

Stuttgart, 16.12.2020

## **Einführung eines finanzwirtschaftlichen Gesamtsteuerungssystems bei der Landeshauptstadt Stuttgart, Grundsatzbeschluss**

### **Beschlussvorlage**

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungstermin
Verwaltungsausschuss Gemeinderat	Vorberatung Beschlussfassung	öffentlich öffentlich	03.02.2021 04.02.2021

### **Beschlussantrag**

1. Von der Übersicht über die freiwilligen Aufgaben und Pflichtaufgaben in Anlage 1 wird Kenntnis genommen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, zur Verbesserung der Ertragskraft der Ergebnishaushalte ein wie in der Begründung dargestelltes finanzwirtschaftliches Gesamtsteuerungssystem auszuarbeiten.

Die Erarbeitung des finanzwirtschaftlichen Gesamtsteuerungssystems erfolgt in enger Abstimmung mit dem Gemeinderat. Hierzu wird regelmäßig im Reform- und Struktur- ausschuss berichtet und wesentliche Punkte erforderlichenfalls dem Gemeinderat zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt.

3. Die Verwaltung wird beauftragt, bis zu den Planberatungen zum Doppelhaushaltsplan 2022/2023 detaillierte Prioritätenlisten aller Aufgabenbereiche unter Beachtung der Kriterien Handlungsspielraum (freiwillige/Pflichtaufgabe; Beeinflussbarkeit), Kosten bzw. Effizienz der Leistungserbringung und Beitrag zum Gemeinwohl (Outcome) vorzulegen.
4. Der Einbeziehung externer Beratungsleistungen zur Entwicklung des Gesamtsteuerungssystems in einem finanziellen Umfang von vorläufig je 100.000 EUR in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 wird zugestimmt.

Die Aufwendungen werden gedeckt im THH 200 Stadtkämmerei, Kontengruppe 440 Sonstige ordentliche Aufwendungen. Die erforderlichen Mittel werden im Rahmen des aufzustellenden Nachtragshaushaltsplans 2021 berücksichtigt.

## **Begründung**

Die Corona-Pandemie hat bundesweit dramatische Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte. Nicht nur werden die Einnahmen durch Gewerbesteuer volatiler, auch ist mit deutlichen coronabedingten Mehraufwendungen insbesondere im Bereich der Sozialausgaben zu rechnen. Auch sind zahlreiche Eigenbetriebe und Beteiligungen der Kommunen etwa Messen, der ÖPNV oder Kliniken auf Unterstützung aus den Kernhaushalten angewiesen. Während die Auswirkungen der 1. Welle in 2020 durch die umfangreichen Rettungsschirme von Land und Bund noch aufgefangen werden konnten, ist für die Folgehaushalte 2021 und 2022 noch keine Entwarnung zu geben.

Dieser kurzfristige exogene Schock wird in der Region Stuttgart durch den mittel- bis langfristigen Strukturwandel der Automobilindustrie hin zur E-Mobilität begleitet, der große Auswirkungen auf die für die Stuttgarter Gewerbesteuer so wichtigen Bereiche der Automobilindustrie und des Maschinenbaus haben wird.

Die gute konjunkturelle Lage sowie ein kluges Wirtschaften ermöglichten in den vergangenen Jahren zahlreiche wichtige Investitionen in die städtische Infrastruktur und die Personalstruktur der Kommune. Der Kernhaushalt ist seit 2017 schuldenfrei. Auch haben die Jahresabschlüsse der vergangenen Jahre immer deutliche Überschüsse ausgewiesen. Jedoch ist in Zukunft nicht mit einer automatischen Fortsetzung dieser positiven Gesamtbilanz zu rechnen.

Um dauerhaft die Leistungsfähigkeit des kommunalen Haushalts zu gewährleisten und den absehbaren strukturellen Defiziten entgegen zu wirken, ist daher eine Weiterentwicklung des finanziellen Gesamtsteuerungssystems der Landeshauptstadt dringend geboten.

### Zu Ziffer 1

Mit Beschluss des Nachtragshaushaltsplans 2020 am 29.07.2020 (GRDRs 513/2020 mit Änderung) wurde die Verwaltung gleichzeitig beauftragt, für das Jahr 2021 ein Konzept zur Verbesserung der Ertragskraft der Ergebnishaushalte und Vorschläge zur Sicherstellung der Finanzierung künftiger Haushalte zu erarbeiten und in einem ersten Schritt bereits im September eine Erhebung der Aufwendungsansätze des Ergebnishaushalts hinsichtlich ihrer Beeinflussbarkeit vorzulegen.

Die Referate wurden vom Referat Wirtschaft, Finanzen und Beteiligungen am 6. August 2020 beauftragt, die Aufwandsansätze 2021 des Ergebnishaushalts hinsichtlich ihrer Beeinflussbarkeit (Pflichtaufgaben, freiwillige Aufgaben, gesetzliche oder vertragliche Verpflichtungen) in einem vorbereiteten Formular aufzubereiten. Dies wird als ein erster Schritt einer breiten und konstruktiven „Aufgabenkritik“ gesehen.

Die Erhebung hat ergeben, dass in vielen Bereichen vertiefte Analysen notwendig sind. Diese waren kurzfristig über die Sommerpause nicht durchführbar, sondern nahmen mehr Zeit in Anspruch. In vielen Fällen sind beispielsweise Pflichtaufgaben zu einem gewissen Grad beeinflussbar, der noch festzustellen wäre oder es muss geklärt werden, inwieweit Mittel aus freiwilligen Aufgabenbereichen tatsächlich bereits verpflichtet sind.

Die Verwaltung wurde daher am 24.09.2020 mit GRDRs 815/2020 beauftragt, zur Vorbereitung des Konzepts zur Verbesserung der Ertragskraft der Ergebnishaushalte eine

vertiefte Analyse der Aufgaben in allen Verwaltungsteilen und Eigenbetrieben durchzuführen.

In einem ersten Schritt wurden die Rückmeldungen gemeinsam mit den Fachämtern überarbeitet, um eine objektive Übersicht über die Sachaufwandsansätze aller Aufgaben der Stadtverwaltung zu erhalten. Die Ergebnisse der einzelnen Ämter sind in Anlage 1 zu dieser Vorlage dargestellt. Insgesamt ergibt sich auf Basis der Ämterangaben folgendes Bild (Angaben in TEUR):

Gkr.	Gesamtaufwand	Pflichtaufgabe		freiwillige Aufgabe			
				verpflichtet		verfügbar	
OB	14.897,9	4.906,3	32,9%	3.008,3	20,2%	6.983,3	46,9%
AKR	148.797,5	25.940,3	17,4%	68.820,5	46,3%	54.036,7	36,3%
WFB	746.492,7	534.727,5	71,6%	104.991,6	14,1%	106.773,4	14,3%
SOS	37.904,4	17.246,0	45,5%	16.463,6	43,4%	4.194,8	11,1%
JB	640.619,9	604.846,4	94,4%	15.971,9	2,5%	20.266,6	3,2%
SI	710.770,2	690.685,0	97,2%	14.273,2	2,0%	5.811,9	0,8%
SWU	34.949,6	3.550,9	10,2%	722,0	2,1%	30.676,7	87,8%
T	94.094,8	61.397,2	65,3%	15.319,3	16,3%	17.378,3	18,5%
	<b>2.428.527,0</b>	<b>1.943.299,6</b>	<b>80,0%</b>	<b>239.570,4</b>	<b>9,9%</b>	<b>246.121,7</b>	<b>10,1%</b>

Insbesondere Ansätze einiger Zentralämter und Servicebereiche ließen sich nur geschätzt oder anhand eines Schlüssels zuordnen, da diese Bereiche sowohl Organisationseinheiten mit Pflichtaufgaben als auch solchen mit ausschließlich freiwilligen Aufgabenbereichen zuarbeiten.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass nach den Angaben der Fachbereiche ca. 80 % der Sachaufwendungen im Haushaltsjahr 2021 der Erfüllung von Pflichtaufgaben zuzuordnen sind. Innerhalb der Pflichtaufgaben handelt es sich zu einem großen Teil um Zuschüsse an Dritte, die insbesondere im Sozialtransferaufwand überwiegend aufgrund gesetzlicher Verpflichtung anfallen.

Weiterhin wurden laut der Rückmeldungen von den Ansätzen 2021 für die freiwilligen Aufgaben bis August 2020 knapp die Hälfte bereits verfügt. Es ist davon auszugehen, dass die Ämter und Referate im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ohne entsprechende Verfügungsbeschränkungen seit August 2020 weitere Volumina bewirtschaftet haben.

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass der Personalaufwand nicht in der Auswertung enthalten ist. Der aufgeführte Sachaufwand alleine bietet keine Aussagekraft über die Gesamtanteile einer Aufgabenkategorie. Besonders Aufgaben ohne nennenswerten Sachaufwand, die hauptsächlich durch den Personaleinsatz erledigt werden, können so nicht vollständig dargestellt werden.

Bezüglich der Verteilung von freiwilligen Aufgaben und Pflichtaufgaben zeigt sich bei den Referaten ein sehr heterogenes Bild. Beispielsweise ist der Pflichtbereich in den Referaten Soziales und gesellschaftliche Integration sowie Jugend und Bildung durch die hohen Transferaufwendungen verhältnismäßig groß. Es gibt jedoch auch in diesen Bereichen (wie in allen Referaten) Möglichkeiten zur Beeinflussung der Aufwendungshöhe für Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben.

Von flächendeckenden, pauschalen Kürzungen der Sachmittelbudgets ist daher abzuraten. Ebenso sollte von zu weit definierten Ausnahmen – z. B. sämtliche Teilhaushalte eines oder mehrerer Referate – abgesehen werden.

Eine vorläufige Bewirtschaftungssperre für das nächste Haushaltsjahr, wie sie ursprünglich in GRDRs 513/2020 (alte Fassung) von der Verwaltung vorgeschlagen wurde, wird nicht mehr empfohlen.

Vielmehr macht die begonnene Analyse deutlich, dass auf die Priorisierung der Aufgaben(-blöcke) und einzelner Leistungen der Ämter und Eigenbetriebe hinsichtlich ihrer stadtgesellschaftlichen Bedeutung, Effizienz und Wirkung, wie in GRDRs 815/2020 zum weiteren Vorgehen beschrieben nicht verzichtet werden darf. Eine entsprechende Ausarbeitung soll wie unter Ziffer 3 des Beschlussantrags beschrieben in 2021 erfolgen.

### Zu Ziffer 2

Wie oben dargestellt, steht die Landeshauptstadt Stuttgart vor großen Herausforderungen. Die finanziellen Belastungen steigen in vielen Bereichen seit Jahren, u.a. im Sozialbereich. Dieser finanzielle Druck ist nun durch die Corona-Pandemie deutlich erhöht worden (vgl. GRDRs 1075/2020 Finanzstatus 2020 und Ausblick auf die Folgejahre). Ohne gezielte Gegenmaßnahmen würde sich die Situation nun aber noch deutlich verschärfen.

Somit ist es notwendig, ein Konzept zur Verbesserung der Ertragskraft der Ergebnishaushalte zu erarbeiten. Nach intensiven verwaltungsinternen Beratungen ist die Finanzverwaltung der Auffassung, dass das nachfolgend dargestellte finanzwirtschaftliche Gesamtsteuerungssystem die sinnvollste und nachhaltigste Lösung für die LHS ist. Die vergangenen Wochen haben jedoch auch gezeigt, dass dies ein anspruchsvoller Prozess ist, der nicht bis Jahresende durchzuführen ist. Vielmehr sind tiefgreifende Änderungen in der Haushaltssteuerung notwendig. Daher wird vorgeschlagen, auf Basis eines Leitbilds für die Landeshauptstadt eine wirkungsorientierte Steuerung zu entwickeln.

Ziel muss es sein, ein einheitliches und stadtweites Leitbild zu erarbeiten, das auch für die weitere Entwicklung und Bearbeitung von fachspezifischen Themen genutzt werden kann. Hier sind im Besonderen der „Visionsprozess 2030/2040“ und die „Fortschreibung des STEK 2035+“ (GRDRs 677/2019) zu nennen. Die Zusammenführung der Themen Vision 2030/2040 und Fortschreibung des STEK wurde bereits in den Haushaltsplanberatungen 2020/2021 vom Gemeinderat beschlossen.

Daneben bieten sich auch die „Sustainable Development Goals“ (SDGs) an. Die Landeshauptstadt Stuttgart hat sich 2018 der Mustererklärung des Deutschen Städtetags „2030 - Agenda für Nachhaltige Entwicklung: Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene gestalten“ angeschlossen. Die Unterzeichnung beinhaltet die Vereinbarungen der Agenda 2030 zu sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Zielen nachhaltiger Entwicklung weltweit auf lokaler Ebene mit konkreten Maßnahmen umzusetzen (GRDRs 206/2018). Eine Bestandsaufnahme auf Grundlage von Indikatoren zur Abbildung der SDGs wurde mit GRDRs 1074/2019 vorgelegt. Die Fortschreibung des SDG-Berichts ist für Ende 2021 vorgesehen.

Die Orientierung an der Agenda 2030 wird bundesweit zunehmend als strategisches Steuerungsinstrument verwendet. So nutzt beispielsweise Bremen die Verbindung des Haushaltsplans mit den UN Nachhaltigkeitszielen (SDG) für eine wirkungsorientierte

Haushaltsplanung. Die LHS verfügt bereits über ein fachbereichsübergreifend entwickeltes Indikatorensystem auf Grundlage der SDGs, das als Grundlage für die Zuordnung der SDGs zu Produktgruppen im Haushalt genutzt werden kann. Die Verzahnung der vom Gemeinderat beschlossenen, regelmäßigen SDG-Bestandsaufnahme mit dem Doppelhaushalt bietet ein ganzheitliches Instrumentarium der Nachhaltigkeitssteuerung.

Ein Leitbild ist Voraussetzung für eine nachhaltige Gesamtstrategie einer Kommune. Es enthält Leitlinien für die zukünftige Ausrichtung der Kommune von abstraktem, grundsätzlichem und langfristigem Charakter.

Basis dieses Gesamtsteuerungssystems ist ein Zielsystem in Form einer Zielpyramide.



(Abb. Quelle: HaushaltsSteuerung.de)

Die Bezeichnungen der Zielebenen sind der Quelldarstellung entnommen. Alternative Bezeichnungen wie Leitziele, politische Ziele oder Fachziele u. ä. sind genauso denkbar.

„Strategische Ziele“ konkretisieren das Leitbild, sind aber regelmäßig noch grundsätzlicher Natur. Sie reichen üblicherweise vom Zeithorizont über den Zeitraum der aktuellen Finanzplanung hinaus.

Die mittelfristigen Ziele sind unter Beachtung der zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen zu definieren. Auf dieser Stufe sollten unter Abwägung der Prioritäten Eckwerte zu den Budgets festgeschrieben werden und unter Beachtung haushaltsrechtlich verpflichtender Vorgaben und finanzwirtschaftlich notwendiger Entscheidungen Beschlüsse zur Gegensteuerung (z.B. Aufgabenreduzierung) oder auch zur Sicherstellung der notwendigen Ressourcen (z.B. Steuererhöhungen) gefasst werden. Diese „taktischen Ziele“ werden frühzeitig im Haushaltsplanverfahren durch den Gemeinderat festgelegt und fließen mit ihrem Ressourcenbedarf in die mittelfristige Finanzplanung ein.

Im Anschluss werden „operative Ziele“ abgeleitet, die kurzfristiger angelegt sind. Sie finden Eingang in den jeweiligen Haushaltsplan und sollten innerhalb der vorher beschlossenen Budgets umzusetzen sein.

Dieser Ansatz soll in Zukunft ganzheitlich verfolgt werden.

Bereits mit der Umstellung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik wurde ein wirkungsorientierter Ansatz verfolgt. Durch die

Umstellung von einer zahlungsorientierten zu einer ressourcenorientierten Darstellung wird eine bessere Steuerung ermöglicht. Weiterentwickelt erfolgt die Steuerung wirkungsorientiert, wobei neben dem Output bzw. der reinen Leistungserstellung auch das damit beabsichtigte Ergebnis berücksichtigt wird.

Ausgangspunkt ist dabei die Frage, welche Wirkung beim Empfänger der kommunalen Leistung, der jeweiligen Zielgruppe oder einem bestimmten Umweltbereich erreicht werden soll. Davon abhängig werden die notwendigen Maßnahmen zur Erzielung der angestrebten Wirkung ermittelt und die Ressourcen abgeleitet, die für die Zielerreichung notwendig sind. In Zukunft sollte versucht werden, diese Maßnahmen unter Berücksichtigung ihres Beitrags zur Erreichung eines bestimmten Ziels und der vorhandenen Ressourcen zu priorisieren. Mit Hilfe von systematischen Kennzahlen wird die Umsetzung der Ziele messbar gemacht.

Der von der AG Kommunale Steuerung 2015 erarbeitete und von der Lenkungsgruppe NKHR verabschiedete „Leitfaden zur kommunalen Steuerung“ für Baden-Württemberg arbeitet mit drei Ebenen: Leitbild (übergreifende Ziele und Leitbilddimensionen), Strategische Ziele und Produkt-/ Leistungs- / Handlungsziele (als operative Ziele) und skizziert den für einen Erfolg des Systems notwendigen Steuerungskreislauf im Kontext mit der Haushaltsplanung, dem Berichtswesen und dem Jahresabschluss.

Städte wie Hamburg, Köln oder Potsdam haben bereits ein Leitbild entwickelt. Köln hat zuletzt Ende 2017 die Weiterentwicklung des dortigen „Wirkungsorientierten Haushalts“ angestoßen. Auch Dortmund und Bonn haben einen „Wirkungsorientierten Haushalt“ in unterschiedlicher Ausprägung eingeführt.

Es ist vorgesehen, das Konzept in den nächsten zwei Jahren zu erarbeiten und zumindest in Teilen zum Doppelhaushalt 2022/2023, spätestens aber zum Doppelhaushaltsplanverfahren 2024/2025 umzusetzen. Der gesamte Prozess nimmt sicher eine längere Zeit in Anspruch. Voraussetzung für den Erfolg bei der Erarbeitung und Umsetzung eines solchen Gesamtsteuerungssystems ist die Mitwirkung aller Akteure, d.h. Politik, Verwaltung und Bürgerschaft.

Die Entwicklung eines Leitbildes soll schnellstmöglich begonnen werden. Die Verwaltung wird hierzu nach einer referatsübergreifenden Abstimmung eine entsprechende Zeitplanung vorlegen.

Aus Sicht der Verwaltung ist ein für die LHS maßgeschneidertes Gesamtsteuerungssystem erforderlich und für dessen Erarbeitung eine externe Unterstützung notwendig. Es wird vorgeschlagen, hierfür vorläufig ein Budget von 200.000 EUR bereitzustellen (Beschlussziffer 4).

### Zu Ziffer 3

Um auch kurzfristig bereits erste Schritte zur Gegensteuerung angesichts der zu erwartenden Ergebnisentwicklungen in den Haushaltsjahren ab 2022 einleiten zu können, muss dem Gemeinderat eine fundierte Entscheidungsgrundlage gegeben werden. Auf pauschale Kürzungen von Budgets oder einzelfallbezogene Leistungs- und Aufgabenbeschränkungen allein unter dem Gesichtspunkt des Machbaren soll jedoch verzichtet werden.

Parallel zum oben genannten finanzwirtschaftlichen Gesamtsteuerungssystem erarbeitet die Verwaltung daher wie schon mit GRDRs 815/2020 dargestellt, eine detaillierte Prioritätenlisten aller Aufgabenbereiche und legt diese rechtzeitig vor den Planberatungen zum Doppelhaushaltsplan 2022/2023 vor. Entsprechende Vorgaben an die Referate und Ämter werden im Haushaltsausschreiben zum Entwurf des Doppelhaushaltsplans für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 gemacht.

### **Finanzielle Auswirkungen**

Für die Einbeziehung externer Beratungsleistungen sind vorläufig je 100.000 EUR in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 notwendig.

Die Aufwendungen werden gedeckt im THH 200 Stadtkämmerei, Kontengruppe 440 Sonstige ordentliche Aufwendungen. Die erforderlichen Mittel werden im Rahmen des aufzustellenden Nachtragshaushaltsplans berücksichtigt.

Thomas Fuhrmann  
Bürgermeister

**Mitzeichnung der beteiligten Stellen:**

Referat AKR

**Vorliegende Anfragen/Anträge:**

472/2020 der SPD-Gemeinderatsfraktion

**Erledigte Anfragen/Anträge:**

Anlagen

Ämterübersicht zur Aufgabenkritik 2021

<Anlagen>