

Stuttgart, 22.09.2021

Einführung eines finanzwirtschaftlichen Gesamtsteuerungssystems – Abschluss Phase I

Mitteilungsvorlage

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungstermin
Verwaltungsausschuss	Kenntnisnahme	öffentlich	29.09.2021

Bericht

Wie mit GRDRs 304/2021 berichtet, wurde der Weg hin zu einem finanzwirtschaftlichen Gesamtsteuerungssystem in drei Phasen aufgeteilt. In den letzten Wochen endete die Phase I, in der die Ämter eine Wirkungsanalyse ihrer Aufgaben nach den Kriterien Handlungsspielraum, Kosten bzw. Effizienz der Leistungserbringung und Beitrag zum Gemeinwohl (Outcome) erarbeitet haben. Für die Abfrage wurden die Amtsbereiche des Haushaltsplans gewählt, um sowohl den Aufwand möglichst überschaubar zu halten, als auch einen Anknüpfungspunkt zum Haushaltsplan zu erhalten.

Der Fragebogen und die Rückmeldungen der Ämter sind der Vorlage als Anlagen 1 und 2 beigelegt. Im Hinblick auf den Umfang wurde davon abgesehen, diese in gedruckter Form beizulegen.

Folgende Punkte wurden abgefragt:

I. Freiwillige Aufgaben/Pflichtaufgaben

Entsprechend der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg wurde hier eine Aufteilung nach freiwilligen Aufgaben, Pflichtaufgaben und Pflichtaufgaben nach Weisung erfragt. Die Pflichtaufgaben nach Weisung waren in der Abfrage enthalten, da trotz der Vorgabe des "ob" und "wie" der Aufgabenerfüllung eine Einflussmöglichkeit auf den Ressourceneinsatz besteht.

II. Effizienz

Wie bereits mehrmals betont wurde, dienen die Kennzahlen zur Effizienz nicht zur Aufdeckung von möglichen Einsparpotenzialen.

Vielmehr soll eine bessere Einschätzung und Vergleichbarkeit der Aufgabenbereiche und Ämter ermöglicht werden, wobei die wirtschaftliche Effizienz jedoch nur ein Faktor sein kann. Die abgefragten Kennzahlen (Teil B.1.) stammen von der KGSt und ermöglichen

eine Objektivierung der Arbeit der Ämter im Vergleich über die gesamte Stadtverwaltung. Mit der Frage zur Selbsteinschätzung (Teil B.2.) wurde den Ämtern die Möglichkeit gegeben, ihre Arbeit auch jenseits der offiziellen Effizienz-Kriterien der KGSt selbstkritisch darzustellen und von 1 (Aufgabenerfüllung erfolgt bereits effizient) bis 4 (deutliche Verbesserungspotenziale werden gesehen) zu bewerten.

Eine Verknüpfung mit bestehenden Indikatoren und Kennzahlen, entweder aus dem SDG-Bericht oder dem Haushaltsplan war an dieser Stelle explizit gewünscht, um so eine Verzahnung der unterschiedlichen Berichtsformate zu ermöglichen. Darüber hinaus konnten auch neue Kennzahlen verwendet werden.

III. Gemeinwohl (Outcome)

Ziel des Gesamtsteuerungssystems ist es, die Leistungen der LHS besser im Hinblick auf die Zielerreichung zu bewerten. In der aktuellen Phase I wurde sich dabei hilfsweise bereits etablierter Definitionen und Operationalisierungen des Gemeinwohls bedient, die auch die Unterstützung des Gemeinderats haben. Mit der Bürgerumfrage wird sehr regelmäßig abgefragt, für welche Bereiche des städtischen Portfolios mehr oder weniger Ressourcen eingesetzt werden können.

In der Bürgerumfrage 2019 (Themenheft des Statistischen Amtes 2/2020, S. 25ff) wurde für verschiedene Aufgaben abgefragt, wo Geld eingespart werden könnte, beziehungsweise in welchen Bereichen ein Bedarf an Mehrausgaben besteht oder wo die Ausgaben unverändert bleiben sollten. Anhand der Sortierung nach der Differenz Einsparungen/Mehrausgaben wurden neun Cluster mit je vier Aufgaben gebildet (siehe Anlage 3): In Cluster 1 ist die Differenz hin zu Mehrausgaben am größten. Cluster 9 bildet Aufgaben ab, in denen die Differenz eher hin zu Einsparungen geht.

Die 17 Entwicklungsziele (SDGs, siehe Anlage 4) werden aktuell auf allen staatlichen Ebenen (Kommune, Land, Bund) herangezogen, um Gemeinwohl im Sinne der nachhaltigen Entwicklung zu operationalisieren und messbar zu machen. Zahlreiche Kommunen nutzen sie auch bereits in ihren Haushaltsverfahren. Einigen Ämtern ist dieses System bekannt, andere hatten jedoch bei der Verortung ihrer Aufgabe Schwierigkeiten.

Zur Unterstützung hatte die Stadtkämmerei in Zusammenarbeit mit der Abteilung Außenbeziehungen bereits im Vorfeld eine Zuordnung der Amtsbereiche zu den SDGs vorgenommen. Diese Zuordnung war durch die Ämter jedoch in jedem Fall zu überprüfen und falls notwendig zu korrigieren. Es ist nun möglich, jeden Amtsbereich des städtischen Portfolios im Rahmen der SDGs darzustellen.

Wie auch der Punkt Effizienz, sollte die Einordnung unter ein SDG mit einer Kennzahl oder einem Indikator gestützt werden. Diese Kennzahl konnte entweder aus den im Haushalt angedruckten Kennzahlen und Erläuterungen stammen, aus dem SDG-Bericht oder eine neudefinierte Kennzahl sein. Die abgefragten Zahlen sollen in Zukunft die bereits im Haushalt angedruckten Kennzahlen und Erläuterungen ersetzen, bzw. ergänzen. Somit ist auch sichergestellt, dass diese Angaben nicht doppelt erhoben werden und keine redundanten Informationen weitergegeben werden.

Ergebnis

Bei der Auswertung der Rückmeldungen zeigten sich deutliche Unterschiede. Dies bekräftigt die Notwendigkeit der Phase I mit einem Testen und Kennenlernen von Kennzahlen. Teilweise ging auch keine Rückmeldung ein, wofür unterschiedliche Gründe angegeben wurden. Diese Ämter konnten in der Anlage nicht dargestellt werden.

Der Handlungsspielraum (Teil A.) wurde von den rückmeldenden Stellen, ähnlich wie bereits in der Abfrage 2020 zur Erhebung der Aufgabengrundlagen (vgl. GRDRs 1034/2020), in unterschiedlicher Qualität zurückgemeldet. Es handelt sich in allen Angaben um die Einschätzung der Ämter und konnte zentral nicht verifiziert werden. Als Entscheidungsgrundlage für eine Priorisierung wären solche Meldungen nicht geeignet. In der Weiterentwicklung des Systems müssten ein einheitlicher und nachprüfbarer Maßstab erarbeitet und Vorgaben gemacht werden.

Die Rückmeldungen zur Effizienz (Teil B.) können aus Sicht der Finanzverwaltung als Indikator für eventuelle nähere Analysen herangezogen werden. Die Angaben zu B.2. sind jedoch nicht objektiv genug, um tatsächlich für innerstädtische Vergleiche verwendet zu werden.

Wie beschrieben, wurden für den Aspekt Gemeinwohl (Teil C.) unter anderem die Ergebnisse der Bürgerumfrage 2019 herangezogen. Es zeigte sich, dass diese jedoch in der derzeitigen Ausformung kein geeignetes Kriterium bei der Erarbeitung eines zukünftigen finanzwirtschaftlichen Gesamtsteuerungssystems darstellt. Die Bürgerumfrage beinhaltet nur einige Aufgaben der Stadtverwaltung auf einer sehr aggregierten Ebene. Insbesondere nach innen gerichtete Aufgaben, wie beispielsweise die Personalverwaltung, sind nicht abgebildet. Für viele Amtsbereiche konnte dieser Teil der Abfrage daher nicht bearbeitet werden.

Aufgrund dieses Ergebnisses kommt die Finanzverwaltung zu der Erkenntnis, dass derzeit eine Konzentration auf die SDGs sinnvoller ist. Diese sind, wie bereits beschrieben, allgemein anerkannt. Sie bieten die Möglichkeit, die Rolle der Kommunen bei der Bewältigung der globalen Herausforderungen hervorzuheben und Haushaltsmittel hierfür zielgenauer einzusetzen. In den SDGs können sich alle Bereiche wiederfinden, wodurch die für ein finanzwirtschaftliches Gesamtsteuerungssystem so wichtige einheitliche Basis geschaffen wird.

Bei der Abfrage wurde deutlich, dass sich in den Ämtern bisher schon mit sehr unterschiedlicher Intensität mit dem Thema beschäftigt wurde. In einigen Rückmeldungen wurden verschiedene Indikatoren oder Kennzahlen zur Bemessung der Zielerreichung bei der Erfüllung der SDGs genannt, die in die weiteren Überlegungen mit einbezogen werden können. Andererseits wurden oft auch keine Angaben gemacht. Dies bedeutet in vielen Fällen dennoch nicht, dass tatsächlich auch keine Kennzahlen und Indikatoren vorliegen. In einigen Bereichen sind in der Bestandsaufnahme zur globalen Agenda 2030 auf lokaler Ebene (Lebenswertes Stuttgart) Indikatoren und deren Berechnung enthalten, die ebenfalls im weiteren Verlauf herangezogen werden können. Die Fortschreibung des Berichts durch L/OB-Int ist momentan in Arbeit. Somit liegen schon einige Grundlagen vor, auf die im weiteren Verlauf aufgebaut werden kann.

Weiteres Vorgehen

Wie berichtet, soll in der zweiten Phase ein „Leitbild“ als haushaltspolitisches Zielsystem für die Landeshauptstadt Stuttgart im Konsens mit der Verwaltungsspitze, allen Ämtern und dem Gemeinderat entwickelt werden. Hierbei gilt es insbesondere, die bereits laufenden Prozesse, wie etwa die Fortschreibung der Berichterstattung zur Agenda 2030 mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen (SDGs), die Fortschreibung des Stadtentwicklungskonzepts STEK 2035+ sowie die Überlegungen zu einem Visionsprozess 2040 miteinzubeziehen. Ziel der gemeinsamen Überlegungen soll es sein, anwendungsorientiert Anknüpfungspunkte für alle Prozesse in der Haushalts- und Finanzplanung zu finden. Synergien der verschiedenen Prozesse sollen explizit genutzt werden.

Es wird vorgeschlagen, Anfang 2022 gemeinsam mit dem Rat die erste Phase zu analysieren und die weiteren konkreten Schritte zu vereinbaren.

Daneben bereitet die Abteilung Außenbeziehungen momentan die Gründung einer Steuerungsgruppe zur Umsetzung der Agenda 2030 bei der LHS vor. Diese Steuerungsgruppe wäre ein sinnvoller Rahmen, um in einem oder mehreren Pilotämtern die genaue Verknüpfung der SDGs mit dem Haushalt zu erarbeiten. Hierfür sollte externe Unterstützung hinzugezogen werden. Die Stadtkämmerei sichtet dazu gemeinsam mit der Abteilung Außenbeziehungen in Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des SDG-Berichts vorab den Markt nach entsprechenden Anbietern, die bereits Kenntnisse über Besonderheiten bei einer großen Stadtverwaltung ausweisen können.

In der Phase III kann die Verknüpfung von SDGs und Haushalt dann Schritt für Schritt auf die übrigen Ämter ausgeweitet und somit ein finanzwirtschaftliches Gesamtsteuersystem aufgebaut werden.

Mitzeichnung der beteiligten Stellen:

L/OB hat mitgezeichnet.

Referat AKR hat Kenntnis genommen.

Thomas Fuhrmann
Bürgermeister

Anlagen (**Sämtliche Anlagen sind ausschließlich in KSD/CUPARLA abrufbar**)

- 1 - Fragebogen
- 2 - Rückmeldungen der Ämter
- 3 - Bürgerumfrage
- 4 - Shortlist SDGs

Mitzeichnung der beteiligten Stellen:

L/OB hat mitgezeichnet.

Referat AKR hat Kenntnis genommen.

Vorliegende Anfragen/Anträge:

Erledigte Anfragen/Anträge:

Thomas Fuhrmann
Bürgermeister

Anlagen

- 1 - Fragebogen
- 2 - Rückmeldungen der Ämter
- 3 - Bürgerumfrage
- 4 - Shortlist SDGs

<Anlagen>