



Bericht

nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung

an das Abgeordnetenhaus von Berlin
und
an den Senat von Berlin

über die Prüfung der Hauptstadtzulage

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof von Berlin
Alt-Moabit 101 c/d
10559 Berlin

Telefon: (030) 88613-0
Telefax: (030) 88613-120
Internet: www.berlin.de/rechnungshof
E-Mail: poststelle@rh.berlin.de
(Kein Zugang für qualifiziert
elektronisch signierte Dokumente)



Der vorliegende Bericht ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 Rechnungshofgesetz durch die Mitglieder des Großen Kollegiums

Präsidentin Karin Klingen,
Vizepräsident Django Peter Schubert,
Direktor bei dem Rechnungshof Gerald Jank,
Direktor bei dem Rechnungshof Stefan Finkel und
Leitende Senatsrätin Claudia Langeheine

am 7. September 2023 beschlossen worden.



Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Zusammenfassung	6
2 Anlass und Gegenstand der Berichterstattung	6
3 Ausgangslage	8
3.1 Entscheidungsgrundlagen	9
3.2 Begründung des Gesetzentwurfs.....	10
3.3 Ergänzende Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen	11
3.4 Bewertung	12
4 Wirksamkeit der Hauptstadtzulage	13
4.1 Erfolgskontrolle.....	13
4.2 Bewertung	14
4.3 Attraktivitätssteigerung zum Zweck der Personalgewinnung und -bindung	14
4.3.1 Personalgewinnung	14
4.3.2 Personalbindung.....	16
4.4 Bewertung	17
4.5 Klimapolitisches Ziel	18
4.6 Bewertung	19
4.7 Weitere Aspekte	19
4.7.1 Befristung	19
4.7.2 Sanktionierung durch die TdL.....	20
5 Fazit	21
6 Stellungnahme des Senats.....	22
7 Empfehlungen und Erwartung	23



Abkürzungsverzeichnis

AV	Ausführungsvorschriften
BesGr.	Besoldungsgruppe(n)
Drs	Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin
EG	Entgeltgruppe(n)
GGO II	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Besonderer Teil
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
Haushaltsumsetzungsgesetz 2020	Gesetz zur Änderung des Kindertagesförderungsgesetzes und der Kindertagesförderungsverordnung, zur Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes in der Überleitungsfassung für Berlin, zur Änderung des Straßenreinigungsgesetzes, zur Änderung des Berliner Betriebe-Gesetzes sowie zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes
IT	Informationstechnik
LHO	Landeshaushaltsordnung
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
TdL	Tarifgemeinschaft deutscher Länder
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst

1 Zusammenfassung

Seit November 2020 erhalten über 90 % der beim Land Berlin Beschäftigten die sogenannte Hauptstadtzulage. Sie beträgt 150 € pro Monat und setzt sich zusammen aus einem steuerfreien Auslagenersatz für ein Firmenticket und dem Differenzbetrag bis 150 €. Die Beschäftigten können auf das Firmenticket verzichten und die volle Zulage als zu versteuernden Geldbetrag beanspruchen. Die Ausgaben für die Hauptstadtzulage sind mit jährlich rd. 250 Mio. € kalkuliert. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist sie zunächst bis einschließlich Oktober 2025 befristet, für Beamtinnen und Beamte gilt die Regelung unbefristet.

Mit der Hauptstadtzulage, deren Erfolg im Jahr 2025 evaluiert werden soll¹, verbindet das Land Berlin im Wesentlichen drei Ziele:²

- Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit bei der Personalgewinnung,
- Bindung des bereits vorhandenen Personals an das Land sowie
- Beitrag zum Klimaschutz durch Anreize zur Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV).

Der Senat hat bereits bei seiner Initiative zur Einführung der Hauptstadtzulage unzureichende Feststellungen zu deren Erforderlichkeit getroffen. Eine begleitende Erfolgskontrolle, wie sie nach Nr. 2.2 AV § 7 LHO vorgeschrieben ist, ist nicht vorgesehen.

Der Rechnungshof hat aufgrund der derzeitigen Datenlage erhebliche Zweifel daran, dass die Hauptstadtzulage einen positiven Effekt auslöst und die mit ihr verfolgten Ziele erreicht werden können. Vielmehr werden Mitnahmeeffekte in hohem Maße begünstigt. Er regt an, unverzüglich Daten zu erheben, die eine Evaluation der Hauptstadtzulage ermöglichen, auf dieser Grundlage die mit ihr verbundenen Ziele weiter zu konkretisieren und die Regelung ggf. zu modifizieren. Der Rechnungshof empfiehlt dringend, eine begleitende Erfolgskontrolle durchzuführen, auf deren Grundlage Senat und Abgeordnetenhaus über den weiteren Umgang mit der Hauptstadtzulage entscheiden können, und ein attraktives Besoldungsgesetz für das Land Berlin zu schaffen.

2 Anlass und Gegenstand der Berichterstattung

Das Land Berlin gewährt der weit überwiegenden Zahl seiner Beschäftigten (Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Beamtinnen und Beamte) seit dem 1. November 2020 die Hauptstadtzulage.³ Bei Vollbeschäftigung beträgt die

1 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 16. Juni 2022 an den Rechnungshof, vgl. zudem Begründung zum Haushaltsumsetzungsgesetz 2020 (Drs 18/2665), S. 24

2 vgl. Begründung zum Haushaltsumsetzungsgesetz 2020 (Drs 18/2665), S. 21 ff.

3 Art. 3 Haushaltsumsetzungsgesetz 2020 vom 11. Juni 2020 (GVBl. S. 535)

Zulage monatlich 150 €. ⁴ Sie setzt sich aus einem steuerfreien Zuschuss von 100 % für ein Firmenticket des Tarifbereichs Berlin AB sowie dem Differenzbetrag zwischen diesem Zuschuss und 150 € zusammen. Nach individueller Entscheidung der Beschäftigten kann sie aber auch als insgesamt zu versteuernde Geldleistung ausbezahlt werden.

Der Senat begründet seine Initiative zur Einführung der Hauptstadtzulage mit der zunehmend schwierigeren Personalgewinnung und den in den kommenden Jahren altersbedingt erheblichen Ausscheidenszahlen. Zudem erfordere die unmittelbare Konkurrenz mit Bundesbehörden zusätzliche Maßnahmen, um die Arbeit für das Land Berlin attraktiv zu machen bzw. zu erhalten. Schließlich soll durch die Verknüpfung der Zulage mit dem Zuschuss für ein Firmenticket ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zu einer klimafreundlichen Hauptstadt gegangen werden. ⁵

Die Hauptstadtzulage wird Beamtinnen und Beamten bis einschließlich BesGr. A 13 mit Amtszulage sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gewährt. Tarifbeschäftigte der unmittelbaren Landesverwaltung mit den nachgeordneten Eigenbetrieben und Betrieben nach § 26 LHO erhalten die Zulage bis einschließlich EG 13 TV-L ⁶. Ebenso erhalten sie die Tarifbeschäftigten des Sozial- und Erziehungsdienstes ⁷ bzw. des Pflegedienstes ⁸. Weitere Beschäftigtengruppen, wie z. B. studentische Hilfskräfte, Schulwegbegleiterinnen und Schulwegbegleiter sowie Auszubildende und Beamtinnen und Beamte im Anwärterverhältnis, profitieren in unterschiedlicher Weise von der Regelung. Insgesamt erhalten über 90 % aller Beschäftigten diese Zulage. Für die **Beamtinnen und Beamten** gilt die Regelung **unbefristet**, ⁹ jedoch hat der Senat in seiner Pressemitteilung vom 10. November 2020 auf die Möglichkeit einer gesetzlichen Änderung und Befristung hingewiesen. ¹⁰ Für die **Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer** gilt die Regelung **bis 31. Oktober 2025**, längstens jedoch so lange, wie die besoldungsrechtlichen Bestimmungen in Kraft sind. ¹¹

Der Senat plant Ausgaben für die Hauptstadtzulage von **ca. 250 Mio. € jährlich**. ¹²

4 In Teilzeit Beschäftigte erhalten die Hauptstadtzulage im Verhältnis ihrer Arbeitszeit zum Vollbeschäftigungsumfang.

5 vgl. Drs 18/2665, S. 21 ff.

6 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder

7 EG S 2 bis S 18

8 EG KR 5 bis KR 17

9 § 74a Abs. 7 Bundesbesoldungsgesetz in der Überleitungsfassung für Berlin
Der Gesetzentwurf sah eine Befristung bis 2025 vor; sie ist im Laufe der parlamentarischen Beratungen entfallen.

10 <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2020/pressemitteilung.1015849.php>, abgerufen am 23. November 2021

11 Senatsverwaltung für Finanzen, Rundschreiben IV Nr. 75/2020 vom 9. September 2020

12 vgl. Drs 18/2665, S. 9

Vor dem Hintergrund der enormen finanziellen Anstrengung, die das Land mit der Hauptstadtzulage erbringt, hat der Rechnungshof geprüft, welche Daten oder sonstigen Erkenntnisse zur Begründung der Einführung dieser Regelung herangezogen wurden und ob, wann und anhand welcher Daten oder Erkenntnisse das Land Berlin die Zielerreichung evaluiert. Es wurden auch Feststellungen darüber getroffen, ob und inwieweit die mit der Hauptstadtzulage verbundenen Ziele bisher erreicht wurden oder überhaupt erreicht werden können. Dieser Bericht fasst die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs zusammen. Von der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Hauptstadtzulage hat der Rechnungshof vor dem Hintergrund der anhängigen Gerichtsverfahren abgesehen.

3 Ausgangslage

In zahlreichen Publikationen werden die mit Personalmangel bei öffentlichen Arbeitgebern verbundenen Herausforderungen seit vielen Jahren mit Aussagen wie

- „Kommunen suchen händeringend nach Personal“¹³,
- „Bereits heute fehlen der Verwaltung [...] rund 185.000 Mitarbeiter“¹⁴,
- „Viele Positionen im öffentlichen Dienst lassen sich nicht mehr mit Fachkräften besetzen, und zwar auf allen Ebenen“¹⁵ und – aktuell –
- „Im Öffentlichen Dienst werden [bis 2030] 840.000 Fachkräfte fehlen“¹⁶

thematisiert. Die Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) hat ihren Mitgliedern daher bereits im Jahr 2019 die Möglichkeit eingeräumt, in Bereichen, in denen die Personalgewinnung besonders erschwert ist, z. B. im Bereich der IT, des Ingenieurwesens und der Ärzte, eine Fachkräftezulage zu zahlen. Berlin macht seit dem 3. Quartal 2019 hiervon Gebrauch.¹⁷ Das Tarifrecht bietet weitere Möglichkeiten, finanzielle Anreize für einzelne Beschäftigte bzw. Gruppen von Beschäftigten zu setzen. Während die Fachkräftezulage und andere tariflich zulässige Anreize jedoch punktuell einsetzbare und wirkende Personalgewinnungs- und -bindungsinstrumente sind, ist die Hauptstadtzulage konzeptionell anders beschaffen. Sie wird innerhalb der Spannbreite bis BesGr. A 13 bzw. EG 13 TV-L flächendeckend und damit unspezifisch und undifferenziert gewährt. Es stellt sich daher zunächst

13 <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/kommunen-personal-mangel-1.4558903>, abgerufen am 16. September 2022

14 <https://www.dbb.de/teaserdetail/artikel/imoeffentlichen-dienst-fehlen-185000-beschaeftigte.html> (2018), zitiert nach „Die Zukunft des öffentlichen Dienstes – PD-Beiratssitzung 2019“, PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH, Juni 2019; https://www.pd-g.de/assets/Beirat/190703_PD-Beiratssitzung-2019-Broschuere.pdf, abgerufen am 16. September 2022

15 „Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor“, PwC & strategy&, Juni 2022; <https://www.pwc.de/de/branchen-und-markte/oeffentlicher-sektor/fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-sektor.html>, abgerufen am 16. September 2022

16 <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/babyboomer-im-oeffentlichen-dienst-werden-840-000-fachkraefte-fehlen-/28942072.html>, abgerufen am 7. Juli 2023

17 Senatsverwaltung für Finanzen, Rundschreiben IV Nr. 56/2019 vom 1. Oktober 2019



die Frage, ob der Senat zur Vorbereitung dieser finanzwirksamen Maßnahme eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hat.

3.1 Entscheidungsgrundlagen

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.¹⁸ Die Hauptstadtzulage, für deren Umsetzung in den Jahren 2020 bis 2025 etwa 1,25 Mrd. € ausgegeben werden (sollen), ist eine bedeutende finanzwirksame Maßnahme. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind sowohl bei der Planung neuer Maßnahmen als auch während der Durchführung (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle) vorzunehmen.¹⁹ Sie müssen mindestens Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:²⁰

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte,
- relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind,
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen,
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme,
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.

Der Senat hat sich durch § 35 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Besonderer Teil (GGO II), darüber hinaus verpflichtet, eine Gesetzesfolgenabschätzung durchzuführen und u. a. festzustellen, wie sich die erwarteten Gesamtkosten zu dem angestrebten Gesetzeszweck verhalten. Nach dem Fragenkatalog zur Gesetzesfolgenabschätzung müssen die Ursachen des zu lösenden Problems identifiziert und es muss zudem geklärt sein, welche Faktoren beeinflussbar sind.²¹ Ferner ist zu bestimmen, auf welche Weise, wann und durch wen die Wirksamkeit, der Aufwand und eventuelle Neben- oder Folgewirkungen der Regelungen nach Inkrafttreten überprüft werden.²²

18 § 7 Abs. 2 LHO; unter die Maßnahmen fallen nach Nr. 1 AV § 7 LHO auch Gesetzgebungs-vorhaben

19 Nr. 2 AV § 7 LHO

20 Nr. 2.1 AV § 7 LHO

21 § 35 GGO II, Anhang 2 zur GGO II, Frage 2.1

22 § 35 GGO II, Anhang 2 zur GGO II, Frage 8

3.2 Begründung des Gesetzentwurfs

Der Senat ist keiner dieser Vorgaben gefolgt. Er begründet den Gesetzentwurf zur Einführung der Hauptstadtzulage allein mit allgemeinen Erwägungen,

- die Personalgewinnung und -bindung werde zunehmend schwieriger,
- es bestehe eine unmittelbare Konkurrenzsituation mit den in Berlin ansässigen Bundesbehörden und
- die Zahl der aus Altersgründen Ausscheidenden steige in den nächsten Jahren erheblich.
- Ferner soll die Verknüpfung der besoldungsrechtlichen Zulage mit dem Zuschuss für ein Firmenticket des Verkehrsverbundes Berlin-Brandenburg ein wesentlicher Beitrag auf dem Weg zu einer klimafreundlichen Hauptstadt sein.²³

Lediglich die Prognose der aus Altersgründen Ausscheidenden ist eine quantifizierbare Bestimmungsgröße. Sie beruht auf der Annahme, dass Beschäftigte im Durchschnitt mit dem 64. Lebensjahr²⁴ altersbedingt aus dem Dienst ausscheiden. Der so ermittelbare „Personalbedarf“ stellt sich jedoch allenfalls als Personalersatzbedarf (für künftig ausscheidende Beschäftigte) dar und hat weder einen auch nur ansatzweise analytischen Hintergrund noch berücksichtigt er Einflüsse wie Effizienzsteigerung durch den Einsatz von IT-Verfahren, Externalisierung von Aufgaben, Organisationsanpassungen usw. Die prognostizierten Ausscheidenszahlen für sich genommen begründen daher weder den Umfang des künftigen Personalbedarfs noch lässt sich daraus herleiten, dass es monetärer Anreize bedarf, um ihn zu decken. Dass gegenwärtig flächendeckend Personalgewinnungsprobleme bestehen, hat der Senat ebenfalls nicht belegt. Vielmehr hat er sich noch in seiner Presseerklärung vom 15. Dezember 2019 positiv zur Steigerung des Stellenbesetzungsstands in der Hauptverwaltung geäußert und sich zuversichtlich gezeigt, dass die Quoten landesweit noch weiter gesteigert werden.²⁵

²³ vgl. Drs 18/2665, S. 21 ff.

²⁴ Das 64. Lebensjahr als Zeitpunkt des Wechsels in den Ruhestand ist eine aktuelle Grundannahme der Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen. Ausnahmen bilden nach den Daten der Statistikstelle Personal z. B. die Vollzugsbereiche der Polizei, Feuerwehr und Justiz. Vgl. zum Anpassungsbedarf zu den Prognosen bei der Entwicklung des Personalbestands: Jahresbericht 2022 des Rechnungshofs von Berlin, T 37 bis 42.

²⁵ „Senator Dr. Kollatz: „Die Beschleunigung von Stellenbesetzungsverfahren ist ein wichtiger personalpolitischer Baustein. Ein Indikator für den Erfolg dieser Maßnahme ist ein hoher Besetzungsstand. Die aktuellen Zahlen zeigen, dass unsere Personalpolitik greift. Die neuen Stellen wurden adäquat besetzt. Ich bin zuversichtlich, dass wir die Quoten für die Hauptverwaltung und die Bezirke künftig noch weiter steigern werden.“ (<https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2019/pressemitteilung.854757.php>, abgerufen am 15. September 2021)

3.3 Ergänzende Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen um Auskunft gebeten, aufgrund welcher konkreten Untersuchungsergebnisse im Vorfeld der Gesetzesinitiative die damit intendierten Wirkungen erwartet wurden, und ihm etwaige Erhebungen zur Rechtsfolgenabschätzung zu übersenden. Neben den der Gesetzesbegründung zu entnehmenden Argumenten verweist die Senatsverwaltung in ihrer Antwort auf die von der Statistikstelle Personal erhobenen Daten zum Personalbestand und der altersbedingt ausscheidenden Beschäftigten.²⁶ Ferner bezieht sie sich auf die Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2018 bis 2030, die in einer mittleren Variante mit einem Bevölkerungszuwachs von 177.000 Personen kalkuliert.²⁷ Für den davorliegenden Zeitraum 2006 bis 2019 verweist der Senat auf einen Anstieg der Einwohnerzahl Berlins um rd. 250.000 Personen. Die Prognose der quantitativen Bevölkerungsentwicklung ist jedoch kein geeigneter Ansatz. Abgesehen davon, dass sich aus einem Anstieg der Einwohnerzahl keine zuverlässigen Rückschlüsse auf die Arbeitsbelastung und mithin den Personalbedarf der Verwaltung ziehen lassen, vergrößert sich dadurch der Pool von potenziell geeigneten Beschäftigten für Berlin. Soweit die Bevölkerung durch Zuzug zunimmt, kann davon ausgegangen werden, dass sich aus den Zuzüglern auch zumindest ein Teil des Personals rekrutieren lässt, das für die öffentlichen Dienstleistungen zugunsten der Neubürgerinnen und Neubürger benötigt wird. Ohne weitere Begründung ist das Argument eines Bevölkerungswachstums für die Annahme, die Arbeitgeberattraktivität monetär steigern zu müssen, daher nicht schlüssig.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen um Auskunft gebeten, ob es zu der Hauptstadtzulage in ihrer jetzigen Form Entwurfsvarianten gab, die z. B. einen anderen Wert als 150 €, eine längere oder kürzere Gültigkeit als bis 2025 (Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer), einen anderen Begünstigtenkreis oder andere Kriterien zur Anreizsetzung vorsahen. Hierzu hat die Senatsverwaltung für Finanzen u. a. angegeben, dass die Höhe der Hauptstadtzulage letztlich durch Beschluss des Senats vom 18. Juni 2019²⁸, den Beschäftigten des Landes Berlin ab dem 1. November 2020 eine „Ballungsraumzulage“ im Wert von 150 € monatlich bei Vollzeitbeschäftigung zu gewähren, umgesetzt worden sei. Dem Senatsbeschluss sei keine Differenzierung des konkreten Begünstigtenkreises zu entnehmen. In Umsetzung dieses Beschlusses und der politischen Zielrichtung habe sich der Senat dann mit Blick auf die überwiegende Zahl der Beschäftigten des Landes Berlin in den unteren Einkommensgruppen für eine soziale Kappung des zulagenberechtigten Empfängerkreises bei der BesGr. A 13 entschieden. Dies

26 Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen, Personalbestand des unmittelbaren Landesdienstes Berlin Januar 2019, S. 80 ff., <https://www.berlin.de/sen/finanzen/personal/personalstatistik/statistische-berichte/> (Kategorie: Personalbestand, Zeitraum: 2019), letztmalig abgerufen am 26. Juni 2023

27 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Ref. I A – Stadtentwicklungsplanung – in Zusammenarbeit mit dem Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2018 - 2030 vom 10. Dezember 2019 (Drs 18/2544), S. 3 ff.

28 Senatsbeschluss Nr. S-2337/2019

gelte analog für die Tarifbeschäftigten. Die im parlamentarischen Raum ebenfalls diskutierte Begrenzung des Begünstigtenkreises bis zu einem Einkommen von 5.000 € sei nicht befürwortet worden. Auf mögliche arbeits-, besoldungs- bzw. verfassungsrechtliche Bedenken sowie die Gefahr für den Betriebsfrieden bei einer Begrenzung des Begünstigtenkreises, unabhängig welcher Art, sei hingewiesen worden.

Die Zahl der Beschäftigten, die aus Altersgründen ausscheiden könnten, steige bis zum Jahr 2027 stark an, um dann in den Folgejahren zunächst weniger stark zu wachsen und dann zu sinken. Insofern sei das Jahr 2025 ein geeigneter Zeitpunkt, die weitere Entwicklung der altersbedingten Austrittszahlen sowie auch andere Faktoren, wie die Entwicklung der Einwohnerzahlen Berlins oder krisenbedingte Personalbedarfe, zu betrachten.

Über weitere Feststellungen, ob und wieweit eine Zulage überhaupt und insbesondere eine solche von 150 € den erhofften Nutzen erzielen wird, hat die Senatsverwaltung für Finanzen nichts vorgetragen.

3.4 Bewertung

Der Rechnungshof stellt fest, dass bei der Konzeption der Hauptstadtzulage nicht geklärt wurde, welchen Umfang ein künftiger Personalbedarf Berlins haben wird. Über die Zahl der altersbedingt in den Jahren bis 2030 nicht mehr zur Verfügung stehenden Beschäftigten und die Annahme eines weiteren Bevölkerungszuwachses hinaus wurden keine Einflussgrößen zur Bestimmung eines künftigen Personalbedarfs herangezogen. Nicht geklärt wurde zudem, ob Anlass für eine monetäre Anreizsetzung bestand und ob diese gerade in den „unteren Einkommensgruppen“ besonders dringlich ist. Dabei ist bereits zweifelhaft, ob der öffentliche Dienst Berlins bis zu der BesGr. A 13²⁹ und der EG 13³⁰ tatsächlich den unteren Einkommensgruppen zuzurechnen ist. Die Kappung der Hauptstadtzulage erscheint vielmehr willkürlich, denn die mit der Hauptstadtzulage verfolgten Ziele

- Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit bei der Personalgewinnung,
- Bindung des bereits vorhandenen Personals an das Land sowie
- Beitrag zum Klimaschutz durch Anreize zur Nutzung des ÖPNV

treffen unabhängig von der konkreten Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe auf alle beim Land Berlin Beschäftigten zu. Dass in allen Verwaltungen, auf allen Qualifikationsebenen und in allen Berufsfeldern der Personalbedarf zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht (mehr) zu decken wäre, wurde ebenso wenig belegt wie die Erwartung, eine Zulage in Höhe von 150 € könne Abhilfe schaffen. Überdies wurden keine Kriterien festgelegt, um begleitend und abschließend den Erfolg der Hauptstadtzulage evaluieren zu können.

29 monatliches Brutto in Stufe 8 (von acht Stufen) ab 1. Dezember 2022: 5.706,52 €

30 monatliches Brutto in Stufe 6 (von sechs Stufen) ab 1. Dezember 2022: 6.037,38 €



Der Senat hat eine finanzwirksame Maßnahme von erheblichem Ausmaß initiiert, ohne den Bedarf dafür zuvor hinreichend festgestellt zu haben. Es wäre mindestens erforderlich gewesen, eine Analyse der Ausgangslage durchzuführen, um sich Gewissheit zu verschaffen, welche Probleme überhaupt bestehen und welche Maßnahmen zur Abhilfe erforderlich, geeignet und angemessen wären. Quantitativ belegt hat der Senat allenfalls die Zahl(en) der künftig Ausscheidenden. Es fehlt jedoch an analytisch begründeten Feststellungen, wie viel Personal künftig benötigt werden wird und in welchen Berufs-, Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen überhaupt Rekrutierungsprobleme entstehen könnten. Mithin bleibt offen, ob eine Notwendigkeit für die Einführung der Hauptstadtzulage bestand.

4 Wirksamkeit der Hauptstadtzulage

Der Rechnungshof ist ungeachtet der unzureichenden Untersuchungen des Senats zur Notwendigkeit der Hauptstadtzulage der Frage nachgegangen, ob die mit ihr verbundenen Ziele realistisch sind und sich Anzeichen für ihre Wirksamkeit erkennen lassen.

4.1 Erfolgskontrolle

Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, und in sonstigen geeigneten Fällen sind nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll.³¹

Zum Prüfungsbeginn war etwa ein Drittel der für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geplanten fünfjährigen Laufzeit der Hauptstadtzulage (bis 2025) verstrichen. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen daher zu entsprechenden Erhebungen befragt. Sie gibt an, dass mit der Evaluation im Jahr 2025 überprüft werden solle, ob die mit der Zulage verbundenen Ziele erreicht werden konnten. Bezüglich der Beschäftigten, die ihre Arbeitsverhältnisse zum Land Berlin aus eigenem Antrieb beenden, sei zu ermitteln, ob seit dem Inkrafttreten der Hauptstadtzulage eine positive Entwicklung erkennbar sei. Insgesamt sei zu prüfen, ob es gelinge, die Stellen der ausscheidenden Beschäftigten zu besetzen. Weiterhin sei zu untersuchen, wie sich die Zahl der Beschäftigten im Verhältnis zur Einwohnerzahl Berlins entwickele oder krisenhafte Ereignisse, wie die Corona-Pandemie oder kriegsbedingte Flüchtlingszahlen, weitere Personalaufwüchse erforderlich machten. Es bestehe die Absicht, zwecks Prüfung der Zielerreichung Statistiken des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg zur Einwohner-

31 Nr. 2.2 AV § 7 LHO

entwicklung sowie die Personalstands- und Fluktuationsberichte der Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen heranzuziehen.

4.2 Bewertung

Der Rechnungshof hält es für zu spät, die Wirkung der Hauptstadtzulage erst zu oder nach ihrem planmäßigen Auslaufen für den überwiegenden Teil der Berechtigten zu evaluieren. Dadurch begibt sich der Senat der Möglichkeit, anhand der Ergebnisse einer begleitenden Erfolgskontrolle die zwischenzeitliche Zielerreichung zu überprüfen und die Regelung ggf. zu modifizieren. Bei einem Ausgabevolumen von ca. 1,25 Mrd. € innerhalb von fünf Jahren wäre dies jedoch von größter Bedeutung. Die für eine Evaluation vorgesehenen statistischen Quellen sind überdies nicht geeignet, um belastbare Aussagen über die Wirkung der Hauptstadtzulage zu treffen. Insbesondere erschließt sich nicht, welche Erkenntnisse von einer Untersuchung der Zahl der Beschäftigten im Verhältnis zur Einwohnerzahl Berlins oder dem Einfluss „krisenhafter Ereignisse“ erwartet werden.

Der Rechnungshof hält es angesichts der hohen finanziellen Bedeutung der Hauptstadtzulage für geboten, dass ihr Erfolg im Sinne der Zielsetzungen begleitend evaluiert wird, um auf dieser Grundlage schnellstmöglich zu entscheiden, ob die Hauptstadtzulage fortgeführt werden soll.

4.3 Attraktivitätssteigerung zum Zweck der Personalgewinnung und -bindung

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass der öffentliche Dienst erheblichen Problemen bei der Personalgewinnung gegenübersteht und auch die langfristige Bindung des Personals auf Schwierigkeiten stößt. In welchen Berufs- und Qualifikationsfeldern sich aber Berlin als Dienstherr und Arbeitgeber mit diesen Problemen konfrontiert sieht und wer ggf. als sein Konkurrent auftritt, bedarf einer gründlichen Analyse.

4.3.1 Personalgewinnung

Ein Anhaltspunkt, ob eine Steigerung der Arbeitgeberattraktivität durch die Hauptstadtzulage erreicht wird, könnte sich aus einem Vergleich der vor und nach ihrer Einführung unbesetzt gebliebenen Stellen³² ergeben.

Nach den von der Senatsverwaltung für Finanzen zur Verfügung gestellten Zahlen bestand in den Bezirksverwaltungen im Jahr 2021 eine Bandbreite von 5,8 bis 15,97 % an unbesetzten Stellen, in der Hauptverwaltung lag die Bandbreite zwischen 0,0 und 27,65 %. Im Durchschnitt waren in den Bezirksverwaltungen

³² Der Begriff wird hier und im Folgenden auch für Beschäftigungspositionen verwendet.



10,56 % der Stellen unbesetzt, während das Niveau in der Hauptverwaltung mit 3,47 % weitaus niedriger lag. Der Anteil unbesetzter Stellen entwickelte sich zwischen 2018 und 2021 prozentual wie folgt:

Ansicht 1: Anteil unbesetzter Stellen (in Prozent) zum jeweiligen Stichtag

Verwaltungsbereich	01.10.2018	30.06.2020	31.12.2020	30.06.2021	31.12.2021
Bezirksämter	8,63	11,98	10,50	10,37	10,56
Hauptverwaltung	2,25	3,51	2,85	3,77	3,47

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen

Eine signifikante Verbesserung gegenüber dem Zeitraum vor Einführung der Hauptstadtzulage ist nicht eingetreten. Der Anteil der unbesetzten Stellen in der Hauptverwaltung bleibt – über alle Verwaltungen betrachtet – auf relativ niedrigem Niveau. Aber auch hier gibt es in einzelnen Verwaltungszweigen deutliche Abweichungen. So waren im Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit zwischen 2018 und 2021 durchgehend über 20 % der Stellen unbesetzt, zuletzt 27,65 %. Bei stagnierender Gesamtzahl der initiierten Stellenausschreibungen³³ ist somit zweifelhaft, ob die zum 1. November 2020 eingeführte Zulage eine Verbesserung der Stellenbesetzungssituation bewirkt hat. Der Senat hätte dies zum Anlass nehmen müssen zu prüfen, ob die Hauptstadtzulage in ihrer derzeitigen Ausgestaltung überhaupt erforderlich ist und zur Besserung der bestehenden Personalgewinnungsprobleme beitragen kann.

Ein vergleichbares Bild ergibt sich aus der Entwicklung von Stellenbesetzungsverfahren, die mangels geeigneter Bewerbungen wiederholt werden mussten. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat ihre Antwort auf die parlamentarische Anfrage zum Thema „Personalentwicklung in den Berliner Bezirken“³⁴ mit umfangreichem Zahlenmaterial aus den Jahren 2017 bis 2021 unterlegt. Auch im Jahr 2021 blieb – trotz Zulagenregelung – eine Vielzahl von Stellen in den Bezirken nach einer ersten Ausschreibung unbesetzt. Gegenüber dem letzten Kalenderjahr, in dem ganzjährig keine derartige Zulage gezahlt wurde (2019), sind die Zahlen sogar deutlich erhöht. Die Zahl der in den Bezirken durchgeführten Stellenbesetzungsverfahren stieg nach Einführung der Hauptstadtzulage gegenüber dem Vorzeitraum nicht an.

33 Nach Erhebungen des Rechnungshofs wurden im Zehnmonatszeitraum 1. Januar bis 31. Oktober 2020 etwa 2.700, im Zwölfmonatszeitraum 1. November 2020 bis 31. Oktober 2021 ca. 2.800 Ausschreibungen initiiert.

34 Antwort der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. August 2022 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/12935)

**Ansicht 2: Mit der ersten Ausschreibung nicht besetzbare Stellen in der Bezirksverwaltung**

Zeitraum	Anzahl der Stellen
2018	134
2019	129
2020	207
2021	224

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Antwort der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. August 2022 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/12935); die Darstellung berücksichtigt die Bezirke Charlottenburg-Wilmersdorf und Reinickendorf nicht, da für diese Bezirke Angaben für die Jahre 2018 bis 2020 nicht vorlagen

Die bereits angesprochene Bandbreite zwischen den Bezirksämtern war auch hier festzustellen: So konnten z. B. im Bezirk Mitte in 2020 drei Stellen und in 2021 sechs Stellen bei der ersten Ausschreibung nicht besetzt werden, während es im Bezirk Marzahn-Hellersdorf 44 Stellen in 2020 und 37 Stellen in 2021 waren.

Die Ergebnisse der Erhebungen des Rechnungshofs für die Hauptverwaltung entsprechen im Wesentlichen den für die Bezirke getroffenen Feststellungen. So zeigt sich ab 2018 eine wechselhafte Tendenz: Verbessert sich der Stellenbesetzungserfolg im Jahr 2019 zunächst, so wird im Zehnmonatszeitraum von Januar bis Oktober 2020 ein negativer Spitzenwert erreicht. Dieser Trend wird in dem Zwölfmonatszeitraum nach Einführung der Hauptstadtzulage allenfalls geringfügig abgemildert. Insbesondere gegenüber dem Wert aus 2019 – also vor Einführung der Hauptstadtzulage – bleiben die Zahlen deutlich erhöht.

Ansicht 3: Mit der ersten Ausschreibung nicht besetzbare Stellen in der Hauptverwaltung

Zeitraum	Anzahl der Stellen
01.01. bis 31.12.2018	164
01.01. bis 31.12.2019	131
01.01. bis 31.10.2020	177
01.11.2020 bis 31.10.2021	156

Quelle: Erhebung Rechnungshof

4.3.2 Personalbindung

Der Senat sieht eine Angleichung des Einkommens „in den unteren Besoldungsgruppen“ zur Verbesserung seiner Konkurrenzfähigkeit als erfolgskritisch. Nach Auskunft der Senatsverwaltung für Finanzen wurde die Notwendigkeit einer Angleichung an das Bundesniveau mit dem deutlich höheren Grundentgelt und den zudem erheblichen Ministerial- und anderen Behördenzuschlägen begründet. Darüber, welche Bedeutung der Höhe des Einkommens als Kriterium für die Wahl des Arbeitsplatzes zukommt, trifft der Senat ebenso wenig Feststellungen wie über das Ausmaß der Fluktuation.

Was die Besoldungsunterschiede zwischen dem Land Berlin und dem Bund anbelangt, ist dem Senat zuzustimmen. Der Rechnungshof hat das Besoldungsniveau des Landes Berlin mit dem Besoldungsniveau der obersten Bundesbehörden, bei denen eine Ministerialzulage gezahlt wird, verglichen. In den Besoldungsgruppen, welche im Land Berlin die Hauptstadtzulage erhalten, beträgt die Ministerialzulage 165 € (BesGr. A 5) bzw. 220 € (BesGr. A 6 bis A 9) bzw. 275 € (BesGr. A 10 bis A 13). Darüber hinaus ist die Besoldung in Bundesbehörden in vergleichbaren Besoldungsgruppen auch ohne Ministerialzulage bereits höher als im Land Berlin.³⁵ Durch die Hauptstadtzulage wird der finanzielle Abstand zwischen Landesbeamten und Beamten der in Berlin ansässigen obersten Bundesbehörden lediglich verringert. Angesichts des verbleibenden Besoldungsvorsprungs bei Bundesbehörden wird die Hauptstadtzulage mithin eine vergleichbare (finanzielle) Arbeitgeberattraktivität wie die des Bundes nicht bewirken können. Der Rechnungshof hat dies beispielhaft für die BesGr. A 13, ledig, Stufe 8, zum Stichtag 1. April 2021 berechnet: Die Bundesbesoldung inklusive Ministerialzulage lag knapp 300 € höher als die Berliner Landesbesoldung inklusive Hauptstadtzulage. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in obersten Bundesbehörden verhält es sich ähnlich. Auch diese erhalten die Ministerialzulage und werden zudem nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) bezahlt. Das Land Berlin zahlt hingegen das Entgelt nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L). Das Entgelt nach dem TVöD fällt – je nach Entgeltgruppe – gegenüber dem TV-L teilweise höher aus.³⁶

4.4 Bewertung

Es ist zweifelhaft, ob für Berliner Beschäftigte, die aus finanziellen Gründen zu einer obersten Bundesbehörde wechseln wollen, die Hauptstadtzulage eine Bindungswirkung entfalten kann. Dazu ist sie zu niedrig. Da aber überhaupt nur ein sehr kleiner Teil³⁷ der Berliner Beschäftigten zu Bundesbehörden versetzt wird, ist insoweit für „Bleibeanreize“ kein Bedarf ersichtlich. Die Hauptstadtzulage wird demnach ganz überwiegend an solche Kräfte gezahlt, die auch ohne sie beim Land Berlin geblieben wären. Hier kommt es zu Mitnahmeeffekten.

Der weitgehend unveränderte Bestand an unbesetzten Stellen sowie der Umstand, dass viele Stellenbesetzungsverfahren nach wie vor wiederholt werden müssen,

³⁵ <https://www.oeffentlichen-dienst.de/beamte/besoldungsvergleich.html>, darin die dritte Tabelle (Besoldungsdifferenz zwischen Berlin und Bund ab BesGr. A 4), letztmalig abgerufen am 26. Juni 2023

³⁶ <https://oeffentlicher-dienst.info/tv-l/allg/a/2020/a/vergleich.tvloed-bund-2020.html>, letztmalig abgerufen am 26. Juni 2023

³⁷ In den Jahren 2017 bis 2021 waren nach Erhebungen des Rechnungshofs jährlich höchstens 277 Beamtinnen und Beamte des unmittelbaren Landesdienstes zu Dienstherren anderer Bundesländer bzw. des Bundes versetzt worden. Die Gesamtzahl der Berliner Landesbeamtinnen und -beamten belief sich im Januar 2021 auf 56.459 (Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen, Personalbestand des unmittelbaren Landesdienstes Berlin Berichtsjahr 2021, 2.2. (S. 32).

sind zudem starke Indizien dafür, dass die Hauptstadtzulage der Personalgewinnung keine messbare Dynamik verleiht. Das mit ihrer Einführung verfolgte Ziel, dem Land Berlin eine größere Attraktivität gegenüber konkurrierenden obersten Bundesbehörden zu verschaffen, kann angesichts des weiterhin verbleibenden Besoldungs- bzw. Entgeltvorsprungs der obersten Bundesbehörden offensichtlich nicht erreicht werden. Der Rechnungshof geht zudem davon aus, dass sich Beschäftigte des Landes Berlin in der überwiegenden Zahl der Fälle auf Stellen bei anderen Behörden oder Einrichtungen bewerben, die höher bewertet sind als die Stellen, die sie im Land Berlin innehaben. In diesen Fällen kann die Hauptstadtzulage ohnehin keine Bindungswirkung entfalten.

4.5 Klimapolitisches Ziel

Mit dem zu 100 % bezuschussten Firmenticket soll der Umstieg vom privaten Pkw auf den ÖPNV gefördert werden.³⁸

Auf welcher Grundlage der Senat annimmt, dass dies mit der Hauptstadtzulage zu erreichen wäre, bleibt unklar. So gibt es beispielsweise keine Erkenntnisse darüber, wie viele Beschäftigte überhaupt einen Pkw privat nutzen. Das Ziel ist auch unpräzise formuliert. Offen bleibt u. a., ob auch der Umstieg vom (subventionierten) Elektroauto auf den ÖPNV gefördert werden soll. Zudem ist unklar, ob die Abschaffung des Pkw für erforderlich gehalten wird oder ob das Ziel bereits als erreicht gilt, wenn Pkw-Besitzende nur zusätzlich über das Firmenticket verfügen, unabhängig davon, wie das eine oder andere genutzt wird. Die Erfahrungen in anderen Städten mit einem vollständig kostenlosen ÖPNV-Ticket haben gezeigt, dass dort auch bisherige Fahrradfahrende teilweise zum ÖPNV wechselten.³⁹ Insofern muss eine Steigerung der Anzahl der Firmentickets keinen uneingeschränkt positiven klimapolitischen Effekt bewirken.

Dessen ungeachtet hat der Rechnungshof die Senatsverwaltung für Finanzen um Auswertungen zur Inanspruchnahme von Firmentickets gebeten. Zusätzlich hat er die Antwort der Senatsverwaltung vom 13. Dezember 2021 auf eine parlamentarische Anfrage herangezogen. Danach nehmen nur rd. **20 % der Beschäftigten** den steuerfreien Zuschuss für das Firmenticket in Anspruch. Die weit überwiegende Mehrzahl der Beschäftigten lässt sich den entsprechenden Betrag, dann allerdings versteuert, auszahlen.⁴⁰

38 vgl. Drs 18/2665, S. 24

39 <https://www.spiegel.de/auto/aktuell/kostenloser-nahverkehr-city-maut-ist-die-bessere-alternative-a-1193605.html>, abgerufen am 23. September 2022

40 Anlage 1 zur Drs 19/10227: Inanspruchnahme des VBB-Firmentickets im November 2020 gesamt: 19,33 %, darin Hauptverwaltung: 18,53 %, Bezirksverwaltungen: 22,48 %; Inanspruchnahme des VBB-Firmentickets im Mai 2021 gesamt: 20,11 %, darin Hauptverwaltung: 19,20 %, Bezirksverwaltungen: 23,72 %

Der Rechnungshof hat sich anhand der Auskunft der Senatsverwaltung für Finanzen auch einen Überblick über die Akzeptanz des Firmentickets bei landeseigenen Unternehmen verschafft. Dabei zeigt sich, dass z. B. ca. **86 % der Beschäftigten der BIM** Berliner Immobilienmanagement GmbH das dortige Firmenticket-Angebot (in Form eines Zuschusses von 40 €) angenommen haben.⁴¹

Insgesamt ist die Anzahl der Firmentickets nach Einführung der Hauptstadtzulage um rd. 6.200 Abonnements angestiegen, **stagniert** jedoch seit 2021 bei ca. 23.000. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat auf Nachfrage des Rechnungshofs angegeben, die Inanspruchnahme des Firmentickets sei nach Einführung der Regelung **deutlich gestiegen**. Sie schließt zudem mit dem Abflauen der Pandemie eine weitere positive Entwicklung nicht aus.

4.6 Bewertung

In Relation zur Beschäftigtenzahl bewegt sich die Zahl der neuen Abonnements auf einem äußerst niedrigen Niveau. Wenn insgesamt ca. 80 % der Berechtigten den steuerfreien Zuschuss für das Firmenticket „abwählen“, ist das klimapolitische Ziel klar verfehlt worden, und zwar unabhängig davon, ob tatsächlich einige Abonnenten hinzugewonnen werden konnten oder können. Dass die Senatsverwaltung für Finanzen eine positive Entwicklung lediglich nicht ausschließt, anstatt eine solche offensiv zu fördern, sieht der Rechnungshof kritisch. Er hält es für nicht zielführend, weiter abzuwarten, ob sich die Situation von alleine bessert, und empfiehlt zu prüfen, ob auf die Möglichkeit der „Abwahl“ des Firmentickets verzichtet werden sollte.

4.7 Weitere Aspekte

Der Rechnungshof sieht weitere Gründe, die die Hauptstadtzulage in ihrer derzeitigen Form ungeeignet erscheinen lassen, die mit ihr verfolgten Ziele zu erreichen.

4.7.1 Befristung

Interessentinnen bzw. Interessenten, die vor der Wahl einer Beschäftigung beim Land Berlin oder bei einer in Berlin ansässigen obersten Bundesbehörde stehen, werden in ihre Überlegungen einbeziehen, dass die Hauptstadtzulage beim Land Berlin zunächst verbindlich für Tarifbeschäftigte nur bis einschließlich Oktober 2025 gezahlt wird. Die derzeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer befristete Gewährung dieser Zulage verringert den finanziellen Vorsprung der Bundesbehörden nur für eine kurze Zeit des Arbeitslebens. Das Ziel, die Attraktivität Berlins mit der Hauptstadtzulage zu steigern, wird angesichts der zeitlichen Befris-

41 vgl. Anlage 2 zur Drs 19/10227

tung allenfalls eingeschränkt und mit zunehmendem Zeitablauf nachlassend erreicht werden können. Dies betrifft sowohl die Seite der Personalgewinnung als auch die der Personalbindung. Der Rechnungshof geht daher davon aus, dass die Hauptstadtzulage aufgrund ihrer zeitlichen Beschränktheit kein geeignetes Mittel für eine nachhaltige Attraktivitätssteigerung und Personalbindung darstellt. Vielmehr besteht auch hier die Gefahr bloßer Mitnahmeeffekte. Um dieser Problematik zu begegnen, sollte nach Auffassung des Rechnungshofs geprüft werden, ob dauerhafte Anreize – ggf. mit dem Effekt einer Angleichung an das Bundesniveau – in das Bezahlungssystem integriert werden können.

4.7.2 Sanktionierung durch die TdL

Das Land Berlin hat mit der Gewährung der Hauptstadtzulage bewusst eine tarifwidrige Regelung getroffen. In der 179. Sitzung des Senats am 8. September 2020 wurde beschlossen:⁴²

„Trotz ablehnenden Beschlusses der Mitgliederversammlung der Tarifgemeinschaft deutscher Länder und in vollständiger Kenntnis der möglichen Konsequenzen eines Satzungsverstoßes im Fall der Umsetzung beschließt der Senat von Berlin die außertarifliche Regelung zur Hauptstadtzulage umzusetzen. Die schärfste Sanktion der TdL ist der Verbandsausschluss.“

Die Mitgliederversammlung der TdL hat am 26. Oktober 2020 die „vom Berliner Senat beschlossene Hauptstadtzulage [...] scharf missbilligt“ und das Land Berlin aufgefordert, die Zahlung der Zulage schnellstmöglich einzustellen. Die TdL hat beschlossen, dass das Land Berlin seine Mitgliedschaft verliert. Dieser Beschluss ist jedoch zunächst ausgesetzt. Berlin konnte die Aussetzung des Ausschlusses nur dadurch erreichen, dass es für die Dauer der Zahlung der Hauptstadtzulage auf sein Stimmrecht in der TdL verzichtet. Damit ist Berlin zwar vorerst noch Mitglied der TdL, kann aber an den Beschlüssen der TdL-Mitgliederversammlung nicht mehr aktiv mitwirken. Nach dem TdL-Beschluss hatte der damalige Berliner Finanzsenator sein Amt als erster Stellvertreter des Vorsitzenden des Vorstandes der TdL mit sofortiger Wirkung niedergelegt.⁴³ Sollte das Land Berlin die Zulage über die derzeitige Befristung (bis zum 31. Oktober 2025) hinaus fortzahlen oder erneut gegen die Satzung der TdL verstoßen, muss es die TdL endgültig verlassen.

Der Zweck der TdL ist die Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder an der Einheitlichkeit der Arbeitsbedingungen des öffentlichen Dienstes.⁴⁴ Es ist nicht erkennbar, dass sich der Senat vor einer derart einschneidenden Konsequenz seines Han-

42 Senatsbeschluss Nr. S-3679/2020

43 Pressemitteilung der TdL vom 26. Oktober 2020, https://www.tdl-online.de/presseinfo/presseinformationen-detail/artikel/nr-32020-hauptstadtzulage-berlin-tdl-beschliesst-harte-sanktionen-gegen-berlin.html?tx_ttnews%5BbackPid%5D=108&cHash=218832296302e-ecc89096934757de616, abgerufen am 23. November 2021

44 § 1 Abs. 2 der Satzung der TdL

delns mit den Auswirkungen angemessen auseinandergesetzt hat. Der Rechnungshof sieht die Gefahr, dass die Attraktivität Berlins als verlässlicher Arbeitgeber und Dienstherr durch einen Ausschluss aus der TdL gemindert wird. Zudem verursacht die Führung eigener Tarifverhandlungen einen nicht unerheblichen Mehraufwand und schwächt die Position des Landes als (einzelner) Verhandlungspartner.

5 Fazit

Ursprünglich als „Ballungsraumzulage“ konzipiert und zur finanziellen Entlastung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes Berlins gedacht, verursacht die schließlich mit anderen Zielsetzungen eingeführte Hauptstadtzulage erhebliche Ausgaben. Diesen Ausgaben müssen, damit sie gerechtfertigt sind, belegbare Vorteile für das Land Berlin gegenüberstehen. Allgemeine Erwägungen, dass einer schwierigen Personalsituation begegnet werden müsse, reichen zu ihrer Rechtfertigung nicht aus. Vielmehr muss im Wege einer systematischen Erfolgskontrolle (insbesondere Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle) untersucht werden, ob die Hauptstadtzulage die mit ihrer Einführung intendierten Effekte überhaupt erreicht. Zu klären ist dabei u. a., ob Probleme bei der Personalgewinnung in allen Beschäftigungsbereichen bestehen und ob alle Einrichtungen und Berufsfachrichtungen gleichermaßen hiervon betroffen sind. Dass bei der Konzeption der Hauptstadtzulage z. B. die Bemühungen der TdL um eine adäquate Lösung für den Fachkräftemangel keine Berücksichtigung fanden, ist unverständlich. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte die Dienststellen des Landes Berlin über die Möglichkeit der Gewährung der Fachkräftezulage – die ggf. im Einzelfall beträchtlich höher ausgestaltet werden kann als die in die Breite wirkende pauschale Hauptstadtzulage – informiert.⁴⁵ Nachdem sich der Senat noch in seiner Presseerklärung vom 15. Dezember 2019 positiv zur Steigerung des Stellenbesetzungsstands in der Hauptverwaltung geäußert hatte,⁴⁶ ist umso weniger verständlich, dass er kurz darauf die pauschale Hauptstadtzulage zur Anreizsetzung für erforderlich hielt.

Da weder eine Bestandsaufnahme vor Einführung der Hauptstadtzulage durchgeführt wurde noch eine begleitende Erfolgskontrolle stattfindet, kann die Wirkung dieser Zulage für den zurückliegenden Zeitraum ihrer Laufzeit nicht abschließend bewertet werden. Der Rechnungshof konnte weder signifikante Verbesserungen bei den Stellenbesetzungen feststellen noch gibt es Anhaltspunkte dafür, dass Beschäftigte des Landes Berlin davon abgehalten wurden oder überhaupt werden könnten, zu anderen in Berlin ansässigen Dienstherrn bzw. Arbeitgebern zu wechseln. Die hohe Anzahl derer, die das Firmenticket „abwählen“, deutet darauf hin, dass auch das mit der Hauptstadtzulage verfolgte klimapolitische Ziel nicht

⁴⁵ Senatsverwaltung für Finanzen, Rundschreiben IV Nr. 56/2019 vom 1. Oktober 2019

⁴⁶ vgl. Fußnote 25

erreicht werden wird. Der Rechnungshof bezweifelt daher, dass die für die Hauptstadtzulage eingesetzten erheblichen Finanzmittel in dieser Hinsicht gut investiert sind.

Den Risiken aus den anhängigen Verfahren zur A-Besoldung kann nicht mit isolierten Korrekturen wie der Hauptstadtzulage begegnet werden. Vielmehr ist ein in sich geschlossenes, wettbewerbsfähiges „neues“ Berliner Besoldungssystem für alle Bereiche unter Wahrung der Rechtsprechung zur Alimentation zu schaffen. Dabei ist zu beachten, dass isolierte Korrekturen, z. B. am Mindestabstand zur Grundsicherung oder bei den familienbezogenen Besoldungsbestandteilen, sich nachteilig auf das Besoldungsgefüge, insbesondere auf das allgemeine Abstandsgebot und auf den Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung (auch im Ländervergleich), auswirken können. Zudem wirken sie unter Umständen auch nur temporär (wie z. B. Familienzuschläge). Aus isolierten Korrekturen können neue verfassungsrechtliche Probleme entstehen. Diese könnten mit finanziellen Risiken verbunden sein (Nachzahlungen). Ziel muss eine Besoldungsstruktur sein, die den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur amtsangemessenen Alimentation in vollem Umfang entspricht und im Übrigen den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gerecht wird. Zugleich muss den wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen des Bundes und des jeweiligen Landes Rechnung getragen werden.

Für die Zukunft sollten weitere verfassungsrechtliche Risiken mit der Folge weiterer erheblicher Nachzahlungen vermieden werden. Nicht zuletzt ist eine den Aufgaben und der Verantwortung des jeweiligen Amtes entsprechende Besoldung auch Voraussetzung für die Gewinnung qualifizierten Personals.

6 Stellungnahme des Senats

Der Rechnungshof hat der Senatskanzlei und der Senatsverwaltung für Finanzen Entwurfsfassungen des Beratungsberichts übersandt und Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

Die Senatskanzlei hat sich zu dem Entwurf nicht geäußert. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Hauptstadtzulage hinsichtlich ihrer Struktur und ihres Umfangs auf den politischen Vorgaben des Senats und des Abgeordnetenhauses von Berlin beruhe. Der Senat werde der Empfehlung des Rechnungshofs gerne Rechnung tragen und vor dem Jahr 2025 dem Abgeordnetenhaus einen Vorschlag zum weiteren Umgang mit der Hauptstadtzulage unterbreiten.

Der Rechnungshof bewertet dies positiv.



7 Empfehlungen und Erwartung

Der Rechnungshof empfiehlt, dass der Senat

- Kriterien zur Messung des Erfolgs der Hauptstadtzulage definiert und erforderlichenfalls schnellstmöglich entsprechende Erhebungen veranlasst,
- Erfolgskontrollen durchführt und die Modalitäten der Hauptstadtzulage je nach Ergebnis der begleitenden Erfolgskontrolle bereits vor dem Jahr 2025 zieladäquat modifiziert und
- dabei erwägt, die pauschale Förderung des Adressatenkreises der „unteren Einkommensgruppen“ durch eine gezielte und bedarfsorientierte Förderung in ausgewählten Berufsfeldern und/oder Verwaltungsbereichen anhand der tatsächlichen Stellenbesetzungsprobleme zu ersetzen.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat – wie angekündigt – dem Abgeordnetenhaus rechtzeitig vor dem Auslaufen der aktuellen Regelung zur Hauptstadtzulage auf der Grundlage durchgeführter Erfolgskontrollen darüber berichtet, ob die Hauptstadtzulage beendet werden soll.

Abschließend empfiehlt der Rechnungshof, ein den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Besoldung entsprechendes und attraktives Besoldungsgesetz für das Land Berlin zu schaffen und sich bei den Tarifverhandlungen für Einkommensanpassungen für die Tarifbeschäftigten einzusetzen.

Klingen

Schubert

Jank

Finkel

Langeheine