer solchen Vorgehensweise gehören u.a.:

- Welche Gemeindesteuern werden einbezogen?
- Wie hoch ist die (prozentuale) Bezirksbeteiligung an der unterjährigen Entwicklung?
- Wie wird die Verbindlichkeit des Verfahrens gesichert?
- Welche Daten können zu welchem Zeitpunkt verwendet werden?

(2) Globalsummen-Zuweisung: Finanzierung ausgewählter bezirklicher Leistungen/ Produkte aus korrespondierenden eigenen Einnahmen

Ein entsprechender Ansatz ist beispielhaft im Zuge der Finanzierung von Personalmehrbedarfen im Bereich der Verkehrsüberwachung (VÜD) konzipiert und erörtert worden (sog. „alternatives Finanzierungsmodell“). Er beinhaltet eine Herauslösung von bezirklichen Einnahmen aus der Einnahmenvorgabe E03 (hier: bezirklicher Anteil an den Einnahmen des Titels 11203) bei gleichzeitigem Verzicht auf eine Finanzierung der Leistung aus der Globalsummenzuweisung (Produktbudget). Die Umsetzung erfolgt plafondneutral, d.h. der Reduktion der Einnahmenvorgabe steht eine gleichhohe Reduktion des Produktplafonds gegenüber.

Im Ergebnis finanzieren die Bezirke die betroffene Leistung aus den eigenen Einnahmen der Leistungserstellung, und nicht mehr aus der Produktzuweisung. Durch diesen Mechanismus können die Bezirke bspw. den Leistungs- bzw. Personalumfang eigenverantwortlich ausweiten, wenn hierdurch entsprechende Mehreinnahmen generiert werden können. Der Ansatz zielt damit auf entsprechende, ausgewählte Leistungen, die eigene Einnahmen nach sich ziehen.

Im o.g. Beispiel (Finanzierung von VÜD-Personalmehrbedarfen aus eigenen Einnahmen) hat sich das Modell grundsätzlich als tragfähig erwiesen. Hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzung gab es allerdings abweichenden Meinungen, die in der AG Ressourcensteuerung am 19.06.2024 beraten wurden. Im Ergebnis sprach sich die AG Ressourcensteuerung dafür aus, diesen Modell-Ansatz grundsätzlich im Rahmen der Evaluation der Bezirksfinanzierung aufzugreifen und zu erörtern.