

Stuttgart, 29.04.2021

Einführung eines finanzwirtschaftlichen Gesamtsteuerungssystems - weiteres Vorgehen

Mitteilungsvorlage

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungstermin
Verwaltungsausschuss	Kenntnisnahme	öffentlich	05.05.2021

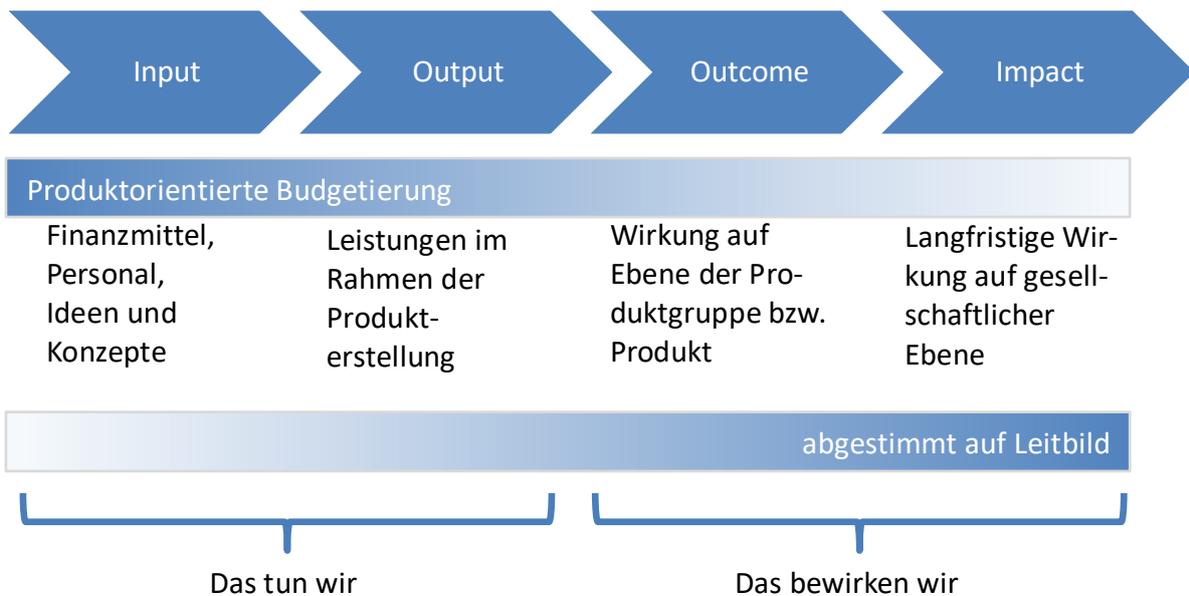
Bericht

Mit dem Grundsatzbeschluss GRDrs 1034/2020 Neufassung wurde die Verwaltung am 04. Februar 2021 beauftragt, ein finanzwirtschaftliches Gesamtsteuerungssystem zu entwickeln. Eine erste Berichterstattung erfolgte im Reform- und Strukturausschuss am 17. März 2021. Der Gemeinderat hat weiterhin eine Diskussion über das weitere Verfahren im Verwaltungsausschuss gewünscht.

Erste Erkenntnisse aus dem in Folge dargestellten Verfahren sollen dem Gemeinderat zur Unterstützung der Entscheidungen bereits zu den Planberatungen zum Doppelhaushalt 2022/2023 vorgelegt werden.

I. Wirkungsanalyse des städtischen Haushalts

In Betrachtung der Best Practices zu Steuerungsmöglichkeiten des kommunalen Handelns im Rahmen des doppischen Haushalts ist die bundesweite Debatte gekennzeichnet durch die Begriffe von einem „wirkungsorientierten Haushalt“ hin zu einem „nachhaltigkeitsorientierten Haushalt“. Zahlreiche Kommunen, insbesondere auch verschiedene Großstädte, analysieren mit Instrumenten wie der Wirkungsanalyse den produktorientierten Haushalt nach den Kriterien Input, Output, Outcome und final Impact und hinterfragen gleichzeitig die konkrete Wirkung des kommunalen Einsatzes von Finanz- und Personalmitteln.



Über den städtischen Haushalt werden den Bürger*innen zahlreiche kommunale Leistungen zur Verfügung gestellt. Das Aufgaben-Portfolio der LHS ist in den vergangenen Jahren deutlich gewachsen, der Output der städtischen Leistungen hat also deutlich zugenommen. Da die einsetzbaren Finanz- und Personalmittel endlich sind und die Grenzen der Leistungsfähigkeit des Stuttgarter Haushalts sichtbar werden, wird in einem ersten Schritt die Wirkung, also der Outcome, der städtischen Produkterstellung gemessen (z.B. Verbesserung der Situation einer Zielgruppe, Ermöglichung von Teilhabe). Langfristiges Ziel wäre tatsächlich eine Änderung des Impacts abgestimmt auf ein städtisches Leitbild (z.B. Zielgruppe benötigt nicht länger Unterstützung).

II. Ein finanzwirtschaftliches Gesamtsteuerungssystem für die LHS

Hintergrund des Beschlusses des Gemeinderats vom 04. Februar 2021 ist die strukturelle sowie schockbedingte Veränderung der kommunalen Finanzlage. Die Corona-Pandemie hat tiefgreifende Auswirkungen auf den städtischen Haushalt. Noch sind nicht alle Folgen und deren Dauer absehbar, jedoch ist mittelfristig mit deutlichen Einbußen bei der Gewerbesteuer, also auch mit kurz- und mittelfristigen coronabedingten Mehraufwendungen zu rechnen. Hinzu kommen in Stuttgart Veränderungen durch den Strukturwandel in der Automobilindustrie.

Auch im Haushaltserlass des Regierungspräsidiums zum Haushaltsplan 2020/2021 wurde die Notwendigkeit einer stärkeren Priorisierung der kommunalen Aufgabenerfüllung hin zu einer größeren Aufgaben- und Ausgabendisziplin betont.

Bereits ohne die Auswirkungen der Corona-Pandemie im Jahr 2020, also mit stabilen Gewerbesteuererträgen, wies der Haushalt der Landeshauptstadt in der mittelfristigen Finanzplanung bis 2024 negative ordentliche Ergebnisse aus. Um dauerhaft die Leistungsfähigkeit des kommunalen Haushalts zu gewährleisten und den absehbaren strukturellen Defiziten entgegenzuwirken, wurde die Einführung eines finanzwirtschaftlichen Gesamtsteuerungssystems für die Landeshauptstadt vorgeschlagen.

Ein finanzwirtschaftliches Gesamtsteuerungssystem ist zukunftsgerichtet und unterscheidet sich grundsätzlich von anderen Konsolidierungsmaßnahmen wie etwa einem kurzfristig wirkenden Globalen Minderaufwand.

Das Vorhaben unterteilt sich in mehrere **Phasen**:

Phase I: Erste Wirkungsanalyse durch die Ämter

In Vorbereitung des DHH 2022/2023 sind die Ämter aufgefordert, eine Wirkungsanalyse ihrer Aufgaben nach den Kriterien Handlungsspielraum, Kosten bzw. Effizienz der Leistungserbringung und Beitrag zum Gemeinwohl (Outcome) zu erarbeiten. Da noch kein verbindliches Leitbild der LHS vorliegt, werden verschiedene bereits bekannte Instrumente und deren Operationalisierung als eine Art „Hilfsleitbild“ herangezogen (siehe III. c.). Diese Wirkungsanalyse und die Aufarbeitung der Aufgaben der Ämter soll dem Gemeinderat als Handreichung für die Planberatungen im Herbst dienen. Gleichzeitig erhalten die Finanzverwaltung, aber auch die städtischen Ämter wichtige Erkenntnisse über mögliche Steuerungsinstrumente zum städtischen Haushalt anhand eines ersten „Hilfsleitbilds“. Diese Lernerfahrung aus dem Planverfahren zum Doppelhaushalt 2022/2023 soll für die weitere Entwicklung des finanzwirtschaftlichen Gesamtsteuerungssystems genutzt werden.

Phase II: Entwicklung eines Leitbilds

Im Frühjahr des Jahres 2022 wird mit der Entwicklung eines Leitbilds begonnen, wobei es sich hierbei um einen vorläufigen Arbeitstitel handelt.

Dieses Leitbild soll im Konsens mit der Verwaltungsspitze, allen Ämtern und dem Gemeinderat entwickelt werden. Ebenfalls ist eine Einbindung der Stadtgesellschaft sinnvoll. 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.

Phase III: Finalisierung des finanzwirtschaftlichen Gesamtsteuerungssystems

In Vorbereitung des DHH 2024/2025 wird mit externer Unterstützung das eigentliche finanzwirtschaftliche Gesamtsteuerungssystem erarbeitet. Die konkrete Ausgestaltung ist zum jetzigen Zeitpunkt noch völlig offen. Das vorab vom Gemeinderat beschlossene „Leitbild“ bildet die Grundlage für dieses neue Haushaltssteuerungsinstrument.

III. Arbeiten im Rahmen der Phase I

Noch rechtzeitig bis zu den Haushaltsplanberatungen 2022/2023 sollen dem Gemeinderat weitere entscheidungsunterstützende Informationen zur Verfügung gestellt und dabei auch erste Instrumente eines möglichen Gesamtsteuerungssystems getestet werden. Die Ämter erhalten dazu Fragebögen, in denen sie Ihre Aufgaben anhand von Kriterien bewerten.

In einer Feedback-Runde mit den Referaten wurde der Fragebogen bereits kritisch geprüft und weiterentwickelt. Die Abfrage soll nach den Budgetgesprächen starten.

a. Handlungsspielraum

Die Einteilung nach Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben sowie die Identifikation der entsprechenden Budgets wurde von den Ämtern bereits im vergangenen Jahr abgefragt. Auftragsgrundlage damals war, festzustellen, welche Budgetanteile eventuell kurzfristig disponibel wären, sollte eine haushaltswirtschaftliche Sperre nach § 29 GemHVO notwendig werden. Nun soll der Grad der Beeinflussbarkeit der städtischen Leistungserstellung aus Sicht der Ämter nochmals genauer bewertet werden, denn sowohl bei Pflichtaufgaben wie auch bei Weisungsaufgaben hat die Kommune teilweise erhebliche Freiheiten in der Qualität der Ausgestaltung. So kann der Personalschlüssel bei Weisungsaufgaben flexibel gewählt oder Förderquoten an die finanzielle Situation der Kommune angepasst werden.

Im Bereich der freiwilligen Aufgaben liegt die Entscheidung über den Ressourceneinsatz oftmals ganz im Ermessen der Kommunen. Hier erwartet die Finanzverwaltung eine noch klarere Zuordnung von Aufgaben zu ihrer jeweiligen Auftragsgrundlage sowie eine konkrete Darstellung der Beeinflussbarkeit.

Ziel ist ausdrücklich nicht die Ermittlung von Einsparpotenzialen, sondern die selbstkritische Bereitstellung von Informationen zur verbesserten Abwägung im Rahmen der Aufgabenerledigung.

b. Kosten bzw. Effizienz der Leistungserbringung

Grundsätzlich ist es herausfordernd, Effizienz ohne verbindliche Zielvorgaben zu messen. Es sollen daher Kennzahlen definiert werden, die das Spannungsverhältnis von Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen in einer Gesamtschau über alle Amtsbereiche und Teilhaushalte darstellen. Mit Hilfe dieser Kennzahlen ist es möglich, einen ersten Überblick über die Verteilung von Ressourcen zu erhalten.

Gefragt ist eine Einschätzung, ob eine Aufgabe bereits kosteneffizient erledigt wird, wie sie innerhalb des Teilhaushalts priorisiert wird oder wo noch Verbesserungspotenziale vorhanden sind. Die Erhebung wird für alle Amtsbereiche und Ämter gleich gestaltet, so entsteht eine gute Vergleichbarkeit der Aufgabenbereiche innerhalb der Stadtverwaltung.

Ziel ist es, mit einer übersichtlichen Darstellung zunächst die Ertrags- und Aufwandsstruktur, gemessen am Gesamtvolumen des Ergebnishaushalts, offenzulegen und ergänzend mit dem „Ergebnis pro Einwohner“ eine Beziehung des Amtsbereichs zu einer allgemein verwendbaren Messgröße – der Einwohnerzahl – herzustellen.

Ein zusätzlicher Beurteilungsschritt ist die Frage nach der Selbstwahrnehmung zur effizienten Aufgabenerledigung. Die Effizienzeinschätzung soll durch Kennzahlen und Indikatoren begründet werden.

c. Beitrag zum Gemeinwohl (Outcome)

Da es für die Stadt Stuttgart noch kein vom Gemeinderat verabschiedetes Leitbild gibt und „das Gemeinwohl“ nicht objektiv mit einer Definition verbunden ist, muss für die Planberatungen 2022/2023 mit einer „Brücke“ hin zu einem städtischen Leitbild gearbeitet werden.

Die Aussprache im Reform- und Strukturausschuss am 17.03.2021 aufgreifend, hat die Finanzverwaltung hier zwei etablierte Operationalisierungen in den Fragebogen aufgenommen.

So wird in der Stuttgarter Bürgerumfrage im Zwei-Jahres-Rhythmus regelmäßig ein objektives, repräsentatives Votum der Bürger*innen zu den Aufgaben der Kommune eingeholt. Zum Standardrepertoire gehören unter anderem Fragen zu den Ausgabenprioritäten. Die Bürgerumfrage umfasst dabei alle wesentlichen kommunalen Tätigkeitsbereiche. Die Bürger*innen haben sehr klare Vorstellungen davon, für welche Aufgaben „ihre“ Kommune mehr oder weniger Geld ausgeben könnte.

Für eine Einschätzung des Beitrags zum Gemeinwohl sollen die Amtsbereiche den Aufgabenbereichen aus der Bürgerumfrage zugeordnet werden. Mit diesen wurden anhand des Ergebnisses 2019¹ neun Cluster gebildet. Hilfsweise soll analog eine eigene Einschätzung erfolgen.

Weiterhin soll die Agenda 2030 mit den 17 Nachhaltigkeitszielen (SDGs) wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Entwicklung als bereichsübergreifender Orientierungsrahmen herangezogen werden.

Bei den 17 Nachhaltigkeitszielen handelt es sich um eine breit anerkannte Definition des Gemeinwohls im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung. Für die globalen Ziele wurden 169 Unterziele sowie 196 grundsätzlich mögliche Kernindikatoren identifiziert und definiert. Die Nachhaltigkeitsziele der EU; des Bundes und des Landes Baden-Württemberg basieren auf diesen Entwicklungszielen. So wurde erst kürzlich die fortgeschriebene deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021 auf Basis der Entwicklungsziele veröffentlicht². Die globale Agenda 2030 mit ihren nachvollziehbaren Zielen gibt Kommunen einen Orientierungsrahmen, eigene Zielsetzungen und Indikatorensets zu entwickeln und mit diesen Teil einer weltweiten Initiative zu sein.

Der Gemeinderat hat bereits 2018 mit der Zeichnung der Mustererklärung des Deutschen Städtetags zur Agenda 2030 der Vereinten Nationen mit breiter Mehrheit beschlossen, die Nachhaltigkeitsziele auf lokaler Ebene umzusetzen (GRDrs 206/2018). Für die Landeshauptstadt Stuttgart hat die Abteilung Außenbeziehungen in Zusammenarbeit mit allen Fachbereichen bereits 2019 eine umfangreiche Bestandsaufnahme anhand von 77 für LHS angepasste SDG-Indikatoren erarbeitet („Lebenswertes Stuttgart“)³. So wurden die für Stuttgart relevanten Unterziele sowie die Kernindikatoren ausgewählt (GRDrs 1074/2019). Der Gemeinderat hat im Doppelhaushalt 2020/21 einstimmig die regelmäßige Fortschreibung dieser Bestandsaufnahme beschlossen (GRDrs 1246/2019). Der bereichsübergreifende Fortschreibungsbericht unter Federführung von L/OB-Int und dem Statistischen Amt soll dem Gemeinderat vor den Planberatungen 2022/23 vorliegen, orientiert an städtischen Kernindikatoren. Es ist eine enge Verzahnung zwischen den derzeit laufenden Prozessen nachhaltiger Stadtentwicklung, um zusätzliche Synergien strategischer Steuerung und damit Wirkung für die LHS zu erzielen.

¹ Bürgerumfrage 2019, S. 28. Online abrufbar über das Informationssystem KOMUNIS

² Online abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/nachhaltigkeitsstrategie-2021-1873560>

³ Online abrufbar unter <https://www.stuttgart.de/leben/internationale-beziehungen/stuttgart-global-und-nachhaltig.php>

Ein Vorteil ist weiterhin, dass zahlreiche Kommunen bereits mit sogenannten SDG-Haushalten arbeiten, um wirtschaftliche Transformation, die Anpassung und Minderung des Klimawandels sowie den sozialen Zusammenhalt zu steuern. Hier könnte in weiteren Arbeitsschritten auf zahlreiche Erfahrungen im interkommunalen Austausch zurückgegriffen werden.

Teil der Phase I ist es ebenso, für die Entwicklung des Gesamtprozesses eine externe Beratung auszuwählen.

Im September soll nach Auswertung der Rückmeldungen dem Gemeinderat ein Set zusätzlicher Informationen zu den Leistungen der Landeshauptstadt und ihrer Wirkung zur Verfügung gestellt und so die Entscheidungsfindung unterstützt werden. Noch offen ist, ob und in welcher Form eventuelle Kenngrößen der Wirkungsanalyse in den Haushaltsplanentwurf oder andere übliche Unterlagen (z.B. Rote/Grüne Liste) eingearbeitet werden können.

Nach den Haushaltsberatungen und vor Einstieg in die Phase II soll das Instrument Wirkungsanalyse evaluiert und Erkenntnisse daraus in das weitere Verfahren eingespeist werden.

Mitzeichnung der beteiligten Stellen:

L/OB hat mitgezeichnet.

Referat AKR hat Kenntnis genommen

Vorliegende Anfragen/Anträge:

--

Erledigte Anfragen/Anträge:

--

Thomas Fuhrmann
Bürgermeister

Anlagen

