

## 15. Wahlperiode

Plenar- und Ausschussdienst

## Inhaltsprotokoll

### **Ausschuss für Verwaltungsreform und Kommunikations- und Informationstechnik**

44. Sitzung  
10. März 2005

**Hinweis:**  
Die in der gedruckten Fassung  
des Protokolls schwarz-weiß sicht-  
baren Graphiken sind in der PDF-  
Datei in der Dokumentation des  
Abgeordnetenhauses in den Ori-  
ginalfarben dargestellt.

Beginn: 10.08 Uhr  
Ende: 12.55 Uhr  
Vorsitz: Abg. Dr. Zotl (PDS)

#### **Punkt 1 der Tagesordnung**

Aktuelle Viertelstunde

Keine Wortmeldungen.

#### **Punkt 2 der Tagesordnung**

Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion  
der PDS, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen  
und der Fraktion der FDP  
Mehr Demokratie für Berlinerinnen und  
Berliner (I)  
hier: Änderung der Verfassung von Berlin  
Drs 15/3707

0186

in Verbindung mit

Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion  
der PDS, der Fraktion Bündnis 90/  
Die Grünen und der Fraktion der FDP  
Mehr Demokratie für Berlinerinnen und  
Berliner (II)  
hier: Änderung des Bezirksverwaltungs-  
gesetzes  
Drs15/3708  
(vorab überwiesen gemäß § 32 Abs. 4 GO Abghs)

0187

Hierzu: **Anhörung**  
**Hierzu werden die Mitglieder des Ausschusses**  
**für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung**  
**dazugeladen.**

Siehe Wortprotokoll!

### Punkt 3 der Tagesordnung

Besprechung gemäß § 21 Abs. 3 GO Abghs  
Stand der Budgetierung in den Bezirken, ins-  
besondere Planmengenverfahren und Wert-  
ausgleich, sowie  
- Sozialstruktur  
- Budgetierung von Leistungen in speziellen  
öffentlichen Gebäuden (Denkmalschutz,  
Leasing, usw.)  
- Grünflächen  
- hauptstadtbedingte Aufgaben  
unter den Bedingungen der dezentralen Fach-  
und Ressourcenverantwortung  
(auf Antrag aller Fraktionen)

0185

**StS Schulte** (SenFin) sagt, er wolle die Gunst der Zuhörer gewinnen, indem er die neue Broschüre „Was kostet wie viel?“ mitgebracht habe. Weiterhin habe er ein Handout zum Stand der Budgetierung in den Bezirken verteilen lassen (siehe unten!). Budgetierungskonzepte seien erfolgreich, wenn sie für alle Beteiligten nachvollziehbar seien und wenn einzusehen sei, dass sie nach fairen Maßstäben entwickelt worden seien. Dazu gehöre, dass man versuche zu kommunizieren, wie es funktioniere, und dass man darüber nachdenke, ob sie transparent und einfach genug seien. – Gemäß Artikel 85 VvB sei „bei der Bemessung der Globalsummen ein gerechter Ausgleich zwischen den Bezirken vorzunehmen.“ Die besonderen Belastungen auf der Ausgabenseite seien in dem System zu berücksichtigen. Dafür habe man in Berlin den Begriff des Wertausgleichs, anderswo würde man dies horizontalen Finanzausgleich nennen.

Im System der Budgetierung gebe es zwei Schienen, auf denen Wertausgleich erreicht werde:

- durch das Zuweisungsprinzip „Menge x Preis“, das zu einer automatischen Berücksichtigung von sozialen Unterschieden führe,
- durch einen zusätzlichen Wertausgleich bei der Planmengenberechnung für Produkte der sozialen Infrastruktur.

Welche praktikable Methode habe man, um besondere Belastungen zu berücksichtigen? Was sei ein Indikator für besondere Belastungen? – Ein wichtiger Indikator sei die sozialräumliche Entwicklungstendenz, in die viele Einzelfaktoren einfließen.

Aus der Entwicklungstendenz werde ein Strukturfaktor entwickelt, der zwischen 0,8 und 1,3 liegen könne. Je höher die Zahl sei, desto schlimmer sei die Problemlage. Besonders belastet seien Friedrichshain-Kreuzberg und Neukölln, am wenigsten belastet Steglitz-Zehlendorf und Treptow-Köpenick. Der Indikator spiele in den anschließend aufgeführten Modellen eine wichtige Rolle. Vom Median würden budgetunwirksame Kosten abgezogen. Der Zuweisungssatz werde mit der Planmenge multipliziert. Diskutiert werde immer darüber, welche Mengen den einzelnen Bezirken zuzugestehen seien. Über die Menge werde letztlich die Finanzausstattung des Bezirks definiert. – Bei Produkten mit nachfragebestimmter Menge fließe keine Bewertung ein; es könne eine Nachbudgetierung erfolgen. Bei Angebotsprodukten mit bezirklicher Mengensteuerung gehe es darum, welche Ausstattung man haben wolle. Hier werde mit kennzahlgestützten Planmengenverfahren gearbeitet: Wie viel Mittel für VHS-Mengenkapazität wolle man in einen Bezirk geben? – Hier setze die Frage an, nach welchen Maßstäben man dies festlege. Hierzu sei eine Schrittfolge dargestellt. Nach der Definition der Zielgruppe werde diese gewichtet. Die sozialräumliche Entwicklungstendenz werde dabei zu 50 % als Verteilungsmaßstab herangezogen. Die andere Hälfte werde durch spezifische Faktoren definiert, hier Bildungsindex und Ausländeranteil. – Diese Faktoren würden von der Fachverwaltung mit den Bezirken ausgehandelt. In Geld übersetzt werde der Index durch das Prinzip einer Einwohnerwertung. Bei einem Index 1,25 verhalte man sich so, als ob der Bezirk 1,25mal so viele Einwohner hätte, wie er tatsächlich habe. Dann werde, bezogen auf diese Einwohnerzahl, der Ist-Stand ermittelt: Wie viele Unterrichtsstunden würden pro Einwohner gegeben? – Wie viele sollten gegeben werden? – Eine Mindestzahl werde festgesetzt, z. B. 105 Unterrichtseinheiten je 1 000 gewichtete Einwohner. Ein belasteter Bezirk bekomme also relativ mehr.

Bei einem vollständigen Wertausgleich bekämen die belasteten Bezirke mehr und die übrigen weniger Mittel im Verhältnis zum Ist. Bei der Strategie Mindestausstattung würden die beiden letzten Bezirke auf das Niveau des zehnten Bezirks aufgefüllt. Bei einem mittleren Wertausgleich würden die unteren fünf Bezirke auf das Niveau des sechsten angehoben, wobei die überdurchschnittlichen Bezirke proportional mehr abgeben müssten.

Es handele sich um ein Bemessungssystem. Dass der Bezirk die einer Produktmenge entsprechenden Finanzmittel bekomme, heiße nicht, dass er diese auch so veranschlagen müsse. Der Bezirk könne auch mehr Mittel z. B. für Grün oder Wohnumfeld ausgeben.

**Frau Abg. Flesch** (SPD) fragt, warum Steglitz-Zehlendorf bei allen Varianten wesentlich mehr erhalten würde als z. B. Neukölln.

**Abg. Doering** (PDS) möchte wissen, ob ein Bezirk dann im Vertrauen auf den Wertausgleich immer weniger Geld für die VHS ausgeben könne.

**Abg. Dr. Augstin** (FDP) fragt, wie die Einnahmen mit in die Gewichtung eingingen.

**StS Schulte** (SenFin) meint, dass hier nicht in die bezirkliche Autonomie eingegriffen werden sollte. Was in einem bestimmten Bezirk die richtige Reaktion auf die sozialräumliche Struktur sei, sollte diesem überlassen werden. – Bisher gebe Steglitz-Zehlendorf viel Geld für Lehrveranstaltungen aus. Wenn man dem Bezirk diese Summe gebe, könne er weitermachen wie bisher. Andere Vorgaben seien normativ: Der Bezirk solle einen Teil des Geldes im Wege der Umverteilung anderen Bezirken zur Verfügung stellen. – Wenn man unten weniger auffülle, müsse man oben nicht so viel wegnehmen.

Die Einnahmen würden in dem System nicht unmittelbar berücksichtigt. Man könnte auch über Nettobudgetierung nachdenken. Zurzeit habe man eine gesonderte Veranschlagung für die Einnahmenseite. Dort werde dieser Effekt berücksichtigt. Idealerweise sollte man das System auf Nettozuschüsse umstellen.

Momentan würden 27 Planmengenprodukte mit einem Kostenvolumen von 1,16 Mrd € in das Planmengenverfahren einbezogen. Das Produktsammenbudget umfasse insgesamt 2 Mrd €. Bei 13 Produkten beinhalten die Planmengen einen zusätzlichen Wertausgleich. Die Umverteilungsvolumina lägen derzeit – bezogen auf das Kostenvolumen von 400 Mio € – ohne Grün bei +- 5 Mio €, mit Grün bei +- 10 Mio €. Wenn das Umschichtungsvolumen maximal ausgeschöpft würde, würden ca. 40 Mio € zwischen den Bezirken umgeschichtet.

Man sei dabei, die Produkte für den Bereich Hilfen zur Erziehung umzusetzen – hierbei gehe es um knapp 400 Mio €. Für die Grünflächen sei ein neues Berechnungsmodell entwickelt worden. – Man diskutiere über die Schulträgerprodukte: Wie sollten unterschiedliche Bauwerte berücksichtigt werden? – Es werde Umstellungen beim Kita-System geben. – Das Problem, dass es bei einer Mengenreduzierung im Folgejahr weniger Geld gebe, werde durch eine Planmengenbudgetierung vermieden, wenn man offen lasse, wo der Bezirk das Geld tatsächlich ausbe. Einsparungsbemühungen würden infolgedessen nicht sanktioniert, sondern positiv honoriert.

**Abg. Wambach** (CDU) befürchtet, dass Diskussionsebenen miteinander vermischt würden, die nichts miteinander zu tun hätten. Die Grundsatzfrage sei gewesen, ob der Wertausgleich grundsätzlich über das Produkt und die Planmenge herstellbar sei. Flößen möglicherweise Faktoren in die Produktberechnung ein, die dort nichts zu suchen hätten oder das Bild verfälschten? – Die Produkte sollten realistisch, transparent und steuerbar sein. Was vorgetragen worden sei, lasse befürchten, dass das Ganze immer undurchsichtiger werde. Wie solle der Bürger verstehen, wie so etwas zustande komme? – Die Entscheidungsgrundlagen müssten nachvollziehbar sein. Müssten nicht Faktoren aus dem Produkt herausgerechnet werden? – Die Frage, ob die Unterrichtsstunde in einer denkmalgeschützten Schule, in einem Neubau oder in einem Container erbracht werde, dürfe das Produkt nicht verfälschen, sondern sei ein besonderer Sachverhalt, der gewichtet werden müsse. Extrafaktoren verschoben den Median und damit den Zuweisungspreis für alle Bezirke. – Man sollte einmal darüber reden, ob es eine alternative Betrachtungsweise gebe oder eine Möglichkeit, es anders zu machen. – Dass eine denkmalgeschützte Schule erhalten werden solle, sei keine Frage der pädagogischen Erbringung einer Unterrichtsstunde. Die politische Entscheidung müsse da bezahlt werden, wo sie getroffen worden sei.

**StS Schulte** (SenFin) fühlt sich an Diskussionen über Steuerpolitik erinnert. „Satz 1: Alles ist kompliziert, wir müssen es einfacher machen. Satz 2: Folgende Gesichtspunkte müssen berücksichtigt werden: ...“ – Und dann werde es komplizierter. Das dargestellte System sei für diejenigen, die damit arbeiteten, noch nachvollziehbar. Man sollte aber nicht zu viele Ecken zusätzlich „dranstricken“. Man müsse auch mit einem denkmalgeschützten Gebäude, angepasst an die Situation, vernünftig umgehen können. Die Fläche sei pro m<sup>2</sup> vielleicht weniger wert.

**Der Ausschuss** vertagt die Besprechung.

## Stand der Budgetierung in den Bezirken insbesondere Planmengenverfahren und Wertausgleich

Handout zur Besprechung im VRKIT-Ausschuss am 10. März 2005 (TOP 3)

**Gemäß Art. 85 II VvB ist „bei der Bemessung der Globalsummen (...) ein gerechter Ausgleich unter den Bezirke vorzunehmen“.**

**Im System der Budgetierung erfolgt der Ausgleich von strukturellen und sozialräumlichen Unterschieden**

- durch das Zuweisungsprinzip „Menge x Preis“, das über die Mengenkompente zu einer „automatischen“ Berücksichtigung bezirklicher Besonderheiten führt
- durch einen zusätzlichen Wertausgleich bei der Planmengenberechnung für die Produkte der Sozialen Infrastruktur (z.B. VHS, Jugendförderung, Bibliotheken, Grünflächen).

## **Zusammensetzung der „Sozialräumlichen Entwicklungstendenz“**

- Mobilität und selektive Wanderungen**
  - Wanderungsvolumen
  - Wanderungssaldo
  - Fortzug von Kindern unter 6 Jahren
  - Wanderungssaldo von Ausländern
- Demographische Situation**
  - Ausländer unter 18 Jahren
- Arbeitslosigkeit**
  - Deutsche Arbeitslose unter den 18 - 60 jährigen Deutschen
  - Ausländische Arbeitslose unter den 18 - 60 jährigen Ausländern
  - Veränderung des Arbeitslosenanteils bei den 18 - 60 jährigen Deutschen
  - Veränderung des Arbeitslosenanteils unter den 18 - 60 jährigen Ausländern
  - Anteil der Langzeitarbeitslosen
  - Anteil der Arbeitslosen unter 18 - 25 Jahren
- Sozialhilfebezug**
  - Deutscher Sozialhilfeempfängeranteil an deutschen Einwohnern
  - Ausländischer Sozialhilfeempfängeranteil an ausländischen Einwohnern
  - Veränderung des Anteils der deutschen Sozialhilfeempfänger
  - Veränderung des Anteils der ausländischen Sozialhilfeempfänger
  - Langzeitsozialhilfeempfänger
  - Sozialhilfeempfänger unter 18 Jahren

## Ergebnis der „Sozialräumlichen Entwicklungstendenz“ 2004 für die Bezirke

Bezirk	Wert
Friedrichshain-Kreuzberg	1,27
Neukölln	1,26
Mitte	1,22
Spandau	1,14
Marzahn-Hellersdorf	1,09
Tempelhof-Schöneberg	0,96
Lichtenberg	0,93
Pankow	0,91
Charlottenburg-Wilmersdorf	0,88
Reinickendorf	0,82
Treptow-Köpenick	0,82
Steglitz-Zehlendorf	0,70
<i>Berlin</i>	<i>1,00</i>

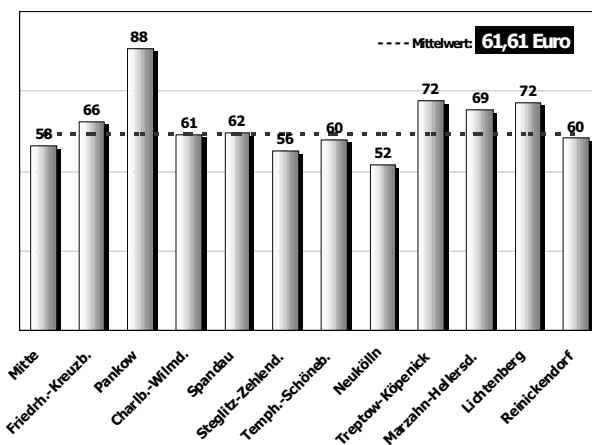
Quelle: SenStadt I A, Datenstand: 2002

Veranstaltungstitel und Veranstaltungsdatum | Folie 4

© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 2005

## Ermittlung von Produktbudgets am Beispiel „Lehrveranstaltungen VHS“

Stückkosten je Unterrichtseinheit (in €)



Median = **einheitlicher Zuweisungspreis**  
 - budgetunwirksame Stückkosten  
 = Zuweisungssatz  
 \* **Planmenge**  
 = **Produktbudget**

Veranstaltungstitel und Veranstaltungsdatum | Folie 5

© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 2005

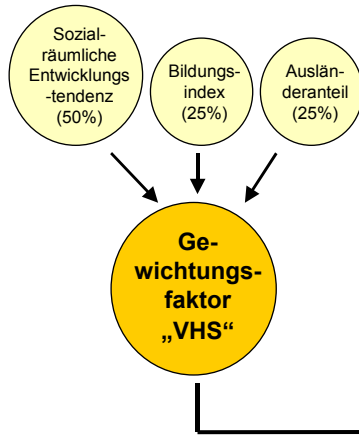
## Unterschiedliche Produktarten aus Steuerungsgesichtspunkten

Produktcharakter	Beispiel	Planung	Nachbudgetierung
<b>A</b> Produkte mit rein nachfragebestimmter Menge	Schulplätze, Bescheidprodukte (Wohn-geld, HzL)	<b>Ziel:</b> Nachfrage erkennen <b>Methode:</b> Prognose	ja: bei Über- und Unterschreitung der Planmenge
<b>B</b> Angebotsprodukte mit zentral gesetzter Mindestmenge	Planproben Lebensmittelüberwachung	<b>Ziel:</b> Schwerpunkte setzen <b>Methode:</b> zentral steuernde Planungsverfahren (Mischform aus A und C)	ja, aber nur bei Unterschreitung der gesetzten Mindestmenge
<b>C</b> Angebotsprodukte in bezirklicher Mengensteuerung	Bibliotheken Musikschule VHS	<b>Ziel:</b> zusätzlichen Wertausgleich gewährleisten, Spielraum für dezentrale Entscheidungen schaffen <b>Methode:</b> kennzahlgestützte Planungsverfahren	nein

## Schrittfolge bei der wertausgleichenden Planmengenberechnung (sog. Mengenkennzahlverfahren)

Schritte	Fallbeispiel VHS
1. Definition der Zielgruppe	Einwohner
2. Gewichtung der Zielgruppe a) sozialräumliche Entwicklungstendenz zu 50 % b) produktspezifische Indikatoren zu insg. 50%	zu b) Bildungsindex zu 25 % Anteil Ausländer zu 25 %
3. Ermittlung der aktuellen Ist-Kennzahlen "Menge je gewichteter Einwohner"	Unterrichtseinheit je 1000 gewichtete Einwohner (= "Weiterbildungsdichte")
4. Verteilung der finanzierbaren Gesamt-Planmenge auf die Bezirke gemäß der gewählten Wertausgleichsstrategie a) Bestimmung der mindestens zu finanzierenden Kennzahl („Mindestkennzahl“) b) Ableitung der bezirklichen Planmengen durch SenFin	105 Unterrichtseinheiten je 1000 gew. Einwohner
5. Ggf. Anwendung einer "Zeitpfadstrategie" (schrittweise Annäherung an die angestrebte Wertausgleichsstrategie innerhalb von X Jahren)	

## Einwohnergewichtung am Beispiel des Produkts „Lehrveranstaltungen VHS“

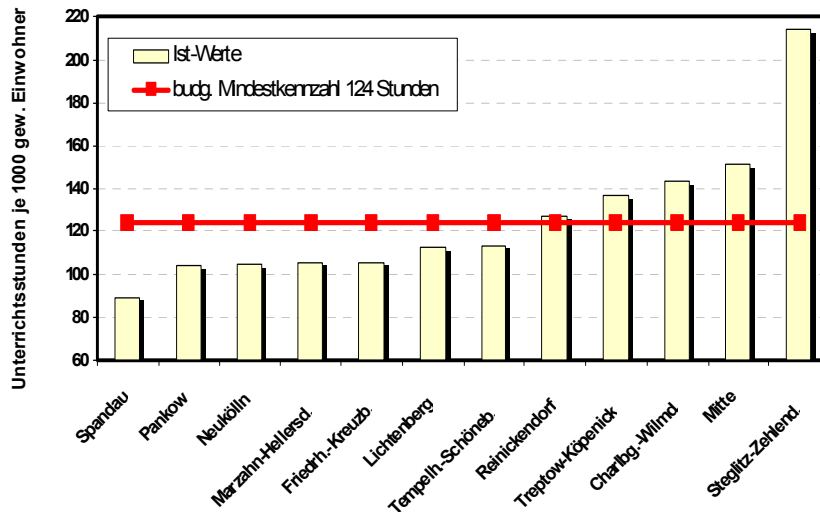


Bezirk	Einwohner	Gewichtungs-faktor VHS	gewichtete Einwohner
Mitte	322.877	1,19	384.371
Friedrh.-Kreuzb.	254.128	1,18	299.265
Pankow	345.606	0,88	303.149
Charlb.-Wilmd.	315.537	0,93	293.117
Spandau	226.028	1,12	252.314
Steglitz-Zehlend.	288.371	0,79	226.899
Tempelh.-Schöneb.	336.950	1,01	339.621
Neukölln	307.311	1,25	383.380
Treptow - Köpenick	232.974	0,83	194.095
Marzahn - Hellersd.	255.993	0,98	250.619
Lichtenberg	260.493	0,93	242.288
Reinickendorf	246.157	0,91	223.307
Berlin	3.392.425	1,00	3.392.425

© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2005

Veranstaltungstitel und Veranstaltungsdatum | Folie 8

## Wahl der Ausgleichsstrategie am Beispiel „Lehrveranstaltungen VHS“ (1) Strategie: vollständiger Wertausgleich

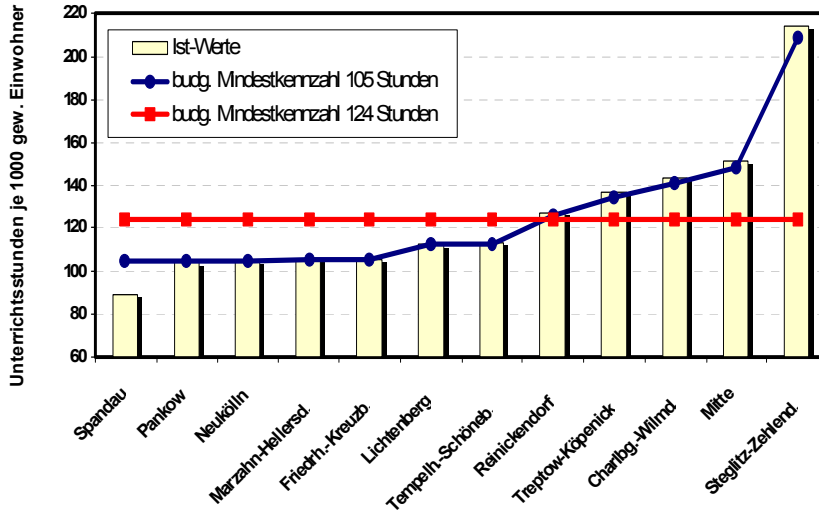


© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2005

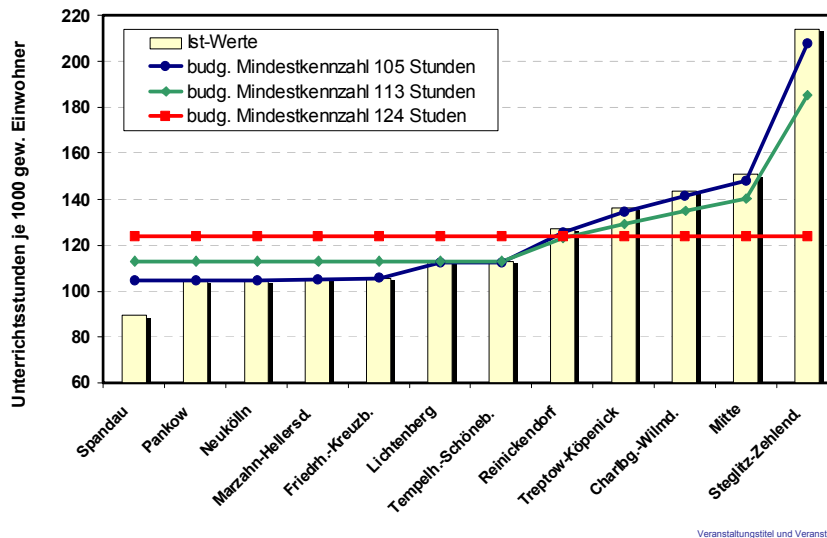
Veranstaltungstitel und Veranstaltungsdatum | Folie 9



**Wahl der Ausgleichsstrategie am Beispiel „Lehrveranstaltungen VHS“ (2)**  
**Strategie: Mindestausstattung**



**Wahl der Ausgleichsstrategie am Beispiel „Lehrveranstaltungen VHS“ (3)**  
**Strategie: mittlerer Wertausgleich**



## Planmengen-Produkte

Zur Zeit werden 27 Produkte mit einem Kostenvolumen von insgesamt 1.164,5 Mio. € in das Planmengenverfahren einbezogen. Dies entspricht einem Anteil von 42,8 % an den bezirklichen Verwaltungskosten (ohne Transfers).

Bei 12 dieser Produkte werden Planmengen angesetzt, die einen zusätzlichen Wertausgleich beinhalten. Es handelt sich um die nachfolgend aufgezählten Produkte der sozialen Infrastruktur, deren Kostenvolumen 2003 bei insgesamt 392 Mio. € lag.

Produkt	Kosten (in Mio. Euro)	Kosten-Anteil (in %)
Allgemeine Kinder- und Jugendförderung (2 Produkte)	69,49	2,56
Lehrveranstaltungen VHS	28,02	1,03
Musikunterricht	45,19	1,66
Bibliotheken (2 Produkte)	56,10	2,06
Kinderspielplätze- und Bewegungsflächen	16,37	0,60
Bereitstellung von Sportanlagen	87,68	3,22
Grünflächenpflege (4 Produkte, getrennt nach Aufwandsklassen)	89,23	3,27
<b>Summe</b>	<b>392,08</b>	<b>14,40</b>

## Aktuell bearbeitete Themenfelder

- Planmengenmodell für 13 Transferprodukte der „Hilfen zur Erziehung“ mit einem Kostenvolumen von ca. 400 Mio. € (inkl. Transfers)
- Planmengen Grünflächenpflege-Produkte
- Modifizierung Planmengenmodell Schulträger-Produkte
- Auswirkungen der Änderung der Kita-Landschaft auf die Budgetierung 2006 (Kita-Card, kommunaler Träger, zukünftiges Planmengenmodell)
- Intensität des Wertausgleichs bei den Produkten der Sozialen Infrastruktur
- Wirkung bezirklicher Schwerpunktsetzungen auf zukünftige Budgetzuweisungen

## Punkt 4 der Tagesordnung

Verschiedenes

Siehe Beschlussprotokoll!