



GfP

Gesellschaft für Programmforschung

**GfP – Jahrestagung 2011
in Köln**

Innovative Ansätze in der Stadtpolitik

Modell für strategische Stadtpolitik

– Ein baden-württembergisch, bayerischer Ansatz –

Werkstatt – Bericht

Prof. Dr. Alfred Katz, Ulm/Neu-Ulm

Praktische Beispiele

In Baden-Württemberg

Erarbeitung eines Konzepts zum Aufbau eines politisch/strategischen Steuerungsinstrumentariums für Kommunen (Erste Stufe – KAPS)

Mit dem Städtetag Baden-Württemberg und den Städten Esslingen, Heilbronn, Karlsruhe, Ludwigsburg, Mannheim, Pforzheim, Stuttgart, Tübingen und Ulm.

In Bayern

Innovationsring bayerischer Städte

Projekt zur Erarbeitung eines Konzepts zum Aufbau eines strategischen Steuerungsinstrumentariums für Kommunen

Mit dem Städtetag Bayern und den Städten Aschaffenburg, Bamberg, Bayreuth, Erlangen, Hof, Ingolstadt, Kempten, Landshut, Neu-Ulm, Regensburg, Schweinfurt, Würzburg, Passau, Rosenheim

Problemstellungen / Ziele / Erfahrungen

AUSGANGSLAGE

- Neues Steuerungs-Modell und New Public Management: Schwachstellen u.a. im Bereich Rat/Verwaltung
- Defizite bei der strategischen Steuerung (zu viel operatives Geschäft)
- Konzepte und Methoden zu finanzlastig (Fehlen von Nachhaltigkeit, ganzheitlicher Politik)
- Zu „passive“ Anpassung der Kommunalpolitik an demographische soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen

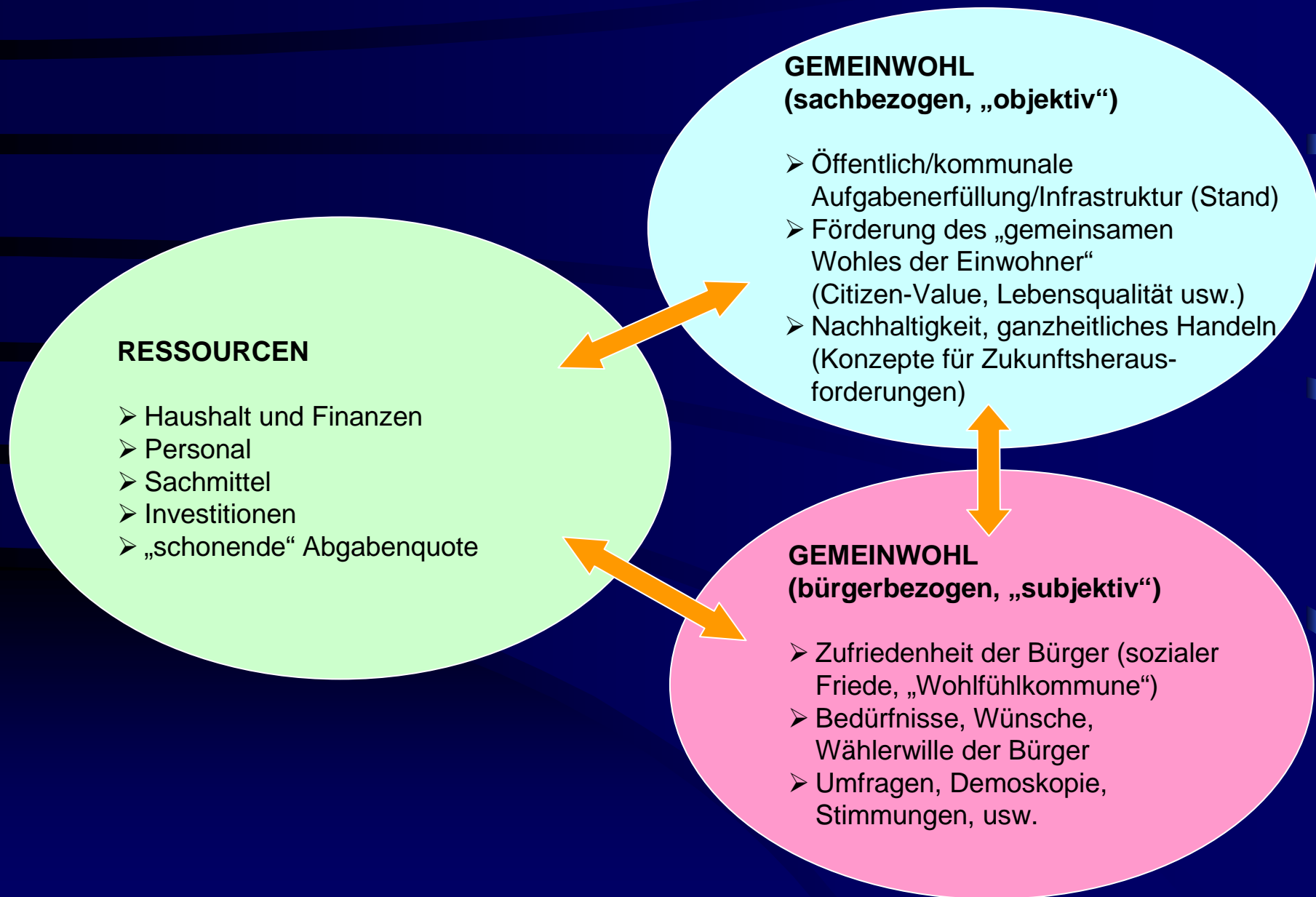
URSACHEN

- Verwaltungsreform zu „verwaltungslastig“, zu finanzorientiert
- Budgetierung / dezentrale Ressourcenverantwortung stärkt Verwaltung und schwächt Rat
- Perfektionismus, Zahlenfriedhöfe und Papierflut überfordert Rat
- Bisher kaum geeignete strategische Steuerungsinstrumente
- Rat wenig vorbereitet für politische Steuerung (Qualifizierung)
- Zum Teil gegenseitiges „Nichtverstehen“ und Frustration

ZIELE / HERAUSFORDERUNGEN

- Verstärkung einer **nachhaltigen, strategischen, ganzheitlichen** Kommunalpolitik (weniger operatives, sektorales und kurzatmiges Handeln)
- Stand der kommunalen **Aufgabenerfüllung** in wichtigen Feldern (einschließlich ihrer Nachhaltigkeit; wo steht die Gemeinde; **interkommunale Stärken- und Schwächenanalyse**; Transparenz)
- **Zufriedenheit der Bürger** (Förderung des „gemeinsamen Wohles der Einwohner“, Citizen-Value, Public-, Welfare-Value; Lebensqualität)
- Instrument zur **Reduzierung der Zukunftsprobleme** bzw. zur Optimierung der Bewältigung der mittelfristigen Herausforderungen
- Attraktivitätssteigerung für die kommunalpolitischen Akteure (Anreizfunktion) unter dem Motto: **„Verwaltest du noch oder steuerst du schon“!**

Strategiebausteine der Kommunalpolitik





Bayerischer Städtetag



Schneider Geiwitz & Partner
Wirtschaftsprüfer
Steuerberater
Rechtsanwälte

Kommunen stehen vor großen Herausforderungen

- Bevölkerungsrückgang und Überalterung**
- Anhaltende Krise der öffentlichen Finanzen**
- Steigende Sozialhilfekosten**
- Hohe Arbeitslosigkeit**
- Ökonomischer Strukturwandel**
- Migration und Integration**
- Reform im Bildungs- und Schulsystem**
- Abnehmende Lebensqualität in den Städten**

...





Bayerischer Städtetag



Schneider Geiwitz & Partner
Wirtschaftsprüfer
Steuerberater
Rechtsanwälte

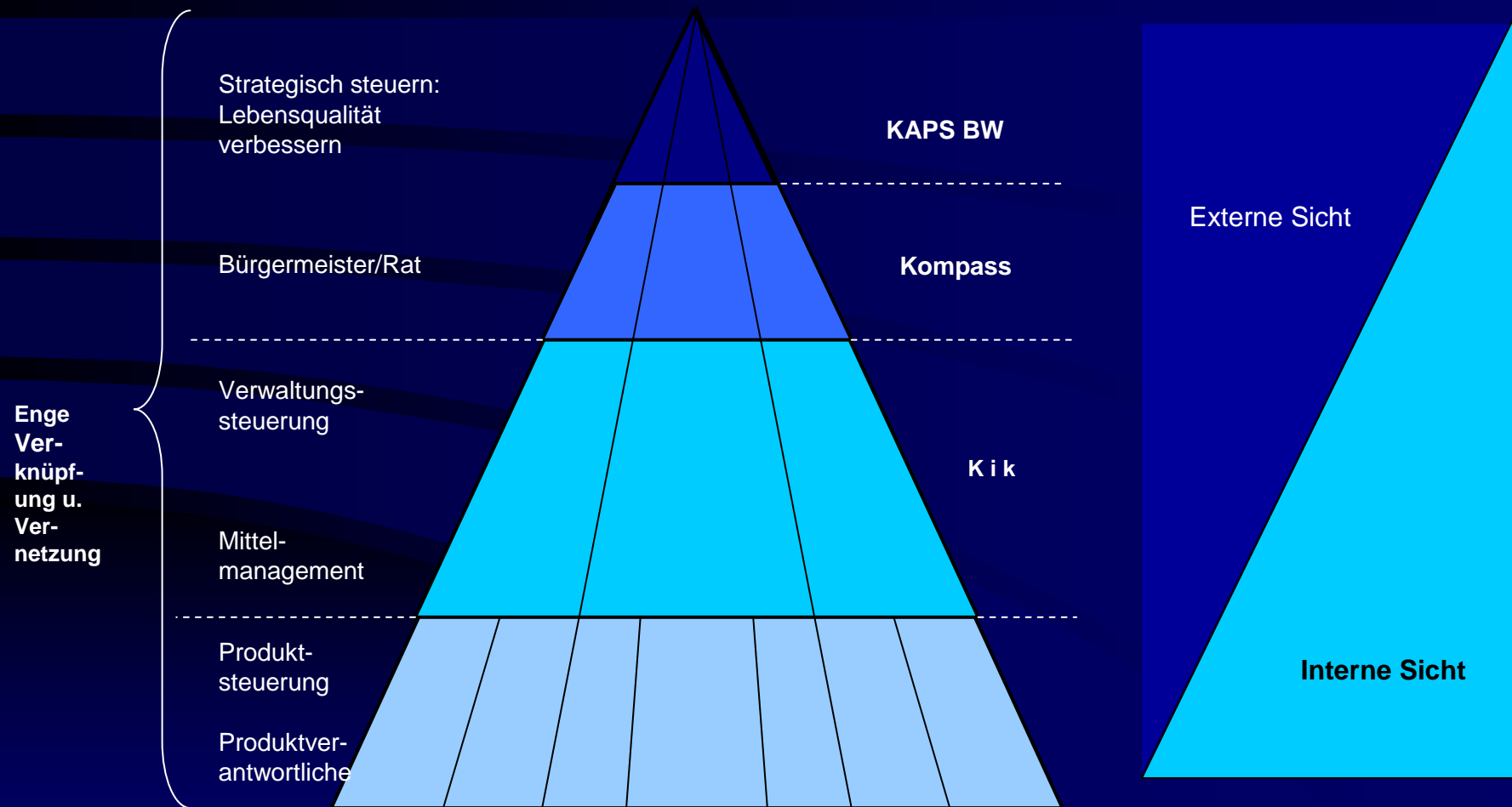
Die Zielerreichung wird mit Kennzahlen (Lebensqualitätsindikatoren) gemessen.

Ziel:

Gesellschaftlichen Zusammenhalt und Identifikation mit der Stadt stärken	Wirtschaftsstandort ausbauen und Arbeitsplätze gewährleisten	Attraktive soziale und kulturelle Lebensbedingungen ermöglichen	Bildung und lebenslange Lernprozesse fördern	Gesunde Umwelt nachhaltig sichern
<p><u>Beispiel</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wahlbeteiligungsquote • Zufriedenheit mit Kommunalpolitik 	<p><u>Beispiel</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Jugendarbeitslosigkeit • Unbesetzte Arbeitsplätze 	<p><u>Beispiel</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anteil Haushalte mit Kindern • Quote Erziehungshilfe 	<p><u>Beispiel</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Schüler ohne Abschluss • Zufriedenheit von Eltern 	<p><u>Beispiel</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl PKW • CO2-Emissionen

Wie kann eine Kommune ganzheitlich gesteuert werden?

Konzept nach Bertelsmann Stiftung:



Drei-Stufen-Konzept für die einzelnen

Aufgabenbereiche

1. Ausgangspunkt:

- Indikatoren
- Strukturkennzahlen

- Zeitreihen, Durchschnittswerte (TN/Land/Bund)
- Interkommunale Vergleiche, Benchmarking, Best-Practices
- Kennzahlen (Produkt-, Finanz-, Leistungs-, Wirkungs- usw. Kennzahlen)

Stufe I

2. Strategische Ziele, Politikvorgaben (Eckwerte)

- Vorläufige, mutige, nicht perfektionistische Festlegung;
- jährliche Überprüfung und ggf. Korrektur.
- Kernkennzahlen in Politikschwerpunkten (transparent, aussagekräftig)

Stufe II

3. Aktionsprogramme, Maßnahmen, Kontrakte, Zielvereinbarungen

- Regelmäßige Fortschreibung und Anpassung;
- Erfolgskontrolle, Rückkopplung, Controlling, Zielerreichung

Stufe III

4. Abstimmung mit Haushalt

- Haushalt, Finanzplanung
- Teil der Vorberichts HHPI. bzw. Lagebericht Abschluss

5. Behandlung im Gemeinderat usw. (politischer Prozess)

Aufbau eines strategischen Steuerungsinstrumentes

Kriterien für die Auswahl der Kernziele, -indikatoren, -kennzahlen

- Einfach, übersichtlich, nachvollziehbar, transparent (auch für Räte); Steuerungserfolg ist nur möglich, wenn die Kernziele vom Rat nicht nur „abgenickt“ sondern „eingeübt, entschieden und gelegt“ werden können; vgl. Beispiel Bildung
- Konzentration auf politisch/strategisch besonders wichtige Kernziele / Indikatoren / Kennzahlen; max. fünf bis zehn Ziele bzw. Indikatoren, Kennzahlen
- möglichst aussagekräftige, auf objektiven und belastbaren Daten basierende Kernziele / Indikatoren / Kennzahlen
- Vorliegen von aktuellen, zugänglichen Daten (möglichst keine Zusatzerhebungen); Verwendung von Daten aus der allgemeinen Statistik die Zeitreihen erlauben
- bei interkommunalen Vergleichen ist Schwerpunkt auf die Gegenüberstellung der Veränderungen, nicht auf absolute Zahlen zu legen (Zeitreihenentwicklungen). Dadurch können Sonderfaktoren weitgehend „bereinigt“ werden.

Städtevergleich Kennzahlen

I. Überblick (Struktur- und Haushaltsdaten)

1. Allgemeines
2. Allgemeine Haushaltsdaten
 - a) Einnahmen, insbesondere Steuern
 - b) Ausgabearten
3. Abgaben

(möglichst objektiv feststehende
nicht "zerredungsfähige" Daten)

II. Strategische Zielvorgaben

(an 5 ausgewählten Kommunalpolitikfeldern)

1. **Bildung / Schule / Betreuung / Erziehung**
2. **Bevölkerungsentwicklung (Demographie)**
3. **Wirtschaft / Beschäftigung / Arbeitsmarkt**
4. **Umwelt**
5. **Soziales**

insg. und stadtteilbezogen
(u. a. Fragen der Auslastung
der Infrastruktur)

Unter
Einbeziehung
der Fach BM
bzw. von
Experten

III Instrumente / Indikationen

- Zeitreihen
- Interkommunale Vergleiche
- Benchmarking

Zur auch für Stadträte nachvollziehbarer Steuerung (Ziele)

IV Teilnehmende Städte (alphabetisch sortiert)

Aschaffenburg, Bamberg, Bayreuth, Erlangen, Hof, Ingolstadt, Kempten, Landshut, Neu-Ulm, Passau, Regensburg, Rosenheim, Schweinfurt, Würzburg

Strategische Ziele – Kennzahlen – Indikatoren

Handlungsfeld Bildung

Gliederung:

Vorschulischer Bereich

1. Betreuung von Kindern unter 3 Jahren (mit und ohne Migrationshintergrund)
2. Betreuung von Kindern von 3 bis unter 6 Jahren (mit und ohne Migrationshintergrund)
3. Sprachkompetenz vor Schuleintritt (1,5 Jahre vor Schuleintritt und zum Schuleintritt)

Schulischer Bereich

4. Betreuung von Grundschulkindern in institutionellen Einrichtungen
5. Übertrittsquote aus den 4. Klassen der Grundschulen
6. Verteilung der Schülerinnen und Schüler in der 8. Jahrgangsstufe nach Schulformen
7. Formale Abschlüsse – Abgänger nach Abschlussart (ohne Hauptschulabschluss, Abiturientenquote)
8. Berufliche Ausbildung (duales System, Berufsbildungssystem, berufl. Übergangssystem)
9. Prozessqualität (befindet sich in Bearbeitung)

Sonstiges

10. Ausgaben der Kommune (bis zum Schuleintritt, für Schulkinder)
11. Kennzahl zur demographischen Entwicklung

Innovationsring Bayerischer Städte

Handlungsfeld Bildung - Zusammenfassung I - Niveau (für jede Stadt individuell)

Kennzahl	Wert 2007/2008	Minimalwert	Maximalwert	Durchschnitt TN (2007/2008)	Landesdurchschnitt (2007/2008)	Niveau	Anmerkung
Betreuung von Kindern unter 3 Jahren	20,7%	5,0%	21,1%	15,9%	13,2%		
Betreuung von Kindern von 3 Jahren bis unter 6 Jahren	92,3%	80,1%	101,0%	91,7%	89,0%		
Quote der Kinder mit Sprachdefiziten bei Schuleinschreibung (bezogen auf Kinder mit Migrationshintergrund)	66,9%	35,0%	73,3%	63,2%	n.v.		
Betreuung von Schulkindern in institutionellen Einrichtungen	28,7%	1,9%	28,7%	12,7%	7,9%		
Übertrittsquoten aus der 4. Klasse Grundschule							
- Hauptschulen	24,6%	24,6%	54,1%	40,5%	39,4%		
- Realschulen	12,9%	7,8%	24,2%	16,5%	22,7%		
- Gymnasien	54,8%	25,1%	54,8%	41,3%	36,5%		
Verteilung der Schüler/innen der 8. Jahrgangsstufe							
- Hauptschulen	20,3%	17,2%	41,6%	25,9%	38,0%		
- Realschulen	23,2%	16,2%	40,7%	29,3%	31,2%		
- Gymnasien	56,4%	25,5%	66,7%	44,8%	30,9%		
Formale Abschlüsse - Schüler ohne Hauptschulabschluss	5,0%	5,0%	16,7%	8,5%	7,3%		
Abiturientenquote an allgemeinbildenden Schulen	43,0%	19,1%	50,0%	32,5%	22,8%		
Berufliche Ausbildung							
- im dualen System	61,1%	61,1%	85,1%	75,6%	74,9%		
- im Schulberufssystem	36,6%	5,2%	36,6%	16,0%	15,0%		
- im berufl. Übergangssystem	2,3%	2,3%	18,2%	8,4%	10,0%		
Ausgaben der Kommune für Kinder bis zum Schuleintritt	2.747,0 €	1.060,6 €	2.747,0 €	1.635,1 €	n.v.		
Ausgaben für Sachkosten der Kommune für allgemeinbildende Schulen je Schüler/in							
- Volksschulen	513,2 €	235,6 €	948,4 €	597,8 €	n.v.		
- Realschulen	298,6 €	149,3 €	468,8 €	291,8 €	n.v.		
- Gymnasien	362,1 €	140,6 €	534,8 €	330,8 €	n.v.		
Kennzahlen zur demographischen Entwicklung (Prognose 2020)							
0-3 Jahre	17,1%	12,2%	17,3%	n.v.	15%		
3-6 Jahre	16,0%	13,8%	15,8%	n.v.	15%		
6-10 Jahre	20,6%	19,1%	21,3%	n.v.	21%		
10-16 Jahre	30,3%	30,2%	33,0%	n.v.	32%		
16-19 Jahre	16,0%	16,3%	20,2%	n.v.	17%		

Innovationsring Bayerischer Städte

Handlungsfeld Bildung - Zusammenfassung II - Dynamik (für jede Stadt individuell)

Ziele	Kennzahl	Ausgangswert 2000-2007	Wert aktuell 2007/2008	Dynamik	Durchschnitt TN	Dynamik interkommunaler Vergleich
Bildungschancen für alle wahren; Zugang zu Bildung ermöglichen; inner- und außerschulische Betreuungs-, Beratungs- und Förderangebote entwickeln	Betreuung von Kindern unter 3 Jahren	19,6%	20,7%	+	15,9%	+
	Betreuung von Kindern von 3 Jahren bis unter 6 Jahren	95,0%	92,3%	+	91,7%	+
	Quote der Kinder mit Sprachdefiziten bei Schuleinschreibung (bezogen auf Kinder mit Migrationshintergrund)	72,3%	66,9%	+	63,2%	-
Schule als Lebensraum gestalten; inner- und außerschulische Betreuungs-, Beratungs- und Förderangebote entwickeln	Betreuung von Schulkindern in institutionellen Einrichtungen	24,8%	28,7%	+	12,7%	+
Bildungspotenziale ausschöpfen; Bildungschancen für alle wahren	Übertrittsquoten aus der 4. Klasse Grundschule auf Hauptschulen	36,2%	24,6%	+	40,5%	+
	Übertrittsquoten aus der 4. Klasse Grundschule auf Gymnasien	50,9%	54,8%	+	41,3%	+
Bildungspotenziale ausschöpfen; den Übergang zwischen Schule und Beruf fördern	Anteil der Schüler/innen der 8. Jahrgangsstufe auf Hauptschulen	28,1%	20,3%	+	25,9%	+
	Anteil der Schüler/innen der 8. Jahrgangsstufe auf Gymnasien	49,3%	56,4%	+	44,8%	+
Bildungspotenziale ausschöpfen; den Übergang zwischen Schule und Beruf fördern	Formale Abschlüsse - Schüler ohne Hauptschulabschluss	7,1%	5,0%	+	8,5%	+
Bildungspotenziale ausschöpfen; den Übergang zwischen Schule und Beruf fördern	Abiturientenquote an allgemeinbildenden Schulen	33,8%	43,0%	+	32,5%	+
Leistungspotenziale ausschöpfen; den Übergang in den Beruf unterstützen und den Verbleib im Beruf fördern	Anteil der beruflichen Auszubildenden im Übergangssystem	3,4%	2,3%	+	8,4%	+
	Ausgaben der Kommune für Kinder bis zum Schuleintritt	2.020,00 €	2.747,00 €	+	1.840,00 €	+
	Ausgaben für Sachkosten der Kommune für Volksschulen je Schüler/in	513,00 €	513,00 €	+	565,00 €	-
	Ausgaben für Sachkosten der Kommune für Realschulen je Schüler/in	378,00 €	299,00 €	-	292,00 €	+
	Ausgaben für Sachkosten der Kommune für Gymnasien je Schüler/in	330,00 €	362,00 €	+	333,00 €	+
	Kennzahlen zur demographischen Entwicklung	1990	2020			
	0-3 Jahre	19%	17%			
	3-6 Jahre	16%	16%			
	6-10 Jahre	21%	21%			
	10-16 Jahre	28%	30%			
	16-19 Jahre	16%	16%			

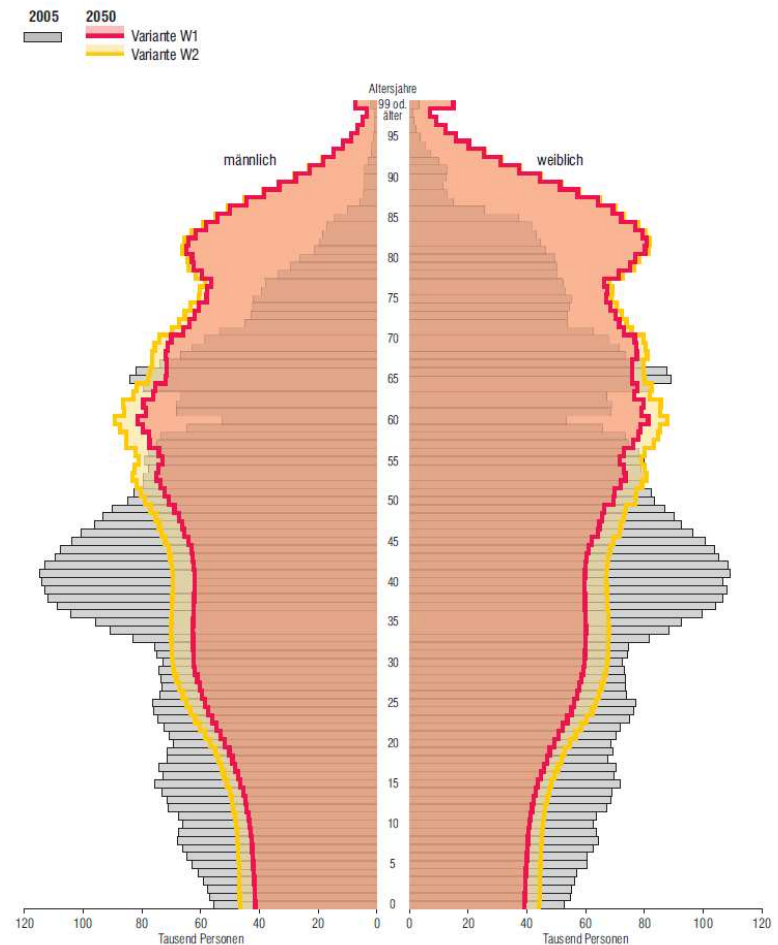
Strategische Ziele – Kennzahlen – Indikatoren

Handlungsfeld Demographie

Gliederung:

1. Demographische Entwicklung
2. Altenquotient
3. Jugendquotient
4. Wanderungssaldo
5. Fruchtbarkeitsziffer

Abb. 4 Altersaufbau der Bevölkerung Bayerns 2005 und 2050 nach Geschlecht
Ergebnisse der Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2050 in zwei Varianten



Strategische Ziele – Kennzahlen – Indikatoren

Handlungsfeld Wirtschaft

Gliederung:

Wohlstand/Einkommen

1. Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätiger
2. Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner
3. Verfügbares Einkommen
4. Kaufkraft

Arbeit/Beschäftigung

4. Beschäftigungsbesatz (Wohnort)
5. Beschäftigungsbesatz (Arbeitsort)
6. Versicherungspflichtig Beschäftigte im Dienstleistungssektor
7. Pendlersaldo
8. Arbeitslosenquote
9. Langzeitarbeitslose
10. Arbeitslosenquote der jüngeren Bevölkerung

Standort/Infrastruktur

11. Einzelhandelszentralität
12. Bautätigkeit (Baufertigstellungen)
13. Bautätigkeit (Baugenehmigungen)
14. Selbstständigenquote
15. Patentanmeldungen
16. Akademikerquote

Strategische Ziele – Kennzahlen – Indikatoren

Handlungsfeld Umwelt

Gliederung:

I. Flächeninanspruchnahme

- 1.1 Anteil Siedlungs- und Verkehrsfläche an Markungsfläche
- 1.2 Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner
- 2. Erholungsflächen

II. Ver- und Entsorgung (Energie, Wasser, Abfall)

- 3.1 Stromverbrauch der privaten Haushalte je Einwohner
- 3.2 Erzeugung regenerativer Energie
- 3.3 Energieverbrauch der Liegenschaften in kommunalem Besitz
- 4. Menge der häuslichen Siedlungsabfälle je Einwohner
- 5. Wasserverbrauch der privaten Haushalte je Einwohner

III. Luft usw.

- 6.1 Schadstoffbelastung – NO₂-Immissionen
- 6.2 Schadstoffbelastung – Feinstaub
- 7.1 Pkw-Bestand je 1.000 Einwohner
- 7.2 Fahrleistungen in ÖPNV

IV. Lebensqualität usw.

- 8. Innere Sicherheit – bekannt gewordene Straftaten
- 9. Lärmbelastung

Strategische Ziele – Kennzahlen – Indikatoren

Handlungsfeld Soziales

Gliederung:

Teilbereich Sozialleistungen

- 1.1 Dichte der Transferleistungsempfänger nach SGB II und SGB XII
- 1.2 Dichte der Transferleistungsempfänger nach SGB XII für Personen ab 65 Jahre
2. Dichte der SGB II – Transferleistungsempfänger unter 25 Jahre
3. Dichte der SGB II – Transferleistungen nach SGB II und SGB XII je Leistungsempfänger

Teilbereich Jugendhilfe

4. Dichte der Transferleistungsempfänger von Hilfe zur Erziehung
5. Höhe der Transferleistungen der Kinder- und Jugendhilfe je Einwohner unter 21 Jahren

Teilbereich Hilfe zur Pflege

6. Dichte der Pflegegeldempfänger

7. Dichte der Transferleistungsempfänger von Hilfe zur Pflege
8. Höhe der Transferleistungen für Hilfe zur Pflege je Leistungsempfänger

Teilbereich Soziale Infrastruktur

9. Versorgungsquote mit Pflegeheimplätzen

Teilbereich Partizipation der Bürger

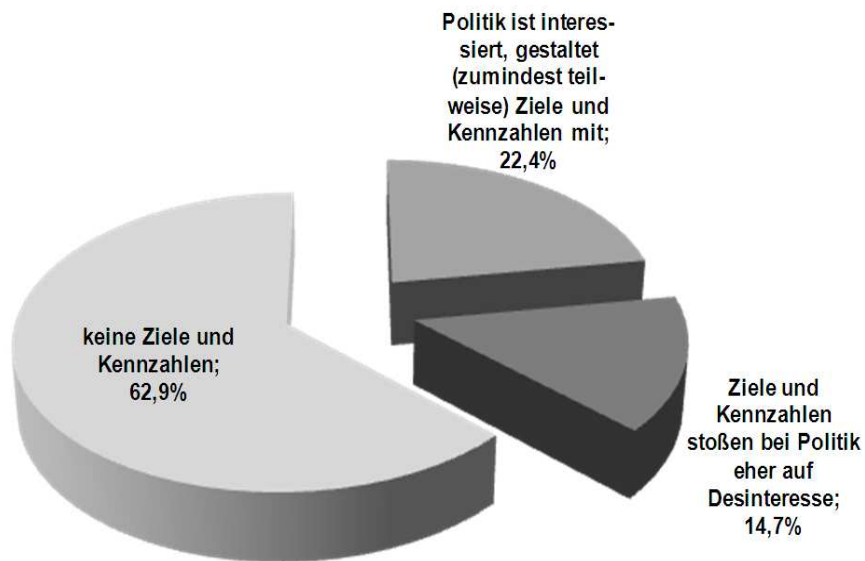
10. Wahlbeteiligung bei Stadtratswahlen

Übergreifende Kennzahlen

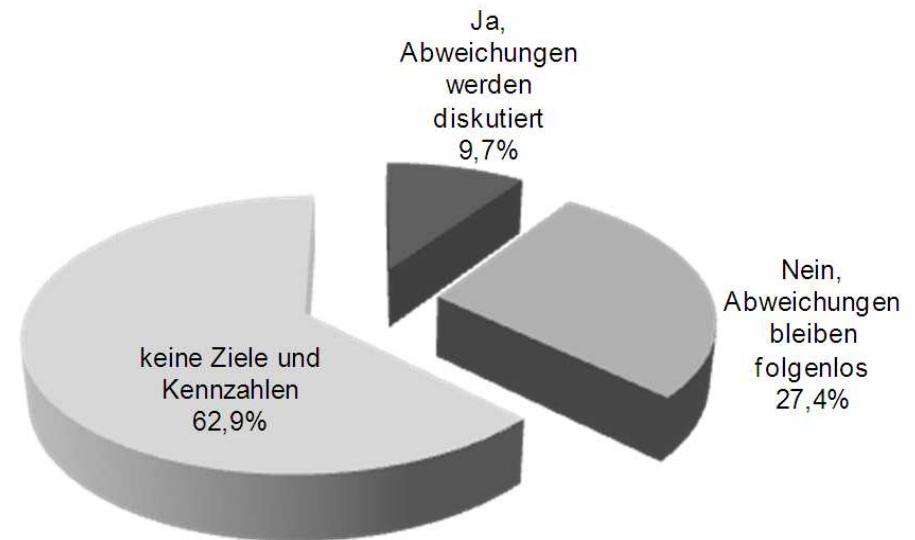
11. Kommunaler Zuschussbedarf VwH Epl. 4
12. Dichte der Verbraucherinsolvenzen
13. Schuldnerquote

KGSt-Befragung bei 173 Landkreisen (NKHR 2010)

Rollenverständnis zwischen Politik und Verwaltung

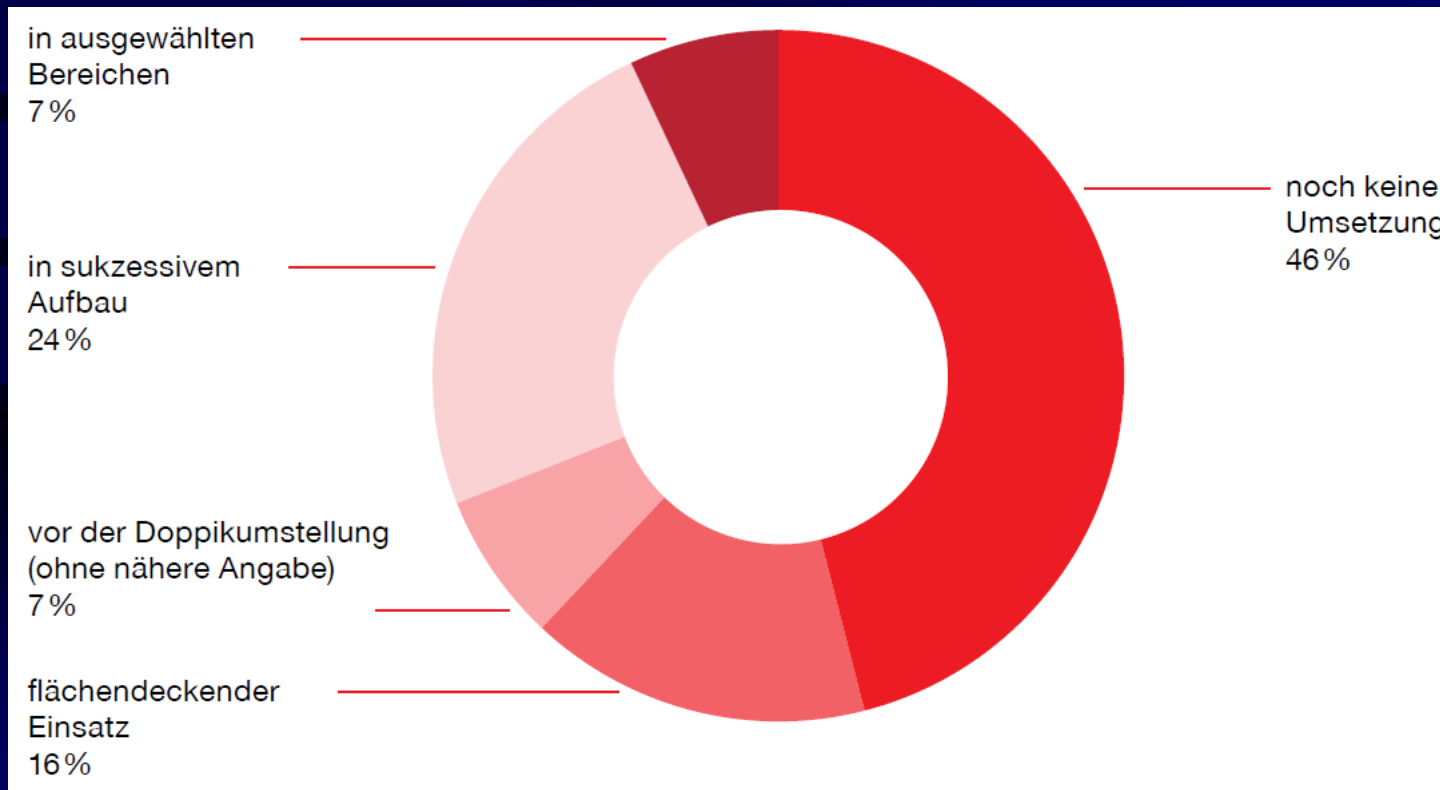


Konsequenzen bei Nichterreichen der Ziele und Kennzahlen



Evaluierung der NKHR-Reform (Studie 2011; Deutscher Städtetag/PWC) im Rahmen der Budgetierung

Stand von Zielen und Leistungs- bzw. Wirkungskennzahlen



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Prof. Dr. Alfred Katz
Rechtsanwalt und Partner
Erster Bürgermeister der Stadt Ulm a. D.

E-Mail: alfred.katz@schneidergeiwitz.de

Telefon: 0731 / 970 18 - 683

Schneider, Geiwitz & Partner
Wirtschaftsprüfer, Steuerberater,
Rechtsanwälte

Bahnhofstraße 41
89231 Neu-Ulm
Telefon 07 31. 9 70 18-0
Telefax 07 31. 9 70 18-6 60
neu-ulm@schneidergeiwitz.de
www.schneidergeiwitz.de

Weitere Büros: Augsburg | München | Stuttgart | Frankfurt | Erfurt | Konstanz | Eggenfelden | Erding