

Dr. Jens-Peter Heuer

# Die Budgetierung der Bezirkshaushalte

Produktkatalog für Berlin - Version 17, Bearbeitungsstand : 1. Januar 2013

**Produktblatt**

Produkt: **Allgemeine Kinder- und Jugendförderung (Verwaltungsprodukt ohne Transferkostenerfassung)**

Produktgruppe: 5423	Produktbereich: 1161
Fachgebiet: Jugendamt	40 Jugend

**1 Produktdefinition**

Kurzbeschreibung (ergänzend zu den Leistungen auf den folgenden Seiten):  
Angebote für Freizeit, außerschulische Bildung und allgemeine Beratung für alle Altersgruppen und Interessensbereiche junger Menschen

Zusammenfassende Darstellung der Auftragsgrundlage (Beispiele für gesetzliche Grundlagen auf den folgenden Seiten):  
§§ 1, 8-9, 11, 14 Abs. 2 Nr. 1, 76, 90 SGB VIII  
§§ 2-8, 40-41, 45, 47, 52 AG-KJHG

Zusammenfassende Darstellung der Zielgruppe:  
Junge Menschen

**Ziele 1. Teil (Allgemeine Zielsetzung):**  
Förd. junger Menschen in ihrer Entwickl., Bereitst. v. Angeboten, die an d. Interessen junger Menschen anknüpfen, von ihnen mitbestimmt/mitgestaltet werden, sie zur Übernahme gesellschaftl. Mitverantwortung u. soz. Engagement befähigen.

**Ziele 2. Teil (Erster Vorschlag der Qualitätsziele):**  
Rechtzeitige u. ausreichende Bereitstellung bedarfsorientierter vielfältiger Angebote für die Gesamtheit der Zielgruppe u. unter deren Mitwirkung innerhalb u. außerhalb ... (Fortsetzung siehe Erläuterungen)

**2 Leistungsumfang**

Bezugsgröße für das Produkt: **Angebotsstunde**

- 3168585 Entwurf, Herstellung, Bereitstellung, Verbreiten von Informationsmaterial
- 0113657 Berichterstattung
- 3168660 Angebote der arbeitsweltbezogenen Jugendarbeit [M]
- 3168661 Angebote der schulbezogenen Jugendarbeit [M]
- 3168662 Allgemeine Jugendberatung [M]
- 3168663 Sportbezogene Kinder- und Jugendarbeit [M]
- 3168664 Angebote der gesundheitlichen, naturkundlichen und technischen Bildung [M]
- 3168665 Beteiligungs- und Partizipationsprojekte [M]
- 3170887 Veranstaltungen u. sozialpädagog. Angebote des erzieherischen Kinder- u. Jugendschutzes f. junge Menschen, die thematisch auf d. Schutz vor Gefährdungen aller Art abzielen, w.z.B. Sucht, Kriminalität, Jugendkulte, Sekten, Straßenverkehr, AIDS, Medien usw. [M]

Verwaltung für Finanzen

berlin Berlin

Geschäftszeichen  
II B - 31 1125 - 12013

Beauftragter  
Herr Herold, II B 1

Dienstgebäude  
Klosterstraße 56, 10179 Berlin-Mitte

Zimmer: 2016

Telefon: (030) 9030 - 4116

Telefax: (030) 9030 - 2620

Internet: www.berlin.de/berlin/finanzen

Verkehrsverbindungen  
U Klosterstraße  
S U1, S U2, S U3, S U5

Datum: 20. Dezember 2012

inatskanzlei  
natsverwaltungen für  
eres und Sport  
Riz und Verbraucherschutz  
est, Integration und Frauen  
ung, Jugend und Wissenschaft  
undheit und Soziales  
entwicklung und Umwelt  
chaft, Technologie und Forschung  
zen

renten des Abgeordnetenhauses  
ntin des Verfassungsgerichtshofs  
ntin des Rechnungshofs  
f Beauftragten für Datenschutz  
rmationsfreiheit  
mter von Berlin  
thörden

fähigen Anstalten  
tten, Anstalten und  
öffentlichen Rechts  
mobilenmanagement GmbH

des Hauptausschusses

zur Aufstellung von Unterlagen für den Doppelhaushaltsplan  
die Finanz- und Investitionsplanung 2013-2017  
beschreiben 2014/2015 - AR 14/15)

Dr. Jens-Peter Heuer

# **Die Budgetierung der Bezirkshaushalte**

**Über die Grundlagen, Verfahren, Ergebnisse  
und Probleme des Systems der Finanzierung  
der Berliner Bezirke**

Der Autor dankt sehr herzlich allen, die die Erarbeitung der Broschüre unterstützt haben – besonders dem Vorstand des kommunalpolitischen forum e.V. (berlin) für die Möglichkeit der Veröffentlichung sowie Frau Dr. Christine Haupt (BA Marzahn-Hellersdorf) und Herrn Berthold Minthe (Senatsverwaltung für Finanzen) für die inhaltliche Beratung und Unterstützung.

Dr. Jens-Peter Heuer: Die Budgetierung der Bezirkshaushalte  
Herausgegeben im Auftrag des kommunalpolitischen forum e.V. (berlin), 2013  
Die Vervielfältigung und Verbreitung einschließlich Fotokopien und der auszugsweise Nachdruck bedürfen der Genehmigung des Autors.  
Die Abbildungen stammen aus Materialien der Senatsverwaltung für Finanzen (S. 14, 42, 46, 48), des Steuerungsdienstes des BA Marzahn-Hellersdorf (S. 73), der SE Finanzen und Personal des BA Mitte (S. 33) und vom Autor.

e-Mail: [kommunalpolitisches.forum@berlin.de](mailto:kommunalpolitisches.forum@berlin.de)  
Internet: [www.kommunalpolitik-berlin.de](http://www.kommunalpolitik-berlin.de)  
Preis: 6,00 Euro

Umschlag, Satz und Druck: MediaService GmbH Druck und Kommunikation, Berlin

## Inhaltsverzeichnis

<b>0</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>1</b>	<b>Das Dilemma der kameralen Finanzzumessung .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Grundbegriffe und das Verfahren der Kostenrechnung.....</b>	<b>13</b>
2.1	Grundbegriffe und Ziel der Kostenrechnung .....	13
2.2	Schnitte durch die Kosten .....	17
2.3	Der Ablauf der Kostenrechnung.....	21
<b>3</b>	<b>Die Berechnung der Globalsummen und ihre Zuweisung an die Bezirke.....</b>	<b>26</b>
3.1	Die Zusammensetzung der Globalsummen und die Systematik der Zuweisung	26
3.2	Das Produktsummenbudget als zentraler Bestandteil der Globalsummen .....	32
3.2.1	Die vier Phasen des Budgetierungsverfahrens .....	32
3.2.2	Die Kostenstruktur eines externen Produktes im Ergebnis der Kostenrechnung .....	35
3.2.3	Von der Kostenstruktur zum Produktbudget des einzelnen Produktes - "Menge mal Preis" .....	39
3.2.4	Vom "Ist" zum "Soll" - die Planmengenverfahren.....	45
3.2.5	Exkurs: Und was lernen wir daraus? – Über mögliche Schlussfolgerungen bei der Auswertung eines einzigen Produktblattes .....	52
3.2.6	Vom Produktbudget des einzelnen Produktes zum Produktsummenbudget für den Bezirk. Die Normierung. ....	56
3.2.7	Die kalkulatorischen Kosten .....	62
3.3	Die "sonstigen Transfers" und der vertikale Wertausgleich .....	65
3.4	Die Einnahmeerwartungen der Finanzverwaltung .....	67
<b>4</b>	<b>„Phase 3“ – Budgetverteilung im Bezirk.....</b>	<b>71</b>
<b>5</b>	<b>Die Fortschreibung der Globalsumme im zweiten Jahr eines Doppelhaushaltes.....</b>	<b>77</b>
<b>6</b>	<b>Anmerkungen zum Stand des Verfahrens und seinen Problemen.....</b>	<b>82</b>
	<b>Sachwortverzeichnis.....</b>	<b>90</b>



## 0 Einleitung

Weit mehr als sechs Milliarden Euro fließen Jahr für Jahr durch die Bezirkshaushalte. Sechs Milliarden Euro - das sind etwa 30 Prozent der Gelder, die im Land Berlin insgesamt ausgegeben werden. Damit sind die Bezirkshaushalte der größte Ausgabenbereich im Land Berlin. In den Bezirkshaushalten sind fast dreimal soviel Mittel veranschlagt wie in den vier Senatsverwaltungen für Arbeit, Integration und Frauen, Gesundheit und Soziales, Justiz und Verbraucherschutz sowie Wirtschaft, Technologie und Forschung zusammen. 90 Prozent aller Finanzmittel, die für Familien- und Sozialhilfen sowie die Jugendhilfe ausgegeben werden, sind in den Bezirken veranschlagt<sup>1</sup>.

Dennoch werden die Bezirkshaushaltspläne, ihre Bedeutung, ihr Zustandekommen, ihre Möglichkeiten und Grenzen in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. In den vergangenen Jahrzehnten haben die Bezirkspolitiker vor allem im Vorfeld von Haushaltsberatungen darauf aufmerksam gemacht, wenn ihnen Geld fehlte. Regelmäßig war dann vom "Ende der Fahnenstange" die Rede. Die tatsächlich vonstatten gegangene Ausdünnung der sozialen Infrastruktur in den Bezirken, die Schließung von Jugendfreizeiteinrichtungen, die "Konzentration von Bibliotheksstandorten", die Aufgabe von Bürgerämtern infolge des Personalabbaus in den Bezirken vollzog sich schleichend und fand auch kaum ein Medienecho - wenn man von der erfolgreichen Besetzung einer Senioreneinrichtung durch deren Nutzerinnen und Nutzer in der Pankower "Stillen Straße" einmal absieht.

Auch im Berliner Landesparlament spielen die Bezirkshaushalte kaum eine Rolle. Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, in dem alle Finanzen beraten werden, hat sich einen gesonderten "Unterausschuss Bezirke" geschaffen, in dem die Haushaltspläne und die Resultate der Haushaltswirtschaft "vorberaten" werden. Im Hauptausschuss selbst werden die Ergebnisse dann meist nur "durchgewinkt". Man hat den Eindruck, dass in den Haushaltsberatungen jedes Einzelkapitel einer Hauptverwaltung größere Aufmerksamkeit erfährt als ein gesamter Bezirkshaushaltsplan. Die scheinen Sache der "Spezialisten" geworden zu sein - der Rest geht dann mal was essen.

---

<sup>1</sup> Alle Zahlen in diesem Absatz beziehen sich auf die Haushaltspläne 2012/2013.

Dieses scheinbare Missverhältnis zwischen tatsächlicher Bedeutung und wahrnehmbarem Interesse hat sicher viele Gründe. Mehr als 80 Prozent der zur Verfügung stehenden Etats kommt aus den Zuweisungen des Landes - die Bezirke, die keine eigene Rechtspersönlichkeit sind und an der Verwaltung (lediglich) nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung zu beteiligen sind, sind alimentiert. Manches wird durch die Bezirkspolitik selbst gesetzt. Tatsächlich sind rund 75 Prozent der Ausgaben, die in den Bezirken getätigt werden, für Zwecke der "sozialen Sicherung" veranschlagt. Und gerade im Bereich der Sozialhilfe gibt es feste - meist bundesgesetzliche - Regelungen für die Berechnung der Leistungen. Die Bezirke werden deshalb häufig als reine "Zahlstellen" für Hilfeempfangende betrachtet (und gerieren sich von Zeit zu Zeit selbst so). Wahrscheinlich ist der Umgang mit den Bezirksfinanzen aber auch dem Umstand geschuldet, dass das Zustandekommen ihrer Finanzmittel (der Globalsummen) vielen als ein Buch mit sieben Siegeln erscheint. Kleiner Blick voraus: Rund drei Viertel der Globalsummen der Bezirke werden als "Produktsummenbudget" (PSB) errechnet. In diesem PSB gibt es normierbare und nicht normierte Bestandteile, die ihrerseits wieder median- oder ist-Kosten-budgetiert, pauschaliert oder sonderkalkuliert sein können. Es gibt Budgetabtretungen und Abzüge für Ost-Personal, einen vertikalen Wertausgleich und "Fehlerkorrekturen buw". Wer soll sich damit noch zurechtfinden?

Vor zehn Jahren habe ich - als Versuch einer Abhilfe - eine Broschüre veröffentlicht, deren zweite, gründlich überarbeitete Auflage Sie nun in den Händen halten. Manches konnte ich unverändert übernehmen, vieles war neu zu schreiben. Wir haben gänzlich geänderte Regeln hinsichtlich der budgetunwirksamen Kostenbestandteile, der sogenannte T-Teil<sup>2</sup> wird inzwischen im PSB zugewiesen, wir haben keine Übergangsbudgets mehr und kennen keine MUQ. Viele Vorurteile sind dennoch geblieben, die häufig aus einfacher Unkenntnis stammen. Auch die Sprache der Controller/innen ist ungewohnt. Man muss die Grundlagen von Kostenrechnung und Budgetierung nicht mögen und das System nicht für die Lösung aller Probleme halten. Aber man sollte es, wenn man mit Bezirksfinanzen befasst ist oder sich dafür interessiert, verstehen und anwenden können. Dazu will ich ein Stück beitragen.

---

<sup>2</sup> Die Grundbegriffe und Regeln des Berliner Haushaltsrechts können hier nicht vertieft erläutert werden. Dazu verweise ich auf Jens-Peter Heuer: Haushalten! Aber wie?, herausgegeben vom kommunalpolitischen forum e.V. (berlin) im Jahr 2012

## 1 Das Dilemma der kameralen Finanzaufmessung

Warum wurde die Budgetierung als System der Finanzaufmessung in Berlin eingeführt? Um diese Frage beantworten zu können, ist ein Blick auf das „alte“, vor zehn Jahren abgelöste System der kameralen (besser: modellhaften) Finanzaufmessung vonnöten.

Das kamerale Aufmessungsmodell ging von einer Unterscheidung zwischen Investitionsausgaben, Personalausgaben sowie „steuerbaren“ und „nicht steuerbaren“ konsumtiven Sachausgaben der Bezirke aus. Die Financer nannten die letztgenannten Ausgabefelder den „A-Teil“ (steuerbar) bzw. den „Z-Teil“ (für die sogenannten „nicht steuerbaren“ Ausgaben). Unter „nicht steuerbar“ verstand man jene Ausgaben, auf die die Bürgerinnen und Bürger aufgrund gesetzlicher Regelungen einen unmittelbaren Anspruch hatten. Klassisch sind dies z.B. die Ausgaben für Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz, für Wohngeld oder für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die Ausgaben für die Unterhaltung der bezirklichen Gebäude und Einrichtungen, der Grünflächen und Straßen, für Lehr- und Lernmittel, für die Zuschüsse zur Beköstigung in Kitas und Horten, für die Aufrechterhaltung der Verwaltung (von den Beschaffungen bis zu den Pokalen, die manche Bürgermeister/innen regelmäßig stiften), vor allem aber für die Bewirtschaftung der Gebäude galten als „steuerbar“.

Für jedes dieser Ausgabefelder gab es ein eigenes, in langen Jahren fein ausgeformtes Aufmessungsmodell. Die Investitionen wurden nach den (mittelfristigen) Investitionsplanungen des Landes Berlin zugewiesen, die Personalausgaben nach der Zahl der Stellen in den jeweiligen Gehalts- und Besoldungsstufen, multipliziert mit einem bestimmten „Durchschnittssatz“, der für einen durchschnittlichen (?) Beschäftigten einschließlich Arbeitgeberanteile an den Versicherungen gebraucht würde. Die nicht steuerbaren Ausgaben wurden im Regelfall an den entsprechenden Ist-Ausgaben des vorletzten Haushaltsjahres orientiert und für die verschiedenen steuerbaren Ausgaben gab es ebenso viele Modelle. Am Beispiel der Ausgaben für die Unterhaltung des Straßenlandes: Da wurde genau Buch geführt, wie viele Kilometer Straßenland (unterschieden in vier verschiedene „Klassen“, also Bundesverkehrsstraßen, überregionale Straßen,...) in einem Bezirk existierten, und dann gab es für jede dieser Klassen einen bestimmten Betrag, der für die jährliche Unterhaltung pro Kilometer gebraucht



werden sollte, könnte, müsste. Dies für alle Klassen zusammen war dann der Betrag für die Tiefbauunterhaltung. Die Zuweisung für die Beköstigung orientierte sich an der Zahl der Plätze in Horten und Kitas, die Zuweisung für die Hochbauunterhaltung an den Kubikmetern umbauter Raum (in den bezirklichen Einrichtungen, Schulen, Kitas, Bürodienstgebäuden usw.), verfeinert durch Aspekte wie Baujahr und Ausstattung. Und so weiter und so fort, wie gesagt: Fein ziseliert und in vierzig Jahren immer wieder verbessert. Dieser „modellhafte Bedarf“ wurde – nach der Anmeldung von „Fortschreibungstatbeständen“ wie Neueröffnungen von Kitas, Schließung von Schulen etc. durch die Bezirke – von der Senatsfinanzverwaltung berechnet, mit den anderen „Ausgabeblocken“ zusammengefasst und den Bezirken dann (seit 1995) in einer „Globalsumme“ zugewiesen, wobei die Möglichkeiten der Umwandlung von zugewiesenen Sach-, Personal- und Investitionsmitteln durch die Regelungen der Landeshaushaltsordnung teilweise beschränkt waren (und sind).

Selbstverständlich waren die Bezirke in all diesen Jahren auch schon immer wieder einmal der Auffassung, dass sie zuwenig Geld für ihre Aufgaben bekommen, aber erst Mitte der 90er Jahre formierte sich erheblicher Widerstand. Dies hing mit der Einführung der „Konsolidierungslasten“ zusammen, die die Bezirke in ein sich immer stärker zuspitzendes Dilemma stürzten. Das Problem ist in der *Abbildung 1* (schematisch) dargestellt.

Noch immer wurden zunächst die Modelle des (steuerbaren) A-Teils berechnet. Die Summe dieser scheinbaren Ansprüche ergaben den Wert „A brutto“. Von diesem Wert wurden dann die Konsolidierungslasten abgesetzt. Die Berechnung war relativ simpel: Die damalige Landesregierung erklärte, dass die Gesamtausgaben der Bezirke auf dem Niveau von 1996 gedeckelt („plafondiert“) werden müssten. Alles, was durch die Anmeldung von Fortschreibungstatbeständen, durch anwachsende Kosten (z.B. bei den Bewirtschaftungsausgaben) u.ä. als über den Plafond hinausgehender „Bedarf“ bei den Bezirken entstand, wurde „abgeschnitten“ und als Minusbetrag auf die Bezirke umverteilt<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Am Beispiel des Jahres 1998: Der Plafond betrug 624,8 Millionen DM. Der „Modellbedarf“ der „östlichen“ Bezirke (A brutto) betrug 1.067 Millionen DM. Der den Plafond übersteigende Betrag machte 41,44 % des Plafonds aus, diese „Konsolidierungslast“ erhielten alle (östlichen) Bezirke von ihrem individuellen A brutto wieder abgezogen (Datenstand November 1997).

# Das Dilemma der Bezirke bei der kameralen Zuweisung

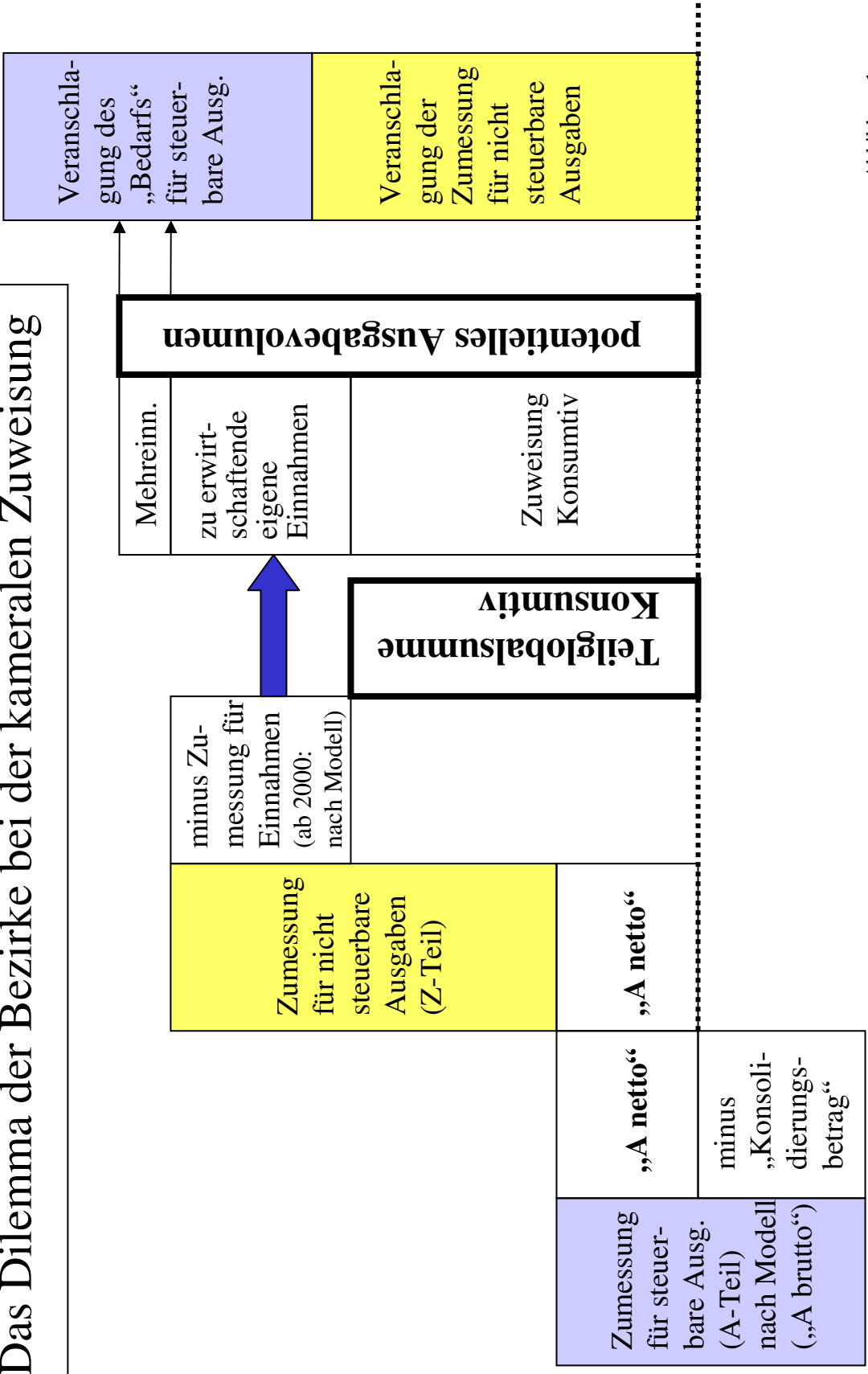


Abbildung 1

Dabei wurden die Bezirke nach ihrem bezirksindividuellem A-Teil „bedacht“. In den ersten Jahren betrug die Konsolidierungslast noch zwischen 30 und 40 Prozent, erreichte aber schon im Jahre 1999 für alle Bezirke die 50-Prozent-Marke<sup>4</sup>. Das bedeutete praktisch: Zunächst wird ein „Bedarf“ festgestellt, auf den ein Bezirk zur Erfüllung seiner Aufgaben Anspruch hätte. Und dann wird ihm von diesem Betrag die Hälfte wieder abgezogen – mit dem Hinweis, er (der Bezirk) könnte ja durch eigenständige politische Schwerpunktsetzung im Rahmen seiner Globalsumme selbst entscheiden, wo er die nun erforderlichen Einsparungen erbringt...

Zurück zur damaligen Berechnung der Zuweisung für konsumtive Sachausgaben: Auf den Betrag „A netto“ (als Differenz zwischen A brutto und Konsolidierungslast) kamen die für erforderlich gehaltenen Zuweisungen für den (damaligen) Z-Teil, die nicht steuerbaren (Sozialhilfe-) Ausgaben. Von diesem Betrag wurde abgesetzt, was die Senatsfinanzverwaltung als Einnahmeerwartung an den Bezirk definierte – dieser Betrag brauchte ja nicht zugewiesen zu werden. So entstand die Zuweisungssumme. Der Bezirk hatte nun, um sein eigenes Ausgabeverhalten bei den konsumtiven Sachausgaben zu planen, diese Zuweisung plus die eigenen Einnahmen zur Verfügung. Wenn es sich um einen mutigen Bezirk handelte, plante er vielleicht noch die eine oder andere Million zusätzlicher Einnahmen ein, die höher als in den vergangenen Jahren liegt – sei es durch Grundstücksverkäufe oder durch die Sondernutzung von Straßenland<sup>5</sup>.

Aber wenn der Bezirk nun versuchte, sein so erlangtes potentielles Ausgabevolumen umzusetzen, dann stieß er schnell an seine Grenzen: Wenn zunächst die erforderlichen – oder zumindest die zugemessenen<sup>6</sup> – Ausgaben für den Z-Teil abgesetzt wor-

---

<sup>4</sup> Die „westlichen“ Bezirke hatten in den ersten Jahren dieses Verfahrens höhere Konsolidierungslasten wegzutragen und erreichten die 50-Prozent-Marke bereits 1998.

<sup>5</sup> Dass solche Planungen gut begründet sein müssen, habe ich im eigenen Bezirkshaushalt bitter erfahren. Im Bezirk Mitte gab es 1996 einen sprunghaften Anstieg der Einnahmen aus der Sondernutzung von Straßenland. Bei der Aufstellung des Haushaltes 1997 (und den deutlich gewachsenen Konsolidierungslasten) habe ich dann unterstellt, dass dieses sprunghafte Wachstum auch 1997 anhalten würde – und daraus auch gleich die entsprechenden Ausgaben veranschlagen lassen. Die Ausgaben wurden auch alle geleistet – allerdings gingen die Einnahmen spürbar zurück. Ich hatte übersehen, dass die beschriebene Einnahmeentwicklung 1996 im Wesentlichen aus den Bauarbeiten an der Friedrichstraße resultierte – damals wurden die „Anker“ der großen Einkaufsquartiere in den Straßenboden „versenkt“. Das passiert natürlich nur einmal...

<sup>6</sup> Dabei wird hier nicht beleuchtet, dass die zugemessenen Beträge für den Z-Teil in den letzten zehn Jahren des "alten Systems" nie gereicht haben. Das Ausgabevolumen für diesen Teil stieg – für alle Bezirke zusammen – zwischen 1997 und 2002 von 2.683 Millionen Euro (5.247 Millionen DM) auf 3.108 Millionen Euro. Da aber bis 2001 rund 90 Prozent der jährlichen Überschreitung der Zumessung (zwischen 450 und 500 Mio. DM) durch den Landeshaushalt übernommen (abgedeckt) wurden, hat dies die Bezirke nicht in sonderliche Ängste versetzt. Das änderte sich erst mit der Einführung des sogen. T-Teils im Jahr 2002.

den waren, dann verblieb für die Veranschlagung der steuerbaren Ausgaben eben nicht mehr der Modellbedarf, sondern nur noch das, was nach Abzug des Konsolidierungsbetrages davon übrig war.

Das führte in den Jahren ab 1997 dazu, dass die Bezirke zunehmend vor allem an den Mitteln für die bauliche Unterhaltung kürzten. Dies war auch nachvollziehbar: Die einzelnen Teile der „steuerbaren Ausgaben“ sind in sehr unterschiedlichem Maße tatsächlich steuerbar. An den zu veranschlagenden Mitteln für die Bewirtschaftung der Immobilien kann nur eingeschränkt – und häufig auch nur langfristig – „gespart“ werden: Wenn das Bezirksamt Mitte einen 10-Jahres-Mietvertrag für das Rathaus in der Karl-Marx-Alle abgeschlossen hatte, dann konnte der Finanzstadtrat dem Vermieter – einer süddeutschen Anlegergemeinschaft – kaum vermitteln, dass der Bezirk – wegen der schwierigen Lage in Berlin – jetzt einen Konsolidierungsbeitrag von den Anlegern erheben müsste und die Miete bedauerlicherweise nur zu 47 Prozent überweisen könne. Die zugewiesenen Gelder für Lernmittel mussten (nach einem entsprechenden Abgeordnetenhausbeschluss) vollständig veranschlagt werden<sup>7</sup>. Die Mittel für die Beköstigung in Kitas (und früher in Schulhorten) richteten sich tatsächlich nach der Zahl der abgeschlossenen Betreuungsverträge. Was blieb, waren vor allem die Finanzen für die Unterhaltung der baulichen Anlagen, der Straßen und Grünflächen, und so ergab sich für den Bezirk Mitte im Jahr 2001 folgender Vergleich zwischen ermitteltem Modellbedarf und tatsächlicher Veranschlagung (*siehe Abbildung 2*). Irgendwo mussten ja die rund 100 Millionen DM, auf die die „eigenverantwortlich“ weg zu kürzende Konsolidierungslast inzwischen angewachsen war, verbleiben...

Gegen solche Zumutungen formierte sich also der Widerstand, der Schrei nach mehr Geld ertönte unisono im Rat der Bürgermeister, und der Schuldige an der Misere war – zumindest aus der Sicht der Bezirke – schnell ausgemacht: Die Hauptverwaltung, der Senat natürlich, denn die wiesen ja schließlich das Geld zu. Ohne sich dabei wesentlich beeindrucken zu lassen, war auch den Zuweisenden die Debatte nicht sonderlich recht. Wer hat es schon gerne, wenn alle Jahre wieder mit ausgestrecktem Finger auf einen gezeigt wird.

---

<sup>7</sup> Die Veranschlagung erfolgte allerdings nicht im Ausgabefeld 01 - Lernmittel -, sondern bei den „pauschalieren Ausgaben“ (Ausgabefeld 09). Im Ausgabefeld 01 wurden nur die Lernmittel für die privaten Schulen veranschlagt.

# Vergleich von modellhafter Zumessung und gebildeten Ansätzen in den Ausgabefeldern des A-Teils, BA Mitte von Berlin, 2001

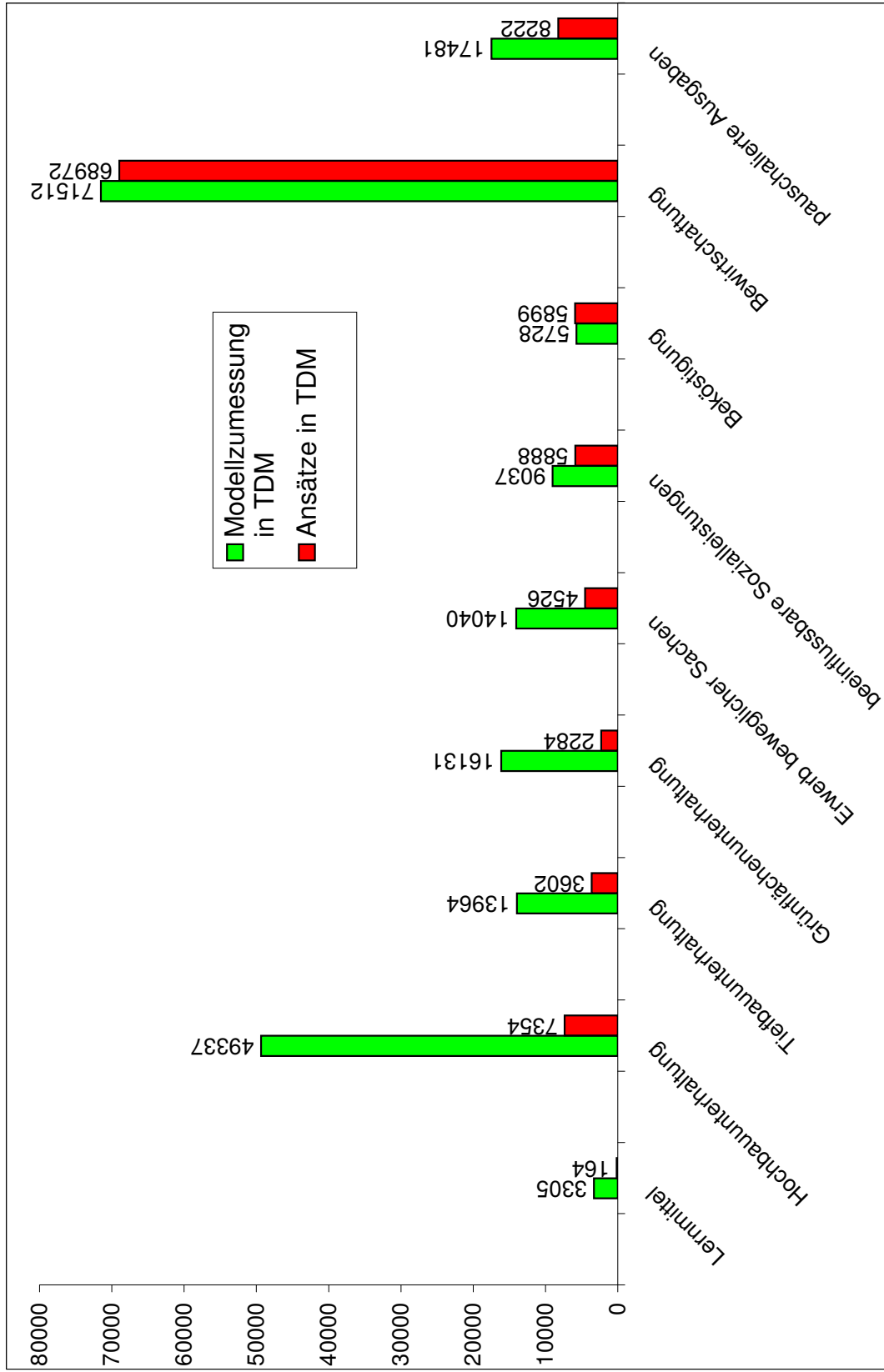


Abbildung 2

Diese Problemebene – die Diskussion über die Höhe der Zuweisung – war eine, aber keinesfalls die einzige, die das Nachdenken über eine neue Art der Zuweisung auslöste. Die zweite Problemebene drehte sich um die Gerechtigkeit in der Verteilung zwischen den Bezirken.

Auch diese Debatte war weder neu noch falsch. Wenn einem etwas fehlt, macht jeder gern auf Umstände aufmerksam, die seiner Meinung nach in seinem Bezirk einzigartig sind und eine besondere Zuwendung (im wahrsten Sinne des Wortes) seitens des Senats erfordern. Der eine Bezirk verweist auf die besonders vielen Kinder und Jugendlichen, für die er Daseinsfürsorge zu leisten hätte, der andere auf eine besonders hohe soziale Belastung durch Armut und ausländische Mitbewohner/innen, der dritte auf diese oder jene Tradition. Und die Zuweisung war immer im Wesentlichen eine Fortschreibung eines – wie auch immer entstandenen – Zustandes. Wer viele Schulgebäude hatte, hat die Mittel zu deren baulicher Unterhaltung zumindest auch in seinem Modellbedarf. Auch die Verteilung der Konsolidierungslasten erfolgte strikt linear. Es gab zwar seit 1998 einen sogenannten „Wertausgleich“ in der Zumessung der Mittel für den A-Teil, der – orientiert an Sozialindikatoren – eine gewisse Umverteilung zwischen den Bezirken bewirkte, aber der Umfang des Wertausgleichs (zuletzt 40 Millionen DM) war, gemessen am Gesamtvolumen der Zuweisung (knapp 7 Milliarden DM) wirklich nur marginal zu nennen<sup>8</sup>.

Besonders jene Bezirke, die einen hohen Anteil an angemieteten Objekten für die Realisierung ihrer Aufgaben nutzten, machten darauf aufmerksam, dass sie bei einer 50%igen Konsolidierungslast nicht mehr in der Lage seien, die übrigen steuerbaren Ausgabefelder überhaupt noch zu bedienen<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Einen solchen „Wertausgleich“ gab es auch bei der Berechnung der Verteilung der Personalkürzungen – also nicht der Personalzuweisungen – auf die Bezirke. Zunächst das sogenannte „Modell 11 c“, dann das Modell „Werteback“, benannt nach dem Innensenator, unter dem es eingeführt worden war. Das letztgenannte Modell war dann schon ein Verteilungsmodell für Gesamtzuweisungen Personal.

<sup>9</sup> So hat sich der Bezirk Mitte (und zwar Bezirksamt und BVV gemeinsam) Ende 1997 geweigert, für das nachfolgende Jahr überhaupt einen Entwurf für den Bezirkshaushaltsplan aufzustellen, weil die Berechnungen die paradoxe Situation ergeben haben, dass, wenn wir unsere Bewirtschaftungskosten voll veranschlagen, für die Felder der baulichen Unterhaltung ein negativer Betrag verblieben wäre. Die Finanzverwaltung hat dem letzten Endes Rechnung getragen und die Miete für das Rathaus Mitte dem Bezirk außerhalb der Konsolidierungslasten – als Sondertatbestand – zur Verfügung gestellt. Die Entscheidung zur Anmietung des Rathauses war im Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses getroffen worden.

Und es gab eine dritte Problemebene, die – zumindest aus meiner Sicht – die entscheidende war: Es ging um die Frage, ob die Zumessung der Finanzmittel wirtschaftlichen und qualitativen Orientierungen folgte.

Dass diese Frage mit Nein zu beantworten war, lässt sich nicht nur mit dem sogenannten „Dezemberfieber“ belegen. Dies war die regelmäßig in den letzten Wochen des Jahres ausbrechende „Sucht“, alle zur Verfügung stehenden Ansätze des Haushaltsplanes möglichst bis auf den letzten Groschen zu verausgaben. Hinter diesem Verhalten stand nicht nur das Wissen, dass das Geld im neuen Jahr „weg“ war, sondern auch die Erfahrung, dass gewissenlose Finanzstadträte bei den anstehenden Haushaltsberatungen mit nicht ausgeschöpften Ansätzen argumentieren und diese dazu missbrauchen würden, im nächsten Haushaltsplan von vornherein weniger zu veranschlagen. Ob nötig oder nicht – es wurde kurz vor dem Jahresabschluss beschafft, was die Titel hergaben.

Und was innerhalb des Bezirkes galt, galt auch darüber hinaus: Ein Bezirk hatte (fast) keinen Anreiz dazu, mit den ihm zur Verfügung stehenden oder übergebenen Ressourcen wirtschaftlich umzugehen. Wenn er – durch Energiesparmaßnahmen bei Bauunterhaltung oder Investition – seine Bewirtschaftungsausgaben senken konnte, folgte zwei Jahre später die „Strafe“ durch eine entsprechende Absenkung der Zuweisung. Wer sich um höhere Einnahmen verdient machte, fand das nach demselben Zeitraum in seinen Vorgaben wieder. Auf der anderen Seite gab es auch keine Sanktionen, wenn ein Bezirk mit seinen (landeseigenen) Flächen „aaste“. Die Zahl der Beschäftigten in den Bezirksverwaltungen nahm zwar seit Mitte der 90er Jahre beständig ab, die Zahl der genutzten Quadratmeter aber auf wundersame Weise teilweise noch zu. Wer ein (eigenes) Gebäude abgab, war „selber schuld“.

Natürlich will ich damit keinesfalls sagen, dass es nicht sehr wirtschaftlich und qualitätsorientiert denkende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegeben hätte. Und selbstverständlich gab es immer eine Landeshaushaltsordnung, die dies von allen verlangte. Und einen Rechnungshof, der von Zeit zu Zeit die schlimmsten Beispiele an den Pranger stellte. Das Problem war nicht, dass es keine Vorschriften gab. Das Problem war, dass es ein unzureichendes System von Anreiz und Sanktion gab, sich diesen Vorgaben aktiv zu widmen. Und es war (und ist) aus der Sicht kameraler Haushaltsdurchführung auch schwer zu beurteilen, wann eine Verwaltungsentscheidung „wirt-

schaftlich“ ist. Oder genauer: Wie das gemessen wird. Die Einnahmen und Ausgaben eines Kapitels sind nur bedingt dafür geeignet. In den „Aufwand“ für den Umzug einer Bibliothek fallen eben nicht nur die Mittel für die ggf. erforderliche Bauunterhaltung und die Dienstleistung Umzug selbst, sondern auch die Arbeitszeit und Arbeitskraft jener, die sich außerhalb der Bücherstube mit dem Umzug beschäftigen.

Summa Summarum: Die Zuweisung an die Bezirke – und, in der Folge, die Verteilung der Zuweisungssumme in den Bezirken – orientierte sich am Ansatz, am (vergangenen) Ist. Neudeutsch: Die Zuweisung war input-orientiert. Das erreichte Ergebnis für den Bürger spielte – außer beim Schrei nach mehr Geld – keine Rolle. Dementsprechend orientierte sich auch „Steuerung“, ob nun politische Einflussnahme oder Steuerung in der Verwaltung selbst, an diesen Ansätzen. Die/der Leiter/in einer Organisationseinheit trug keine Verantwortung für die Wirtschaftlichkeit eigener Arbeit (es sei denn, sie/er verstieß nachweisbar oder allzu offensichtlich gegen die aufgestellten Regeln). Noch einmal: Das ist kein Vorwurf gegen die Beschäftigten, sondern logische Folge des Prinzips.

Schon Anfang der 90er Jahre bemühte sich die damalige Landesregierung, durch an Beratungsunternehmen vergebene Aufträge für eine Neuorientierung der Verwaltung Vorschläge erarbeiten zu lassen. KPMG und Price Waterhouse durchleuchteten die ihnen zugänglichen Teile der Verwaltung und entwickelten ihren Vorschlag zum „Unternehmen Berlin“, der schließlich in einer ganzen Reihe von Reformprojekten endete (das ist nicht sarkastisch gemeint). Die Vorschläge umfassten Reformen des Dienstrechts ebenso wie Reformen zur Struktur der Verwaltung und zur Neuordnung der Bezirke. Und dazu gehörte auch das Projekt zur Budgetierung als neues Modell der Finanzaufweisung. Aus dem Vergleich mit der Wirtschaft wurde ein output-, also ergebnisorientiertes Modell entwickelt, das zugleich mehr Gerechtigkeit, mehr Eigenverantwortung, mehr Wirtschaftlichkeit (im Interesse des Landeshaushaltes) versprach.

Als das System vorgestellt wurde, war – auch und vielleicht sogar vor allem in den Bezirksverwaltungen – eine Welle von Engagement zu spüren. Viele, vor allem jüngere Mitarbeiter/innen der Verwaltung interessierten sich und kommunizierten das Modell als Multiplikator/innen. Das war auch gut nachzuvollziehen: Mehr eigene Verantwortung, das konnte und sollte auch bedeuten, in die allzu bekannten Grundsätze



des deutschen Beamtentums neuen Wind zu bringen. Leistungsorientierung war auch Anreiz. Die Bedenkenträger hielten sich – anfangs jedenfalls – zurück. Sie setzten vielleicht darauf, dass sich in den vergangenen hundert Jahren noch fast jede ernst gemeinte Reform der deutschen Verwaltung totgelaufen hatte.

Hinsichtlich der Einführung der Budgetierung übernahmen die Bezirke Pilotfunktion<sup>10</sup>. Aus den oben genannten Gründen heraus nur zu verständlich: Bisher waren sie – von den Einflussnahmen auf politischer Ebene und im Einzelfall abgesehen – den Zuweisungen durch die Hauptverwaltung (und den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses) „ausgeliefert“. Wenn jetzt eigene Leistung entscheiden sollte, konnte das – im Regelfall – nur Besseres bringen. Dass insgesamt, also über alle Bezirke betrachtet, nicht mehr Geld als vorher in den Bezirken ankommen würde, war zwar allgemein bekannt, schreckte aber niemanden ab. Man würde das schon schaffen. Also: Ran an das System. Mehr Geld. Das Ergebnis entscheidet. Gerechtigkeit für alle. Der Beste wird gewinnen.

Und alle wollten die Besten sein.

---

<sup>10</sup> Neben den Bezirken, die sich Ende 1998 dafür entschieden, Mengen- und Zeitstatistik flächendeckend einzuführen – was den substanziellen Startschuss für die Kosten-Leistungs-Rechnung und damit auch die Budgetierung darstellte -, hatte auch die damalige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie eine solche „Pilotfunktion“ innerhalb der Hauptverwaltungen. Allerdings – gemessen an den Bezirken – folgenlos.

## 2 Grundbegriffe und das Verfahren der Kostenrechnung

### 2.1 Grundbegriffe und Ziel der Kostenrechnung

Wenn man „Gerechtigkeit“ herstellen will in der Zumessung von Finanzen für die Leistungserbringung in der Verwaltung, muss man zunächst dafür sorgen, dass diese Leistungen in den unterschiedlichen Bezirken auch vergleichbar sind. Die Frage ist klar: Wenn am Ergebnis gemessen werden soll – wie können dann Ergebnisse definiert und bewertet werden?

Als Ergebnis der Verwaltungstätigkeit werden Produkte definiert.

**Produkte** sind abgeschlossene Verwaltungsleistungen, die eine Organisationseinheit (Kostenstelle) verlassen.

Ein Wohnberechtigungsschein, der für den Bürger erstellt wurde; eine Angebotsstunde, die in einer Jugendfreizeiteinrichtung „bereitgestellt“ (und genutzt!) wird; ein Haushaltsplan, der durch die BVV beschlossen wird; ein Gutachten, das für die Bautätigkeit benötigt wird – dies alles sind Produkte.

Bei den Produkten unterscheiden wir in

**externe Produkte:** die durch Bürger, Unternehmen und andere, nicht der Verwaltung angehörende Einrichtungen nachgefragt werden, und

**interne Produkte:** Sie werden für Empfänger innerhalb der Berliner Verwaltung erstellt.

Selbstverständlich muss ein solches Produkt genau definiert werden. Bei einem Wohnberechtigungsschein mag das ja noch klar erscheinen, aber was ist eine „Beratung“ in einer Erziehungs- und Familienberatungsstelle? Daher wurden (und werden) von den entsprechenden Fachleuten in den Bezirksverwaltungen Produktblätter erstellt, die das erstellte – oder zu erstellende – Produkt möglichst genau definieren. Diese Produktblätter sind im Berliner "Produktkatalog" zusammengefasst, der jährlich aktualisiert wird<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Leider steht der Produktkatalog noch nicht im Internet zur Verfügung. Bezirksverordnete müssten sich also bei Interesse an ihr BVV-Büro wenden, von wo aus auf das Intranet der Finanzverwaltung zugegriffen werden kann.

**Produktblatt**

Produkt: 78387	<b>Allgemeine Kinder- und Jugendförderung (Verwaltungsprodukt ohne Transferkostenerfassung)</b>	
Produkt- gruppe: 5425	Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit	Produkt- bereich: 1161
Fachgebiet: <b>Jugendamt</b>		<b>40 Jugend</b>

**1 Produktdefinition****Kurzbeschreibung (Ergänzend zu den Leistungen auf den folgenden Seiten):**

Angebote für Freizeit, außerschulische Bildung und allgemeine Beratung für alle Altersgruppen und Interessenbereiche junger Menschen

**Zusammenfassende Darstellung der Auftragsgrundlage (Beispiele für gesetzliche Grundlagen auf den folgenden Seiten):**

§§ 1; 8-9; 11; 14 Abs. 2 Nr. 1; 79; 90 SGB VIII  
§§ 2-8; 40-41; 45; 47; 52 AG-KJHG

**Zusammenfassende Darstellung der Zielgruppe:**

Junge Menschen

**Ziele 1. Teil (Allgemeine Zielsetzung):**

Förd. junger Menschen in ihrer Entwickl., Bereitst. v. Angeboten, die an d. Interessen junger Menschen anknüpfen, von ihnen mitbestimmt /mitgestaltet werden, sie zur Selbstbest., zur Übernahme gesellschaftl. Mitverantwortung u. soz. Engagement befähigen.

**Ziele 2. Teil (Erster Vorschlag der Qualitätsziele):**

Rechtzeitige u. ausreichende Bereitstellung bedarfsorientierter vielfältiger Angebote für die Gesamtheit der Zielgruppe u. unter deren Mitwirkung innerhalb u. außerhalb ...(Fortsetzung siehe Erläuterungen)

**2 Leistungsumfang**

Bezugsgröße für das Produkt: **Angebotsstunde**

3168585 Entwurf, Herstellung, Bereitstellung, Verbreiten von Informationsmaterial  
0113557 Berichterstattung  
3168660 Angebote der arbeitsweltbezogenen Jugendarbeit [M]  
3168661 Angebote der schulbezogenen Jugendarbeit [M]  
3168662 Allgemeine Jugendberatung [M]  
3168663 Sportbezogene Kinder- und Jugendarbeit [M]  
3168664 Angebote der gesundheitlichen, naturkundlichen und technischen Bildung [M]  
3168665 Beteiligungs- und Partizipationsprojekte [M]  
3170887 Veranstaltungen u. sozialpäd. Angebote des erzieherischen Kinder- u. Jugendschutzes f. junge Menschen, die thematisch auf d. Schutz vor Gefährdungen aller Art abzielen, w.z.B. Sucht, Kriminalität, Jugendkulte, Sekten, Straßenverkehr, AIDS, Medien usw. [M]

Als Beispiel für ein Produktblatt habe ich hier – weil ich noch des öfteren darauf zurückkommen werde – das Produkt mit der Nummer 78387 „Allgemeine Kinder- und Jugendförderung“ gewählt (*Abbildung 3*)<sup>12</sup>.

Im Produktblatt wird definiert,

- auf welcher Rechtsgrundlage ein solches Produkt erbracht wird;
- welche „Leistungen“ sich hinter dem Produkt verbergen;
- mit welchen Qualitätsindikatoren man die Erbringung der Leistung (des Produktes) messen kann und
- wie das Produkt zu zählen ist.

Die Unterscheidung zwischen Leistung und Produkt ist nicht zufällig. Die „Leistungen“ sind sozusagen die kleinste Einheit, die Arbeitsvorgänge, die in der Verwaltung tatsächlich erbracht werden (in unserem Fall also die Veranstaltung ebenso wie die Herstellung des Informationsmaterials dafür – und die Erarbeitung des Berichtes darüber). Jede dieser Leistungen verbraucht eine gewisse Zeit von Verwaltungsmitarbeiter/innen, und jede dieser Leistungen fließt in das Produkt ein. Gezählt werden aber nur jene Leistungen, die den Bürger auch tatsächlich erreichen: Also die Angebote in ihren unterschiedlichen Ausprägungen, nicht aber die Vor- und Nachbereitungen. Man erkennt dies an dem „M“ hinter der Leistungsbeschreibung, das für „Mengen-zählung“ (und nicht nur für Zeiterfassung) steht.

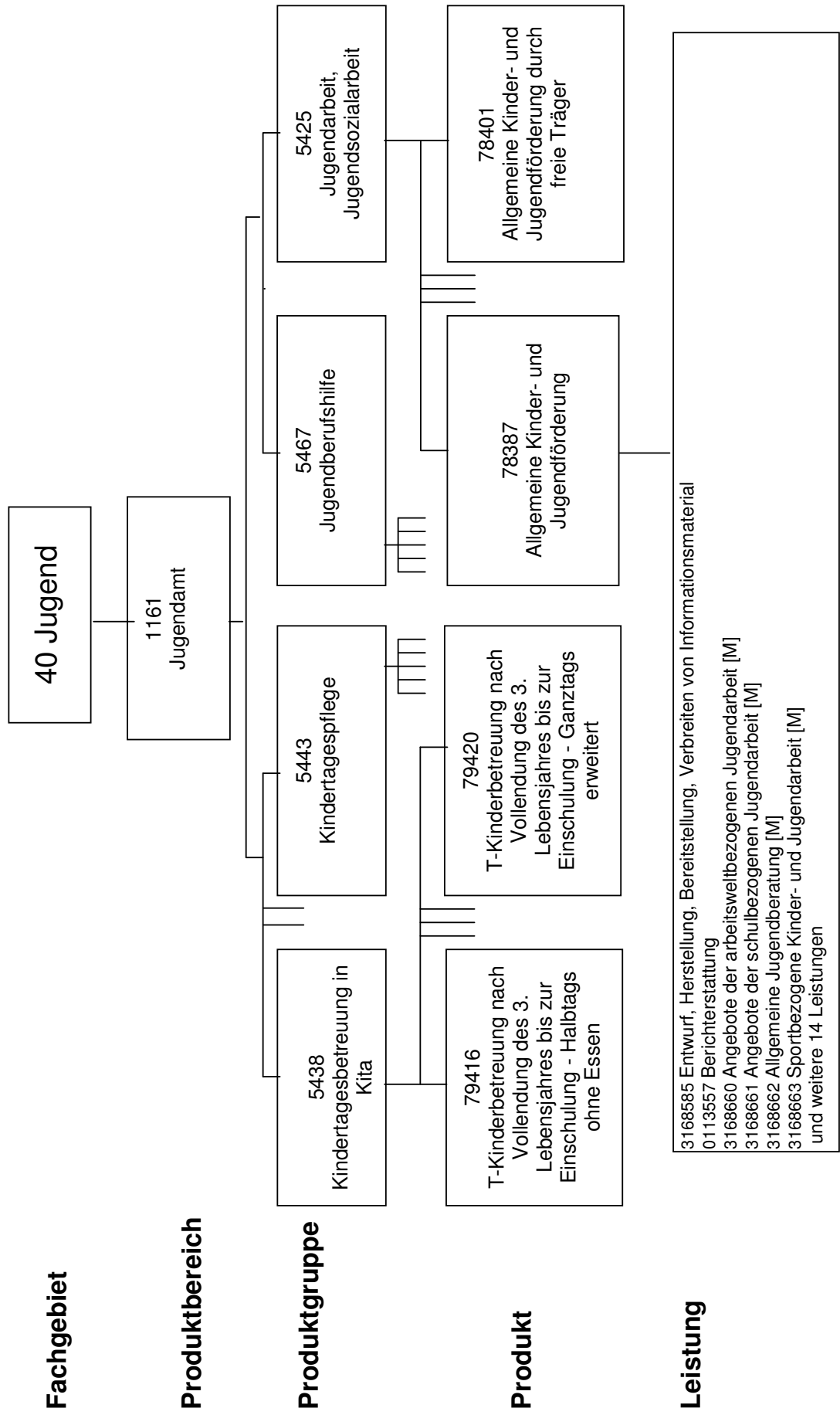
Die Tätigkeit der Verwaltung „zerfällt“ auf diese Art und Weise in Tausende „Leistungen“, die in Produkten „zusammengefasst“ werden. Am Anfang des Prozesses der Arbeit an diesem Produktkatalog gab es das – verständliche – Bestreben, möglichst kleinteilige Produkte zu definieren – häufig wurde dann die Leistung das Produkt selbst. Inzwischen geht die Tendenz dahin, die Zahl der tatsächlichen Produkte – gegenwärtig gibt es noch gut 400 externe Produkte in den Berliner Bezirken – zu verringern, um sowohl die Prozesse der Erfassung der Produkte als auch ihre Vergleichbarkeit effektiver zu gestalten.

Aus den Leistungen und den Produkten ergibt sich eine ganze „Produkt Hierarchie“, für die ich ein Beispiel aus der Jugendförderung gewählt habe (*siehe Abbildung 4*).

---

<sup>12</sup> Abgebildet ist hier nur die erste Seite des Produktblatts, das insgesamt drei Seiten umfasst.

Beispiel für eine **PRODUKTHIERARCHIE**



**Fachgebiet**

**Produktbereich**

**Produktgruppe**

**Produkt**

**Leistung**

Abbildung 4

Wenn das Ergebnis der Verwaltungstätigkeit auf diese Art und Weise definiert ist, können der Erbringung dieses Ergebnisses die Kosten zugeordnet werden, die damit verbunden sind. Man kann also die Mengen der Produkte zählen (über die Mengestatistik<sup>13</sup>, die in den Bezirksverwaltungen seit 1999 durchgehend realisiert wird) und anschließend (über die Zeitstatistik) feststellen, welcher Personalaufwand in die Erstellung aller – und dann (durch einfache Division) – eines einzelnen Produktes eingeflossen ist.

Die Kosten werden den Produkten zugeordnet: Das ist das Verfahren der Kostenrechnung, das zur (finanziellen) „Bewertung“ des Ergebnisses führt.

Weil für die Budgetierung, also für die Zumessung von Finanzmitteln an die Verwaltung aber lediglich von Interesse ist, welche Kosten bei den Produkten entstehen, die die Stellen außerhalb der Verwaltung erreichen, ist das

Ziel der Kostenrechnung die Abbildung aller Kosten in den externen Produkten.

## 2.2 Schnitte durch die Kosten

Die entstehenden Kosten, der Aufwand<sup>14</sup> sozusagen, der für die Erstellung eines Produktes benötigt wird, lässt sich auf unterschiedliche Art und Weise definieren, und daher müssen verschiedene „Schnitte“ durch die Gesamtmasse aller Kosten unterschieden werden.

Als (Primär-)Kostenarten unterscheiden wir Sachkosten, Personalkosten und Transferkosten.

Gleichzeitig werden die anfallenden Kosten nach ihrer Budgetwirksamkeit unterschieden. Dies ist der wesentliche Unterschied zur Betrachtung der Ausgaben im (bisher-

<sup>13</sup> Natürlich muss nicht jede/r Mitarbeiter/in beständig alle ihre/seine Produkte in Strichlisten verewigen. Die Mengen der Produkte werden nur an der Stelle gezählt, wo sie die entsprechende Organisationseinheit der Verwaltung (das LuV oder die Serviceeinheit) endgültig verlassen. Und auch bei der Zeiterfassung schreibt nicht jeder ständig seine Minuten auf: So gibt es die Vereinbarung, dass bei gleichartigen Tätigkeiten ein/e Mitarbeiter/in sozusagen stellvertretend für alle die Zeit erfasst. Dennoch ist diese Arbeit mit Mehraufwand verbunden. Und sie wurde, gerade zu Beginn der Mengen- und Zeitstatistik, in ihren Auswirkungen manchmal gröblichst unterschätzt. Klar: Die Folgen waren zum damaligen Zeitpunkt noch gar nicht abzusehen. Auch heute noch sind diese „manuellen“ Arbeiten gern ein Anlass, um über die Sinnhaftigkeit der Ergebnisse der Kostenrechnung zu spekulieren.

<sup>14</sup> In der Betriebswirtschaftslehre wird selbstverständlich zwischen Aufwand und Kosten unterschieden (die Kosten sind der tatsächliche Werteverzehr, bezogen auf den unternehmerischen Zweck). In dieser populären Darstellung wird auf diesen Unterschied nicht weiter eingegangen.

gen) kameralen Zuweisungssystem: In der Betriebswirtschaft gibt es nicht nur die „laufenden“ Kosten, sondern selbstverständlich auch kalkulatorische Kosten, die in die Buchhaltung eingehen. Und wenn man die Leistungen der Verwaltungen vergleichbar machen will, dann dürfen z.B. nicht nur Ausgaben für angemietete Objekte in die Betrachtungen der Aufwendungen einfließen, sondern auch Kosten, die (kalkulatorisch) in den landeseigenen Häusern und auf den landeseigenen Flächen anfallen. Ansonsten wären bei einem solchen Vergleich immer jene im Vorteil, die ihre Produkte in landeseigenen Immobilien erstellen - weil für die ja keine Miete gezahlt werden muss.

So wird in der Kostenrechnung zwischen budgetwirksame Kosten (die gleichzeitig zu Ausgaben führen) und budgetunwirksame Kosten (kalkulatorische Kosten, die nicht zu unmittelbaren Ausgaben führen) unterschieden.

Budgetwirksame Kosten sind z.B. alle Anschaffungen<sup>15</sup>, die zahlbar gemachten Löhne und Gehälter, die bezahlten Rechnungen der GASAG usw. Es sind die klassischen Ausgaben der Kameralistik.

Bei den budgetunwirksamen (kalkulatorischen) Kosten unterscheiden wir zwischen Abschreibungen (sozusagen der Werteverzehr für frühere Bau- oder Beschaffungstätigkeit), kalkulatorischen Zinsen (als „Gegenwert“ dafür, dass man das ausgegebene Geld ja auch zinsbringend hätte anlegen können) und kalkulatorischen Pensionszuschlägen.

Die kalkulatorischen Abschreibungen der Gebäude berechnen sich nach folgender Formel:

$$\frac{\text{Wiederbeschaffungswert}}{\text{Gesamtnutzungsdauer}}$$

Als Wiederbeschaffungswert (WBW) fungieren für alle nach 1995 geschaffenen Gebäude die Anschaffungs- und Herstellungskosten. Für die älteren Immobilien berechnet sich der WBW nach dem Bauwert 1913 (Feuerversicherungswert), multipliziert mit einem Baupreisindex.

<sup>15</sup> Bei den Beschaffungen (von Anlagegütern) wird hinsichtlich ihres Wertes unterschieden. Beschaffungen über einer bestimmten Grenze (410 Euro netto) werden nur über ihre kalkulatorischen Abschreibungen budgetwirksam, bis zu dieser Grenze vollständig im laufenden Jahr.

Die kalkulatorischen Zinsen der Gebäude berechnen sich, darauf aufbauend, nach der Formel

<u>Wiederbeschaffungswert</u>	*	Kreditzinssatz des Landes Berlin
2		

Der Zinssatz lag 2003 noch bei 4,17 Prozent. Gegenwärtig liegt er bei einem "historischen Tiefstand" von 1,715 Prozent, was in den vergangenen Jahren zu einem rapiden Rückgang der berechneten kalkulatorischen Zinsen geführt hat.

Die kalkulatorischen Zinsen für Grundstücke berechnen sich nach der Formel

Bodenrichtwert	*	Fläche	*	o.g. Zinssatz
----------------	---	--------	---	---------------

wobei der Bodenrichtwert aus dem Bodenrichtwertatlas der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung entnommen wird. Die Bodenrichtwerte unterscheiden sich in Berlin wesentlich: Eine Schule in der Wilhelmstraße im Bezirk Mitte steht auf einem Grundstück, das nach Bodenrichtwertatlas einen Wert von 4.000 € pro Quadratmeter hat, dieselbe Schule am Stadtrand in Hellersdorf wäre nur mit einem Bodenrichtwert von 120 € pro Quadratmeter belastet. Da man den Schulen in Mitte kaum zumuten kann, wegen der Kostenrechnung den Bezirk zu „verlassen“, werden die kalkulatorischen Zinsen auf Grundstücke zwar berechnet (und in den Berichten der Senatsfinanzverwaltung über die „Vollkosten“ der Produkte auch ausgewiesen), aber nicht in die Budgetierung der Bezirke einbezogen<sup>16</sup>.

Die Berechnung der kalkulatorischen Pensionszuschläge ist dem Umstand geschuldet, dass es für das Land Berlin bei den „Ausgaben“ einen wesentlichen Unterschied macht, ob mit der Realisierung einer Aufgabe Tarifbeschäftigte oder Beamte betraut sind. Während das Land für seine Arbeiter und Angestellten auch sämtliche Arbeitgeberanteile an Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherungen sofort zu zahlen hat (diese also budgetwirksam werden), zahlt es Vergleichbares für seine Beamten nicht. Die Beamten sind also im Augenblick der Beschäftigung „preiswerter“. Allerdings

<sup>16</sup> Konzeptionell war die Einbeziehung der kalkulatorischen Grundstückszinsen zunächst vorgesehen. Das Projektteam Budgetierung - ein Expertenteam aus Finanzverwaltung und Bezirken - hat sich zwischenzeitlich von diesem Ansatz verabschiedet.



trägt das Land – im Übrigen ständig wachsende – „Pensionslasten“ für seine früheren Beamten. Damit dieser Unterschied sich in einer Kostenbetrachtung nicht manifestiert, werden für die Beamten „kalkulatorische Pensionszuschläge“ in die Kostenrechnung einbezogen.

Der dritte wichtige „Schnitt“ durch die Kosten ist die Unterscheidung der Kostenträger, auf die die Kosten gebucht, umgelegt oder verrechnet werden. Als Ziel der Kostenrechnung ist definiert, alle entstandenen Primärkosten auf die externen Produkte zu „bringen“. Produkte sind also der (ideale) Kostenträger, wobei es neben den externen ja auch noch die internen Produkte gibt. Leider lassen sich nicht alle Primärkosten unmittelbar Produkten zuordnen: Die Stromkosten für ein Rathaus werden für die Erstellung einer Vielzahl von Produkten fällig. Daher gibt es – für die Zwischenschritte sozusagen – noch weitere Kostenträger: Die Infrastrukturkostenträger (also die Gebäude und Einrichtungen oder Flächen), in denen oder für die bestimmte Kosten anfallen (zum Beispiel die Kosten des Stromverbrauchs). Und es gibt die sogenannten „Gemeinkostenträger“, die in jeder Organisationseinheit des Bezirksamtes existieren: Es gibt den Gemeinkostenträger Bezirksamt (als Kollegialorgan), für das z.B. ein Gutachten des Rechtsamtes erstellt wird, ebenso wie die Gemeinkostenträger der Ämter<sup>17</sup> oder Serviceeinheit und bis hinunter zur einzelnen Einrichtung (der Seniorenfreizeiteinrichtung), für die eine Leistung erbracht wird, die aber nicht einem einzelnen Produkt zugeordnet werden kann (oder soll).

Wir haben jetzt also geklärt, worin das Ziel der Kostenrechnung besteht, welche Kostenarten und welche Kostenträger es gibt, warum und wie zwischen budgetwirksamen und budgetunwirksamen Kosten unterschieden wird. Damit können wir zum Verlauf der Kostenrechnung selbst kommen.

---

<sup>17</sup> Nach der Anlage zum BezVG gliedern sich die Bezirksämter - unterhalb der Abteilungen - in zehn (einheitlich strukturierte) Fachämter, Serviceeinheiten und sonstige Organisationseinheiten.

### 2.3 Der Ablauf der Kostenrechnung

Die nachfolgenden Ausführungen sind in der *Abbildung 5* zusammengefasst.

Wenn es um die Zuordnung der Kosten zu den Produkten geht, unterscheiden wir drei verschiedene Vorgänge: Die Buchung, bei der die entstandenen Kosten direkt den Produkten zugeordnet werden; die Verrechnung, bei der die Kosten und Mengen der internen Produkte zwischen verschiedenen Kostenträgern miteinander „verrechnet“ werden (und es entsprechende, vereinbarte „Verrechnungspreise“ gibt) und die Umlage, bei der die Kosten mangels konkreter Zuordnungsmöglichkeiten mittels Hilfskonstruktionen auf andere Kostenträger „umgelegt“ werden. Zu bevorzugen ist – wegen der Genauigkeit – natürlich immer die Buchung. Wenn aber, wie später auszuführen, die Kosten eines Infrastrukturkostenträgers (zum Beispiel die Stromrechnung eines Bürogebäudes) nicht eindeutig einem Produkt (einem Verursacher) zugeordnet werden kann (weil z.B. im Rathaus viele verschiedene Bereiche, LuV und Serviceeinheiten arbeiten), dann müssen diese Kosten (in diesem Fall nach den Quadratmetern der Nutzung durch die Organisationseinheiten) umgelegt werden.

Der erste Vorgang ist sozusagen das „Abräumen“ der unmittelbaren Primärkosten. Im Idealfall können entstandene Kosten direkt externen Produkten zugebucht werden (in der *Abbildung 5* der Pfeil 1.1). Der klassische Fall sind die Bewirtschaftungskosten der Gymnasien und Integrierten Sekundarschulen, die im Regelfall - wenn die Schule nicht auch für andere Zwecke (wie die Jugendförderung oder die VHS) genutzt wird - einem Schulprodukt zugeordnet werden können. Oder die Personalkosten, die ein/e Mitarbeiter/in in der Wirtschaftsförderung „verursacht“ hat – auch dort wird nur ein externes Produkt erstellt. Primärkosten müssen selbstverständlich auch auf interne Produkte gebucht werden (1.2) – so zum Beispiel die Personalkosten der Mitarbeiter/innen der Serviceeinheiten Finanzen oder Personal, die nur interne Produkte erstellen (wie den Haushaltsplan oder die Bearbeitung der Personalakten). Es gibt auch Primärkosten, die sofort Infrastrukturkostenträgern zugeordnet (auf diese gebucht) werden (1.3) – im Regelfall z.B. die Bewirtschaftungsausgaben in den Gebäuden. Der vierte mögliche Fall der „Unterbringung“ von Primärkosten betrifft die Buchung auf einen Gemeinkostenträger (1.4) – zum Beispiel, wenn ein Tieflader für das Natur- und Grünflächenamt beschafft wird. Diese Kosten fallen nicht nur für

# Das Verfahren der Kostenrechnung

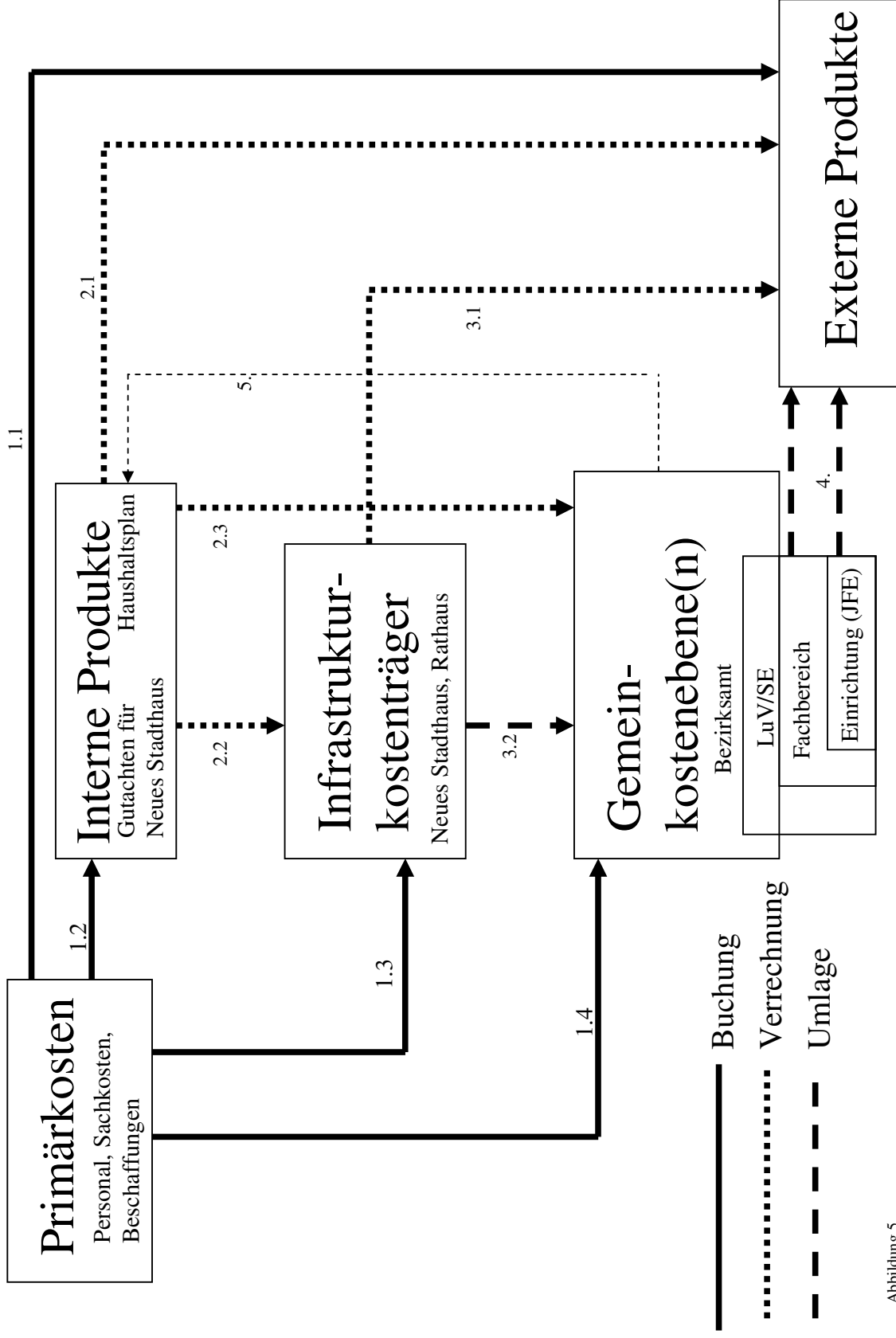


Abbildung 5

ein Produkt und auch nicht in einer speziellen Immobilie an, sie werden also der dritten denkbaren „Gruppe“ von Kostenträgern zugeordnet.

Nach den Primärkosten werden die internen Produkte „abgeräumt“. Auch hier gibt es die Möglichkeit, dass eine direkte Zuordnung (in diesem Fall eine Verrechnung) mit einem externen Produkt erfolgt (2.1) – zum Beispiel, wenn im Jugendamt eine Stellungnahme zur Spielplatzplanung (des dafür zuständigen Stadtplanungsamtes) erarbeitet wurde. Die Stellungnahme ist ein internes Produkt – lediglich zur „Weiterverarbeitung“ in der Verwaltung bestimmt. Die entstandenen (im Regelfall überwiegend Personal-)Kosten können dem externen Produkt Spielplatzplanung zugeordnet werden.

Meistens werden die internen Produkte aber nicht auf diese Art und Weise „aufgelöst“ werden können. Sie werden entweder mit Infrastrukturkostenträgern (2.2) oder mit Gemeinkostenträgern (2.3) verrechnet werden. So werden die Kosten für ein Gutachten, das für eine Immobilie der Bezirksverwaltung erarbeitet wurde, diesem Infrastrukturkostenträger zugeordnet. Die vorhin schon erwähnten (Personal-) Kosten der SE Finanzen, die für die Erstellung des Haushaltsplanes angefallen sind, werden mit den LuV und anderen Serviceeinheiten verrechnet – also Gemeinkostenebenen zugeordnet.

Der dritte Schritt ist die „Auflösung“ der Kosten, die sich inzwischen auf den Infrastrukturkostenträgern „angesammelt“ haben. Hier gibt es nur noch zwei verschiedene Möglichkeiten: Entweder können diese Kosten direkt einem externen Produkt zugeordnet werden (3.1) – so, wenn auf einem Sportplatz nur ein externes Produkt erstellt wird (dann können die Bewirtschaftungskosten des Sportplatzes auf dieses externe Produkt wandern). Oder – was in der Mehrzahl der Fälle eintreten wird – die Infrastrukturkosten werden auf Gemeinkostenträger umgelegt (3.2). Hier komme ich auf das schon erwähnte Beispiel der Bewirtschaftungskosten auf eine vielfältig genutzte Immobilie zurück. Aufgrund der Erfassung der Quadratmeter, die in dieser Immobilie durch die verschiedenen Organisationseinheiten genutzt werden, können die Kosten der Immobilie diesen Kostenträgern zugeordnet werden – und zwar unabhängig davon, ob sie tatsächlich alle gleich viel Strom verbraucht haben<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Die Quadratmeter werden als „Umlageschlüssel“ aber nur bis zur Ebene der LuV verwendet. Danach wird auf den Umlageschlüssel „Stellenanteile“ gewechselt.

Letzter Schritt in der Kette der Zuordnung der Primärkosten auf externe Produkte ist die „Abräumung“ der Kosten, die noch immer auf den Gemeinkostenebenen verblieben sind (und ja, wie ausgeführt, direkt von den Primärkosten, aber auch von den internen Produkten oder von den Infrastrukturkostenträgern stammen können). Die Gemeinkostenebenen, also die Organisationseinheiten des Bezirksamtes in ihrer unterschiedlichen Struktur, bearbeiten ja auch in unterschiedlichem Maße externe Produkte. Es gibt externe Produkte, die auf der Ebene eines Geschäftsbereiches erstellt werden. Viele Produkte werden im Fachbereich „abgerechnet“. Es gibt aber auch Produkte, die „erst“ in der einzelnen Einrichtung erstellt werden – so z.B. die Betreuung der Kinder und Jugendlichen in den Jugendfreizeiteinrichtungen (JFE). Die Kosten werden also innerhalb der Gemeinkostenebenen entweder direkt dem externen Produkt zugeordnet (genauer: auf dieses umgelegt) oder so weit wie es irgend geht und sinnvoll ist auf die unteren Ebenen „herunter gebrochen“ und dann von diesen unteren Ebenen den dort erstellten externen Produkten zugeordnet (4.). Diese Umlagen werden nach dem Personalschlüssel vorgenommen – die Kosten werden also nach dem Anteil der Beschäftigten verteilt. Wenn die Gemeinkostenebenen, die „abgeräumt“ werden müssen, auch noch verschiedene externe Produkte bearbeiten (in den JFE werden mehrere Produkte erstellt), werden die zu verteilenden Kosten nach dem Zeitanteil, den die Produkterstellung in der jeweiligen Einheit ausmacht, aufgeteilt. Dies alles machen natürlich nicht mehr die Sachbearbeiterinnen per Hand, sondern die Computer bei den operativen Kosten- und Leistungsrechnern.

Ein Problem ist noch geblieben: In den verschiedenen Gemeinkostenebenen werden ja nicht nur externe Produkte, sondern auch interne Produkte erstellt. Ein Teil der Kosten, die bei der „Abräumung“ der Gemeinkostenebenen entstehen, „wandern“ also wieder (rechnerisch natürlich) auf interne Produkte zurück (5.) und durchlaufen den beschriebenen Kreislauf – zumindest zum Teil – von Neuem. Der Computer „wiederholt“ diesen Vorgang so oft, bis er davon ausgehen kann, dass eine näherungsweise Verteilung aller Gemeinkosten auf externe Produkte erreicht ist.

Diese Zuordnung aller entstandenen (Primär-)Kosten auf externe Produkte wird nicht nur für die budgetwirksamen, sondern auch (parallel dazu) für die budgetunwirksamen Kosten durchgeführt.

Am Ende dieses Prozesses hat man idealer Weise eine vollständige Darstellung aller Kosten in den externen Produkten der Verwaltung<sup>19</sup>. Die Senatsfinanzverwaltung prüft die Vollständigkeit der Umlagen, um zu verhindern, dass sich Bezirke über unvollständige Umlagen (und dadurch geringere „Preise“ pro Produkt) einen Vorteil verschaffen, und korrigiert eventuelle Abweichungen über den sogen. Produktkostenkorrekturfaktoren (PKF, früher "Preiskorrekturfaktoren").

Zwei Erkenntnisse haben sich inzwischen durchgesetzt: Erstens – die „Genauigkeit“ der Buchungen entscheidet maßgeblich über die Qualität der Ergebnisse. Es hat keinen Sinn, nur „irgendwohin“ zu buchen – die Kosten kommen ja doch „irgendwann“ auf den externen Produkten an. Für den bezirklichen Vergleich der Ergebnisse der Kostenrechnung muss der Anteil jener Kosten, die über „hohe“ Gemeinkostenebenen umgelegt werden, möglichst gering bleiben. Ziel muss es also sein, möglichst viel "direkt" zu buchen.

Und zweitens: Die Kosten der internen Produkte (und also vor allem die Personalkosten der diese Produkte erstellenden internen Dienste) machen einen nicht unwesentlichen Anteil der Kostenstruktur aus. Die Ersteller der externen Produkte sind inzwischen dazu übergegangen, sehr genau nachzufragen, warum diese oder jene Kostenblöcke auf ihren Produkten per Umlage bzw. interner Verrechnung „gelandet“ sind<sup>20</sup>. Und das ist auch gut so.

---

<sup>19</sup> Die Abweichung zwischen der Summe der Primärkosten und der Summe der Kosten, die auf den externen Produkten ausgewiesen werden, ist inzwischen nur noch marginal (max. 0,1 Prozent). Mehr siehe später im Abschnitt 3.2.2

<sup>20</sup> Natürlich vor allem in jenen Bereichen, die durch den Umlageschlüssel „Personalanteil“ stets besonders „bedacht“ werden.

### **3 Die Berechnung der Globalsummen und ihre Zuweisung an die Bezirke**

#### **3.1 Die Zusammensetzung der Globalsummen und die Systematik der Zuweisung**

In der Literatur wird in der Regel behauptet, dass das „Verfahren zur Aufstellung des Haushaltsplanes ... mit der Übersendung von Voranschlägen der einzelnen Stellen an die Senatsverwaltung für Finanzen (beginnt)“.<sup>21</sup> Die Erarbeitung dieser Voranschläge geschieht aber nicht im freien Ermessen der Einreichenden. Mit der Übersendung des Aufstellungs Rundschreibens für den kommenden Haushaltsplan - in der Regel am Anfang des Jahres, das dem Planjahr vorangeht - legt die Finanzverwaltung "die Regeln fest". Zunächst werden die finanzpolitischen Rahmenbedingungen beschrieben, die in Berlin vor allem von den Anforderungen zur Einhaltung der Sanierungsvereinbarung mit dem Bund<sup>22</sup> zur Umsetzung der sogenannten Schuldenbremse<sup>23</sup> gekennzeichnet sind. Schon hier werden die grundsätzliche Vorgaben für die Finanzplanung entwickelt. So geht der Senat seit Jahren davon aus, dass zur Einhaltung der Sanierungsziele die Ausgaben insgesamt Jahr für Jahr um nicht mehr als 0,3 Prozent steigen dürfen. Für 2014/2015 wurde im Aufstellungs Rundschreiben gefordert, dass sich die Verwaltungsausgaben und die Zuwendungen und Zuschüsse - in Summe - auf dem Niveau der Ansätze 2013 bewegen (in der Höhe plafondiert sind) und die Personalausgaben für die aktiv Beschäftigten weiterhin sinken sollen.

Die Verfassung normiert seit 1994, dass jedem Bezirk eine Globalsumme<sup>24</sup> zur Erfüllung seiner Aufgaben zugewiesen wird. Die Landeshaushaltsordnung (LHO) regelt im § 26a Abs. 2 dazu, dass der Bemessung der Globalsummen der Umfang der Bezirksaufgaben und die eigenen Einnahmemöglichkeiten zugrunde zu legen sind. Übergeordnete Zielvorstellungen von Abgeordnetenhaus und Senat sowie die Deckungsmöglichkeiten des Gesamthaushalts sind zu berücksichtigen.

---

<sup>21</sup> Andreas Musil und Sören Kirchner: Das Recht der Berliner Verwaltung, 2. Auflage, Berlin 2007

<sup>22</sup> Das Land Berlin hat mit dem Stabilitätsrat des Bundes eine Vereinbarung darüber geschlossen, wie die Netto neuverschuldung Jahr für Jahr abgebaut werden soll, um im Jahr 2020 die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse - siehe nachfolgend - einzuhalten.

<sup>23</sup> Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG: "Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen". Die Länder dürfen also spätestens 2020 keine neuen Kredite mehr aufnehmen, um zu einem ausgeglichenen Jahreshaushalt zu kommen. Die Schulden selbst (in Berlin 63 Milliarden Euro) müssen bis dahin natürlich nicht beseitigt sein.

<sup>24</sup> Die Bezirke erhalten - neben der Zuweisung für Ausgaben - auch noch eine Zuweisung für Investitionen. Auf deren Berechnung wird in dieser Broschüre, die sich vor allem mit Budgetierungsfragen befassen soll, nicht eingegangen.

Bis zur Verwaltungsreform 1994 ermittelten die Bezirke lediglich einen „Finanzbedarf“ des Bezirks. Die BVV verabschiedete einen „Entwurf“ des Bezirkshaushaltsplans, der der Senatsverwaltung für Finanzen als Beitrag für die Erstellung des Entwurfs des Gesamthaushaltsplanes diente. Dabei gab es die klassischen Instrumente der Dienstkräfteeinmeldung (DKA), der Revision und der Einwendungsverhandlungen zwischen Bezirk und Hauptverwaltungen (Inneres und Finanzen), die um die konkreten Titel geführt wurden. Insofern war die Einführung der Globalsumme(n) als Instrument zur Bestimmung des Finanzrahmens der Bezirke ganz sicher ein Schritt in Richtung Erweiterung der Selbständigkeit und Erhöhung der Verantwortung für die personellen, sächlichen und finanziellen Ressourcen in den Bezirken.

Nach den Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung bestehen die den Bezirken übermittelten Globalsummen aus Teilsommen für Personalausgaben, für konsumtive Sachausgaben und für Investitionen<sup>25</sup>. Grundlage für die Ermittlung der Globalsummen der Bezirke für das Planjahr sind gemäß den Haushaltstechnischen Richtlinien die Daten der Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) sowie die Ergebnisse der Haushaltswirtschaft des vorletzten Haushaltsjahres.

Die Globalsummen für die einzelnen Bezirke werden in zwei Schritten bestimmt: Zunächst ermittelt die Senatsverwaltung für Finanzen den sogenannten **„Bezirksplafond“** für die Gesamtheit aller Bezirke. Der Plafond basiert im Wesentlichen auf einer Fortschreibung der Ist-Ausgaben des vorletzten Haushaltsjahres unter Beachtung der im Senat beschlossenen „Eckwerte“ für die Aufstellung des Haushaltes. Genau an dieser Stelle werden die Weichen für die tatsächliche Finanzausstattung der Bezirke gestellt. Die Senatsverwaltung für Finanzen schreibt natürlich nicht die Ist-Ausgaben einfach fort, sondern legt dieser Plafondbestimmung eigene Überlegungen zum voraussichtlichen Bedarf der Bezirke im Planjahr zugrunde.

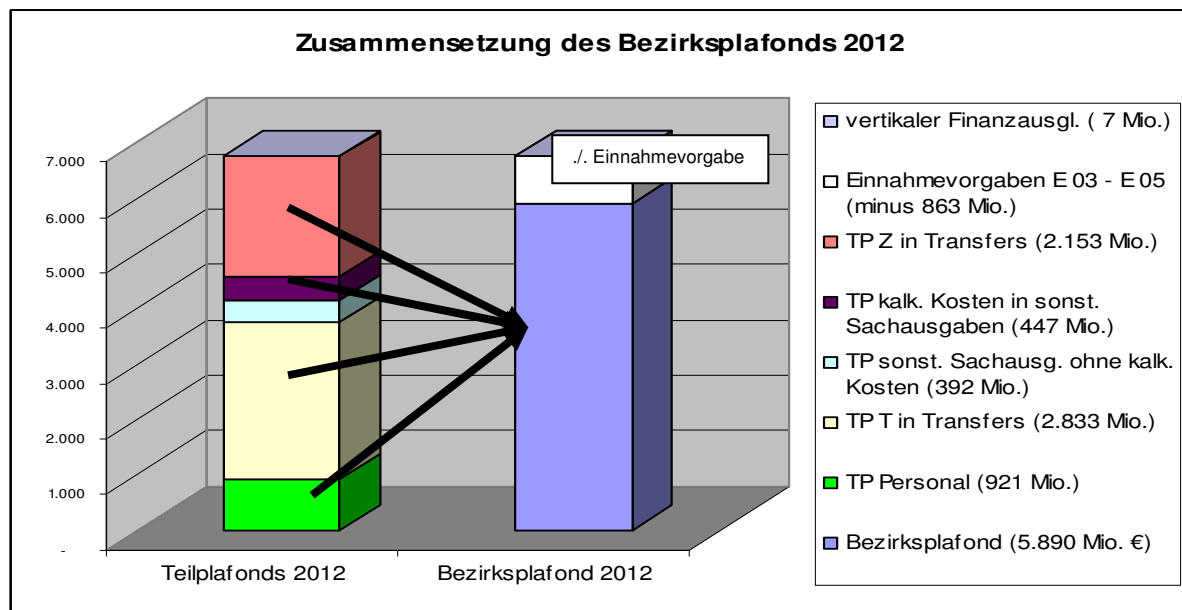
Ich will das am Beispiel des Bezirksplafonds für das Jahr 2012 illustrieren. Der Bezirksplafond besteht aus den Teilplafonds (TP) für Personal (921 Mio. €), Transferausgaben - unterteilt nach T-Teil (2.833 Mio. €) und Z-Teil (2.153 Mio. €) -, sonstige Sachausgaben (392 Mio. €), kalkulatorische Kosten (447 Mio. €) und dem vertikalen Finanzausgleich (7 Mio. €), saldiert mit den Einnahmenvorgaben (863 Mio. €). Er um-

---

<sup>25</sup> Mit der Einführung der Produktsommenbudgets ist diese Ausführung überholt. Sie wird mit der nächsten Änderung der AV zur LHO (endlich) angepasst.



fasst daher in der Summe für 2012 ein Volumen von knapp 5.890 Mio. €.

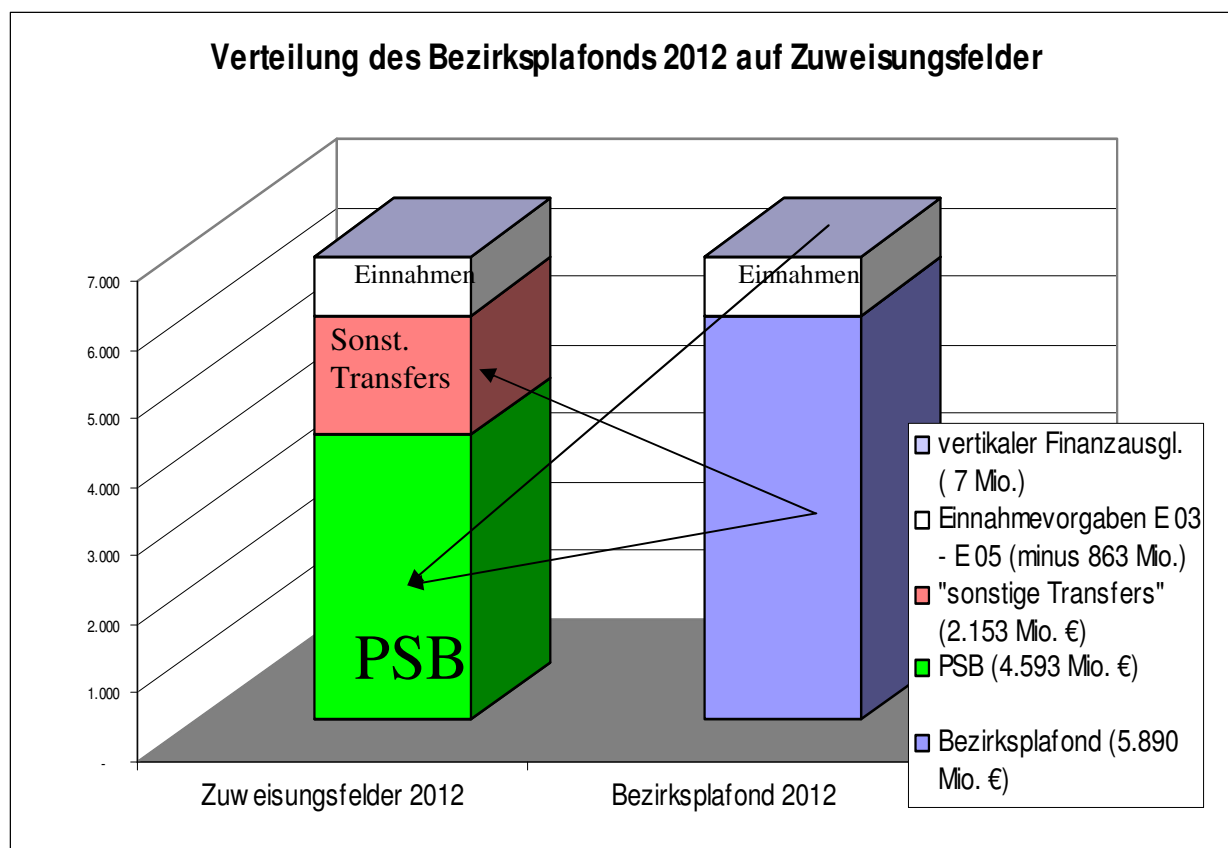


Der Teilplafond Personal für 2012 wurde beispielsweise berechnet, indem die Personal-Ist-Ausgaben des Jahres 2010 – unterteilt nach Beamten und tariflich Beschäftigten – vermindert werden um den Betrag, der in 2012 nicht mehr benötigt wird, weil ja noch im laufenden Jahr 2010 und im ganzen Jahr 2011 Dienstkräfte ausgeschieden sind und auch für 2012 eine Einsparung im Personalbereich erforderlich sein soll. Die Fluktuationsquote und die Einsparvorgabe bestimmt die Finanzverwaltung. Anschließend wird ein Zuschlag für Tarifentwicklung und Lohndrift „draufgepackt“ – und fertig ist der voraussichtliche Personalmittelbedarf 2012. Auch in den anderen Teilplafonds unterstellt die Finanzverwaltung Mengen- und Kostenentwicklungen – mal nach oben, mal nach unten, mal nachvollziehbar und mal weniger. So wird bei der Berechnung des voraussichtlichen Bedarfs an Sachmitteln eine „allgemeine Preissteigerung“ von jährlich 0,5 % unterstellt - die Energieversorger lassen anderes verlauten. Und der Hinweis, exorbitante Steigerungen würden mittels Basiskorrektur (also nach Abschluss des Haushalts) ausgeglichen, nützt den Verwaltungen im Prozess der Planaufstellung gar nichts.

Der Bezirksplafond ist Bestandteil des Eckwertebeschlusses des Senats zum Haushalt. Seit mehreren Jahren wird der Plafond vor dem Senatsbeschluss zum Haushaltsplanentwurf dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses zur Beratung zugeleitet.

Danach erfolgt in einem zweiten Schritt die **bezirksspezifische Bestimmung** der Globalsummen (quasi als „individueller Anteil“ am Bezirksplafond) und die Übermittlung dieser Vorgaben an die Bezirke.

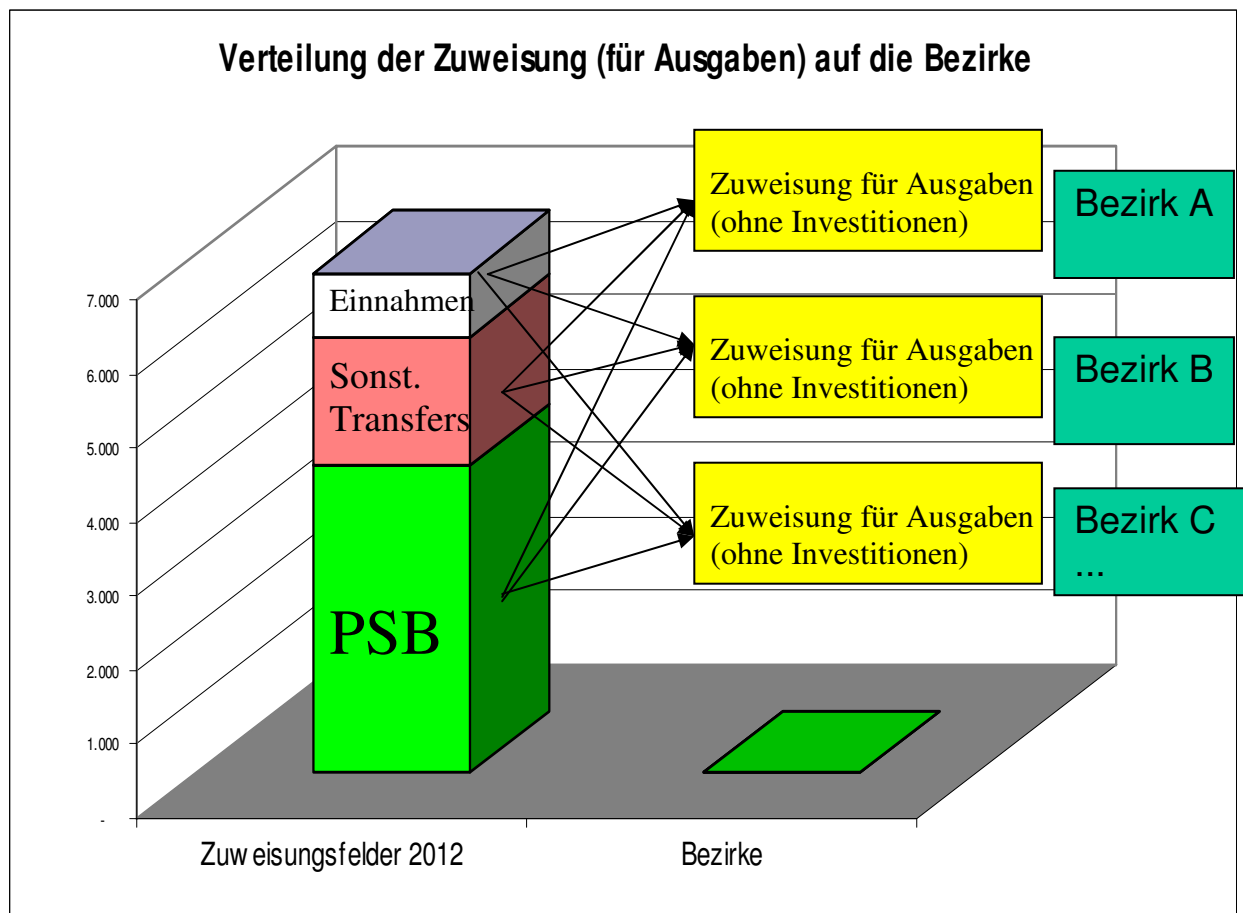
Dazu wird zunächst der Bezirksplafonds neu aufgeteilt - und zwar in "Zuweisungsfelder". Die Höhe des Plafonds bleibt unverändert, aber der ehemalige Teilplafonds "Transferausgaben Z-Teil" (also die aus den Ist 2010 unter bestimmten Annahmen fortgeschriebenen voraussichtlichen Bedarfe für Kosten der Unterkunft, Grundsicherung im Alter, Hilfen zum Lebensunterhalt usw.) wird nun als "Sonstige Transfers" bezeichnet. Alle anderen Bestandteile des Bezirksplafonds gehören nunmehr zum Produktsummenbudget (PSB). Das ist in seiner Höhe bestimmt durch "Bezirksplafonds minus Sonstige Transfers" und somit "genormt" - was später den Prozess der "Normierung" der bezirksindividuellen Produktsummenbudgets auslöst (siehe 3.2.6).



In einem letzten Schritt werden die in den "Zuweisungsfelder" gesammelten Mittel auf die Bezirke verteilt. Während sich die Verteilung der "sonstigen Transfers" aus den bezirksindividuellen Ist-Ausgaben des vorletzten Jahres (samt einheitlicher Fortschreibungen) ergibt und somit auf den ersten Blick nachvollziehbar ist, wird das

Produktsummenbudget zwischen den Bezirken "umverteilt" (auch dazu mehr im nächsten Abschnitt).

Jeder Bezirk erhält also seinen "Anteil" aus dem PSB (siehe dazu 3.2), aus den sonstigen Transfers (mehr dazu in 3.3) - gemindert um seinen Anteil an der Einnahmeerwartung des Landes (mehr dazu in 3.4). Das alles zusammen findet sich in "seinem" Titel "Zuweisung für Ausgaben (ohne Investitionen) an den Bezirk ... - diese stehen im Haushaltsplan des Landes im Kapitel 2909 - Zuweisungen an die Bezirke - mit den Titeln 386 31 bis 386 42.



Bestandteil der "Zuweisung für Ausgaben" sind auch die budgetunwirksamen, also kalkulatorischen Kosten, die ja als eigener Teilplafonds in den Bezirksplafonds eingeflossen sind. Im Gegenzug sind die Bezirke verpflichtet, diese "Mittel" an den Landeshaushalt zurück zu zahlen, da sie ja - siehe die Ausführungen im Abschnitt 2.2 - keine Ausgaben im laufenden Haushalt erfordern. Auf die Hintergründe für diese Art von "Verrechnungen" innerhalb des Haushaltes gehe ich ausführlicher im Abschnitt 3.2.7 ein - hier sei zunächst nur darauf verwiesen, dass es auch für diese Zahlungen (genauer: Verrechnungen) im Einzelplan 29 drei Einnahme-Titel je Bezirk gibt: einen

für die Verrechnungen der kalkulatorischen Gebäudekosten ( 2909 / 384 01 bis 384 12), einen für die kalkulatorischen Zinsen der Mobilien (2909 / 384 21 bis 384 32) und einen für die kalkulatorischen Pensionen (2940 / 384 41 bis 384 52)<sup>26</sup> .

Für ihre Investitionen erhalten die Bezirke eine gesonderte Zuweisung, die sich im Haushaltsplan des Landes im Kapitel 2909 bei den Titeln 389 31 bis 389 42 findet.

Wer sich die hier genannten Kapitel und Titel im Einzelplan 29 - Allgemeine Finanzangelegenheiten - ansieht, dem wird auffallen, dass die Zuweisungen an die Bezirke - also für Ausgaben und gesondert für Investitionen - allesamt Einnahmetitel sind, und noch dazu mit negativem Vorzeichen. Das findet seine Begründung in der Notwendigkeit, das Volumen des Landeshaushalts insgesamt korrekt darzustellen. Denn die Zuweisungen aus dem Einzelplan 29 werden in den Bezirkshaushalten zunächst als Einnahmen dargestellt - in den Kapiteln 4500<sup>27</sup> als "Zuweisung für Ausgaben (ohne Investitionen) mit dem Titel 386 30 und als "Zuweisung für Investitionen" mit dem Titel 389 30. Anschließend werden diese Gelder in den Bezirken in den unterschiedlichsten Ausgabetiteln etatisiert. Wenn jetzt die Zuweisungen an die Bezirke schon im Einzelplan 29 als Ausgabetitel erscheinen würden, dann würden die Gelder sich - im Landeshaushalt als der Gesamtheit von Einzelplänen der Hauptverwaltungen und der Bezirke - faktisch "verdoppeln". Dies wird mit dem Ausweis als "negative Einnahme" im Einzelplan 29 vermieden. Diese Einnahme hebt sich mit der "positiven" Einnahme im Bezirkshaushalt wieder auf, das Geld erscheint in der Gesamtbilanz des Landes nur einmal - und zwar in den Ausgabetiteln der Bezirkshaushalte.

Die Globalsummen der Bezirke sind also die Zuweisungen des Landeshaushaltes für Ausgaben und Investitionen, die als bezirksindividueller Anteil am (auch politisch bestimmten) Bezirksplafonds berechnet und mit "Einnahmeerwartungen" verrechnet werden.

Die Globalsummen waren eingeführt worden, um den Bezirken bei der Aufstellung ihrer Haushaltspläne mehr Freiheiten einzuräumen. Wie später zu zeigen sein wird, sind die Bezirke im Umgang mit den Zuweisungen nur sehr, sehr beschränkt "frei".

---

<sup>26</sup> Bis zum Haushaltsplan 2012/2013 wurden die Verrechnungen für kalkulatorische Pensionen noch im Kapitel 2801 - Versorgungsausgaben - vereinnahmt. Ab 2014 ist dieser Einzelplan aber "aufgelöst", da er (nach der Auflösung des ZeP und dementsprechenden Wegfall des Kapitels 2809) nur noch aus einem Kapitel bestehen würde.

<sup>27</sup> Bis 2012/2013: Kapitel 5950

### 3.2 Das Produktsummenbudget als zentraler Bestandteil der Globalsummen

Die Übersicht (*Abbildung 6*) auf der nachfolgenden Seite zeigt beispielhaft, dass das Produktsummenbudget (hier: für den Bezirk Mitte bei der Vorbereitung eines Haushaltsplanes für das Jahr 2012) das zentrale Element der Zuweisung an die Bezirke ist. 477 Millionen Euro der für Ausgaben errechneten Mittel (insgesamt 740 Mio. €) werden über das PSB zugewiesen - das sind fast zwei Drittel des zukünftigen "potenziellen Ausgabevolumens". Ich werde mich daher in diesem Abschnitt ausführlich sowohl der Berechnung eines solchen PSB als auch den damit verbundenen Interpretationen und Abwägungen zuwenden.

#### 3.2.1 Die vier Phasen des Budgetierungsverfahrens

Ich habe im vorherigen zweiten Kapitel erläutert, wie die Kostenrechnung als Zuordnung der Primärkosten auf die externen Produkte funktioniert. Die eigentliche Budgetierung als Methode der Finanzzuweisung an die Bezirke baut auf den Ergebnissen dieser Kostenrechnung auf.

Das Budgetierungsverfahren ist in vier Phasen gegliedert, die insgesamt jeweils einen Zeitraum von zwei Jahren umfassen und schematisch am Beispiel des Budgets für das **Jahr 2014** wie folgt dargestellt werden können:

Phase 1	Phase 2	Phase 3		Phase 4
bis Februar 2013	bis April 2013	bis Juni 2013	Jahr 2014	bis März 2015
Budgetanmeldung des Bezirks auf Basis Kostenrechnung 2012	Budgetzuweisung an den Bezirk durch SenFin	Umsetzung des Budgets im Bezirk im Entwurf HHPI	Haushaltswirtschaft im Bezirk	Nachbudgetierung, Jahresabschluss durch SenFin

Auf die Besonderheiten der Budgetzuweisung für das "2. Jahr" eines Doppelhaushaltes (hier also für das Jahr 2015) werde ich im 5. Kapitel eingehen.

Die Erfassung der Kosten und die Buchung in den Modulen des Datenverarbeitungssystems ProFiskal sowie die Umlage der Kosten und Mengen der internen Produkte (sowie der Kosten, die auf Infrastrukturkostenträger und auf den Gemeinkostenebenen „zwischengelagert“ wurden) auf die externen Produkte münden in dem auf dieser Basis in der Verantwortung des einzelnen Bezirkes erstellten „Jahresabschluss Kosten-Leistungs-Rechnung“.

	2011 2.FS	2012
<b>PSB</b> normierbar	217.623	216.217
medianbudgetiert		
pauschaliert	167	157
Ist-Kosten-budgetiert	0	0
Sonderkalkulation	269	55
Bauverwaltungskosten	415	0
Ist-Kosten des Finanzvermögens	0	0
Fehlerkorrektur buw	0	0
Sonderatbestände	6.143	150
Abzug für Ost-Personal	-2.056	-1.736
Summe:	<b>222.561</b>	<b>214.843</b>
Normierung	<b>93,58 %</b> (2011: 94,96 %)	-13.795
Neutralstellung	0	0
verbleiben:	<b>211.353</b>	<b>201.048</b>
außerhalb Normierung		
medianbudgetiert	267.163	277.796
Ist-Kosten-budgetiert	0	0
Sonderkalkulation	1.089	-798
Budgetabtretungen	-244	-150
Summe:	<b>268.008</b>	<b>276.848</b>
<b>Summe PSB</b>	<b>477.305</b>	<b>476.160</b>
<b>Transferausgaben</b> außerhalb PSB	<b>261.540</b>	<b>273.028</b>
<b>Vertikaler Wertausgleich</b>	1.160	1.160
<b>Brutto-Ausgabenzuweisung insgesamt:</b>	<b>740.005</b>	<b>750.348</b>
<b>Einnahmenvorgabe</b>	-99.117	-107.430
<b>Zuweisung für konsumtive Sachausgaben:</b>	<b>640.889</b>	<b>642.918</b>

davon	
E 03: 37.833,2 T€	
E 04: 60.787,4 T€	
E 05: 8.809,4 T€	

<b>Produktbudgets</b>
HzE: 41,39 Mio. €; HbL Jug: 4,19 Mio. €; HbL Soz: 99,99 Mio. €; KraHi Soz: 14,86 Mio. €; Kita: 105,84 Mio. €; Tagespflege: 3,34 Mio. €; PEP: 1,38 Mio. €; GruSi Hartz IV (KFA): 6,79 Mio. €

<b>Produkt 79401 Förderung Kulturprojekte</b>
---

<b>Netzwerk Kinderschutz (nicht verausgabte Mittel 2010)</b>
--

<b>Bodensanierungsmaßnahme Schillingstraße</b>
--

<b>Unterschiedliche Tarifrechtskreise Kita (seit 2013 nicht mehr zu berücksichtigen, d.A.)</b>
--

<b>Weinkontrollen: -26,9 T€; Planproben: -60,4 T€; Produktkatalog: -32,1 T€; Prüfungszentrale VHS: -31,0 T€</b>
---

<b>KdU: 198,96 Mio. €; Beihilfen SGB II: 6,24 Mio. €; Darlehen SGB II: 0,87 Mio. €; GruSi: 43,62 Mio. €; GruSi Darlehen: 0,16 Mio. €; HzL SozJug: 3,96 Mio. €; HzL Asyl: 7,33 Mio. €; SH i. E.: 2,56 Mio. €; Wohngeld 6,47 Mio. €; PflegeG: 2,26 Mio. €; Darlehen SGB XII: 0,15 Mio. €; Rest: 0,44 Mio. €</b>
---

Die dementsprechende Budgetanmeldung des Bezirkes bei der Senatsfinanzverwaltung bezeichnet man als „Phase 1“ der Budgetierung. Der Bezirk weist „seine“ Ergebnisse als „erweiterte Teilkosten“ – budgetwirksam und budgetunwirksam – und die Mengen für die bei ihm erstellten externen Produkte aus.

Die „Phase 2“ liegt in der Verantwortung der Finanzverwaltung. Hier werden – wie im vorhergehenden Abschnitt zusammengefasst dargestellt und auf den folgenden Seiten ausführlicher zu schildern – aus der Auswertung aller bezirklichen Ergebnisse die Produktmengen verifiziert und gegebenenfalls „modifiziert“<sup>28</sup>, die Zuweisungspreise für die externen Produkte ermittelt, aus der Multiplikation "Menge x Preis" jeweils Produktbudgets für die externen, budgetierbaren Produkte gebildet, dieses mit weiteren Zuweisungen zum Produktsummenbudget „angereichert“, teilweise normiert, mit den "sonstigen Transfers" zusammengefasst und - nach Abzug der Einnahmenvorgabe - als Zuweisung für Ausgaben (ohne Investitionen) zur Verfügung gestellt. Diese Phase 2 wird für alle Bezirke realisiert, sie wird häufig mit dem Gesamtprozess der Budgetierung gleichgestellt.

In der „Phase 3“ wird das durch die Finanzverwaltung zugewiesene Produktsummenbudget innerhalb des Bezirkes wieder „outputorientiert“ verteilt. Es ist sozusagen der „umgekehrte“ Prozess der Entstehung des Produktsummenbudgets. Am Ende stehen in vielen Bezirken Kostenstellenbudgets für die einzelnen LuV und Serviceeinheiten (neben den kameralen Ansätzen im Haushaltsplan), über eine sogenannte Managementliste sollen politische Eingriffsmöglichkeiten gewährleistet werden. Das Modell für diese Phase wurde zunächst von einer bezirksübergreifenden Arbeitsgruppe unter Mitwirkung der Finanzverwaltung erarbeitet. Zwischenzeitlich haben sich viele Be-

---

<sup>28</sup> Die Modifizierung der Produktmengen erfolgt auf dreierlei Art und Weise:

Im **Mengenkorrektur-Verfahren I** identifiziert SenFin anhand von Vergleichswerten und unter Berücksichtigung von Abweichungstoleranzen unplausible Produktmengen für finanzrelevante Produkte. Vor der Mengenkorrektur können die betroffenen Bezirke bzw. die Mentorengruppen (aus mehreren Bezirken) Einwände erheben, die Entscheidungshoheit liegt aber bei SenFin. Die Mengenkorrektur erfolgt nach dem Jahresabschluss der Kosten-Leistungs-Rechnung.

Im **Mengenkorrektur-Verfahren II** werden unplausible Mengenbuchungen – signifikante Abweichungen zwischen angemeldeten Istkosten und errechnetem Produktbudget – für alle anderen Produkte gesucht. Auch hier werden die Bezirke und Mentoren befragt, auch hier liegt die Entscheidung letzten Endes in der Hauptverwaltung. Die entsprechenden Korrekturen erfolgen nach dem Jahresabschluss der Kosten-Leistungs-Rechnung, aber vor der Budgetberechnung.

Im **Mengenkorrektur-Verfahren III** wird zusätzlich die Einhaltung von "Maximal-Mengen" geprüft. Diese lassen sich bei einigen ausgewählten Produkten aus vorhandenen Kapazitäten ableiten (z.B. bei den Sportprodukten aus der Anzahl der Sportanlagen und den theoretisch möglichen Nutzungszeiten).

zirksämter auf "eigene", auch auf die bezirklichen Interessenlagen abgestimmte Varianten für eine solche Phase 3 geeinigt. Ich werde im vierten Kapitel ein solches Modell in seinen Grundzügen vorstellen.

„Phase 4“ schließlich ist die „Nachbudgetierung“ für die Bezirke durch die Senatsverwaltung für Finanzen im Rahmen der Basiskorrektur. Bei der Berechnung der Produktbudgets für das Planjahr wird ja von Mengen und Preisen ausgegangen, die auf Ist-Daten "zwei Jahre zurück" beruhen. Wenn die Budgets mit Planmengen berechnet wurden (zur Systematik siehe weiter unten in diesem Abschnitt), dann muss ja damit gerechnet werden, dass der Plan nicht aufging. Daher gibt es Nachbudgetierungsquoten bei Mengenüber- und -unterschreitungen. Die Höhe dieser Quoten ist abhängig vom Charakter des Produktes und reicht von "0 %" (z.B. bei den Produkten, deren Menge bezirklich gesteuert wird und es keine rechtlich oder politisch gesetzten Mindestmengen gibt - wie bei den Angeboten der Allgemeinen Kinder- und Jugendförderung) bis 100 % (z.B. bei der Schülerbeköstigung, die rein nachfragebestimmt ist und durch den Bezirk nicht beeinflusst werden kann).

Nicht nur bei den "Mengen", auch bei den "Preisen" wird nachbudgetiert - allerdings nur, wenn sich landesweite Entgelt- oder Vergütungssätze (z.B. bei der Hilfe zur Pflege) im Zuge von Verhandlungen zwischen Senat und Anbietern verändert haben und die Kostenbelastung der Bezirke dadurch gestiegen ist.

Ein Sonderfall der "Nachbudgetierung" sind Basiskorrekturen für Produkte, die im Aufstellungsprozess zum Haushalt hinsichtlich ihrer finanziellen Dimension noch gar nicht einzuschätzen waren und daher nur mit "Merkansätzen" (1.000 €) versehen wurden - wie in 2012 und 2013 die Ausgaben zur Umsetzung des Bildungs- und Teilhabe-Pakets des Bundes.

### **3.2.2 Die Kostenstruktur eines externen Produktes im Ergebnis der Kostenrechnung**

Zurück zum Verfahren. Wir befinden uns jetzt am Ende der eben beschriebenen „Phase 1“. Die Kosten sind erfasst, die Umlagen und Verrechnungen erfolgt. Für unser gewähltes externes Produkt „Allgemeine Kinder- und Jugendförderung“ ergab sich für 2010 nachfolgende „Kostenstruktur“ für vier Bezirke, die dem Vergleichsbe-



richt der Senatsverwaltung für Finanzen entnommen worden ist (dort sind selbstverständlich auch alle anderen Bezirke ausgewiesen):

<b>Alle Wertangaben in Euro</b>		-	Mitte	Friedrichsh.- Kreuzberg	Pankow	Charlbg. - Wilmerdorf	alle anderen Bezirke	Summe/ Median
<b>Z</b>	<b>Kostenart/ Budgetierungsmerkmal</b>		<b>31</b>	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>34</b>		<b>00</b>
1	Produktmenge		257.331	209.563	230.690	96.444		2.022.784
2	Produktmenge ggf. korrigiert		257.331	209.563	230.690	96.444		2.025.784
3	direkte Personalkosten	bw	3.091.844	1.562.687	3.360.867	1.740.526		25.519.697
4	direkte Sachkosten	bw	103.283	59.990	39.262	42.064		1.026.014
5	Transferkosten innerhalb erw. Teilkosten	bw	2.458.073	2.194.756	1.806.412	402.128		17.738.307
6	kalk. AfA auf Mobilien	bw	23.233	0	2.962	11.287		109.198
7	Verrechnungskosten	bw	3.204	0	194	0		13.989
8	Umlage Leitungs-/Managementkosten	bw	73.040	175.222	157.046	66.973		1.303.555
9	Umlage mitverursachte Gemeinkosten	bw	250.332	53.507	75.159	34.139		1.288.330
10	Umlage Abteilungskosten	bw	120.136	96.094	37.208	156.798		1.329.200
11	Umlage Infrastrukturkostenträger	bw	1.634.844	996.962	1.746.260	644.043		12.292.338
12	Umlage Amts-/Referatskosten	bw	566.283	140.032	918.059	291.909		5.514.175
13	Umlage nachgeordn. Einrichtungen KoL	bw	337.363	474.384	738.622	213.894		4.145.161
14	Summe bw Kosten	bw	8.661.635	5.753.632	8.882.051	3.603.760		70.279.964
15	Produktkostenkorrekturfaktor (PKF)	bw	1,0007	1,0001	1,0006	1,0003		
<b>16</b>	<b>Summe bw Kosten inkl. PKF</b>	<b>bw</b>	<b>8.667.699</b>	<b>5.754.207</b>	<b>8.887.380</b>	<b>3.604.842</b>		<b>70.315.488</b>
17	kalk. Zinsen	buw	2.282	0	447	1.225		13.076
18	kalk. Pensionszuschläge	buw	92.807	58.545	6.477	65.458		591.488
19	Verrechnungskosten	buw	220	0	18	0		1.716
20	Umlage Leitungs-/Managementkosten	buw	12.973	24.257	18.734	9.450		174.837
21	Umlage mitverursachte Gemeinkosten	buw	17.339	2.346	2.475	1.371		99.600
22	Umlage Abteilungskosten	buw	31.042	24.528	10.454	29.586		304.090
23	Umlage Infrastrukturkostenträger	buw	1.258.127	1.007.046	1.173.444	700.457		11.030.925
24	Umlage Amts-/Referatskosten	buw	93.785	31.674	79.479	62.004		851.401
25	Umlage nachgeordn. Einrichtungen KoL	buw	2.848	19.485	8.309	5.416		164.736
26	Summe buw Kosten	buw	1.511.423	1.167.880	1.299.838	874.967		13.231.869
27	Produktkostenkorrekturfaktor (PKF)	buw	0,9984	1,0014	1,0012	1,0016		
<b>28</b>	<b>Summe buw Kosten inkl. PKF</b>	<b>buw</b>	<b>1.509.005</b>	<b>1.169.515</b>	<b>1.301.398</b>	<b>876.367</b>		<b>13.250.331</b>
<b>29</b>	<b>erweiterte Teilkosten inkl. PKF (Z16+Z28)</b>	<b>ges</b>	<b>10.176.703</b>	<b>6.923.723</b>	<b>10.188.778</b>	<b>4.481.209</b>		<b>83.565.820</b>
30	Umlage kalk. Grdst.-zinsen		1.340.820	796.979	897.767	1.053.430		9.089.169
31	Transferkosten außerhalb erw. Teilkosten		593.914	0	0	3.500		1.070.242
32	informatrische Kosten - gesamt -		61.320	25.722	125.360	24.761		522.350
33	Summe sonstige Kosten		1.996.054	822.702	1.023.127	1.081.692		10.681.761
34	Vollkosten (Z14+Z26+Z33 - ohne PKF)		12.169.112	7.744.214	11.205.015	5.560.419		94.193.594

Was verbirgt sich nun hinter den einzelnen Zeilen?

Zeile 1 – Produktmenge: Bezieht sich auf die vom Bezirk in der KLR gebuchte Menge in der vereinbarten Bezugsgröße, hier: die Angebotsstunden.

Zeile 2 – Produktmenge, ggf. korrigiert: Zeigt veränderte Werte, wenn die Senatsfinanzverwaltung im Ergebnis der Plausibilitätsprüfung zum Ergebnis gekommen ist, dass die durch den Bezirk gemeldete Menge korrigiert werden muss<sup>29</sup>.

In den Zeilen 3 bis 13 werden nun die budgetwirksamen Kostenanteile für das Produkt ausgewiesen.

<sup>29</sup> Siehe auch Abschnitt 3.2.1

Zeile 3 – direkte Personalkosten: Gibt die Personalkosten an, die über die Zeitstatistik direkt dem Produkt zugeordnet wurden. Es werden also im Regelfall die Zeitanteile der Beschäftigten in den Jugendfreizeiteinrichtungen sein, die diese für das Produkt „verbraucht“ haben (sie haben ja auch noch andere Produkte „bearbeitet“).

Zeile 4 – direkte Sachkosten: dasselbe für die Sachkosten (ebenfalls in den Einrichtungen).

Zeile 5 - Transferkosten innerhalb der erweiterten Teilkosten: Das sind die Zuwendungen, die die freien Träger für die Erbringung der Leistungen in ihren Einrichtungen erhalten.

Zeile 6 – kalk. AfA auf Mobilien: ist der – budgetwirksame – Abschreibungssatz für geringwertige Beschaffungen, der entsprechend dem Konzept der Budgetierung nicht den budgetunwirksamen Kosten zugeschrieben wird.

Zeile 7 – Verrechnungskosten: wenn ein internes Produkt auf dieses Produkt verrechnet wurde.

Zeile 8 – Umlage Leitungs-/Managementkosten: sind Personal- und Sachkosten sowie Verrechnungen, die auf das Bezirksamt – als Kollegialorgan – direkt gebucht wurden (wie die Kosten des Bereiches Bezirksbürgermeister/in und der BVV).

Zeile 9 – Umlage mitverursachte Gemeinkosten: Kosten, die allgemein dem Bezirksamt zugeordnet werden und nicht Managementkosten sind (Rechtsamt, Steuerungsdienst, Beauftragte), nicht jedoch die verursachten Infrastrukturkosten in diesen Bereichen.

Zeile 10 – Umlage Abteilungskosten: Personal- und Sachkosten, die auf die Leitung der Abteilung (des Geschäftsbereiches) des Bezirksamtes gebucht wurden.

Zeile 11 – Umlage Infrastrukturkostenträger: vor allem die Gebäudekosten der bezirklich genutzten Infrastruktur (in diesem Fall also der Jugendfreizeiteinrichtungen). Außerdem auch die Personal- und Sachkosten der Organisationseinheit(en), die für die Verwaltung der Immobilien zuständig sind.

Zeile 12 – Umlage der Amts-/Referatskosten: Umlage der Kosten, die sich auf Gemeinkostenträger des LuV Jugend angesammelt haben (z.B. Personalkosten für nicht produktbezogene Tätigkeiten, zum Beispiel in den internen Diensten des Amtes oder

des LuV Jugend insgesamt) und die nun den einzelnen Produkten zugeordnet werden. Hier werden aber auch interne Verrechnungskosten der anderen Serviceeinheiten ausgewiesen.

Zeile 13 – Umlage nachgeordneter Einrichtungen: Umlage der in den nachgeordneten Einrichtungen (in diesem Fall also den Jugendfreizeiteinrichtungen) entstandenen Kosten, die nicht direkt einem Produkt zugeordnet wurden. Das sind also die „nicht produktbezogen“ verwendeten Zeiten in den Einrichtungen selbst.

Die Zeile 14 bildet die Summe der einzelnen Kostenarten für die budgetwirksamen Kosten.

In der Zeile 15 wird der Produktkostenkorrekturfaktor (PKF)<sup>30</sup> für diesen Kostenblock ausgewiesen. Ein PKF von 1,0010 bedeutet, dass 99,9 Prozent der – budgetwirksamen – Primärkosten auf den externen Produkten „angekommen“ sind und daher die Summe der budgetwirksamen Kosten für jedes Produkt mit dem entsprechenden (reziproken) Faktor multipliziert werden muss.

Die Zeile 16 – Summe bw Kosten inkl. PKF – ist das Produkt aus den Zeilen 14 und 15. Der hier genannte Betrag ist die „budgetwirksame“ Anmeldung des Bezirkes – also der Betrag, mit dem später die Zuweisung der Finanzverwaltung für dieses Produkt verglichen werden muss.

In den Zeilen 17 bis 25 werden die Kostenanteile für den budgetunwirksamen Kostenblock dargestellt. Anschließend wiederholt sich derselbe Vorgang: Zeile 26 ist die Summenbildung für diesen Block, Zeile 27 der Preiskorrekturfaktor für die budgetunwirksamen Kosten, Zeile 28 das Produkt aus den vorangegangenen beiden Zeilen.

Zeile 29 stellt die Summe der für dieses Produkt – Allgemeine Kinder- und Jugendförderung – im Bezirk „aufgewendeten“, der Finanzverwaltung „angemeldeten“ budgetwirksamen und budgetunwirksamen Kosten dar. Diese Summe aus den Spalten 16 und 28 wird als „erweiterte Teilkosten“ bezeichnet. Sie ist Grundlage der Budgetierung zum gegenwärtigen Zeitpunkt, da die – in den späteren Zeilen nachrichtlich ausgewiesenen – Umlagen der kalkulatorischen Grundstückszinsen und sonstigen Kosten nicht in den Budgetierungsprozess einbezogen sind.

---

<sup>30</sup> Siehe Seite 25.

### 3.2.3 Von der Kostenstruktur zum Produktbudget des einzelnen Produktes - "Menge mal Preis"

Die Kostenrechnung hat die Transparenz in der Leistungserbringung der Bezirke wesentlich verbessert. Mittlerweile können nicht nur die Sachbearbeiter für die Kostenleistungs-Rechnung, sondern auch die meisten Amtsleiter – als Budgetverantwortliche – die umfangreichen Berichte, die das System bereitstellt, hervorragend lesen. Monatlich stellt die Finanzverwaltung **Produktvergleichsberichte** in das Intranet, aus denen ab Mitte des Jahres verlässliche Informationen zur Entwicklung der Kostenstruktur entnommen werden können. Diese Berichte weisen für jedes Produkt und jeden Bezirk nicht nur die eigene Kosten- und Mengenentwicklung, sondern den Trend für alle Bezirke aus.

Letztgenanntes ist deshalb so entscheidend, weil sich die Finanzmittelzuweisung, die Budgetierung der Produkte (für das übernächste Haushaltsjahr) genau aus dieser „Trendentwicklung“ ergibt. **Die Berechnung jedes einzelnen Produktbudgets ergibt sich nach der Formel „Menge x Preis“, und die Summe dieser einzelnen Produktbudgets ist dann das Produktsummenbudget für den Bezirk,** das – wie erläutert – rund zwei Drittel der Zuweisung für Ausgaben ausmacht.

#### Was ist Menge, was ist Preis?

Als "**Menge**" wurde bei der Budgetberechnung zunächst jene Produktmenge herangezogen, die in dem betroffenen Bezirk im (vorletzten) Haushaltsjahr tatsächlich erstellt worden war, die (ggf. von SenFin korrigierte) sogenannte „Ist-Menge“. Bei einer Vielzahl von Produkten (vor allem den reinen "Verwaltungsprodukten") ist das auch heute noch so. Aber es war von Anfang an geplant, diese Ist-Mengen - zumindest bei den finanziell relevanten Produkten - durch die Bestimmung von Planmengen abzulösen<sup>31</sup>. Das kann aber nicht für alle Produkte auf die gleiche Art und Weise geschehen. Die bereitzuhaltenden – und damit auch zu finanzierenden - „Mengen“, der Leistungsumfang also, wird bei den Produkten vor allem danach unterschieden, ob es sich um „Nachfrageprodukte“ oder „Angebotsprodukte“ handelt. Ganz klar: Bei einem Produkt wie „Sicherung der Unterrichts an den Grundschulen“ oder bei der Herstellung von Reisepässen entscheidet allein die Nachfrage, die zu produzierende „Menge“ ist durch den Bezirk nicht steuerbar. Der „Planmenge“ muss

<sup>31</sup> Weiterführende Darstellungen zur Berechnung von Planmengen finden Sie im Abschnitt 3.2.4

also eine möglichst exakte Prognose des Bedarfs zugrunde liegen – für die Schulplätze wird diese durch die Senatsverwaltung für Bildung geliefert. Anders bei solchen Produkten wie den Angeboten der Volkshochschule oder bei der Bereitstellung von Sportflächen im Bezirk. Hier können das Bezirksamt und die BVV durch eigene Entscheidungen die Produktmengen (mit) beeinflussen – es handelt sich um „Angebotsprodukte“. Ziel einer Planmengenbestimmung bei diesen Produkten soll auch die Schaffung gleicher (besser: vergleichbarer) Lebensverhältnisse in allen Teilen der Stadt sein. Dazu wurde ein Wertausgleich zwischen den „reicheren“ und den „ärmeren“ Stadtquartieren geschaffen - allerdings nur bei wenigen Produkten und ohne jede Verpflichtung der "begünstigten" Bezirke zum Einsatz dieser Mittel.

Die Berechnung von Planmengen für die einzelnen Angebots-Produkte war Gegenstand jahrelanger Auseinandersetzungen zwischen Land und Bezirken sowie unter den Bezirken selbst. Da diese Prozesse auch durch die einzelnen „Produktmentorengruppen“ mitgesteuert wurden, entstand eine Vielzahl von Modellen, die nicht einmal für die wenigen Experten auf diesem Gebiet noch überschaubar waren. So kam es zu einer „Bereinigung“ des Wildwuchses, und in den letzten Jahren hat sich für eine Vielzahl von Produkten ein Verfahren durchgesetzt, das die Planmenge in Abhängigkeit von der Einwohnerstruktur und der sozialen Situation im Stadtraum bestimmt. Vereinfacht gesagt: Je schlechter die soziale Lage (die an einer Vielzahl von Indikatoren gemessen wird), desto größer die positive Abweichung der Planmenge von der Ist-Menge des vorletzten Haushaltsjahres – und desto höher natürlich auch das Budget, welches dem Bezirk für die Erbringung des Produktes finanziert wird. Das Ganze gilt natürlich auch umgekehrt, denn die Finanzverwaltung achtet genau darauf, dass – zumindest bei den Produkten der sozialen Infrastruktur – in der Regel die Summe der Planmengen aller Bezirke die Summe der Ist-Mengen des vorletzten Haushaltsjahres nicht übersteigt.

Der „**Preis**“ für das einzelne Produkt wird nach den Durchschnitts-Stückkosten des vorletzten Haushaltsjahres aller Bezirke festgelegt – und ist für alle Bezirke gleich. Als Durchschnitt fungiert hier der Median – also der Mittelwert zwischen dem 6. und dem 7. Bezirk (bei jetzt 12 Bezirken). Man hat sich konzeptionell für die Verwendung des Medians (und nicht des Durchschnitts der Bezirkswerte) entschieden, um zu verhindern, dass einzelne „Ausreißer“ nach oben oder nach unten die „Durchschnittsbil-

„dung“ wesentlich beeinflussen<sup>32</sup>. Das Prinzip zur Berechnung eines Produktbudgets wird auf der nächsten Seite anhand einer Tabelle deutlich, die ich aus der Übersicht zur Kostenstruktur "gebastelt" habe (*Abbildung 7*).

Die Bezirke erscheinen jetzt mit ihren Ist-Mengen 2010 in der Spalte 1, außerdem habe ich von den einzelnen Kostenarten abgesehen und nur die Summen für die budgetwirksamen und budgetunwirksamen Kostenblöcke (jeweils mit PKF) übernommen (Spalten 3 und 4). Spalte 2 (erweiterte Teilkosten) entspricht der Zeile 29 im Produktvergleichsbericht.

Aus den Erweiterten Teilkosten wird nun – durch Division dieser „angemeldeten“ Kosten durch die (gegebenenfalls korrigierte) Ist-Menge 2010 – ein bezirklicher Stückkostensatz gebildet. Man sieht in der Spalte 5, dass diese Stückkosten zwischen 33,04 € (in Friedrichshain-Kreuzberg) und 48,90 € (in Treptow-Köpenick) variieren, wobei für den „guten“ Wert in Friedrichshain-Kreuzberg vor allem die hohe Stückzahl (bei ansonsten vergleichbarem „Aufwand“), für den „schlechten“ Wert im grünen Nachbarbezirk vor allem die hohen budgetunwirksamen Kosten (die Stückkosten budgetunwirksam liegen knapp 40 Prozent über dem Durchschnitt aller Bezirke) verantwortlich sind.

Die Stückkosten werden im nächsten Schritt in eine Rangfolge gebracht (Spalte 6). Aus dem Mittel zwischen dem 6. (Reinickendorf) und dem 7. Bezirkswert (Steglitz-Zehlendorf) wird der Median für die Stückpreise gebildet (hier: 41,78 Euro).

Wenn der Median unterhalb des Durchschnitts der Stückkosten liegt, wird das Produktbudget durch einfache Multiplikation von Planmenge x Median gebildet. Dann wird die Summe der bezirklichen Produktbudgets auch immer unter der Summe der Ist-Kosten des vorletzten Haushaltsjahres liegen, denn die Summe der Planmengen entspricht ja - verfahrensgemäß - der Summe der Ist-Mengen.

Um zu verhindern, dass im umgekehrten Fall (der Median ist größer als der Durchschnitt, wie beim hier betrachteten Produkt) die Produktbudgets größer sind als die Ist-Kosten zwei Jahre zuvor, wird bei diesen Produkten ein "Medianfaktor" berechnet.

---

<sup>32</sup> Der Median liegt keineswegs, wie von Zeit zu Zeit vermutet wird, immer oder fast immer unter dem Durchschnitt. Man darf zwar der Finanzverwaltung zutrauen, dass sie dieses mathematische Verfahren ausgewählt hätte, wenn es den geschilderten Zusammenhang geben würde, aber in diesem Fall geht der Verdacht ins Leere...

### Berechnung des Produktbudgets für die Allgemeine Kinder- und Jugendförderung 2012 auf Basis der Kostenrechnung 2010

Bezirk	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
	Ist-Menge 2010	erweiterte Teilkosten 2010	davon bw Kosten	davon buw Kosten	Stückkosten	Rangfolge der Stückkosten	Plan-Menge 2012	Gewinne / Verluste aus Planmengen 2012 minus Ist-Menge 2010	Produkt-budget 2012	Gewinne / Verluste PB 12 zu erw. TK 10	dar.: Gewinne / Verluste aus "Kosten"
	Angebotsstunden	€	€	€	(2) / (1) in €		Angebotsstunden	Angebotsstunden	Zuw.-preis * Plan-Menge in €	(9) - (2)	Zuw.-preis * Ist-Menge 2010 ./ erw. TK 2010
Mitte	257.331	10.176.703	8.667.699	1.509.005	39,55	3	254.094	-3.237	10.481.302	304.598	438.124
FrKr	209.563	6.923.723	5.754.207	1.169.515	33,04	1	205.731	-3.832	8.486.342	1.562.620	1.720.689
Pankow	230.690	10.188.778	8.887.380	1.301.398	44,17	9	225.898	-4.792	9.318.225	-870.553	-672.884
ChWi	96.444	4.481.209	3.604.842	876.367	46,46	11	118.391	<b>21.947</b>	4.883.593	402.385	-502.922
Spandau	123.305	5.238.567	4.333.565	905.002	42,48	8	123.678	<b>373</b>	5.101.681	-136.886	-152.273
StZd	125.366	5.271.608	4.348.665	922.943	42,05	7	125.202	-164	5.164.545	-107.063	-100.298
TeSch	162.529	7.232.358	6.200.118	1.032.239	44,50	10	162.118	-411	6.687.319	-545.039	-528.085
Neukölln	205.325	7.704.973	6.619.581	1.085.392	37,53	2	204.780	-545	8.447.114	742.140	764.622
TrKö	149.868	7.329.235	5.986.233	1.343.002	48,90	12	146.689	-3.179	6.050.877	-1.278.358	-1.147.225
MaHe	174.069	7.141.861	5.792.938	1.348.923	41,03	5	171.089	-2.980	7.057.370	-84.490	38.434
Lichtenberg	162.220	6.517.738	5.604.999	912.738	40,18	4	159.039	-3.181	6.560.311	42.574	173.789
Reinickendorf	129.074	5.359.068	4.515.260	843.807	41,52	6	129.074	<b>0</b>	5.324.264	-34.804	-34.804
<b>Summe</b>	<b>2.025.784</b>	<b>83.565.820</b>	<b>70.315.488</b>	<b>13.250.331</b>	<b>41,25110</b>		<b>2.025.783</b>	<b>-1</b>	<b>83.562.944</b>	<b>-2.876</b>	<b>-2.835</b>

Median:	41,78
Medianfaktor ungerundet:	0,987233490
Medianfaktor abgerundet:	0,9872
Zuweisungspreis:	41,24970123

**Durchschnitt:** Summe aller erw. Teilkosten geteilt durch Summe aller Ist-Mengen  
**Medianfaktor:** Median geteilt durch Durchschnitt  
**Zuweisungspreis:** Median multipliziert mit abgerundetem Medianfaktor

Mathematisch ist er der Quotient aus den Ist-Kosten und der Summe der Produktbudgets (bei konstanten Ist-Mengen) oder auch der Quotient aus Durchschnitt und Median. Der Medianfaktor "drückt" den Zuweisungspreis praktisch wieder auf den Wert des Durchschnitts. Und da der berechnete Medianfaktor (in unserem Beispiel: 0,987233490) auf vier Stellen nach dem Komma abgerundet wird, um den Zuweisungspreis zu errechnen, liegt dieser dann auch noch minimal unter dem Durchschnitt und sorgt so dafür, dass das Produktbudget immer unter den Ist-Kosten des vorletzten Jahres liegt.

Das Produktbudget entsteht also aus der Multiplikation von Planmenge und Zuweisungspreis, wobei letzteres entweder der Median oder ein mit einem Medianfaktor auf den Durchschnittspreis abgesenkter Zuweisungspreis ist.

Aus der Spalte 10 ist nun abzulesen, welchen „Gewinn“ oder „Verlust“ jeder Bezirk bei diesem Produkt erlitten hat. Dazu wird die „Anmeldung“ des Bezirkes (erweiterte Teilkosten 2010incl. PKF) mit dem Produktbudget 2012 verglichen. Größter „Verlierer“ des Verfahrens ist in diesem Fall der Bezirk Treptow-Köpenick mit knapp 1,3 Million € Verlust allein bei diesem Produkt. Dies ist vor allem in seiner Kostenstruktur begründet, wie ein in Spalte 11 ausgewiesener Vergleich zeigt, der die Gewinnen und Verluste aus Planmengen unberücksichtigt lässt. Größter "Gewinner" ist Friedrichshain-Kreuzberg - mit derselben Begründung des Kostenvorteils. Bemerkenswert ist, dass Charlottenburg-Wilmersdorf, kostenseitig ein "Verliererbezirk" mit den zweithöchsten Stückkosten, durch das Planmengenverfahren zum "Budgetgewinner" wird - der Bezirk erhält knapp 22.000 Angebotsstunden mehr finanziert als er selbst zwei Jahre zuvor aufgebracht hat und kann so einen Kostenverlust von 500 T€ mehr als kompensieren.

Im Ergebnis dieser Produktbudgetierung kann also ein Bezirk ein Produktbudget erhalten, das größer ist als der (finanzielle) Aufwand, den er zwei Jahre zuvor geleistet hat (die Umkehrung gilt natürlich auch). Man hat beim einzelnen Produktbudget „Gewinner“ und „Verlierer“ (wobei „Gewinn“ und „Verlust“ natürlich auch davon abhängen, wie sich die Planmenge im Vergleich zur Ist-Menge darstellt). Nachdrücklich sei davor gewarnt, daraus allzu schnell kausale Zusammenhänge zur "Steuerungsfähigkeit" der Verantwortlichen abzuleiten. Überdurchschnittliche Stückkosten können



auch Ergebnis bewusster politischer Schwerpunktsetzungen sein. Wenn sich ein Bezirksamt dazu entscheidet, bei einzelnen Produkten (oder Produktgruppen) einen besonders hohen Aufwand zu betreiben (überdurchschnittlich Personal und/oder Sachmittel bereit zu stellen), ohne dass sich das in höheren „Mengen“ niederschlägt (oder niederschlagen kann), dann ist das in der Regel eine bewusste politische Steuerung, die ein „Defizit“ in der Finanzierung in Kauf nimmt: Personalintensive Angebote der „Offenen Tür“ in der Arbeit der Jugendfreizeiteinrichtungen bringen genauso viele „Angebotsstunden“ wie neigungsorientierte Gruppenangebote, die mit deutlich geringeren Personalaufwendungen auskommen.

Solche Entscheidungen sind nachvollziehbar und (meistens) gewollt – sie müssen aber an anderer Stelle wieder ausgeglichen werden. Politische Schwerpunktsetzung verlangt eben auch, dass man sich an anderer Stelle dafür entscheidet, weniger Ressourcen zu verbrauchen als eigentlich zugemessen sind - das beantwortet natürlich nicht die Frage, wie viel Geld angemessen ist. Der Bezirk entscheidet in alleiniger Verantwortung, wie er mit der Summe aller Produktbudgets, also dem Produktsummenbudget umgeht. Nur wer glaubt, in diesem in seiner Gesamtheit gedeckelten System in jedem Bereich mehr Aufwand leisten zu können, als er zentral finanziert bekommt, wird letzten Endes mit seinem Geld nicht reichen. Dasselbe Schicksal droht natürlich auch jenen, die sich nicht regelmäßig mit der Entwicklung der Kosten in ganz Berlin vertraut machen. Das Maß der Dinge ist bei diesem System eben nicht (nur) die Kosten- und Mengenentwicklung im eigenen Bezirk, sondern die im landesweiten Vergleich.

Noch einmal: Das System "Menge x Preis" hat als Ausgangspunkt immer ein festes Budget. Ob das Gesamtbudget angemessen ist, wird ganz am Anfang politisch entschieden. Die Budgetierung sichert nicht die Finanzierung des Notwendigen - sie ist ein Verteilungssystem (ggf. auch unzureichender) Finanzmassen zwischen den Bezirken.

### 3.2.4 Vom "Ist" zum "Soll" - die Planmengenverfahren

Budgetierung wird erst dann „gerecht“ sein, so die Mütter und Väter des Verfahrens, wenn die Zuweisung der Finanzmittel nicht nur über den Median des „Preises“ gesteuert wird, sondern auch die Mengen einem Steuerungsverfahren unterliegen. Von Anfang an war daher vorgesehen, die Zuweisung der Ist-Mengen für möglichst viele Produkte durch „Plan-Mengen“ zu ersetzen. Dies beruht auf der Überlegung, dass bei allen Produkten, deren Erstellung nicht ausschließlich nachfragebestimmt ist, die Mengen – in unterschiedlichem Maße – durch die Bezirke beeinflussbar sind.

Die Einführung der Planmengenverfahren dauerte dann aber doch länger als ursprünglich vorgesehen. Erst 2003 wurden die ersten (neun) Produkte über Planmengen zugewiesen. Für 2004 wurden dann schon 16 Produkte ausgewählt, die immerhin einen Anteil von mehr als 37 Prozent an den Gesamtkosten (der Verwaltungsprodukte) hatten. Inzwischen sind es mehr als 120 Produkte oder Budgetierungsobjekte<sup>33</sup>, für die Planmengen gebildet werden. Darunter sind so finanzrelevante Bereiche wie die Hilfen zur Erziehung, die Eingliederungshilfen oder die Hilfen zur Pflege.

Bei den Planmengenverfahren unterscheidet man prinzipiell zwischen Prognoseverfahren und Kennzahl- (oder Wertausgleichs-)verfahren, und im folgenden will ich diese beiden Verfahrenstypen an je einem signifikanten Beispiel erläutern.

Klassisches Beispiel für ein Prognoseverfahren bei der Erarbeitung von Planmengen ist das Produkt 78461 „Bereitstellung von Schulplätzen für Gymnasien“. Ich habe die entsprechende Berechnung der Senatsverwaltung für Finanzen als *Abbildung 8* eingefügt.

„Bezugsgröße“ für dieses Produkt ist die kumulierte „Menge“ der beschulten Schülerinnen und Schüler pro Monat. Zur Bestimmung der voraussichtlichen Schülerzahlen greift die Senatsverwaltung für Finanzen auf die Schülerprognosen der zuständigen Hauptverwaltung zurück: Schon für die Ermittlung der kameralen Zuweisungsbeträge für Lehr- und Lernmittel hatte die Senatsschulverwaltung Angaben über die voraussichtlichen Schülerzahlen in den kommenden Schuljahren geliefert.

---

<sup>33</sup> Für die Budgetierung werden im Einzelfall mehrere Produkte zu einem "Budgetierungsobjekt" zusammengefasst, wenn es sinnvoll ist und auch den Spielraum bezirklicher Entscheidungen bewusst offen hält. So werden die beiden Produkte der Allgemeinen Kinder- und Jugendarbeit (die Erfassung der Kosten für den öffentlichen Träger und für die freien Träger) bei der Berechnung der Budgetzuweisungen zusammengefasst.

**Planmengen 2013 für das Produkt 78461  
"Bereitstellung von Schulplätzen für Gymnasien"**

Bezirk	Istmenge 2011	Schüler- prognose 12/13 <sup>1</sup>	Prognose insg. x 7 Monate	Schüler- prognose 13/14 <sup>2</sup>	Prognose insg. x 5 Monate	Planmenge
31 Mitte	68.603	5.330	37.310	5.550	27.750	65.060
32 Friedrichshain-Kreuzberg	54.551	4.450	31.150	4.550	22.750	53.900
33 Pankow	77.924	6.825	47.775	7.165	35.825	83.600
34 Charlottenburg-Wilmersdorf	102.357	8.120	56.840	8.150	40.750	97.590
35 Spandau	53.499	4.000	28.000	3.940	19.700	47.700
36 Steglitz-Zehlendorf	126.165	10.079	70.553	10.179	50.895	121.448
37 Tempelhof-Schöneberg	79.781	6.010	42.070	5.870	29.350	71.420
38 Neukölln	59.204	4.630	32.410	4.590	22.950	55.360
39 Treptow-Köpenick	50.395	4.238	29.666	4.368	21.840	51.506
40 Marzahn-Hellersdorf	44.760	3.510	24.570	3.640	18.200	42.770
41 Lichtenberg	46.626	3.720	26.040	3.840	19.200	45.240
42 Reinickendorf	86.083	6.497	45.479	6.377	31.885	77.364
Berlin	849.948	67.409	471.863	68.219	341.095	812.958

<sup>1</sup> Grundlage: SenBildWiss I C 1.9 (Modellrechnung zur Entwicklung der Schülerzahlen für das Schuljahr 2012/13).

<sup>2</sup> Grundlage: SenBildWiss I C 1.9 (Modellrechnung zur Entwicklung der Schülerzahlen für das Schuljahr 2013/14).

Da sich die Zuweisung nun nicht auf Schul-, sondern auf Haushaltsjahre bezieht, müssen die Zahlen über die Schülerprognosen 2012/2013 bzw. 2013/2014 nur in den entsprechenden Zeitanteilen berücksichtigt werden, um zu einer Planmenge für das die Schuljahre überschneidende Haushaltsjahr zu kommen.

Gegen ein solches Verfahren ist sicher weder im Grundsatz noch im Detail etwas einzuwenden. Ein Problem entsteht nur dann, wenn die prognostizierten Daten relevant von den tatsächlichen Entwicklungen abweichen. Dieses Verfahren ist daher in die Kategoriegruppe A eingestuft worden. Die Kategoriengruppen richten sich nach dem Grad der (bezirklichen) Beeinflussbarkeit der Mengenerstellung<sup>34</sup> und bestimmen den Umgang der Finanzverwaltung mit den Produkten in der Phase 4 – der Nachbudgetierung. Die Produkte der Kategorie A werden von der Finanzverwaltung im Rahmen der Basiskorrekturen sowohl bei Mengenüber- als auch -unterschreitungen nachbudgetiert. Allerdings nicht alle zu 100 Prozent: Da nicht jeder Schüler mehr oder weniger neue "Vollkosten" bei der sächlichen Ausstattung der Schulen auslöst, werden die Produkte der Schulträgerschaft nur mit 10 Prozent nachbudgetiert. Anders bei der Schülerbeköstigung, wo das Budget zu 100 Prozent an die tatsächlich ausgereichten Portionen angepasst wird.

Wesentlich komplizierter und „anspruchsvoller“ sind die kennzahlgestützten Planmengenverfahren, die früher auch als Wertausgleichsverfahren bezeichnet wurden. Ich habe als Beispiel die Bestimmung der Planmengen für das Budgetierungsobjekt "Allgemeine Kinder- und Jugendförderung gewählt (siehe zur konkreten Berechnung die Darstellung der Finanzverwaltung in *Abbildung 9*).

Der Grundgedanke des Verfahrens besteht darin, für diese Produkte, deren Erstellung formal in der Entscheidungshoheit der Bezirke liegt, eine Mindestausstattung zu finanzieren und gleichzeitig bei dieser Finanzierung sozialstrukturelle und sozialräumliche Besonderheiten der Bezirke zu berücksichtigen. Dies geschieht durch **Umverteilung** von Mengen zwischen den Bezirken, denn die Summe aller Planmengen ist - anders als bei Prognoseverfahren - immer gleich der Summe der angemeldeten Ist-Mengen der Bezirke.

---

<sup>34</sup> Es werden vier Kategoriegruppen unterschieden (A - Produkte mit rein nachfragebestimmter Mengen, B- Angebotsprodukte mit zentral gesetzter Mindestmenge, C - Angebotsprodukte in bezirklicher Mengensteuerung, D - Transferprodukte). Diese Kategoriengruppen zerfallen dann jeweils wieder in zwei Kategorien.

**Planmengen 2013  
Produkt 78387 und 78401 (B0103) "Allg. Kinder- und Jugendförderung"**

Bezirk	Zielgruppe: Einwohner 6 bis unter 21 Jahre	Sozialräuml. Entwicklungs- tendenz		Anteil der 10 - <19 Jährigen an den 6 - <21 Jährigen		Anteil ALG II- Empf. 7 - <18 Jahre an der gleichaltr. Bevölkerung		Gewichtete Zielgruppe	B0103 (korr.) Ist- Menge 2011	Ist-Kennzahl "bereitest. Std. je gew. Einwohner"	Ranking	Planmengen- bildung (Schritt 1): Menge bei Kennzahl "3,72" Angebotsstd."	(pos.) Diffe- renzbetrag zwischen Ist-Menge und Schritt 1	Planmengen- bildung (Schritt 2): Verteilung der Restmengen	Planmenge insgesamt	tatsächlich finanzierte Kennzahl
		Anteil 50%	Anteil 25%	Anteil 25%	Anteil 25%											
31 Mitte	41.335	1,30	0,85	1,29	1,29	48.675	238.026	4,89	6	181.056	56.970	52.223	233.279	4,79		
32 Friedr.-Kreuzbg.	29.119	1,10	0,91	1,30	1,30	31.913	231.877	7,27	3	118.706	113.171	103.740	222.446	6,97		
33 Pankow	38.130	0,91	0,75	0,85	0,85	32.413	244.268	7,54	1	120.566	123.702	113.394	233.960	7,22		
34 Charl.-Wilmerisd.	33.653	0,97	1,08	0,85	0,85	32.424	80.159	2,47	12	120.607	0	0	120.607	3,72		
35 Spandau	31.316	1,00	1,22	1,02	1,02	32.978	118.832	3,60	11	122.668	0	0	122.668	3,72		
36 Steglitz-Zehlend.	38.981	0,75	1,20	0,72	0,72	33.141	127.750	3,85	7	123.274	4,476	4.103	127.377	3,84		
37 Tempelh.-Schbg.	41.046	0,97	1,20	0,95	0,95	41.690	159.340	3,82	9	155.074	4,266	3.911	158.984	3,81		
38 Neukölln	43.039	1,26	1,18	1,20	1,20	52.423	194.997	3,72	10	194.997	0	0	194.997	3,72		
39 Treptow-Köpen.	25.006	0,84	0,87	0,82	0,82	20.928	156.906	7,50	2	77.846	79.060	72.472	150.318	7,18		
40 Marzahn-Hellersd.	28.797	0,92	0,76	1,01	1,01	25.856	166.967	6,46	5	96.176	70.791	64.892	161.068	6,23		
41 Lichtenberg	26.077	0,94	0,70	1,01	1,01	23.278	161.532	6,94	4	86.587	74.945	68.700	155.287	6,67		
42 Reinickendorf	34.356	0,97	1,26	0,91	0,91	35.134	134.723	3,83	8	130.687	4.036	3.699	134.387	3,82		
<b>Summe</b>	<b>410.855</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>410.853</b>	<b>2.015.377</b>	<b>4,91</b>		<b>1.528.243</b>	<b>531.417</b>	<b>487.134</b>	<b>2.015.378</b>	<b>4,91</b>		

Auf Wunsch der SenBWF erfolgte keine Aktualisierung des Fachindikators "Anteil ALG II-Empf. 7 - <18 Jahre an der gleichaltr. Bevölkerung".

Abbildung 9

Ausgangsgröße ist – naheliegend – die "Zielgruppe" der Leistungserbringung, in diesem Fall also die Zahl der Einwohner im Bezirk zwischen 6 und 21 Jahren. Um die sozialstrukturellen Besonderheiten zur Geltung kommen zu lassen - also jene Bezirke, die sozial stärker belastet sind als andere, besser zu stellen - werden diese "Echtzahlen" gewichtet. Die Mentorengruppe, die dieses Produkt bearbeitet, hat sich darauf verständigt, als solche Gewichtungsfaktoren die sogenannte „Sozialräumliche Entwicklungstendenzen“, den Anteil der 10 bis unter 19jährigen an der Zielgruppe und den Anteil der ALG-II-Empfangenden an der gleichaltrigen Bevölkerung zu verwenden. Eine „kritische“ sozialräumliche Entwicklungstendenz führt also zu einer (fiktiv) höheren Einwohnerzahl, ebenso wie ein überdurchschnittlich (im Vergleich zu den anderen Bezirken) hoher Anteil an Kindern und Jugendlichen, die Sozialleistungen empfangen.

Für die Bestimmung der „sozialräumlichen Entwicklungstendenzen“ greifen die Financer auf langjährige Erhebungen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zurück. Diese haben einen „Sozialstrukturatlas“ für das Land entwickelt, der das Stadtgebiet in viele kleine „Planungsgebiete“ aufteilt, und für jedes dieser Planungsgebiete anhand einer Vielzahl von Indikatoren eben eine „sozialräumliche Entwicklungstendenz“ bestimmt. Als Faktoren wurden unter anderem das Wanderungsvolumen der Wohnbevölkerung (hohe Stabilität als positive Entwicklungstendenz unterstellend), die Erwerbstätigkeit, der Anteil ausländischer Mitbewohner/innen, der Anteil der Kinder, der Senioren usw. definiert.

So ergibt sich für jedes dieser Planungsgebiete eine Zahl, und durch die Zusammenfassung der Planungsgebiete für einen Bezirk erhält man einen Wert für die sozialräumliche Entwicklung, der mindestens alle zwei Jahre neu bestimmt wird und in diesem Beispiel zwischen 1,30 („schlechtester“ Wert für Mitte) und 0,75 („bester“ Wert für Steglitz-Zehlendorf) schwankt. Dieser sozialräumliche Indikator und die beiden anderen Faktoren (die auch in einer Spanne zwischen 0,7 und 1,3 dargestellt werden) gehen in einen Gewichtungsfaktor ein, der seinerseits mit der „Zielgruppe“ multipliziert wird und so eine gewichtete Zielgruppe ergibt.

Nachdem im ersten Schritt also die „gewichtete Zielgruppe“ definiert worden ist, wird nun im zweiten Schritt eine Mindestversorgung definiert. Dazu werden die (korrigierten) Ist-Mengen des Jahres 2011 durch die „gewichteten“ Einwohner dividiert. Es

ergeben sich zwischen 7,54 (Pankow) und 2,47 (Charlottenburg-Wilmersdorf) „bereitgestellte Angebotsstunden je gewichteter Einwohner“. Und dann kommt die eigentliche politische Entscheidung: Als Mindestgröße für die Budgetierung 2013 werden 3,72 Angebotsstunden je gewichteten Einwohner festgelegt. Das ist der Wert des 10. Bezirks im Ranking der Einwohner. Diese „Marge“ liegt deutlich unter dem Durchschnitt der Bezirke im Jahr 2002 (4,91 Angebotsstunden) und wird nur von den Bezirken Charlottenburg-Wilmersdorf und Spandau unterschritten.

Der Rest ist Rechnen: Zunächst werden die Mindestplanmengen für alle Bezirke errechnet, indem die Mindestgröße mit den gewichteten Einwohnern multipliziert wird. Diese Mindestplanmenge ist für alle Bezirke gesichert. Anschließend werden die „Restmengen“ (die Differenz zwischen den schon verteilten Mindestplanmengen und der Gesamt-Ist-Menge des Jahres 2011) auf jene neun Bezirke verteilt, die mit ihren Ist-Mengen 2011 über den neu errechneten Mindestplanmengen lagen. Da die genannten zwei Bezirke mehr Mengen finanziert bekommen, als sie zwei Jahre zuvor „verbraucht“ hatten, und ein Bezirk - nämlich der zehnte im Ranking - genau seine Ist-Menge wieder bekommt, bleiben für die anderen neun nur noch knapp 92 Prozent ihrer alten „Rest-Menge“ übrig – sie erhalten also alle entsprechend weniger. Die „Streuung“ der finanzierten Mengen verringert sich: Die Bezirke haben nun – zumindest aus der Zuweisung – nur noch zwischen 3,72 und 7,22 Angebotsstunden je „gewichteten Einwohner“ finanziert.

Das Verfahren hat die postulierten Ziele erreicht: Für alle Bezirke wird eine Mindestmenge finanziert, die so groß ist wie die Ist-Menge des 10. Bezirks in einer Reihung "Menge je Einwohner", und es gab einen sozialen Ausgleich, weil durch die soziale Indizierung der Einwohnerzahlen Bezirke mit hoher Belastung hinsichtlich dieser Zahl künstlich "hochgerechnet" wurden (andere natürlich "hinunter", denn zum Schluss ist die gewichtete Zielgruppe genau so groß wie die tatsächliche).

Es wird aber auch sofort deutlich: Die Wirkung der sozialen Indizierung kann durch die Umverteilung wegen der Bildung einer Mindestmenge weit "überkompensiert" werden. Die "gewichtete Zielgruppe" in Mitte ist weit größer (48.675 Einwohner in der Altersgruppe) als die "tatsächliche" Zielgruppe (41.335 Einwohner) - und trotzdem bekommt Mitte am Ende eine niedrigere Planmenge als dort zwei Jahre zuvor Ist-Mengen produziert worden waren. Der Grund ist die "Abgabe" von Planmengen

vor allem nach Charlottenburg-Wilmersdorf, um dort die Mindestausstattung zu erreichen.

Das Verfahren weist also ein deutliches inhaltliches Problem auf. Es ist – wie bei allen Produkten in bezirklicher Mengensteuerung – in die Planmengenkategorie 6 eingeordnet worden; das heißt, Über- oder Unterschreitungen werden am Ende des Jahres keinesfalls irgendwie „abgefedert“. Das Verfahren verlangt von den Bezirken, die eine Minderung ihrer Planmenge unter das Ist des vorletzten Jahres hinnehmen müssen, eine Menge „Einsicht“: Sicherlich ist jeder Sozialarbeiter dafür, dass es hinsichtlich der Angebote der Jugendfreizeiteinrichtungen eine „Mindestversorgung“ in dieser Stadt gibt. Aber es wirft sich natürlich die Frage auf, ob man diese Mindestversorgung für jene Bezirke, die sie bisher nicht gewährleistet haben, nun aus dem eigenen Etat finanzieren soll. Und fast folgerichtig entsteht die Frage, wie eigentlich verhindert werden soll, dass jene Bezirke, die „mehr“ erhalten haben, als sie selbst finanzierten, diesen „ungewollten“ Überschuss an Finanzmitteln nun nicht außerhalb dieses Produktes, außerhalb der Jugendarbeit verwenden. Wenn es keine „Abfederung“ gibt, weder im positiven noch im negativen Sinne, kann man kaum verhindern, dass solche Mindeststandards – zum Beispiel über Entscheidungen der Managementliste – unterlaufen werden. Und da hört das Verständnis der Sozialarbeiter wie der Jugendpolitiker – nachvollziehbar – auf.

Es geht bei diesen Verfahren immer um die Berechnung einer Zuweisung an die Bezirke – und nicht um die (im Bezirk entschiedene) Verwendung der Mittel. Eine mit der Berechnung von Mindestzuweisungen verbundene Festlegung der zweckgebundenen Verwendung dieser Mindestzuweisung würde dem Globalsummengedanken widersprechen. Folglich muss in Kauf genommen werden, dass Bezirke ihre zur Sicherung sozialer Standards zugewiesenen Finanzen tatsächlich an anderer Stelle verwenden.

Die Finanzverwaltung prüft seit einigen Jahren im Rahmen der Nachschau der Bezirkshaushaltspläne, inwieweit "begünstigte Bezirke" ihre Zuschläge verwendet haben, um tatsächlich die soziale Infrastruktur zu stärken. In der Nachschau zu den Haushaltsplänen 2012/2013 wird bilanziert, dass es "überwiegend zu den gewünschten Ausgleichseffekten gekommen" sei - wenn auch nicht in jedem Fall bei den betroffenen Produkten selbst.



### 3.2.5 **Exkurs: Und was lernen wir daraus? – Über mögliche Schlussfolgerungen bei der Auswertung eines einzigen Produktblattes**

*Hinter all diesen Zahlen stehen ja letzten Endes konkrete Arbeitsleistungen vor Ort, im Fall der "Allgemeinen Kinder- und Jugendarbeit" konkrete Angebote des kommunalen und der freien Träger. In diesem kleinen Exkurs will ich die inhaltlichen (und auch politischen) Fragen anreißen, die bei der Analyse eines Produktblattes entstehen (sollten). Der geneigte Leser, der sich nicht für dieses Produkt interessiert, kann gern zum nächsten Abschnitt übergehen. Ich kann das nicht, denn in den schönen Stunden meines (Arbeits-)Lebens war ich nicht nur Finanz-, sondern auch Jugendstadtrat im Bezirk Mitte.*

*Warum mein Blick gerade auf dieses Produkt fällt, ist relativ übersichtlich. Es war **das** „Massenprodukt“ des Fachbereiches Jugendförderung in „meinem“ LuV Jugend, mit einem Volumen von mehr als 8,5 Millionen € (in der Anmeldung) macht es mehr als 80 Prozent des Gesamtvolumens der externen Produkte im Fachbereich aus. Und es war über Jahre auch der größte „Verlustbringer“ aller Produkte.*

*Prinzipiell hat man, wenn man sich mit diesen Verlusten auseinandersetzt, zwei verschiedene Strategien (Zielrichtungen) zur Verfügung. Man kann sich (natürlich nicht nur alternativ) darum bemühen, das mit der Zuweisung zur Verfügung gestellte Budget zu erhöhen, und/oder man lenkt sein Augenmerk vor allem auf das Absenken des betriebenen Aufwandes, um dadurch den Verlust zur Zuweisung zu senken.*

*Die Erhöhung der Zuweisung ist vor allem durch eine Erhöhung der Menge zu erreichen, und das war auch der erste Schritt in unseren Überlegungen bei der Auswertung der oben genannten Verluste. Als Financier bekommt man schnell heraus, dass eine Erhöhung der Menge, also der Angebotsstunden in den Jugendfreizeiteinrichtungen um 5 Prozent (bei ansonsten gleich gebliebenen Rahmenbedingungen) den „Verlust“ beim Produkt um zwei Drittel reduziert hätte. Wir (also natürlich vor allem der Fachbereich selbst) haben daher schon vor zehn Jahren den Einsatz der Arbeitszeit (die Verwendung der nominell zur Verfügung stehenden Stunden) in Angebotsstunden untersucht, und zwar in allen (damals) 22 kommunalen Jugendfreizeiteinrichtungen des Bezirkes. Und – gemeinsam mit den dort Beschäftigten – gegebenenfalls Vereinbarungen zur Ausweitung der Öffnungszeiten (und zur Ausweitung der*

Angebote) abgeschlossen, ohne dass die zur Verfügung stehenden Personalmittel (einschließlich Honorare) erhöht werden müssen.

Dass dies immer auch ein politischer Abwägungsprozess ist, wird an folgendem Problem deutlich: Das Angebot der „Offenen Tür“ (die Jugendlichen können sich beschäftigen, womit sie wollen, Kicken oder Streetball oder einfach nur „rumhängen“) ist wesentlicher Bestandteil der Arbeit solcher Einrichtungen, gerade in sozialen Brennpunkten, von denen der Bezirk reich gesegnet ist. Manchmal haben wir in diesem Angebot 30 oder 40 Kinder und Jugendliche, für die wir natürlich auch entsprechendes Personal brauchen. Für die Kosten- und Leistungsrechnung ist das ein Angebot mit hohem Personalaufwand. Neigungsorientierte Gruppenarbeit (vom Nähzirkel für arabische Mädchengruppen bis zum Reparieren von Fahrrädern) oder Hausaufgabenhilfe mit 10 bis 12 jungen Menschen sind auch jeweils ein Angebot, und die kann man notfalls auch parallel zueinander stattfinden lassen. Nun können wir nicht, „nur“ weil uns das in der Budgetierung mehr „bringt“, auf die „Offene Tür“ verzichten und uns ganz der stillen Neigungsarbeit widmen. Die mit solchen Abwägungen verbundenen Entscheidungsprozesse sind immer nur vor Ort und immer nur mit den dort Tätigen zu führen, mit hoher Transparenz und Überzeugungskraft.

Eine Erhöhung des Budgets ist auch über die Senkung der budgetunwirksamen Kosten zu erreichen, und so war – auch in jeder Einrichtung – zu prüfen, ob die „traditionell“ zur Verfügung stehenden (landeseigenen) Räumlichkeiten tatsächlich gebraucht werden oder es Möglichkeiten gibt, die Raumnutzung ohne (wesentliche) Angebotseinschränkung zu „optimieren“. Das betraf vor allem Einrichtungen, die ansonsten multifunktional genutzt wurden und wo aufzugebende Räume nicht dem Leerstand verfielen.

Hinsichtlich der zweiten Strategie, also der Senkung des Aufwandes und dem damit verbundenen Abbau des Verlustes, haben sich auch zwei wesentliche Handlungsbereiche heraus kristallisiert: Erstens der Abbau von Personalaufwand außerhalb der Einrichtungen (also in der „Verwaltung“ des Fachbereiches, deren Kosten – so ungerecht das klingt – auf den vor Ort erstellten Produkten „abgelagert“ werden), und zweitens die Auseinandersetzung mit den budgetwirksamen Kosten in den Einrichtungen. Dabei wurde erneut deutlich, wie wichtig es ist, wenn vor allem die Leiterinnen und Leiter der Einrichtungen nicht nur diese als die „ihren“, sondern auch sich

*selbst als die „Kostenstellenverantwortlichen“ begreifen. In Mitte haben wir ein „zentrales Gebäude- und Dienstleistungsmanagement“. So sinnvoll es ist, die Bewirtschaftung von Gebäuden zentral verwalten zu lassen und einer Gruppe von Spezialist/innen anzuvertrauen – das birgt doch auch immer die Gefahr zurückgehender Eigenverantwortung und zurückgehenden Engagements vor Ort in sich. Zugespitzt (und trotzdem wahr): Wen hat es denn in der Jugendförderung schon interessiert, wenn in der Infrastrukturträger-Kostenrechnung bei einem „Kostenträger“ des Fachbereiches plötzlich Wasserkosten von weit über 17 Tausend € „auftauchen“? Für die Bewirtschaftung ist doch eine Serviceeinheit zuständig, und die wird schon wissen, warum das so ist. (Rohrbruch? Rechnungen aus den vergangenen Jahren?) Wenn aber diese Kosten dazu führen, dass das der Jugendförderung selbst zur Verfügung stehende Budget geschmälert wird – und das ist ja das Ende vom Lied, wenn die „Phase 3“ einmal funktioniert –, dann bekommt man doch relativ schnell heraus, dass über den im Vorderhaus, das der Jugendförderung „untersteht“, installierten Wasserzähler auch der Wasserverbrauch der das „Hinterhaus“ besetzenden Schule erfasst wird, und sorgt für Abhilfe.*

*Niemand kann voraussagen, ob die im Fachbereich eingeleiteten Maßnahmen letzten Endes tatsächlich zu einer „Verbesserung“ des Budgetierungsergebnisses führen werden, denn dieses ist ja nicht nur von der eigenen Kostenrechnung, sondern auch davon abhängig, was in den anderen Bezirken passiert. Es ist auch möglich, dass die Bemühungen zur Reduzierung von Kosten anderswo noch größer sind als bei uns, und dann hätte man „Gewinn“, sondern vielleicht noch größeren „Verlust“ zu verbuchen. Dennoch ist zweierlei deutlich geworden:*

*Das System der Budgetierung soll und wird wohl dazu führen, dass Eigenverantwortung eine viel größere Rolle als bisher spielt. Fast gebetsmühlenartig habe ich damals den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Jugendfreizeiteinrichtungen gesagt: Es liegt immer weniger an mir, dem politisch Verantwortlichen, was in zukünftigen Haushaltsjahren im „Ansatz“ steht. Es liegt vor allem an euch. Und:*

*Wenn in den vergangenen Jahrzehnten und unter kameraler Betrachtung die zur Verfügung stehenden Finanzmittel abgesenkt wurden, war der erste Gedanke oft die*

*Schließung von bezirklichen Einrichtungen und die damit verbundene Kürzung der Personalmittel. Das betraf vor allem jene Bereiche der Verwaltung, die die sogenannten „Küraufgaben“ bewältigten, also jene – für das gesellschaftliche Leben im Kiez und im Bezirk häufig unverzichtbaren - Leistungen erbrachten, für die es keinen individuell einklagbaren Rechtsanspruch gibt: die Kultur, die Bibliotheken, die Jugend- und Seniorenfreizeitstätten. Jetzt hat sich die Optik verschoben. Nicht mehr die Einrichtungen mit dem hohen Einsatz von Mitteln stehen „im Visier“ der – wohl kaum ausbleibenden – Sparanstrengungen, sondern jene, die die geringste „Effektivität“ erbringen. Wenn ich eine Einrichtung schließe (und das Personal entsprechend abbaue), die mich 4 Prozent meiner Mittel „kostete“, aber 6 Prozent meines Angebotes erbracht hat, dann ist das nicht nur jugendpolitisch eine Katastrophe, sondern auch finanzpolitisch ein Desaster. Und Produkte, die gar nicht mehr erbracht werden, werden auch nicht finanziert.*

*„Müssen wir denn jetzt alle nur noch rechnen?“, hatte mich damals eine Kollegin aus einer Einrichtung nach einer Mitarbeiterversammlung gefragt. Nein, liebe Kollegin. Natürlich werden wir auch weiterhin Bedarfe prüfen, nach sozialen Kriterien entscheiden, Jugendhilfe im besten Sinne des Wortes betreiben. Aber rechnen müssen wir auch. Und anders und mehr als bisher.*

### 3.2.6 Vom Produktbudget des einzelnen Produktes zum Produktsummenbudget für den Bezirk. Die Normierung.

Wieder zurück zum Verfahren, wieder zurück in „Phase 2“. Wir haben jetzt ein Produktbudget für ein externes Produkt, gebildet aus dem Zuweisungssatz („Preis“) mal Plan- oder Ist-Menge. Dieses Verfahren wird für alle externen Produkte durchgeführt, die über einen Median budgetiert werden.

Das weitere Verfahren unterscheidet grundsätzlich zwischen "normierbaren Produkten" und Produkten "außerhalb der Normierung", und daher muss zunächst die **Normierung** betrachtet werden.

Ich hatte schon einleitend (Abschnitt 3.1) darauf hingewiesen, dass die entscheidende Weichenstellung bezüglich der Globalsummen der Bezirke bei der Bestimmung des "Bezirksplafonds" erfolgt. Damit ist die Größe des "Gesamtkuchens" festgelegt, der anschließend zur Verteilung kommt. Und ich hatte darauf hingewiesen, dass sich das Produktsummenbudget aller Bezirke aus der Differenz zwischen Bezirksplafonds und "sonstigen Transfers" (siehe dazu Abschnitt 3.3) errechnet.

Die Summe aller PSB ist also "gedeckelt". Wenn jetzt das soeben beschriebene Verfahren der Berechnung eines Produktbudgets für alle Produkte durchgeführt ist und man die "Ansprüche" der Bezirke aus diesen Berechnungen addiert, dann ist diese Summe zwangsläufig größer als der vorher bestimmte Bezirksplafonds - obwohl die beschriebenen Verfahren bei jedem einzelnen Produktbudget dazu geführt haben, dass das Produktbudget kleiner ist als die angemeldeten Kosten.

Dieser Effekt hat vor allem "technische" Gründe. Die Bezirke "verbrauchen" bei ihrer Produkterstellung auch finanzielle Mittel, die sie nicht über die Globalsummen finanziert bekommen hatten und die auch in Zukunft nicht aus den Globalsummen (der Alimentierung durch den Landeshaushalt) finanziert werden brauchen und sollen:

- Die Bezirke finanzieren ihre Ausgaben auch durch "eigene Einnahmen", die nicht Bestandteil der Einnahmenvorgabe durch das Land sind. Dazu zählen die Einnahmen aus Mieten und Pachten (weit über 50 Mio. € in allen Bezirken zusammen), die Einnahmen aus der Verteilung der Erlöse aus Grundstücksverkäufen, die (überschüssigen) Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung, die in den betref-

fenden Bezirken über den Wirtschaftsplan in den Haushalt fließen<sup>35</sup>, aber auch die "Entnahmen aus der (bezirklichen) Rücklage", mit denen die Bezirke eigene Ausgaben finanzieren können.

- Die Bezirke können ihre "positiven Jahresabschlüsse" - und viele Bezirke verzeichnen diese - in späteren Jahren wieder verwenden. Auch diese Mittel fließen dann in die Produkterstellung ein und werden durch den Landeshaushalt naturgemäß nicht "refinanziert".

Und schließlich gehört zur Wahrheit auch, dass die Berechnung der einzelnen Teilplafonds, die den Bezirksplafonds gebildet haben, das Niveau des Bezirksplafonds absenken. So hat die Finanzverwaltung über Jahre den Teilplafonds für sächliche Verwaltungsausgaben nicht nach den tatsächlichen Ist-Ausgaben im Vorjahr, sondern durch Fortschreibung eines "fiktiven" Plafonds gebildet, der - zumindest nach Auffassung der Bezirke - nur noch wenig mit dem Leben zu tun hatte. Und bei der Berechnung des Teilplafonds Personal wurden - neben anderen Sachverhalten (z.B. Tarifsteigerungen) - auch jährliche "Personalabbauraten" (bis 2010: mehr als 3 Prozent, 2012: zwei Prozent, 2013: 1,3 Prozent) eingerechnet, die das im Bezirksplafonds zur Verfügung stehende Geld künstlich "verknappt" haben<sup>36</sup>.

Es ist aber folgerichtig und nachvollziehbar, dass Gelder, die die Bezirke 2010 bei ihrer Produkterstellung verbraucht haben und die damals nicht aus der Zuweisung des Landes stammten, bei der Berechnung der Produktsammenbudgets für die Globalsummen für 2012 wieder eliminiert werden müssen. Da man dies nicht - oder jedenfalls nicht ohne unverhältnismäßigen Aufwand - aus den einzelnen Produkten "herausrechnen" kann, bleibt nur die Normierung über alle Produkte und alle Bezirke in gleichem Maße. Das mag "ungerecht" sein, weil die Bezirke in durchaus unterschiedlichem Maße "eigene Einnahmen" verwendet haben (und verwenden können), ist aber technisch gegenwärtig nicht anders lösbar.

Das Normierungsvolumen unterliegt Schwankungen, hat aber in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Waren es 2008 rund 81 Mio. €, so mussten bei der Zuweisung

---

<sup>35</sup> das ist der "reine Überschuss" aus den Automaten, nicht die Buß- und Ordnungsgelder.

<sup>36</sup> Dass die Bezirke, wie die Finanzverwaltung jährlich wiederkehrend genüsslich berichtete, letztlich mit diesem Personalplafonds ausgekommen sind, lag nicht am Plan, sondern am Leben: Die Einstellungsmöglichkeiten waren bis 2012 extrem begrenzt, die Besetzungsverfahren dauerten lange und haushaltswirtschaftliche Sperren taten ihr Übriges.

für 2012 (Stand: 1. Fortschreibung) schon 153 Mio. € "wegnormiert" werden. Dies lag vor allem an den mit "technischen Gründen" beschriebenen Umständen - nach Selbstauskunft der Finanzverwaltung hatten vor allem die eigene Einnahmen der Bezirke in einem Umfang von 85 Mio. €, fremdfinanziertes Personal (insbesondere Personalüberhang des ZeP) im Umfang von 24 Mio. € und die Verwendung von in 2010 nicht verausgabten Investitionsmittel i.H.v. 14 Mio. das (tatsächlich exorbitante) Volumen der notwendigen Normierungen hervorgerufen<sup>37</sup>.

Diese "Normierungen" werden jedoch - anders als die auch "Produktnormierung" genannte Verwendung des Medianfaktors - nicht direkt bei den Produkten vollzogen. Sie sind sozusagen "nachrichtlich" ausgewiesen - vor allem, damit die Bezirke selbst dann bei ihrer "Verarbeitung" der PSB und der Globalsummen einen Anhaltspunkt dafür haben, inwieweit das "eigentlich" zur Verfügung stehende Produktbudget gekürzt werden muss, um insgesamt mit der zur Verfügung stehenden Zuweisung auszukommen. Die Normierung wird als - über alle Bezirke einheitliche - Normierungsquote ausgewiesen.

Dass diese Quote (2012: 10,6 %) relativ hoch ausfällt liegt auch daran, dass die Normierung nicht über alle Produkte berechnet wird. Bei einem Produktsammenbudget vor Normierung von 4,75 Mrd. € werden über 2,7 Mrd. "außerhalb der Normierung" zugewiesen. Das sind die Produktbudgets für den klassischen T-Teil: Hilfen zur Erziehung, Hilfen in besonderen Lebenslagen, Krankenhilfe, Kita-Kosten u.a., für die eigene "Teilbudgets" berechnet werden. Die Normierung wird so im Wesentlichen nur über die klassischen Verwaltungsprodukte ausgewiesen und sieht dementsprechend höher aus.

Die Normierung dient also der Einhaltung der Gesamtzuweisung entsprechend der Höhe des Bezirksplafonds. Die Gründe seiner Entstehung sind in hohem Maße technischer Natur. Wenn die "Normierungsquote" gesenkt werden soll, muss vor allem um einen höheren Bezirksplafond gekämpft werden.

Für alle "**normierbaren**" **Produkte** stellt sich das weitere Vorgehen im Budgetierungsverfahren wie folgt dar:

---

<sup>37</sup> Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen an die Finanzstadträte der Bezirksämter zur Globalsummenzuweisung 2012/2013 vom 15. April 2011

Produktbudgets für alle externen Produkte, die medianbudgetiert werden

- + Produktbudgets für alle externen Produkte, die auf Basis Istkosten budgetiert werden
- + Budget für (das) externe, pauschalierte Produkt
- + Zuweisung für Sondertatbestände,
- ggf. Korrekturabschläge, Personalabschlag Ost
- = **Produktsummenbudget normierbar für den Bezirk**
- „Normierungsabschlag“ (Anpassung der Summe der Produktsummenbudgets aller Bezirke an den vorab bestimmten "Bezirksplafonds")

Einige wenige externe Produkte werden nicht auf der Basis eines Medians budgetiert, sondern auf der Basis der Ist-Kosten. Das kann unterschiedliche Gründe haben: Weil sie nur in einem oder wenigen Bezirken erstellt werden, weil die zuständigen Mentoren (die Bezirksvertreter) keine Einigung zur Zählweise oder zur Produktbeschreibung allgemein herstellen konnten, weil die Erfassung der Mengen nicht plausibel zu vereinbaren war. Im Jahr 2013 ist nur ein einziges Produkt (die Vaterschaftsanfechtung) mit einem Volumen von 30 T€ ist-Kosten-budgetiert worden.

Pauschalierte (oder pauschaliert zugewiesene) Produkte waren jene, deren Erstellung in Bezug auf Art, Umfang oder Qualität nicht eindeutig geregelt ist. Das ist inzwischen nur noch ein Produkt des Kulturamtes (79401 Förderung der Kulturprojekte). Die Budgethöhe wird bestimmt, indem zunächst die Gesamtkosten des Vorjahres (2010 knapp 2 Mio. Euro) erfasst werden. Die Hälfte dieses Betrages wird über alle zwölf Bezirke des Landes gleichermaßen verteilt (sogenannter „Sockelbetrag“). Die andere Hälfte wird in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl der Bezirke „aufgeteilt“, Bezirke mit hoher Einwohnerzahl erhalten einen entsprechend höheren Anteil. Anders als in früheren Jahren gibt es keinen „Anpassungsfaktor“ mehr, mit dem die Budgets für alle Bezirke in gleichem Maße auf ein – vorher festgelegtes – Niveau herunternormiert wurden. Vor zehn Jahren ging es aber auch noch um über 60 Mio. € bei den pauschalierten Produkten.



Bis 2008 wurden die Finanzmittel für das Allgemeine Finanzvermögen – das sind vor allem die Kosten für die Grundstücke, die nicht (mehr) für Fachzwecke genutzt werden – entsprechend ihren tatsächlich aufgelaufenen Istkosten zugewiesen. Mit der Umstellung des Umgang mit den in den Bezirken eingenommenen Mieten für Grundstücke, Gebäude und Räume - sie sind nun nicht mehr Bestandteil der Einnahmenvorgabe für die Bezirke - ist auch die Finanzierung des Finanzvermögens entfallen: Die Bezirke sollen ihr nicht mehr benötigtes Fachvermögen entweder abgeben oder (wenn sie es denn unbedingt behalten wollen oder müssen) über die eigenen Einnahmen selbst finanzieren.

Und schließlich gibt es noch – selten – „Sondertatbestände“, die bei der Zuweisung Berücksichtigung finden. In „meinem“ Bezirk war es über lange Jahre das Rathaus im Altbezirk Mitte, für das wir – nach einem Abgeordnetenhausbeschluss – Miete zahlen. Es war wahrlich keine Entscheidung, die im Bezirk gefallen ist, und so erhielten wir eine Gutschrift in Höhe der kalkulatorischen Grundstückszinsen für den Komplex in der Karl-Marx-Allee – denn selbstverständlich ist dieser Betrag in der zu zahlenden Miete enthalten, während bei den (vergleichbaren) landeseigenen Grundstücken (Rathäusern) diese budgetunwirksamen Kosten – wie erläutert – nicht in die Budgetierung einfließen.

Korrekturabschläge werden von der Senatsverwaltung für Finanzen vorgenommen, wenn zum Beispiel die Anlagenbuchhaltung fehlerhaft ist (nicht mit der in der „üblichen“ Kameralistik zu führenden Liste der Gebäude für die Hochbauunterhaltung übereinstimmt) oder andere Buchungen falsch waren.

Innerhalb der Normierung werden jetzt auch die Abschläge berechnet, die die Ost- und Mischbezirke dafür hinnehmen müssen, dass sie sowohl Beamte als Tarifangestellte haben, die dem Tarifkreis Ost zugerechnet werden. Da in die angemeldeten Kosten nicht die tatsächlichen Personalkosten, sondern einheitliche Durchschnittssätze eingehen, würden diese Bezirke "mehr Geld" bekommen, als sie für ihre Beschäftigten tatsächlich brauchen. Das wird über einen "Personalabschlag Ost" korrigiert, der für die vier "reinen" Ostbezirke zwischen acht und neun Millionen Euro ausmacht.

**Außerhalb der Normierung** kommen nun hinzu:

- + Produktbudgets für den T-Teil
- +/- Sonderkalkulationen
- +/- Budgetabtretungen

Die Produktbudgets für die Transferausgaben im T-Teil werden durch die Finanzverwaltung überwiegend nach (ihren) Erwartungen der Mengenentwicklungen fortgeschrieben. So waren für 2012 in der Regel die Ist-Ausgaben 2010 der Ausgangswert, dann wurden in den einzelnen Transferbereichen Auf- oder Abschläge (prozentual und einheitlich für die Bezirke) vorgenommen. Die in früheren Jahren gelegentlich anzutreffenden, politisch motivierten Erwartungen ("die Zahl der Asylbewerber/innen wird im kommenden Jahr um die Hälfte zurückgehen") werden nicht mehr formuliert, die Entwicklungen werden nachvollziehbar eingeschätzt. Dadurch ist der Plafonds für die Produkte des T-Teils in den letzten Jahren überdurchschnittlich gestiegen, so von einem Ist 2010 in Höhe von 2,63 Mrd. € auf einen Plafonds im Jahr 2012 von 2,83 Mrd. €. Den Löwenanteil der Steigerung machen die Ausgaben für den Kita-Bereich aus, wo wegen der schrittweise eingeführten Beitragsfreiheit, einer partiellen Ausweitung des Rechtsanspruchs und einer Verbesserung des sogen. Leitungsschlüssels im Kita-Gesetz Vorsorge für zu erwartende Mehrausgaben in den Bezirken getroffen wurde.

Bei den "Sonderkalkulationen" spielten beispielsweise die Auswirkungen der unterschiedlichen Tarifrechtskreise für die Kitas in freier Trägerschaft eine Rolle. Aufgrund der zwischenzeitlich vereinheitlichten Kostensätze in den Kostenblättern ist diese Sonderkalkulation 2013 entfallen. Sonderkalkulationen kommen zudem zum Tragen, wenn die Auswirkungen neuer Sachverhalte oder Aufgaben noch nicht in den Produktkosten enthalten sind und auch bei der Budgetberechnung nicht nachträglich "eingebaut" werden können (z.B. die BuT-Leistungen).

Bleiben noch die "Budgetabtretungen". Für insgesamt sieben Produkte ist im Rat der Bürgermeister vereinbart worden, dass die Aufgaben (Entnahme Planproben, Bearbeitung des Produktkatalogs, Durchführung der Weinkontrollen...) jeweils in einem Bezirk für alle anderen mit erledigt werden. Das lässt sich der realisierende Bezirk natürlich "bezahlen", und so sind Abtretungen von Budgets vereinbart worden.

Auch wenn die Sonderfälle jetzt ein bisschen Platz eingenommen haben:

Die medianbudgetierten Produkte innerhalb und außerhalb der Normierung dominieren die Berechnung des Produktsummenbudgets vollständig. Bei einem Produktsummenbudget (2012) zwischen 300 Mio. € (Treptow-Köpenick) und 500 Mio. € (Pankow) sind all die pauschalierten, ist-Kosten-budgetierten, abgetretenen und sonderkalkulierten Produkte wirklich nur Kleingeld.

### **3.2.7 Die kalkulatorischen Kosten**

Auch die Mittel für die Verrechnung der kalkulatorischen Kosten werden mit dem Produktsummenbudget zugewiesen, deshalb werden sie in diesem Abschnitt "mitbehandelt".

Ich hatte bei der Betrachtung der "Schnitte durch die Kosten" auf die Unterschiede zwischen budgetwirksamen und budgetunwirksamen (kalkulatorischen) Kosten hingewiesen. Wie bei der Darstellung des Verlaufs der Kostenrechnung erläutert, werden in dieser auch die kalkulatorischen Kosten auf die Produkte gebucht und in der Kostenstruktur ausgewiesen. Da der Median / Zuweisungspreis - anders als noch in den ersten Jahren des Budgetierungsverfahrens - unter Berücksichtigung der kalkulatorischen Kosten gebildet wird, erhalten die Bezirke auch kalkulatorische Kostenbestandteile zugewiesen - wenn auch nicht genau "ihre" Kosten, da der Median ja über alle Bezirke gebildet wird. Die Bezirke müssen aber genau "ihre" kalkulatorischen Kosten (für Gebäude, Mobilien und Pensionen) wieder an den Landeshaushalt abführen. Daraus ergibt sich ein Spannungsverhältnis und auch die Möglichkeit der aktiven Einflussnahme auf das Produktbudget.

Zur Darstellung der Wirkungsweise muss ich jetzt vereinfachen. Nehmen wir einmal an, ein Bezirk hat einen generellen "Vorsprung" bei den kalkulatorischen Kosten gegenüber dem Durchschnitt der Bezirke, weil er unterdurchschnittliche kalkulatorische Gebäudekosten ausweist (bei ansonsten vergleichbarer Kostenstruktur und Mengen"produktion"). Dann würde der Bezirk über alle Produkte einen unterdurchschnittlichen Stückkostensatz aufweisen. Er bekommt aber den durchschnittlichen Stückkostensatz finanziert und muss auch nur seine (unterdurchschnittlichen) kalkulatorischen Gebäudekosten wieder an den Landeshaushalt abführen. Diesen Differenzbetrag aus

der Zuweisung kann er sozusagen "behalten": Für ihn hat sich "Papiergeld" (kalkulatorisch Kosten) in "echtes Geld" verwandelt.

Das funktioniert aber eben nur, wenn seine Kosten tatsächlich unterdurchschnittlich sind, und finanziert wird das nicht etwa aus dem Landeshaushalt, sondern von jenen Bezirken, die überdurchschnittliche kalkulatorische Kosten verzeichnen. Und es funktioniert auch nur, wenn die niedrigen kalkulatorischen Kosten nicht durch höhere budgetwirksame Kosten "erkauft" werden<sup>38</sup>. Dennoch ist in den letzten Jahren ein deutlicher Wettbewerb zwischen den Bezirken um die niedrigsten kalkulatorischen Kosten (bei möglichst gleichbleibender oder sogar wachsender Produktmenge) entbrannt, um den soeben beschriebenen Effekt zu erreichen. Und da man diesen Wettbewerb nicht bei den Pensionen oder den Mobilien gewinnt, sondern bei den Gebäudekosten, gibt es in vielen Bezirken eigene "Programme" zur Senkung der kalkulatorischen (Stück-)Kosten durch Verdichtung des Raumangebots für die Beschäftigten, durch Abmietung von Gebäudeteilen und Umzüge in "billigere" Objekte. Die Finanzverwaltung fordert und fördert das nach Kräften, denn am Ende lohnt es sich auch für den Landeshaushalt: Leergezogene Gebäude können verwertet oder vermarktet werden, und niedrigere kalkulatorische Gebäudekosten z.B. durch ein besseres Verhältnis von Nutzfläche zu Gesamtfläche ist auch billiger zu bewirtschaften. Um es einmal etwas leger zu formulieren: Ein Bezirksamt hätte sich ein ICC, in der die Nutzfläche nur etwa 10 Prozent der Bruttogeschossfläche ausmacht, schon lange nicht mehr leisten können.

Die Finanzverwaltung informiert die Bezirke mit der Übersendung der Berechnungen zu den bezirklichen Globalsummen auch über die Beträge, die im (kommenden) Jahr an den Landeshaushalt als kalkulatorische Verrechnungen "abzuführen" sind. Nach einer Vereinbarung mit den Bezirken aus dem Jahr 2010 entspricht dieser Betrag jeweils den kalkulatorischen Ist-Kosten des vorletzten Haushaltsjahres.

---

<sup>38</sup> Und man muss natürlich immer im Blick behalten, dass es zwar - durch die "Zahlbarmachung" der kalkulatorischen Kosten - für den **Bezirks**haushalt scheinbar egal ist, ob eine Mietzahlung oder eine Verrechnung an den Landeshaushalt erfolgt. Aus der Sicht der **Landes**haushälter ist das aber nicht so, denn bei Mietzahlungen verlässt das Geld den Kreislauf des Landeshaushaltes - bei den kalkulatorischen Verrechnungen nicht.

Die Beträge sind in den letzten Jahren rapide zurückgegangen, vor allem weil der anzusetzende Kreditzinssatz gesunken ist<sup>39</sup>. Aber auch der wertmäßige Gebäudebestand der Bezirke hat sich verringert.

Wenn es einem Bezirk gelingt, im Laufe des Jahres bisher selbst genutzte Liegenschaften des Landes, deren kalkulatorische Kosten in die Berechnung seiner "Abgabepflicht" eingegangen waren, aufzugeben und auch an das Land zurückzugeben, dann kann er seine laufende Zahlung (Verrechnung) an den Landeshaushalt reduzieren - ohne dass seine Zuweisung (z.B. über die Basiskorrektur) gemindert wird. Das fällt auch unter die "Förderung" der bezirklichen Gebäudeabgabe durch die Senatsverwaltung für Finanzen.

Besonderer Druck entsteht für die Bezirke bei ihren Schulgebäuden. Insbesondere jene Bezirke, die mit den sogenannten Hoffmann-Bauten aus dem vergangenen Jahrhundert "gesegnet" sind, haben immer wieder geltend gemacht, dass sie benachteiligt seien. Die bisher vorliegenden Analysen zeigten aber, dass diese Bauten pro Quadratmeter nicht teurer sind als Schulbauten aus anderen Zeitepochen. Möglicherweise haben sie jedoch schlechtere Raumnutzungsverhältnisse - führen also in einem Vergleich "Nutzbarer Raum je Schüler/in" zu Benachteiligungen.

Mir scheint, dass manche Debatte über "Schulentwicklungsplanung" in den letzten Jahren eher vor dem Hintergrund kalkulatorischer Gebäudekosten als vor dem Hintergrund pädagogischer Anforderungen geführt wurden. Für die Bezirksverordneten lohnt es jedoch allemal, sich jeweils zu den Haushaltsberatungen über die Struktur der kalkulatorischen Kosten im Bezirksvergleich informieren zu lassen.

---

<sup>39</sup> siehe Ausführungen dazu im Abschnitt 2.2

### **3.3 Die "sonstigen Transfers" und der vertikale Wertausgleich**

Die Mittel für die Ausgaben des Z-Teils, die in den Bezirken über 2 Milliarden Euro ausmachen, werden als "sonstige Transfers" zugewiesen. Es handelt sich ganz überwiegend um Zahlungen, auf die der Empfänger einen einklagbaren Rechtsanspruch hat. Die wesentlichen Transferfelder sind die Kosten der Unterkunft für Bewerber/innen des ALG II, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfen zum Lebensunterhalt, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und Wohngeld.

Hinsichtlich der Bemessung der Zuweisungen ist ähnliches zu sagen wie bei den Mitteln für den T-Teil innerhalb des PSB. In den letzten Jahren hat sich eine Berechnung dieses Teils der Globalsumme durchgesetzt, die von realistischen Annahmen ausgeht. Für jeden einzelnen Bereich des Z-Teils gibt es - in den Übersendungsschreiben zum Bezirksplafonds detailliert gezeigte - Berechnungsgrundlagen, die jeweils vom Ist des letzten Haushaltsjahres ausgehen (für 2012 also von 2010). Um beim Jahr 2012 zu bleiben: Während bei den Ausgaben für die Kosten der Unterkunft (diese bilden knapp 70 Prozent der Ausgaben im Z-Teil) von einem nur noch geringen Anstieg ausgegangen wurde (tatsächlich waren die Ist-Ausgaben 2012 im Vergleich zu 2011 sogar leicht rückläufig), wurden die vermutlich benötigten Mittel für Grundsicherung im Alter mit einer jährlichen Steigerungsrate von 3 % geplant (was sich als nicht ausreichend erwiesen hat).

Da diese Abweichungen im Jahresabschluss zu 100 Prozent basiskorrigiert werden (natürlich nach oben und nach unten), hat es sich als richtig (und nicht risikobehaftet) erwiesen, die von der Finanzverwaltung zugewiesenen Mittel "1:1", d.h. ohne Veränderungen, in den bezirklichen Haushaltsplan zu übernehmen. Die Steuerungsmöglichkeiten innerhalb eines Bezirks sind ausgesprochen beschränkt (wenn auch im Einzelfall vorhanden, wie sich bei den BAFöG-Leistungen gezeigt hat).

Ebenfalls außerhalb des Produktsummenbudgets werden die Mittel des sogenannten "vertikalen Wertausgleichs" zugewiesen. Warum "vertikal"? Weil es auch einen "horizontalen" Wertausgleich gibt: Bei der Berechnung der Planmengen im Bereich der sozialen Infrastruktur werden die zugrundeliegenden Einwohnerzahlen nach sozialen Kriterien gewichtet, so dass es letzten Endes zu Verschiebungen in der Finanzausstattung zwischen den Bezirken kommt. Das Volumen liegt allerdings deutlich unter

10 Mio. €. "Vertikal" ist dieser Wertausgleich, weil es eine zusätzliche Finanzierung sozial belasteter Bezirke durch den Landeshaushalt ist, der nicht durch andere Bezirke "gegenfinanziert" wird - höchstens durch alle Bezirke zusammen, weil der Wertausgleich Bestandteil des Bezirksplafonds ist, und der ist ja gedeckelt.

Die Höhe des "vertikalen Wertausgleichs" beträgt seit 2009 (nach AH-Beschluss) 6,9 Mio. € - für alle sieben begünstigten Bezirke zusammen. Er wurde damals nach sozialen Kriterien berechnet und ist auch in seiner Verteilung (zwischen 1,16 Mio. € für Mitte und 837 T€ für Tempelhof-Schöneberg) seitdem unverändert - allen Veränderungen in der Sozialstruktur der Bezirke zum Trotz. Dass sich darüber niemand wundert ist ein sicheres Indiz dafür, dass dieser "Wertausgleich" so marginal ausfällt, dass er der Debatte nicht lohnt. Bezogen auf das potentielle Ausgabevolumen der Bezirke machen die knapp 7 Mio. € nicht einmal 0,1 Prozent aus. Ein Almosen eben, mehr nicht.

### 3.4 Die Einnahmeerwartungen der Finanzverwaltung

Die bisher dargestellten Bestandteile der Globalsummen der Bezirke betrafen ausnahmslos die Ausgabenseite. Die Bezirke erhalten aber nicht nur Geld aus dem Landeshaushalt, sie realisieren auch Einnahmen. Dabei muss zunächst unterschieden werden in "eigene Einnahmen", für die es keine Vorgaben seitens des Landes gibt, und jene Einnahmen, die im Zusammenhang mit budgetierten Verwaltungs- oder Transferausgaben stehen und für die die Finanzverwaltung "Einnahmeerwartungen" berechnet.

**"Eigene Einnahmen"** sind (nach einer aus dem Jahr 1999 stammenden Kategorisierung) entweder Einnahmen, denen Ausgaben gegenüberstehen, für die es keine Zuweisung gibt (Einnahmefeld E 01) oder "managementbedingte" Einnahmen (Einnahmefeld E 02).

Der wichtigste "Fall" der **Einnahmen E 01** sind die Einnahmen aus Mieten und Pachten, die - nach den Planungen der Bezirke<sup>40</sup> - in den Jahren 2012 bzw. 2013 rund 42 Mio. € betragen sollten. Während diese Gelder aber in der Regel für die Bewirtschaftung und Unterhaltung der betreffenden Liegenschaften benötigt werden, sind die Einnahmen aus den Wirtschaftsplänen der Parkraumbewirtschaftung "echter Gewinn". Dabei handelt es sich um jenen Überschuss, der aus den gezogenen "Tickets" der Parkraumautomaten nach Abzug der Aufwendungen für die Überwachung der Parkraumzonen (personeller und sächlicher Art) "übrig bleibt" - in den sechs Bezirken (ohne Pankow) mit Bewirtschaftung macht das pro Jahr gute 5 Mio. € aus<sup>41</sup>.

Bei den "managementbedingten" **Einnahmen im Feld E 02** handelt es sich inzwischen fast ausschließlich um die Erlösbeteiligungen aus Grundstücksverkäufen (des Liegenschaftsfonds). Die Bezirke insgesamt werden daran (wenn es sich um Grundstücke handelt, die aus ihrem Fach- bzw. Finanzvermögen an den Liegenschaftsfonds abgegeben wurden) mit 15 bis 25 Prozent beteiligt. Von dieser Summe erhält der Bezirk, in dem das verkaufte Grundstück lag, die Hälfte - die andere Hälfte

<sup>40</sup> Alle folgenden Zahlen aus der Nachschau der Senatsverwaltung für Finanzen zu den Bezirkshaushaltsplänen 2012/2013.

<sup>41</sup> Pankow ist ein Sonderfall. Wegen der dort erst ab 2010 eingeführten - und inzwischen erweiterten - Parkraumbewirtschaftung übersteigen dort die Aufwendungen noch die Erlöse aus der Parkraumbewirtschaftung. Das wird allerdings durch erhebliche Einnahmen aus Buß- und Ordnungsgeldern (zumindest für den Bezirkshaushalt) wieder mehr als ausgeglichen....



geht in einen großen Topf und wird zwischen allen Bezirken nach Einwohnerzahl verteilt.

In den letzten Jahren haben die Bezirke zusammen auf diese Art und Weise regelmäßig zwischen 15 und 25 Mio. € an Einnahmen generiert - dabei hat es Mitte allein im Jahr 2008 mal auf knapp 11 Mio. € gebracht. Regelmäßig liegt das "Ist" der Bezirke - wegen des beschriebenen Umverteilungsmodus - zwischen 1 und 2 Millionen. Die Planungen sind in der Regel vorsichtig(er) - weil eben auch das Risiko der Nichterfüllung bei den Bezirken liegt.

Für alle anderen Einnahmen gibt es "Erwartungen" der Finanzverwaltung. Tatsächlich sind es eher Vorgaben, aber so deutlich darf man das wohl nicht sagen (es könnte ja mal gerichtlich überprüft werden, ob man "Vorgaben" für Buß- und Ordnungsgelder überhaupt machen darf). Diese Einnahmeerwartungen werden von dem errechneten Zuweisungen für Ausgaben abgesetzt, um Doppelfinanzierungen im Landeshaushalt zu vermeiden.

Die **Einnahmen im Feld E 03** sind sogenannte "Verwaltungseinnahmen" - vor allem Gebühren sowie Buß- und Ordnungsgelder. Für das Jahr 2012 hat die Finanzverwaltung rund 218 Mio. € solcher Einnahmen "erwartet", die Bezirke haben - im eigenen Ermessen, aber natürlich auch auf eigenes Risiko - Ansätze sogar in einer Höhe von gut 230 Mio. € gebildet. Vor allem Pankow hat mit seinen Ansätzen die Erwartungen des Landes weit überschritten. Das liegt in einer Besonderheit der Berechnung der Einnahmenvorgaben begründet. Diese werden in ihrer Gesamtheit am Ist des vorletzten Haushaltsjahres orientiert - die Verteilung zwischen den Bezirken aber berechnet sich nach einem Schlüssel, der nur sehr unregelmäßig aktualisiert wird. Für die Vorgaben 2012 und 2013 richtete sich der Schlüssel nach den Ist-Einnahmen in den Bezirken in den Jahren 2009 und 2010 - und da war die Parkraumbewirtschaftung in Pankow noch gar nicht gestartet. So hat Pankow nun - zumindest für 2012 und 2013 den Vorteil, dass die realisierbaren Einnahmen viel höher ausfallen werden (vermutlich um fünf bis sechs Millionen) als die Vorgabe war. "Bezahlt" haben das übrigens die anderen Bezirke, denn deren Anteil an den tatsächlichen Einnahmen liegt - wegen des Wachstums in Pankow - inzwischen erkennbar niedriger als der Verteilungsschlüssel vorgibt.

Die **Einnahmen im Feld E 04** werden auch als "Transferkostenbezogene Einnahmen" bezeichnet. Das sind vor allem Erstattungen Dritter für geleistete Ausgaben bei den Ansätzen des Z-Teils. So erstattet der Bund inzwischen (2012:) 35,8 Prozent der Ausgaben, die in den Bezirken für die Kosten der Unterkunft bei ALG II-Bezieher/innen geleistet werden - schon das sind weit über 500 Mio. €. Der Bund beteiligt sich auch an den Aufwendungen der Länder (und in Berlin also: der Bezirke) an den Zahlungen für Grundsicherung im Alter und wird dies in den kommenden Jahren wohl vollständig übernehmen. Natürlich haben die Bezirke nichts von den wachsenden Erstattungen des Bundes. Selbst wenn sie (wie bei der Aufstellung der Haushaltspläne 2012/2013) nicht Gegenstand der ursprünglichen Berechnung der Zuweisung waren, werden die Mehreinnahmen im Rahmen der Basiskorrekturen wieder in den Landeshaushalt "zurück geholt", die Zuweisung wird also um die realisierten Mehreinnahmen gekürzt - im Gegenzug werden aber auch die Mehrausgaben der Bezirke bzw. Fallzahlsteigerungen vollständig ausgeglichen.

In der Verteilung der Vorgabe für das Einnahmefeld E 04 gibt es übrigens keine "Umverteilungen", jeder Bezirk bekommt seinen tatsächlichen Betrag der Ist- Einnahmen des vorletzten Haushaltsjahres auch als Vorgabe für das Planjahr.

Das gleiche Prinzip gilt auch bei den Einnahmen der Kindertagesbetreuung (sowohl Kita als auch Hort), die seit mehreren Jahren das **Einnahmefeld E 05** bilden. Dabei werden Sachverhalte, die bei der Planung bereits bekannt sind (wie die stufenweise Beitragsbefreiung in den Kitas) berücksichtigt.

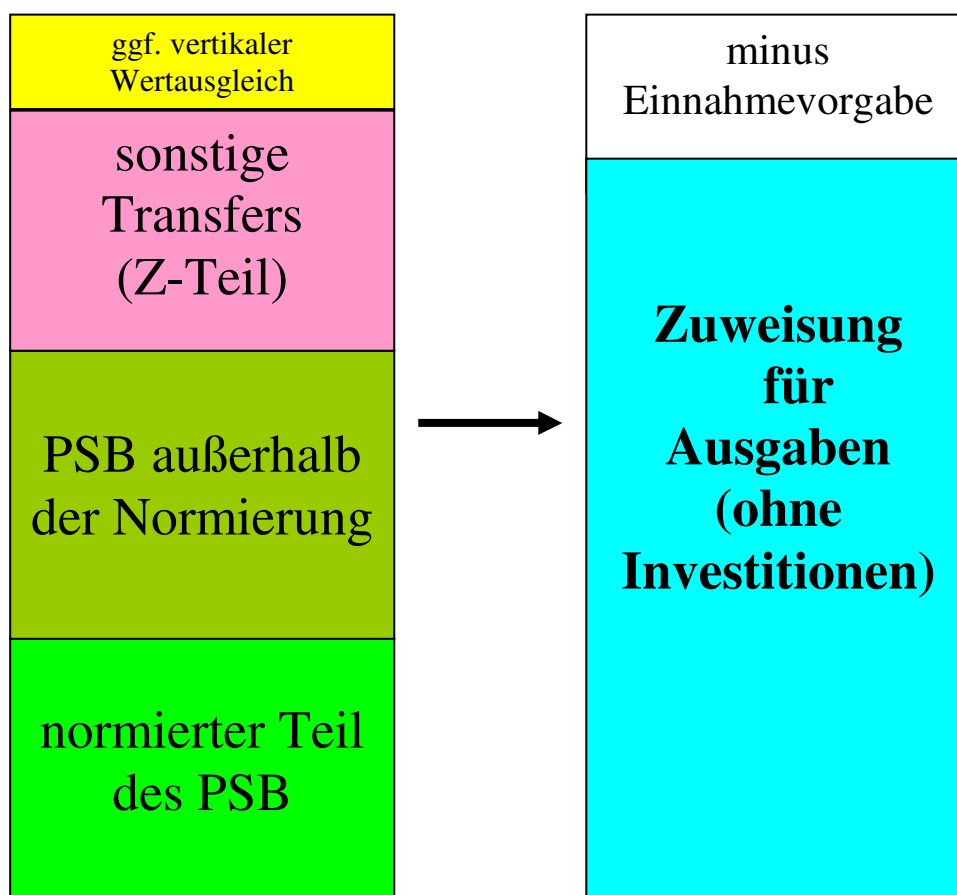
Die Einnahmenvorgaben in den Einnahmefeldern E 04 und E 05 werden - genau wie die ihnen gegenüber stehenden Ausgaben im Z-Teil und bei den Kitaaufwendungen - am Jahresende nach dem tatsächlichen Ist basiskorrigiert - sie sind in den Bezirks Haushalten "durchlaufende Posten" ohne eigenen Gestaltungsspielraum. Bei den Einnahmen E 03 gibt es in der Regel keine Basiskorrektur - die Bezirke verantworten ihre Planungen hier (wie auch bei den "eigenen Einnahmen") selbst. Eine Ausnahme tritt lediglich ein, wenn bei der Planung Sachverhalte unterstellt waren, die im späteren wirklichen Leben nicht eingetreten sind - so wie 2011, als die Bezirke Sondernutzungsgebühren von den Wasserbetrieben eingezogen hatten, obwohl dieses Verfahren eigentlich durch den Abschluss eines Konzessionsvertrages hätte abgelöst werden sollen. Der Vertrag kam nicht zustande, die Bezirke hatten die Einnahmen wei-

terhin - und die Finanzverwaltung hat dies basiskorrigiert (die Zuweisung also nachträglich entsprechend abgesenkt).

\* \* \*

Mit der Bestimmung der Einnahmeerwartungen sind die "Vorarbeiten" der Finanzverwaltung für die Erarbeitung der Bezirkshaushaltspläne abgeschlossen: Die Globalsummen für die Bezirke sind berechnet, die Höhe der Zuweisungen bestimmt.

Wenn man das Ganze noch mal grafisch darstellen will, erhält man für den einzelnen Bezirk folgendes - nicht maßstabsgerechtes - Bild:



Die Zahlen (und die meisten Berechnungsgrundlagen) werden den Bezirken zur Verfügung gestellt. Parallel wird der (kamerale) Jahresabschluss des Vorjahres festgestellt und auch den Bezirken übermittelt - da aus diesen Ergebnissen Schlussfolgerungen für den kommenden Haushalt gezogen werden müssen. Damit kann dort die Aufstellung des bezirklichen Haushaltsplanes fortgesetzt werden - und für die Budgetierung beginnt die "Phase 3".

#### **4 „Phase 3“ – Budgetverteilung im Bezirk**

Nun ist die Phase 2 beendet. Das „Geld“ (genauer: die Zuweisung der Mittel für das kommende Jahr) ist im Bezirk angekommen. Was der Bezirk damit macht, war und bleibt seine Angelegenheit. Und viele Bezirke haben es auch lange so gehalten: Die interne Verteilung der Finanzen blieb von der neuen Art der Zuweisung unberührt. Sie richtete sich – wie es wohl immer war – nach den Erfordernissen, die im Bezirk „gesehen“ werden, nach Traditionen, den bezirksspezifischen Besonderheiten und den vorhandenen politischen Mehrheiten. Die Geldverteilung im Ränkespiel der Haushaltsplanaufstellung scheint häufig genug ein Prozess zu sein, der zwischen Bezirksamt und Bezirksverordnetenversammlung hin und her geht, ausgehandelt wird – mal mit mehr, mal mit weniger feinen Methoden; mal mit, mal ohne Anschein fachlicher Begründung.

Die Phase 3 - die Aufteilung der Globalsumme und der eigene Einnahmen des Bezirks in einem "Eckwertebeschluss" auf die verschiedenen Ämter - lief also lange Jahre kameral, häufig durch einfachen Abgleich der Gesamtsummen des Planjahres mit denen vergangener Jahre und Ableitung entsprechender Schlussfolgerungen. Der entscheidende Nachteil eines solchen Verfahrens ist offenkundig: Die Frage danach, wie effizient die Produkte in einem Bezirk erstellt wurden und welche Schlussfolgerungen für Arbeitsorganisation und Produkterstellung gezogen werden müssten, kann auf diese Weise nicht beantwortet werden. Häufig wurde - gerade bei hohen Kürzungs- oder "Konsolidierungs"erfordernissen - zum Rasenmäher gegriffen: Die Ämter erhielten pauschale Sparauflagen, denen sie mit mehr oder weniger fundierten Hinweisen auf gesetzliche Grundlagen, steigende Belastungen und die Mängel anderer begegneten. Immer wieder wurde ein "aufgabenkritisches" Herangehen beschworen - im Klartext sollten vor allem jene Bereiche, die nicht gesetzliche Pflichtaufgaben erfüllen, zur Konsolidierung herangezogen werden. Dass auch die Ämter, die ausschließlich hoheitliche Aufgaben erfüllen, in sehr unterschiedlichem Maße effizient sein können, blieb in einer solchen Lösungsstrategie außen vor.

„Nur für den Fall“, dass es anders gewünscht wird, hatte vor mehr als zehn Jahren eine Arbeitsgruppe der Finanzverwaltung Vorarbeiten für ein computergestütztes Verteilungsmodell aufgegriffen, das schon seit Ende der 90er Jahre im Bezirksamt Neukölln entwickelt worden waren. Es bot die Möglichkeit, die zugewiesene Finanz-

summe nach dem Verfahren der Kostenrechnung „rückwärts“ auf die erstellenden Kostenträger zu verteilen, ein an den Kategorien der Kosten-Leistungs-Rechnung orientierten Haushaltsplan „errechnen“ zu lassen. Selbstverständlich waren auch Möglichkeiten der „politischen Einflussnahme“ eingeplant.

Die Grundidee besteht darin, die "Eckwerte" des künftigen Haushaltsplanes für die Personal- und sächlichen Verwaltungsausgaben sowie die Transferausgaben des T-Teils - also genau jene Bereiche, die über das Produktsummenbudget zugewiesen werden - in einem IT-gestützten Verfahren aus dem zugewiesenen Produktsummenbudget zu ermitteln. Es geht also dabei nicht um den "gesamten" Haushaltsplan: Die titelkonkrete Untersetzung der Eckwerte bleibt Angelegenheit der Ämter.

Zunächst in Marzahn-Hellersdorf und dann in einer Anwendergemeinschaft mit den Bezirken Pankow, Charlottenburg-Wilmersdorf und Mitte ist dazu ein Verfahren der "internen Budgetierung" entwickelt worden. Dass gerade diese Bezirke eine Vorreiterrolle spielten ist kein Zufall. Es handelt sich überwiegend um "Konsolidierungsbezirke" - Bezirke also, die mit dem Land eine Vereinbarung zum schrittweisen Abbau ihrer Altschulden<sup>42</sup> schließen mussten.

Als Ziel des Verfahrens wird die Erarbeitung eines Vorschlags zur Verteilung der Globalsumme ohne fachliche oder politische Einflussnahme allein aus der Logik des Budgetierungsverfahrens beschrieben. Damit sollen Budgetansprüche der Ämter "verursachungsgerecht" zugeordnet werden. Eine schematische Darstellung der Finanzströme vom Globalbudget bis zum Produkthaushalt findet sich in der *Abbildung 10*.

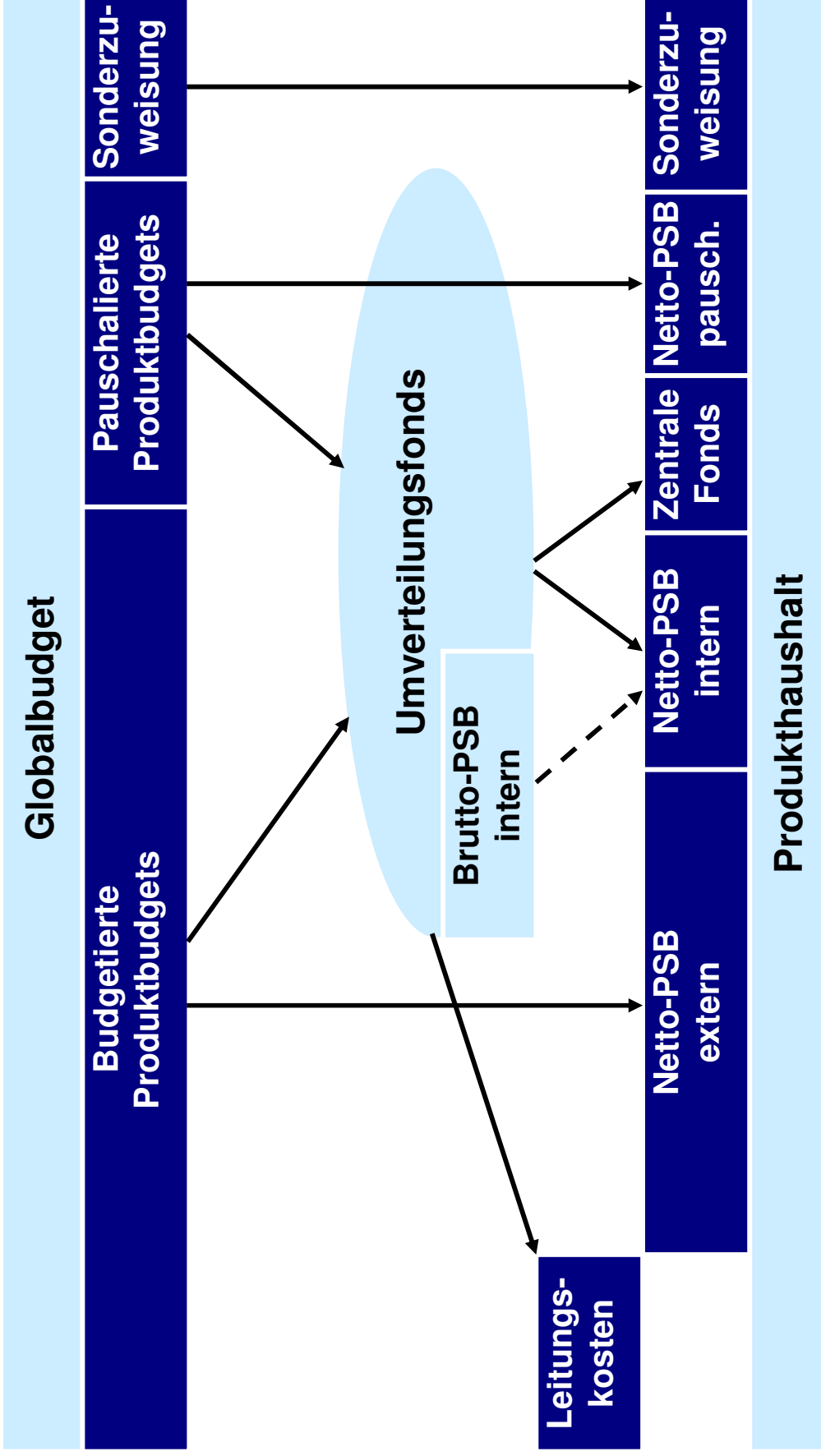
Die Budgets für die Ämter werden auch hier vom Grundsatz her mit "Menge x Preis" gebildet. Bei den externen Produkten wird als Menge im Regelfall die von SenFin festgesetzte Planmenge verwendet. War der bezirksinterne "Preis" - bei der Produkterstellung - höher als der Zuweisungspreis, fließt (nur) der Zuweisungspreis in die

---

<sup>42</sup> Altachulden ist die gängige Bezeichnung für jene - kumulierten - negativen Jahresabschlüsse, die vor allem Marzahn-Hellersdorf und Pankow, später auch Mitte und Spandau Anfang dieses Jahrhunderts angesammelt hatten, als Überschreitungen bei den Transferausgaben des T-Teils nicht mehr zu 90 Prozent durch den Landeshaushalt abgedeckt wurden. Kern der Konsolidierungsvereinbarungen ist die Zusage (des Landes), dass diese Bezirke ihre angesammelten Schulden nicht mehr vollständig im jeweils übernächsten Haushaltsjahr abbauen müssten (was gar nicht möglich wäre), sondern den Abbau über einen Zeitraum von mehreren Jahren strecken können. Dazu werden jährliche Abbauraten vereinbart. Im Gegenzug sind die Bezirke zu sehr detaillierten Konsolidierungskonzepten verpflichtet, die aufwändig kontrolliert werden. Die Konsolidierungsbezirke sind auch hinsichtlich der Veranschlagung von Pauschalen in ihren Bezirkshaushaltsplänen eingeschränkt.

# Finanzströme im Budgetierungsverfahren

Globalsumme für Personal, Sachmittel und Transfers des T-Teils



Budgetbildung ein. War der bezirksinterne Preis niedriger (also günstiger) als der Zuweisungspreis, werden die bezirksinternen Stückkosten verwendet - plus einen "Gewinnanteil", der zentral für alle diese Produkte festgelegt wird. Durch die Begrenzung auf einen "Gewinnanteil" wird eine gewisse Verteilungsmasse geschaffen, die vor allem zum Ausgleich der Verluste durch "Normierung" benötigt wird. Ähnlich wird bei den internen Produkten verfahren. Als "Preis" gilt hier bei "Verlustprodukten" der Median, bei "Gewinnerprodukten" die bezirksinternen Stückkosten plus ein Gewinnanteil. Bei einer zweckgebundenen Zuweisung von einzelnen Produktbudgets fließt der vollständige Betrag in den Eckwert ein.

Gesondert gebildet werden die Budgetansätze für zentral bewirtschaftete Titel (z.B. den zentralen Beschaffungen durch die Serviceeinheit Immobilienwirtschaft oder die Ausbildungsmittel der Serviceeinheit Personal) und die Budgetansätze für Leitungskosten des Bezirksamtes und der Abteilungen.

Dieses Verfahren, dessen Feinheiten hier nicht beschrieben werden sollen, verlangt eine enge Abstimmung zwischen "interner Budgetierung" und den Aktivitäten zur Vorbereitung des - letzten Endes ja kameralen - Haushaltsplanes. Bevor die Globalsumme übermittelt wird, werden die Planungen vorangetrieben: Welche Leitungskosten benötigt werden, kann ja auch ohne Kenntnis der konkreten Zuweisung übermittelt werden. Auch die benötigten Sachkosten für die IT-Ausstattung, für die allgemeine Verwaltung und die Immobilienbewirtschaftung können erfasst, die Personal- und Ausbildungsmittel geplant werden. Liegt die Globalsumme vor, werden die Eckwerte ermittelt, mit den (kameralen) Planungen der Ämter verglichen und schließlich politisch (im Bezirksamt) entschieden. Dabei kann es natürlich sowohl Budgetaufstockungen als auch -kürzungen als auch Anpassungen beim kameral ermittelte Bedarf (durch Personalabbau, Standortentscheidungen usw.) geben. Die Ergebnisse fließen wieder zurück in das Budgetierungsmodul und werden zum Bestandteil des Produkthaushalts, speziell eines Budgetsplans, und der BVV zugeleitet.

Was sich hier relativ einfach liest, ist in den letzten Jahren vielfach erprobt und immer wieder verfeinert worden. Eine Reihe von Herausforderungen mussten (und müssen immer wieder) gemeistert werden: Wie geht man mit Problemlagen der Zuweisungssystematik, z.B. der Auflösung von Normierungssachverhalten, sachgerecht um? Wie können Benachteiligungen (z.B. überhöhte interne Verrechnungen) ausge-

glichen werden? Wie organisiert man qualifiziert die notwendigen zentralen Veranschlagungen? Der Prozess erfordert einen beständigen Abgleich und engen Informationsaustausch zwischen dem - prozessleitenden - Steuerungsdienst und den Ämtern und Serviceeinheiten und eine vollständige Dokumentation aller Entscheidungen, die zu einer Abweichung vom (zunächst "einflussfrei" berechneten) Eckwertevorschlag führten.

Die Betreiber des Verfahrens sind davon überzeugt, dass das Verfahren der "internen Budgetierung" wichtige Vorzüge bietet. Die produktgenaue Budgetermittlung führt zu hoher Transparenz und auch einem gesteigerten Interesse der Ämter an der Verbesserung der Datenqualität. Die kamerale Planung wird mit der Budgetierung eng verzahnt. Das technische Modul bietet faktisch unbegrenzte Möglichkeiten der Variantenrechnung, bis die planerischen Ansätze mit dem insgesamt zur Verfügung stehenden Budget in Einklang gebracht ist.

Ohne Zweifel bringt diese "interne Budgetierung" nicht nur mehr Transparenz in die Vorbereitung eines Bezirkshaushaltes, sondern schärft auch den Blick für die "eigene Leistung". Es ist genau das eingetreten, was ich vor zehn Jahren in der ersten Auflage dieser Broschüre wie folgt beschrieben habe: *Irgendwann wird der LuV-Leiter A., der für die Kultur und die Bibliotheken zuständig ist und immer wieder zu hören bekam, dass er „nur“ Küraufgaben wahrnimmt und bei der Finanznot sowieso eingespart werden müsste, der jetzt aber mit seinen Produkten „Budgetierungsgewinner“ ist und sich seit Jahren intensiv in die Materie eingearbeitet hat – irgendwann also wird dieser LuV-Leiter vor seinem Kollegen B. stehen, der die größten Verluste aller LuV einführt, und wird sagen: Ich will nicht mehr „saldiert“ werden. Ich will auch etwas haben von meinen Bemühungen – und zwar mehr, als dass deine Verluste „kassiert“ werden, untergehen in einem „Bezirksergebnis“, das günstigstenfalls um die Null schwankt. Und er (der Kollege A.) wird recht haben damit.*

Der Kollege A. hat - im beschriebenen System einer internen Budgetierung - nunmehr die Chance, dass seine Budgetgewinne nicht mehr vollständig saldiert werden, sondern er einen "Gewinnanteil" behält. Er hat die Hoffnung, dass es keine "Rasensmäher" mehr gibt, die über sein Budget herfallen. Er kann seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besser motivieren, auf auch personalwirtschaftlichen Spielraum hoffen und nach Strategien suchen, um seine Budgetvorteile dauerhaft zu verankern.



Auf zwei grundsätzliche Fragestellungen will ich aber aufmerksam machen:

Dieses System zielt im Kern darauf ab, Budget"verlierer" zu identifizieren und einen ggf. erforderlichen Ressourcenabbau dort zu verorten, wo Budgetverluste entstanden sind. Im Sinne von "Anreiz" und "Sanktion" ist ein solches Herangehen sicherlich nachvollziehbar. Es gibt aber auch die Möglichkeit einer anderen Strategie: Wenn sich ein Bezirksamt im Grundsatz darauf verständigt, dass nicht bei jedem Produkt die "schwarze Null" das Ziel aller Dinge ist, sondern die Besonderheiten des Bezirks, seiner Bevölkerung, der vorhandenen (oder zu schaffenden) Infrastruktur als Stärke, als Alleinstellungsmerkmal erhalten werden sollen, dann kann es auch zu der Auffassung kommen, dass "Budgetverluste" (die ja aus einem vergleichsweise höherem Aufwand bei vergleichbarem Output resultieren) in ganzen Produktgruppen oder -bereichen "in Kauf genommen" und eben nicht durch Ressourcenabbau bestraft werden. Dies erfordert natürlich auf der anderen Seite auch die Entscheidung, die erzielten Budgetgewinne nicht (oder jedenfalls nicht in diesem Umfang) bei den "Gewinnern" zu belassen, sondern zur "Quersubventionierung" der Verlierer einzusetzen.

Eine solche Strategie der bewusst geplanten starken und schwachen Produkte erfordert ein hohes Maß an Ehrlichkeit und Kommunikation. In Bezirksämtern, die in Berlin nach Proporz bei der Wahl - und eben nicht als "politisches" Bezirksamt - gebildet werden, ist das Entwickeln (und das Durchhalten) einer solchen Strategie noch schwer vorstellbar. Erst recht nach den langen Jahren der Haushaltskonsolidierung in den Berliner Bezirken, die zu einem Abbau, wenn nicht mancherorts sogar zu einem Wegfall (relevanter) finanzieller Entscheidungsspielräume geführt hat.

Und noch eines: In diesem System lauert die immanente Gefahr der "Abkehr von der Politik". Wenn die Berechnungen der Controller zum Ersatz für die Entscheidungen (oder die fehlenden Entscheidungen) der Politik gemacht werden, wenn ihnen eine Wahrheit per se zugesprochen wird, die Budgetierungsergebnisse zum alleinigen Maßstab der Finanzentwicklung werden - dann wäre das der Verzicht der Politiker auf ihr Recht (und ihre Pflicht) zu eigener Entscheidung. Solche Systeme sollen (und können) politische Entscheidungsspielräume aufzeigen - in alle Richtungen. Insofern muss das Vermögen der Betriebswirtschaftler zu nachvollziehbarer Darstellung gekoppelt sein mit dem Vermögen der Bezirkspolitiker/innen, diese Entscheidungen auch zu treffen.

## **5 Die Fortschreibung der Globalsumme im zweiten Jahr eines Doppelhaushaltes**

Berlin bedient sich seit 2002/2003 durchgängig des Instruments der "Doppelhaushalte". Formal bleiben die einzelnen Jahreshaushalte immer selbständig, sie werden nur gemeinsam beschlossen. Für die Globalsummen der Bezirke ergibt sich aus diesem Vorgehen die Notwendigkeit einer regelmäßigen Fortschreibung am Ende des ersten Jahres eines Doppelhaushalts. Ich will das am Beispiel des Doppelhaushaltes 2012/2013 deutlich machen.

Die Globalsummen für die Bezirke für die Jahre 2012 und 2013 sind Anfang 2011 auf der Basis der Kosten-Leistungs-Rechnung 2010 ermittelt worden. Für den Haushalt 2013 ist aber entscheidend, wie sich das Produktsummenbudget im Jahr 2011 entwickelt hat. Dazu müssen die Ergebnisse des Jahresabschlusses der Kosten-Leistungs-Rechnung 2011 vorliegen, und die gibt es erst im Sommer des Jahres 2012. Daher werden die Produktsummenbudgets für 2013 neu berechnet und im Ergebnis die Globalsummen (als Saldo aus den Produktsummenbudgets + Zuweisung für sonstige Transfers (Z-Teil) minus Einnahmenvorgabe) fortgeschrieben. Neben den Produktsummenbudgets wird auch die Einnahmenvorgabe (ebenfalls auf Basis Ist-Einnahmen 2011) neu berechnet.

Das Verfahren der Neuberechnung der Produktsummenbudgets der Bezirke folgt der Logik ihrer Entstehung ein Jahr zuvor. Zunächst wird überprüft, inwieweit der Bezirksplafonds insgesamt fortgeschrieben werden muss (oder kann). Für das Jahr 2013 ergab dies folgende Ergebnisse:

Der Bezirksplafonds insgesamt geht um 51,3 Mio. € zurück. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bezirke (infolge vor allem von Gebäudeabgaben und niedrigeren kalkulatorischen Zinsen) eine um 75,8 Mio. € niedrigere "Zuweisung" für die Zahlung ihrer kalkulatorischen Kosten erhalten (aber eben diesen Betrag auch weniger an den Landeshaushalt verrechnen müssen, was für sie Haushaltsneutralität bedeutet). Der Plafonds "wächst" also bereinigt um 24,5 Mio. €.

Da die (gegen gerechnete) Einnahmenvorgabe (nur E 03) um 19,2 Mio. € höher ausfällt als zunächst berechnet (die Ist-Einnahmen 2011 waren um diesen Betrag höher als die Ist-Einnahmen 2010), wächst der Plafonds für Ausgaben um 43,7 Mio. €. Dieser Aufwuchs setzt sich zusammen aus einem Plus beim Personalplafonds (+ 12,6

Mio. €) und beim Teilplafonds "Sonstige Sachausgaben" (+ 49,3 Mio. €), saldiert mit einem Rückgang beim Teilplafonds "Transferausgaben" ( ./ 18,2 Mio. €).

- Die "sonstigen Sachausgaben" wurden um das 50-Mio.-€-Geschenk der Koalition fortgeschrieben, die nun plafondwirksam ist. Da diese 50 Mio. € für das Jahr 2012 zwar nicht im (damaligen) Plafonds, wohl aber in der Beschlussfassung über den Haushalt enthalten waren, erhöht die Aufnahme in den Plafonds den finanziellen Handlungsspielraum der Bezirke nicht - die hatten ihren Anteil an den 50 Mio. € nämlich schon im Rahmen der bezirklichen Haushaltsplanaufstellung "eingepreist".
- Der Rückgang des Teilplafonds Transferausgaben ist vor allem eine Korrektur der ursprünglichen Annahmen von SenFin zur Fallzahlentwicklung insbesondere bei den Hilfen zur Pflege (HzP) und den Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (HzÜ). Da Abweichungen von den prognostizierten Fallzahlen basiskorrigiert werden, ergibt sich aus dieser Minderung des Plafonds kein erhöhtes Risiko für die Bezirke.
- Der Teilplafonds Personal wurde um die (bisher nicht berücksichtigten) Sachverhalte "Erhöhung der Beamtenbesoldung" und "Nachwirkungen der Tariferhöhungen" fortgeschrieben. Außerdem wurden jetzt - entsprechend der geltenden Koalitionsvereinbarung - nur noch ein durchschnittlicher Personalabbau von 1,3 % (vorher: 2 %) unterstellt und die Honorarerhöhungen bei den Musikschullehrern in einem Umfang von 1,3 Mio. € berücksichtigt.

In den Einnahmefelder E 04 und E 05 wurden keine Neuberechnungen der Vorgaben vorgenommen, da auch die damit verbundenen Ausgaben (Z-Teil und Kita) nicht fortgeschrieben, sondern mittels Basiskorrektur angepasst werden.

Im Anschluss an die Neubestimmung des Bezirksplafonds insgesamt werden die "sonstigen Transfers" abgezogen und das verbleibende Produktsummenbudget nach den im vorherigen Kapitel beschriebenen Verfahren neu aufgeteilt.

Die Veränderungen in den Produktsummenbudgets 2013 (neu: auf Basis KLR 2011, alt: auf Basis KLR 2010) stellen sich zusammengefasst wie folgt dar:

<b>Bezirke (Werte in T€)</b>	<b>PSB 2013 alt</b>	<b>PSB 2013 neu</b>	<b>Differenz</b>	davon Neu- berechnung kalk. Kosten <sup>1</sup>	<b>verbleibende Differenz PSB</b>
31 Mi	483.961	476.169	-7.792	8.741	949
32 FK	375.600	370.151	-5.449	5.106	-343
33 Pk	503.448	506.128	2.680	6.673	9.353
34 CW	355.161	348.007	-7.154	9.577	2.423
35 Sp	318.472	312.188	-6.284	5.572	-712
36 SZ	351.251	343.437	-7.814	7.318	-496
37 TS	411.304	404.407	-6.896	7.573	677
38 Nk	433.031	431.034	-1.997	6.565	4.568
39 TK	308.354	308.637	284	5.741	6.025
40 MH	345.402	350.843	5.441	4.754	10.195
41 Lb	452.383	461.656	9.272	3.770	13.042
42 Rd	326.915	320.543	-6.372	4.408	-1.964
<b>Gesamt</b>	<b>4.665.282</b>	<b>4.633.200</b>	<b>-32.081</b>	<b>75.798</b>	<b>43.717</b>

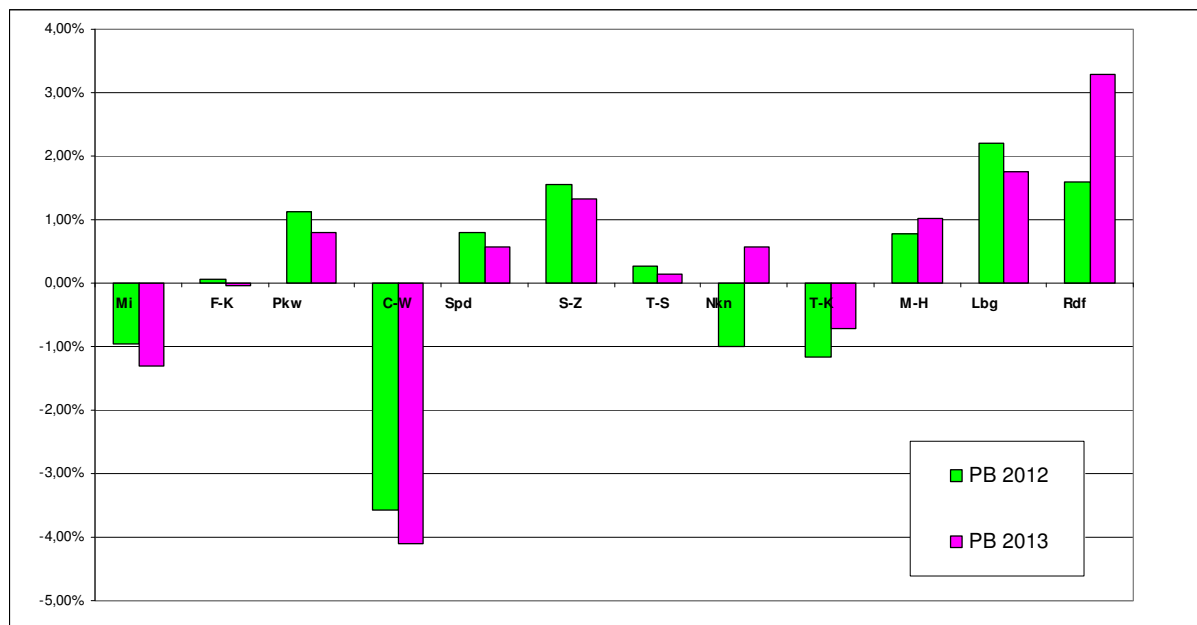
Es sieht also zunächst so aus, als ob Lichtenberg, Marzahn-Hellersdorf und Pankow im Jahr 2011 am wirtschaftlichsten gearbeitet haben: Ihr PSB für 2013 hat sich im Vergleich zur ersten Berechnung deutlich erhöht, während Spandau, Steglitz-Zehlendorf und Friedrichshain-Kreuzberg (allerdings nur leichte) "Abschläge" in Kauf nehmen mussten.

Allerdings wirken bei der Neuberechnung der PSB sowohl "Mengen"- als auch "Preis"-Effekte. Für rund 100 Produkte wurden die Planmengen neu bestimmt, teilweise im Ergebnis einer veränderten Prognose, teilweise über die beschriebenen Kennzahlverfahren mit einem veränderten Faktor "sozialräumliche Entwicklungstendenz".

Um eine Aussage darüber zu erhalten, welche Bezirke tatsächlich "Effizienzgewinne" generiert haben, müssen also die Vergleiche zwischen in 2010 bzw. 2011 aufgewandten Kosten und den jeweiligen Produktbudgets 2012 bzw. 2013 um die Beeinflussung durch Mengenveränderungen bereinigt werden.

Ein solcher Vergleich zeigt, dass sich die "Spreizung" der Gewinner und Verlierer zwischen 2013 (Kostenrechnung 2011) und 2012 (KR 2010) noch vergrößert hat. Nach wie vor sind Reinickendorf und Lichtenberg jene Bezirke, die Effizienzgewinne verbuchen, während Charlottenburg-Wilmersdorf und Mitte diejenigen sind, die die relativ größten Verluste ausweisen.

Prozentuale Abweichung eines fiktiven Brutto-Produktbudgets (unter Eliminierung der Mengenwirkungen) von der Summe der Ist-Kosten nach Bezirken, 2012 und 2013



Für die Bezirke erhöht oder vermindert sich im Ergebnis der Neuberechnung der Globalsummen das zur Verfügung stehende Ausgabevolumen. Da der Haushaltsplan auch für 2013 bereits mit dem Haushaltsgesetz festgestellt ist, wird die Neuberechnung der Globalsummen mittels Pauschalen (Mehr- oder Minderausgaben) in der Haushaltswirtschaft umgesetzt. Außerdem müssen die Bezirke in ihrem Haushaltsplan 2013 die Ergebnisse des kameralen Jahresabschlusses 2011 widerspiegeln, also einen Ergebnisvortrag - Gewinn oder Verlust - des vorletzten Haushaltsjahres vornehmen, und auch das können sie naturgemäß erst im Laufe des Jahres 2012.

Die Finanzverwaltung prüft im Anschluss an die Neuberechnung, ob sich die Bezirke durch die Neuberechnung der Pauschalen noch innerhalb der "zulässigen" Pauscha-

len bewegen<sup>43</sup>. Bezirke, die nach der Neuberechnung die 1-%-Grenze überschreiten, müssen einen Ergänzungsplan vorlegen, der die Pauschalen über der 1-%-Grenze auflöst (oder die Verhängung entsprechender Sperrn gegenüber der Finanzverwaltung nachweisen). Bis zur Bestätigung durch den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (bzw. die Finanzverwaltung) gilt für diese Bezirke die vorläufigen Haushaltswirtschaft analog Art. 89 (1) VvB. Für die Konsolidierungsbezirke gelten dabei verschärfte Bedingungen.

In aller Regel verzichten die Bezirke, die einen Ergänzungsplan aufstellen müssen, auf die Neuberechnung von Kostenstellenbudgets u.ä. Sie untersetzen die geforderte Auflösung von Pauschalen durch Minderausgaben oder Mehreinnahmen. Ein Ergänzungsplan kann zwar auch Sachverhalte darstellen, die nicht direkt der Auflösung von Pauschalen dienen, sondern Ausfluss veränderter Zuweisungsergebnisse sind - aber die Arbeit macht sich keiner mehr. Die Bezirksämter konzentrieren sich zu diesem Zeitpunkt (Ende des 1. / Anfang des 2. Jahres eines Doppelhaushaltsplanes) schon auf die Vorbereitung der nächsten Haushaltsberatungen.

Dennoch empfiehlt es sich für die Bezirksverordneten, sich in einer Vorlage des Bezirksamtes über die wichtigsten Veränderungen innerhalb des Produktsummenbudgets informieren zu lassen - auch wenn kein Ergänzungsplan für den Bezirk aufgestellt werden muss. Ansonsten drohen die Ergebnisse der Kostenrechnung "verloren zu gehen". Gegebenenfalls sind Maßnahmen zur Umsteuerung auch zwischen den Phasen der Haushaltsplanaufstellung erforderlich.

---

<sup>43</sup>Die Finanzverwaltung empfiehlt dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses in ihrer Nachschau zu den Bezirkshaushaltsplänen regelmäßig, Pauschalen nur zuzulassen, wenn sie in ihrer Gesamtheit nicht mehr als 1 Prozent der veranschlagten Personal- und Sachausgaben (Hauptgruppen 4, 5, 6 und 9) ausmachen. Das sind aber immerhin zwischen 4 Mio. € (Treptow-Köpenick) und 7,5 Mio. € (Mitte) – die hohe Spreizung zwischen den Bezirken erklärt sich vor allem aus der unterschiedlichen Höhe der geplanten Transferausgaben im Z-Teil und der Personalausgaben.

## **6 Anmerkungen zum Stand des Verfahrens und seinen Problemen**

Bevor ich endgültig in den Verdacht gerate, ein kritikloser Apologet des neuen Zuweisungssystems zu sein, will ich schnell sechs Anmerkungen zum Stand des Verfahrens und seinen Problemen machen.

1. Die Budgetierung der Bezirksfinanzen ist nicht mehr aufzuhalten. Das hört sich ein wenig negativ an, ich weiß. Es ist aber positiv gemeint: als Aufforderung, sich mit diesem System auseinander zu setzen, sich Kenntnis anzueignen. Das System wird – vielfach aus mangelnder Sachkenntnis – häufig über- oder unterschätzt. Es wird als Wunderwaffe betrachtet oder, wie schon beschrieben, als Teufelszeug. Dabei wird übersehen, dass eine Reihe von Zielen, die mit der Einführung verbunden worden sind, in der Zwischenzeit tatsächlich erreicht wurden. Nein, mehr Geld – für die Bezirke insgesamt – hat es nicht geregnet, und das wird sich auch nicht ändern. Aber es gibt einen nicht zu unterschätzenden Druck auf mehr Wirtschaftlichkeit, und es gibt ein diesem Anspruch entsprechendes System von Anreiz und Sanktion: Wenn (um noch einmal auf ein eingangs beschriebenes Problem zurück zu kommen) ein Bezirk nun in energiewirtschaftlich sinnvolle Projekte investiert, wird er nicht mehr „bestraft“. Für ihn verbessert sich das Verhältnis zwischen eigenem „Aufwand“ (angemeldeten budgetwirksamen Kosten) und Zuweisung für die betroffenen Produkte.

Es gib auch ein mehr an „Gerechtigkeit“. Dass dies ein komplizierter Prozess ist, habe ich an wenigen Beispielen deutlich gemacht. Gerechtigkeit tritt - insbesondere im Einzelfall - nur selten ein, aber in der Summe sorgen die gewählten Verfahren jedenfalls für ein höheres Maß an Gerechtigkeit als die vorhergehende lineare Fortschreibung des Bestehenden.

Und es gibt eine spürbar erhöhte Wahrnehmung eigener Verantwortung in der Verwaltung, jedenfalls in nicht unbeträchtlichen Teilen. Es gibt immer häufiger die Frage nach dem Sinn mancher Entscheidung für den Bürger. Und solange diese Frage nicht ausschließlich aus einem finanziellen „Hintergrund“ entsteht, wird sie ja deshalb nicht falsch.

**Das Grundproblem der Bezirksfinanzierung aber ist geblieben.** Wie viel Geld brauchen die Bezirke insgesamt zur Erfüllung ihrer Aufgaben? Eine Antwort auf diese Frage liefert das neue System eben gerade nicht. Im Gegenteil: Durch die Konzentration auf den (betriebswirtschaftlich strukturierten) Vergleich der Bezirke untereinander wird der Eindruck erweckt, dass das Geld insgesamt ausreichend sei. Kaum noch jemand spricht über die unzureichende Finanzmittelzuweisungen durch den Senat. Der Bezirksplafonds, dessen Höhe letzten Endes über die Höhe der Globalsummen auch in jedem einzelnen Bezirk entscheidet, wird viel zu wenig hinterfragt. Die "Annahmen" der Finanzverwaltung zur Bildung der Teilplafonds gingen über lange Zeit kritiklos durch Senat und Abgeordnetenhaus. Erst seit 2008/2009 gibt es Beschluslagen des Hauptausschusses zum Bezirksplafonds. Und alles, was an "Rechenschritten" danach kommt (Planmengenbildung, Medianfaktor, Normierung) dient ja nur noch der Absenkung der Zuweisungssummen auf den errechneten Plafonds. In den Bezirken drehen sich die Diskussionen faktisch nur noch um die Frage, warum der Nachbarbezirk in dieser oder jenen Position preiswerter effektiver arbeitet, was mit Effizienz gleichgesetzt ist. Und das setzt sich dann nach „unten“ fort: Was macht die Jugendeinrichtung A besser als B, wenn sie bei vergleichbarem Aufwand mehr „Produktmenge“ erreicht?

Letzten Endes entsteht der Eindruck, dass den strampelnden Hamstern in den Rädern der Bezirke das Gefühl vermittelt wird, sie hätten es durch kluges und effektives Wirtschaften selbst in der Hand, "Gewinne" zu erwirtschaften - dabei kann man durch Geschick (oder Selbstzerstörung) nur den anderen elf Hungrigen etwas von der insgesamt feststehenden Futtermenge wegnehmen. Ja, es ist ein "Anreizsystem" für Kuchenstückchen eingeführt worden - aber allzu oft verstellt es den Blick für die Größe des Kuchens insgesamt.

2. Die Kritiker des Systems verweisen seit Jahren darauf, dass es "systemimmanent" zu einer "Abwärtsspirale" der Leistungserbringung kommen müsse. Wenn das einzelne Produktbudget bei den Verwaltungsprodukten (für alle Bezirke zusammen) gedeckelt ist durch die Ist-Kosten des vorletzten Haushaltsjahres und für jene Produkte, bei denen der Median der Stückkosten unter dem Durchschnitt liegt, eine Absenkung des Produktbudgets billigend in Kauf genommen wird, dann müss-



ten die Produktbudgets über die Jahre rückläufig sein.<sup>44</sup> Die Kritiker lassen nicht gelten, dass sich der Bezirksplafonds in den letzten Jahren ständig erhöht hat. Tatsächlich ist dies vor allem den Zuweisungen für sonstige Transfers (also die klassischen Sozialhilfeleistungen) und strukturellen Änderungen bei der Berechnung des Plafonds (wie der Anhebung des Bezirksplafonds im Zusammenhang mit der Pagatorisierung der budgetunwirksamen Kostenbestandteile) geschuldet. Die Kritiker weisen auch zurück, dass es durch arbeitsorganisatorische Maßnahmen und eine Verschlankung der "Verwaltung der Verwaltung" zu niedrigeren overhead-Kosten kommen würde und der Kostendruck schließlich gewollt sei. Nach ihrer Auffassung werden diese Effekte durch steigenden Personal- und Sachkostenaufwand, ja durch die reine Inflation mehr als kompensiert. Die dahinter stehende Befürchtung ist natürlich, dass der Kostendruck unausweichlich die Qualität der Leistungserbringung schmälern und die Aufmerksamkeit letzten Endes von den Adressaten der Leistungserbringung wegbringen würde. Ein System, das mit dem Anspruch auf output-Orientierung erdacht worden ist, mit dem Blick also auf die Empfängerinnen und Empfänger der Dienstleistungen des Öffentlichen Dienstes, wendet sich letzten Endes gegen diese, wenn es in den Debatten über diese Leistungserbringung nur noch ums schnöde Geld geht.

3. Das System der Budgetierung, das inzwischen mit den Personal-, den konsumtiven Sach- und den Transferausgaben außerhalb des Z-Teils die wesentlichen Ausgabeblöcke in den Bezirken umfasst, wird gegenwärtig durch die Vorgaben des Landes zum bezirklichen Personalabbau "systemfremd" konterkariert.

Hintergrund für diese Entwicklung ist die Vereinbarung der gegenwärtigen Landesregierung, die Zahl der in den Bezirken Beschäftigten insgesamt auf 20.000 zu begrenzen. Diese Zahl ist genauso "gegriffen" wie die sogenannte Zielzahl für das Land insgesamt (100.000 "Vollzeitäquivalente", um in der Sprache der Finanzer zu bleiben). Da in den letzten 15 Jahren nur noch Personalabbau betrieben worden ist und es eine gravierende Verschiebung der natürlichen Alterspyramide in der öffentlichen Verwaltung gegeben hat (in den nächsten 8 Jahren gehen im Land Berlin insgesamt ca. 35.000 Beschäftigte, also rund ein Drittel der Beschäftigten in

---

<sup>44</sup> Das wird - zumindest was die Jugendarbeit betrifft - durch Zahlen nicht bestätigt. Die Summe der Produktbudgets für die verschiedenen Produkte - öffentliche und freie Träger zusammen - ist zwischen 2003 und 2010 faktisch gleich geblieben.

den Ruhestand), werden die Bezirke nun schrittweise aus den bisher geltenden Einstellungsrestriktionen entlassen - wenn sie ihre (bezirksindividuelle) "Zielzahl" der Beschäftigten erreicht haben. Für vier Bezirke bedeutet dies einen Personalabbau von mehr als einhundert (und bis zu 300) Beschäftigten in den kommenden vier Jahren. Die Zielzahl ist aber nicht nach den Ergebnissen der Kosten- und Leistungsrechnung ermittelt, sondern auf der Grundlage einer einheitlichen "Zahl der Beschäftigten je 10.000 Einwohner" errechnet worden. Das führt dazu, dass Bezirke wie Lichtenberg und Marzahn-Hellersdorf, die ihre "Produkte" nachweislich effizient erstellen, zu jenen Bezirken gehören, die am meisten Personal abbauen müssen. Der Grundsatz der Globalsummensystematik - jedem Bezirk bleibt es selbst überlassen, in welchem Verhältnis von Personal- zu Sachmittelaufwand er seine Leistungserbringung organisiert - wird dabei eklatant verletzt.

Damit setzt sich ein Grunddefekt der Finanzierung der Bezirksfinanzen fort, der in den Jahren bis 2005 darin bestand, dass die zwischen den Ausgabeblöcken bestehenden Beziehungen weder abgebildet noch in die „Bewertung“ des Verfahrens einbezogen waren.

4. Ebenso problematisch ist, dass gegenwärtig die Einnahmen noch nicht Bestandteil des Budgetierungsverfahrens sind<sup>45</sup>. Eigentlich ist das widersinnig, denn der Begriff „Budget“ unterstellt ja, dass es sich eben nicht nur um Ausgaben, sondern tatsächlich um die Differenz aus aufzuwendenden Kosten und erzielten Erträgen handelt. (Die Spalte „Ist-Erträge“, die in die Vergleichsberichte der Senatsverwaltung für Finanzen aufgenommen wurde, betrifft budgetunwirksame Verrechnungen.)

Das Problem besteht offensichtlich darin, dass die Einnahmeerwartungen nur in den wenigstens Fällen produktbezogen entwickelt werden können. Und wo es denn funktionieren könnte, tut sich eine neue Problemebene auf. Um auf ein eingangs erwähntes Beispiel zurück zu kommen: Die Kolleginnen aus dem Stadtplanungsamt Mitte klagten viele Jahre lang darüber, dass das Produkt „Genehmigungen Bau- und Wohnungsaufsicht“ einer ihrer größten „Verlustposten“ bei den externen Produkten sei – weil eben jeder Bau, unabhängig von seiner Größe, von seiner Bearbeitungsdauer und auch von seinen eingespielten Gebühren als „eine

Menge“ zählt. Sie machen darauf aufmerksam, dass sie häufig nicht mit Garagen oder Einfamilienhäusern zu tun hätten, sondern mit aufwendigen Repräsentationsvorhaben, mit Bauten des Bundes oder der im Bezirk ansässigen knapp 100 Botschaften oder „einfach“ nur mit Einzelhandelsbauten, die nicht auf der „grünen Wiese“, sondern in dicht bebauten – und fast durchgängig „beplanten“ – Wohngebieten entstehen. Diese Besonderheiten der Innenstadtbezirke kann man auch in den (Gebühren-) Einnahmen aus Baugenehmigungen ablesen, die in Mitte mehr als doppelt so hoch waren wie in Treptow-Köpenick und Neukölln zusammen. In der Budgetierung spielte das aber keine Rolle: Nach den dort vorliegenden Ergebnissen müsste Personal abgebaut werden, um den berlinweiten Median der produktbezogenen Personalaufwendungen zu erreichen.

Das war weder fachlich noch politisch zu verantworten. Dieses Beispiel macht auch deutlich, wie wichtig das Produktbildungsverfahren und die Arbeit der Mentorengruppe ist. Das Problem wäre auch lösbar, wenn sich die Mentoren auf eine andere Zählweise verständigt hätten, wenn als Bezugsgröße die Zahl der Genehmigungen zum Beispiel durch die „genehmigten Kubikmeter umbauter Raum“ abgelöst worden wäre. Dafür fand sich aber in der Fachgruppe keine Mehrheit.

Ich will nicht falsch verstanden werden: Wenn die erzielbaren Einnahmen bei der Betrachtung der Budgetierungsergebnisse "mitgedacht" werden, ist die fehlende praktische Einbeziehung in das Budgetierungsverfahren kein Problem. Wenn aber in der "Phase 3" Schlussfolgerungen zum Ressourcenabbau nur aus der KLR hergeleitet sind, kann das zum Problem werden.

5. In den ersten Jahren der Kosten- und Leistungsrechnung wurde immer wieder die Datenqualität bemängelt und darauf aufmerksam gemacht, dass – durch unzureichende Festlegungen zur Zählweise bei einzelnen Produkten und die zunächst nur auf die finanzrelevanten Produkte beschränkten Plausibilitätsprüfungen – Manipulationsmöglichkeiten ohne Ende bestünden. Ich will nicht verhehlen, dass ich manchmal den Eindruck hatte, durch solche „Argumentationslinien“ würde vor allem eigener Unwillen kaschiert, aber unbestritten ist, dass es nicht wenige „uner-

---

<sup>45</sup> Seit 2002 werden die Einnahmen „zusatzkontiert“, also in der Kosten- und Leistungs-Rechnung erfasst, sie spielen aber in der Budgetzuweisung (noch) keinerlei Rolle.

klärliche“ Zählungen gab. Das machte (und macht) die Ergebnisse des Budgetierungsverfahrens „angreifbar“.

Inzwischen hat sich die Datenqualität – zumindest auf den allgemein nachprüfbar-  
 en Ebenen, also bei der Vollständigkeit der Umlagen, den internen Verrechnungen und in der Mengenplausibilität – spürbar verbessert, ohne dass sie nun tatsächlich als durchgängig zufriedenstellend anzusehen ist. Inzwischen gibt es auch immer „strengere“ Kriterien der Datenqualität, die nicht nur auf Plausibilität ausgerichtet sind. Das Projektteam Budgetierung hat sowohl hinsichtlich der Korrespondenz zwischen Ausgaben und Kosten als auch hinsichtlich der Vollständigkeit der Verrechnungen und Umlagen „Ausschlusskriterien“ vereinbart, deren Verletzung für den „betroffenen“ Bezirk zu spürbaren Schlechterstellungen in der Finanzzuweisung führen würden. Die Kontrolle der Einhaltung dieser Kriterien – auch und gerade im Verlauf des Jahres und nicht erst bei der Erstellung des Jahresabschlusses – gewinnt immer mehr an Gewicht.

Eng mit der Datenqualität zusammen hängt die Frage nach der Qualität der geleisteten „Mengen“. Wenn sich Finanzzuweisung ausschließlich an den über „(Plan-) Menge mal (Zuweisungs)Preis“ definierten Kriterien orientiert, wird die Forderung nach einheitlichen Qualitätsstandards existentiell. Was ist eine Angebotsstunde in einer Jugendfreizeiteinrichtung (wert)? Wie kann es sein, dass die direkt gebuchten (also vor allem in den Einrichtungen erbrachten) Personalkosten einer solchen "Angebotsstunde" 2012 in den öffentlichen Jugendfreizeiteinrichtungen in Friedrichshain-Kreuzberg mit 18,53 € knapp 7 € unter dem Median liegen? Wie kann ein Bezirk bei der Allgemeinen Jugendförderung einen "Budgetgewinn" (Produktbudget 2013 minus Ist-Kosten 2011) von mehr als 2,3 Mio. € erzielen? Und das, obwohl die Planmenge unter der Ist-Menge liegt? Die Jugendämter haben sich auf die Einhaltung des Fachkräftegebots verständigt. Sind die Fachkräfte in dem Innenstadtbezirk soviel "billiger" zu haben als in allen anderen Bezirken?

Einen Ausweg aus dieser Diskussion, in der sich ehrliche Sorge um das Wohl der „Adressaten“ eigener Bemühungen mit vielen anderen Aspekten vermengt, bietet aus meiner Sicht nur die offene Diskussion um Qualität - und ihre Evaluation. Die Leiterinnen und Leiter der Fachbereiche „Jugendförderung“ in den Jugendämtern dieser Stadt hatten sich darauf verständigt, für jedes ihrer Produkte einen „Quali-

tätsstandard“ zu vereinbaren, der weit über die – in dieser Hinsicht unverbindlichen – „Angebote“ des Produktblattes hinausgeht. Ich halte dies für den wichtigsten Schritt von „vertrauensbildenden Maßnahmen“, die fachliche und finanzpolitische Sichten auf das beschriebene Problem ausgewogen miteinander vereint.

6. Last but not least: Budgetierung als System der Finanzaufweisung wird in den Bezirken erst dann eine vollständige Akzeptanz erlangen, wenn es nicht nur in diesen, sondern auch in den Hauptverwaltungen der Stadt angewendet wird.

Davon scheinen wir gegenwärtig weiter entfernt als noch vor ein paar Jahren. Ja doch, auch in den Hauptverwaltungen werden die Kosten Produkten (vor allem "ministeriellen Geschäftsfeldern" und "Projekten") zugeordnet, und in den Haushaltsplänen der Hauptverwaltungen gibt es "produktorientierte Darstellungen". Die sind aber reine Betrachtung längst abgeschlossener Zeiträume und vor allem folgenlos. Den einen oder anderen Teil kann man mit Gewinn lesen (vor allem die in die Produktdarstellungen eingebetteten "Fachspezifischen Informationen", die einzelne Ämter sehr kleinteilig und liebevoll zusammentragen), aber anders als in den Bezirken bleibt das Ganze wirklich nur "Darstellung" und wird kein Budget<sup>46</sup>. Die Finanzverwaltung hat für einige Produkte der "Querschnittsbereiche" - so der Personalverwaltung - ihre Vergleiche der Bezirke untereinander mit den entsprechenden Angaben der Hauptverwaltungen ergänzt. Da kann man dann sehen, dass im Jahr 2010 die Personalverwaltung einer Dienstkraft in der Bildungsverwaltung 509 € "gekostet" hat, während die Bezirke durchschnittlich bei über 1.000 € lagen. Es gab tatsächlich Spezialisten, die sofort ausgerechnet haben, dass die Bezirke bei Absenkung ihres Aufwandes auf das Niveau der Bildungsverwaltung mehr als 10 Millionen Euro sparen könnten (20.000 Dienstkräfte mal 500 € Sparvolumen).

Ich erlebe zwar immer wieder, dass sich Abgeordnete des Hauptausschusses (mehr oder weniger kenntnisreich) zu den Budgetierungsergebnissen der Bezirke äußern (insbesondere, wenn die Senatsverwaltung für Finanzen wieder einmal ihre Broschüre „Was kostet wo wie viel“ veröffentlicht hat), aber dass aus diesen Reihen der entsprechende Druck auch in die Hauptverwaltungen geht – das vermisse ich schmerzlich. Im Gegenteil: Man hat zwar auch dort entsprechende Organisati-

onsstrukturen eingeführt (oder die früheren Abteilungen zwischenzeitlich in LuV umbenannt), aber der Widerstand gegen eine an den Kosten orientierte Leistungsbewertung scheint stärker (und erfolgreicher) denn je. Ich weiß auch, dass dafür manche Voraussetzung fehlt, die – im Vergleich zwischen den Bezirken – „leichter“ herzustellen war. Aber ich würde manche Bemerkung aus der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung über die „mangelnde Flexibilität“ und das „fehlende Verantwortungsbewusstsein“ der Bauverwaltung in Mitte leichter „schlucken“, wenn ich nicht nur wüsste, wie dieser Bezirk im Vergleich mit Spandau da steht, sondern auch, wie sich die Berliner (Haupt)Bauverwaltung im Vergleich mit der Hamburger schlägt. Wenn der Pariser Platz am Wahrzeichen der Hauptstadt für viele Millionen Mark „umgestaltet“ wurde, damit die Quader ihre geschichtlichen „richtigen“ Plätze erhalten, dann sind das Kosten auf welches Produkt? Mit welchen Personalkosten in den Verwaltungen? Wofür?

Bei einer Anhörung im zuständigen Fachausschuss des Abgeordnetenhauses vor ein paar Jahren habe ich einmal gesagt, dass jede Kleine Anfrage einer/s Abgeordneten in "meiner" Hauptverwaltung mehr Impulse auslöst als alle Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung eines ganzen Jahres. Viele haben das für einen Scherz gehalten. Dabei ist es nicht einmal übertrieben.

Ganz deutlich: Diese Kritik richtet sich nicht an die Tapferen, die in den Hauptverwaltungen mit der Erarbeitung der "produktorientierten Darstellungen" befasst sind. Ganz im Gegenteil. Sie stehen aber auf verlorenem Posten, solange nicht auch dort nach einem System gesucht wird, in dem Effizienz in der Leistungserstellung zumindest gemessen wird. Was für die Bezirke Usus ist, das hat in den Hauptverwaltungen noch gar nicht angefangen.

Kostenrechnung "an sich" in der Verwaltung ist weder Teufelszeug noch die Lösung aller Probleme. Es kommt immer darauf an, was daraus gemacht wird. Wenn man etwas daraus machen will - letzten Endes für die Bürgerinnen und Bürger dieser Stadt! -, dann muss man sich wenigstens ein bisschen darin auskennen.

Dazu wollte ich einen Beitrag leisten.

---

<sup>46</sup>Von der Kommentierung der seit einigen Jahren eingeführten Berechnung eines "Veranschlagungs-Preises" für Leistungen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnik sehe ich hier ab.

## Sachwortverzeichnis

A-Teil	5f.
Abschreibungen, kalkulatorische	18
Altschulden(bezirke)	72
Bezirksplafond	<b>27ff.</b> , 56
Budgetabtretungen	61
Budgetierung, interne	71ff.,
Budgetwirksamkeit	18
Einnahmen, eigene	67f.,
Einnahmeerwartungen (-vorgaben)	<b>67ff.</b> ,
Ergänzungsplan	81
Erweiterte Teilkosten	38, 41
Globalsummen	<b>26ff.</b>
Globalsummenfortschreibung	<b>77ff.</b>
kamerale (modellhafte) Zumessung	<b>5ff.</b>
Kosten, budgetwirksame	18
Kosten, budgetunwirksame bzw. kalkulatorische	18, 30, <b>62ff.</b> ,
Kostenarten	17
Kostenrechnung	21ff.
Kostenstruktur (eines externen Produkts)	36ff.
Kostenträger	20
Leistung (als Teil eines Produkts)	15
Median	40
Medianfaktor	43
Mengen	17, 39,
Nachbudgetierung	35, 47
Normierung	<b>56ff.</b> ,
Pensionszuschläge, kalkulatorische	18
Personalabschlag Ost	60
Planmengen(verfahren)	39f., <b>45ff.</b> ,
Produkt	13f.
Produkt, extern	13f.
Produkt, intern	13f., 23
Produkt, pauschaliert	59
Produktblatt	13f.
Produktbudget	<b>39ff.</b>
Produktkatalog	13
Produktkostenkorrekturfaktor (PKF)	25
Produktsummenbudget (PSB)	29, <b>32ff.</b> ,

Produktvergleichsberichte	39
Prognoseverfahren	45f.
Sonstige Transfers	65f.
Stückkosten(satz)	41
Vertikaler Finanz-(Wert-)ausgleich	65f.
Wertausgleichsverfahren (kennzahlgestütztes)	45ff.
Z-Teil	5
Zinsen, kalkulatorische	18f.
Zuweisungsfelder (im Bezirksplafond)	29
Zuweisungspreis	43





---

kommunalpolitisches forum e. V. (berlin)  
Postfach 18 01 83 · 10205 Berlin  
Telefon 030 91426976

[www.kommunalpolitik-berlin.de](http://www.kommunalpolitik-berlin.de)  
[kommunalpolitisches.forum@berlin.de](mailto:kommunalpolitisches.forum@berlin.de)  
Telefax 030 263917303182

Vorsitzende: Dagmar Pohle  
Geschäftsführer: Dr. Wolfgang Girnus  
Schatzmeister: Uwe Melzer