

Büro des Verwaltungsvorstandes	Sitzungsteil
Az.:	öffentlich

Beratungsfolge:	Sitzungstermin:
Rat der Stadt Bedburg	18.10.2011

Betreff:

Leitbild „Bedburg 2020 Für eine generationengerechte Zukunft“;
hier: Anträge der SPD-Fraktionsvorsitzenden, Frau Heike Steinhäuser, und des
 Stadtverordneten Michael Zöphel (Grüne) aus den Haushaltsberatungen 2011

Beschlussvorschlag:

Alternative 1:

Der Rat der Stadt Bedburg beschließt die Einsetzung eines Arbeitskreises, der unter Berücksichtigung des Leitbildes aus dem Jahre 2003 und dem von Herrn Stadtverordneten Zöphel vorgelegten Entwurf eines Leitbildes „Bedburg 2020 Für eine generationengerechte Zukunft“ sowie auf der Basis des Demografieberichtes ein aktualisiertes Leitbild für die Stadt Bedburg entwickelt und dem Rat zur abschließenden Entscheidung vorlegt. Ein möglichst breiter politischer Konsens ist dabei anzustreben. Soweit möglich soll die Vorlage des Leitbildes an den Stadtrat bereits mit einer ergänzenden Darstellung von konkreten Zielen und Zielvorgaben, die aus dem Entwurf des Leitbildes abgeleitet sind, sowie mit zur Prüfung der Zielerreichung geeigneten Kennzahlen erfolgen.

Zur raschen Annäherung an das Ziel eines ausgeglichenen generationengerechten Haushaltes, wird die Verwaltung zusätzlich beauftragt, unter Einbindung der kommunalpolitischen Akteure eine umfassende und keinerlei Einschränkungen unterliegende Haushaltskonsolidierungsliste zu erstellen.

Beratungsergebnis:

Gremium:						Sitzung am:
Einstimmig:	Mit Stimmenmehrheit:	Ja	Nein	Enthaltung	Laut Beschlussvorschlag	Abweichender Beschluss
Bemerkungen:						

Um die Praktikabilität und Auswirkungen der Arbeit am und mit dem Leitbild zu prüfen, wird der Arbeitskreis beauftragt, die einzelnen Punkte der Haushaltskonsolidierungsliste unter Berücksichtigung des Leitbildentwurfes und der daraus abgeleiteten Ziele und Zielvorgaben zu bewerten.

Der Rat beschließt, den Arbeitskreis mit folgenden Stadtverordneten/Ausschussmitgliedern und Stellvertretern zu besetzen:

....

Die weitere Besetzung des Arbeitskreises und dessen Arbeit soll auf der Basis der in der Begründung der Sitzungsvorlage dargestellten Regelungen erfolgen.

Alternative 2:

Der Rat beschließt, die Arbeit an einem Leitbild bis zur Vorlage einer aktualisierten Fassung des Demografieberichtes zurückzustellen, um auf notwendige aktuelle statistische Grundlagendaten zurückgreifen zu können. Eine Überarbeitung des Demografieberichtes ist unter Berücksichtigung der personellen Situation bis Ende des 1. Halbjahres 2012 leistbar.

Alternative 3:

Der Rat beschließt, unter Aufhebung des Leitbildes aus dem Jahre 2003 zukünftig auf die Erarbeitung und Verabschiedung eines Leitbildes der Stadt Bedburg zu verzichten.

Begründung:

Im Zuge der Beratung des Haushaltsentwurfes 2011 hat der Haupt- und Finanzausschuss am 05.04.2011 auf Bitte der SPD-Fraktionsvorsitzenden Steinhäuser und mit Unterstützung von Herrn Stadtverordneten Zöphel einstimmig bei 6 Enthaltungen die Entwicklung eines Leitbildes zwecks Erreichung eines generationengerechten Haushaltes beschlossen. Herr Zöphel hatte im Zuge der vorangegangenen Beratung die Bitte von Frau Steinhäuser dahingehend präzisiert, dass im Leitbild Ziele und Strategien festgelegt werden sollten, um einen generationengerechten Haushalt zu entwerfen.

Am 06.04.2011 hat Herr Zöphel den Entwurf eines Leitbildes „Bedburg 2020 Für eine generationengerechte Zukunft“ nachgereicht (Anlage 1).

In diesem Leitbild heißt es neben vielen „leitbildtypischen“ Formulierungen u. a. wie folgt:

„Wir betreiben eine solide Haushaltspolitik und streben einen langfristig ausgeglichenen und generationengerechten Haushalt an.“

Hinsichtlich eines neuen Leitbildes sei an folgende Beschlussfassungen erinnert:

Der Rat der Stadt Bedburg hat in seiner Sitzung vom 01.04.2003 einstimmig bei Enthaltung der SPD-Fraktion das als Anlage 2 beigefügte „Leitbild für die zukunftsbeständige Entwicklung der Stadt Bedburg“ beschlossen.

Der seinerzeitigen Sitzungsvorlage war folgendes zu entnehmen:

„Anfang 2000 wurde der Initiativkreis „Stadtmarketing Bedburg“ gegründet, dem Vertreter aus Handel, Gastronomie, Wirtschaft, Verwaltung und Politik sowie zahlreiche Vereine und Organisationen angehören. Gemeinsames Ziel aller Beteiligten ist es, die Stadt Bedburg für Einwohner und Besucher so attraktiv wie möglich zu gestalten.

Neben zahlreichen Einzelaktionen in den Bereichen Handel, Sauberkeit, Jugend etc. wurde gemeinsam ein Leitbild für die Stadt Bedburg entwickelt, das die langfristig wichtigen Ziele für eine zukunftsbeständige Stadtentwicklung enthält.

Das Leitbild beschreibt einen zukünftigen Zustand Bedburgs (so soll Bedburg in Zukunft sein) und bildet damit den Rahmen für die Aufgaben und Maßnahmen, die zur Erreichung der Ziele aus dem Leitbild abzuleiten sind. Mögliche Handlungsvorschläge enthält der als Anlage beigefügte Katalog, in dem alle Projektvorschläge aufgenommen worden sind, die sich aus der Diskussion um die Ziele des Leitbildes ergeben haben.

Obwohl das Leitbild nicht unabänderlich ist, sollte es doch eine langfristige Perspektive bieten und nicht bei jeder Routineentscheidung in Frage oder zur Diskussion gestellt werden. Das Leitbild soll Richtschnur für das Handeln aller Beteiligten und durch den Ratsbeschluss als allgemein verbindlich angesehen werden.“

Dieses Leitbild ist nach wie vor Bestandteil der städtischen Internetseiten.

Die sehr interessante Diskussion des Stadtrates vor der Beschlussfassung über das Leitbild ist der Anlage 3 zu entnehmen.

Definition Leitbild und kritische Bewertung (kommunaler) Leitbilder:

Eine klare Formulierung von Zielen und Werten findet sich heute in vielen Unternehmen und Verwaltungen. Diese werden – unabhängig von operativen Entscheidungsdokumenten wie jährlichen Haushaltsplänen – in einem strategischen Leitbild oder in Leitlinien, die als allgemeiner Handlungsrahmen einer Organisation dienen, gesammelt und der Öffentlichkeit präsentiert.

Ein Leitbild ist eine schriftliche Erklärung einer Organisation. Es besteht aus den Grundprinzipien und informiert den interessierten Leser über das Selbstverständnis einer Organisation. Ein Leitbild bildet den Rahmen für Strategien, Ziele und operatives Handeln und ist auch ein wesentliches Element der Corporate Identity einer Organisation.

Gute Leitbilder haben Wirkungen nach innen und nach außen. Innerhalb einer Organisation sollen Leitbilder **orientieren** und **motivieren**. Nach außen sind Leitbilder **Werbung** für eine Organisation. Diese drei Wirkungen werden auch als Funktionen von Leitbildern definiert.

An der Erreichung der drei oben genannten Wirkungen sind die Aussagen des Leitbildes (Leitbild-Inhalte) und das Verfahren (Entwicklung, Einführung, Umsetzung, Pflege und Weiterentwicklung des Leitbildes) auszurichten. Die Zielerreichung soll nach der Einführung und danach in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

Der online-Enzyklopädie wikipedia ist hinsichtlich der Kritik an Leitbildern folgendes zu entnehmen:

„Ob und in welchem Maß Leitbilder ihre Funktion erfüllen, ist in Theorie und Praxis umstritten. Die Kritik gegenüber einzelnen Leitbildern geht in zwei Richtungen: Entweder werden die Inhalte des Leitbildes bzw. einzelne Bausteine abgelehnt oder aber das Leitbild als „Ansammlung von Allgemeinplätzen“ als nicht orientierungsgebend kritisiert.

Grundsätzlich umstritten ist die Frage, ob die Entwicklung eines Leitbildes tatsächlich Ausgangspunkt von positiven Veränderungen in einer Organisation sein kann. In Leitbildern werde oft mit viel Aufwand ein Idealbild beschrieben, das wenig mit der Realität gemein hat und es wird keine Antwort gegeben, wie dieses Idealbild Realität wird.“

Leitbilder sind in privatwirtschaftlichen Unternehmen mittlerweile sehr verbreitet. Hinsichtlich der Übertragbarkeit in Inhalt und Wirkung auf Kommunen sind aber gewisse Zweifel angebracht.

Zwischen der Kommune und ihrem Stadtrat einerseits sowie einem privatwirtschaftlichen Unternehmen und seinem Aufsichtsrat andererseits gibt es zum Teil deutliche Unterschiede:

Bei einem Unternehmen ist es wichtig, dass ein überzeugendes und von möglichst allen Beteiligten mitgetragenes Leitbild besteht und nach außen repräsentiert wird.

Die demokratische Verfassung der Kommunen zwingt die politischen Akteure dazu, im Wettbewerb der Ideen Lösungsentwürfe zu vertreten und zu verteidigen, die teilweise in erheblichem Widerspruch zu den Konzepten der politischen Mitbewerber stehen.

Wegen der unterschiedlichen politischen Schwerpunktsetzungen und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass zahlreiche Aspekte von Leitbildern bereits in den Wahlprogrammen der im Rat der Stadt Bedburg vertretenen Fraktionen und Parteien enthalten sind, ist deshalb folgendes zu erwarten:

Entweder wird mit großer Mehrheit oder sogar einstimmig ein Leitbild beschlossen, das den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ der politischen Handlungsbereitschaft darstellt und entsprechend „weiche Formulierungen“ enthält, oder aber es wird ein sehr profiliertes Leitbild verabschiedet, in dem sich viele politische Akteure nicht wiederfinden, so dass es letztlich auf einer knappen Mehrheit basiert.

Ob ein Leitbild eine Verbindlichkeit und Akzeptanz entwickelt, hängt davon ab, ob es in konkreten Entscheidungsfindungsprozessen permanent Beachtung findet. Hinsichtlich des Leitbildes aus dem Jahre 2003 mag ein jeder Leser selbst entscheiden, wie dessen Wirkungen waren und sind.

Mit großem Interesse wurde in der HFA-Sitzung vom 14. Oktober 2008 eine wichtige Basis für den Inhalt eines Leitbildes zur Kenntnis genommen: Bedburgs erster Demografiebericht.

In dessen Teil B finden sich Handlungs- und Lösungsansätze für den demografischen Wandel vor Ort. Obwohl nach drei Jahren eine Aktualisierung des Datenmaterials notwendig ist, können die seinerzeitigen Empfehlungen durchaus aktuell noch Anwendung finden, weil diese letztlich durchgängig auf langfristige Entwicklungen abzielen.

Unabhängig von den vielen kritischen Anmerkungen kann selbstverständlich ein neuer Anlauf zur Entwicklung eines Leitbildes „Bedburg 2020“ genommen werden.

Dies könnte zum Beispiel im Wege der Aktualisierung und Fortschreibung des noch in Kraft befindlichen Leitbildes erfolgen.

Kritisch gesehen wird allerdings die im von Herrn Stadtverordneten Zöphel vorgelegten Entwurf enthaltene Aussage, wonach die Führungsspitze der Stadtverwaltung in einem workshop ein Leitbild erarbeitet, das ein konkretes Bild der gewünschten Zukunft der Stadt Bedburg liefert.

Letztlich wird die gewünschte Zukunft der Stadt Bedburg maßgeblich vom Stadtrat zu bestimmen sein. Insofern ist es sinnvoll, wenn dieser sich in Gänze oder durch einzelne Mitglieder in die Erarbeitung des Leitbildes einbringt.

Generationengerechter Haushalt

Zur Verwirklichung intergenerativer Gerechtigkeit ist ein Zustand anzustreben, in dem die Chancen nachrückender Generationen auf Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse mindestens so groß sind wie die der heutigen Generation.

Ein kommunaler Haushalt kann deshalb per se niemals als absolut generationengerecht bezeichnet werden, wenn er nicht zumindest ausgeglichen ist. Vor diesem Hintergrund ist auch jede Entscheidung, beispielsweise seitens der Verwaltung oder kommunalpolitischer Akteure aufgezeigte und umsetzbare Konsolidierungsmaßnahmen zu unterlassen, zu bewerten.

In den letzten Jahren hat sich die Bereitschaft eingeschlichen, die Belastungen der aktuellen Bürgerschaft bzw. Generation zu begrenzen, indem man aufgrund der NKF-spezifischen Regelungen einen jährlichen Verzehr des Eigenkapitals in einer Größenordnung von 5 % akzeptiert. Es bedarf keines Leitbildes um zu erkennen, dass hier Lasten in die Zukunft, d. h. auf nachfolgende Generationen, verschoben werden.

Wie bereits oben ausgeführt besteht grundsätzlich die Gefahr, dass allzu viele sicher wünschenswerte, in der aktuellen Haushaltssituation aber kaum vertretbare Ausgaben ihre Begründung in den eher „weichen Formulierungen“ eines Leitbildes finden werden, und damit der Aspekt der intergenerativen Gerechtigkeit relativiert oder gar völlig unterlaufen wird.

Um diesen Gefahren zu begegnen, wäre es sinnvoll, wenn jegliche Veranschlagung von Haushaltsmitteln zwecks Umsetzung von Zielen und Zielvorgaben, die sich aus dem Leitbild ableiten lassen, unter dem Vorbehalt der Realisierung des Zieles der intergenerativen Gerechtigkeit stehen würden.

Als Kennzahlen kommen insoweit in Betracht:

Kennzahlen des Ergebnisplan / der Ergebnisrechnung

- *Saldo Ergebnisplan / Saldo der Ergebnisrechnung in Euro*
- *Saldo Ergebnisplan / Saldo der Ergebnisrechnung in Euro je Einwohner*
- *Aufwandsdeckungsgrad*
- *Fehlbetragsquote*
- *Zinslastquote*

Kennzahlen des Finanzplan / der Finanzrechnung

- *Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit und der ordentlichen Tilgung in Euro*
- *Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit und der ordentlichen Tilgung in Euro je Einwohner*
- *lfd. Auszahlung und ordentliche Tilgung als Deckungsgrad zu den lfd. Einzahlungen*
- *Saldo aus der Investitionstätigkeit*
- *Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit als Deckungsgrad zu den Einzahlungen aus der Investitionstätigkeit*

Kennzahlen der Bilanz

- *Liquiditätskredite in Euro*
- *Liquiditätskredite in Euro je Einwohner*
- *Investitionskredite in Euro*
- *Investitionskredite in Euro je Einwohner*

- *Kredite aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften in Euro*
- *Kredite aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften in Euro je Einwohner*

Langfristige Konsolidierung des Haushaltes der Stadt Bedburg unter Berücksichtigung der Vorgaben eines Leitbildes

Letztlich steht und fällt die Umsetzung eines Leitbildes mit den vorhandenen finanziellen Möglichkeiten. Der Versuch, langfristige Strategien zur Stadtentwicklung und die Begrenztheit städtischer Finanzmittel, die insbesondere auf der Ertragsseite teilweise großen jährlichen Schwankungen unterliegen, in einem Dokument zu vereinen, ist problematisch. Die Spannungen zwischen den beiden sich selbstverständlich überschneidenden Handlungsfeldern strategische Stadtentwicklung und städtische Finanzen bleiben vorhanden und können letztlich den jährlichen, oder im Falle von Doppelhaushalten zweijährlichen Haushaltsberatungen nicht entzogen werden.

Wie bereits ausgeführt bieten Formulierungen in Leitbildern typischerweise viel Interpretationsspielraum für die Begründung haushaltsbelastender Entscheidungen, während in der Regel überhaupt keine Ausgaben ausgeschlossen werden und auch keine Priorisierungen von Maßnahmen vorgezeichnet werden.

Deswegen kann der Weg zu einem generationengerechten und damit mindestens ausgeglichenen Haushalt zwar unter Berücksichtigung eines Leitbildes beschritten werden, aber das Tempo der Zielerreichung hängt maßgeblich von der Bereitschaft ab, leitbildkonforme konkrete Konsolidierungsmaßnahmen zu planen und umzusetzen.

Die in der beigefügten Liste (Anlage 4) über freiwillige Leistungen der Stadt Bedburg im Haushalt 2011 enthaltenen Mittelbereitstellungen würden letztlich zu streichen sein, wenn sich deren Beibehaltung nicht durch Aspekte des Leitbildes rechtfertigen ließen. Jede Missachtung des Leitbildes oder interpretatorische Überstrapazierung von Formulierungen in selbigem würden zwangsläufig die Akzeptanz und langfristige Relevanz des Leitbildes beschädigen.

Der von Herrn Stadtverordneten Zöphel vorgelegte Entwurf verknüpft die die Aussagen eines klassischen Leitbildes mit den hieraus abzuleitenden Zielen bzw. Zielvorgaben und Kennzahlen, die zur Messung und Prüfung dienen, inwieweit Ziele erfüllt wurden oder in welchem Grad Zielvorgaben erreicht wurden.

Um die strategische und damit längerfristige Bedeutung des Leitbildes zu unterstreichen, sollte das Leitbild nach seiner Verabschiedung durch den Stadtrat grundsätzlich nicht permanent in die Nähe von Aktualisierungen und damit verbundenen textlichen Änderungen gebracht werden.

Völlig anders ist dagegen der Umgang mit den aus dem Leitbild abgeleiteten Zielen und Zielvorgaben zu sehen. Diese müssen mindestens im jährlichen Abstand auf ihren Umsetzungsgrad und ihre Wirksamkeit hin geprüft werden. Genau deswegen sieht das NKF vor, dass im Haushalt auf den unterschiedlichen Ebenen (Produktbereiche, Produktgruppen, Produkte) Zielvorgaben definiert und Kennzahlen zu deren Messung – soweit möglich auch in Zeitreihen oder im Vergleich zu benchmarks - dargestellt werden.

Zulässig ist auch, die aus dem Leitbild abgeleiteten Ziele bzw. Zielvorgaben und Kennzahlen zentral, beispielsweise als Anlage zum Vorbericht des Haushaltes, zu präsentieren.

Weitere Vorgehensweise

Das Thema Leitbild-Erstellung und die damit in Verbindung stehenden ergänzenden Arbeiten sind in der Vorbereitung von Entwürfen zu zeitaufwändig und komplex, als dass eine Behandlung im Stadtrat oder einem Fachausschuss sinnvoll erscheint. Andererseits ist die frühzeitige Einbeziehung politischen Sachverständigen und entsprechender Willensbekundungen ratsam, um die Fertigung von Entwürfen zu vermeiden, die letztlich nicht mehrheitsfähig sind, um eine starke Identifizierung mit dem Gedankengut des Leitbildes zu erreichen und um mittels der Stadtverordneten im Arbeitskreis zu gewährleisten, dass für die nachfolgenden Fraktions- und ggf. Parteiberatungen ein/e Ansprechpartner/in aus den je eigenen Reihen zur Verfügung steht, der oder die Diskussionen und Argumentationen aus dem Arbeitskreis darlegen kann.

Es wird vorgeschlagen, dass jede Fraktion bzw. im Rat der Stadt vertretene Partei sowie der Bürgermeister ein offizielles Mitglied des Arbeitskreises sowie eine/n Vertreter/in benennt. Alle benannten Personen sollten grundsätzlich berechtigt sein, an allen Sitzungen des Arbeitskreises teilzunehmen.

Die benannten Personen müssen dem Stadtrat oder zumindest einem Ausschuss oder der Stadtverwaltung angehören.

Der Arbeitskreis ist berechtigt, in Abstimmung mit dem Bürgermeister zu einzelnen Themen Bedienstete aus den zuständigen Organisationseinheiten zu seinen Beratungen hinzu zu ziehen.

Wenngleich ein möglichst weitgehender Konsens die Arbeit des Arbeitskreises kennzeichnen sollte, kann es im Sinne einer zügigen effektiven Bearbeitung des Themas an der ein oder anderen Stelle erforderlich sein, im Wege eines Votums einen Teilaspekt zu entscheiden. Hierfür wird vorgeschlagen, dass die Stellvertreter/innen der Arbeitskreis-Mitglieder nur dann stimmberechtigt sind, wenn das Mitglied selbst nicht anwesend sein sollte. Mit Blick auf die noch folgende Abstimmung im Stadtrat wird weiterhin vorgeschlagen, den Wert der Stimmabgabe nach der Fraktionsstärke zu bemessen. Dieses Verfahren ermöglicht es, den Arbeitskreis zahlenmäßig möglichst und klein und damit „arbeitsfähig“ zu gestalten.

Die Vorbereitung, Einladung, Sitzungsleitung und Protokollierung der Arbeitskreissitzungen obliegt der Verwaltung.

Die erste Sitzung des Arbeitskreises kann unter Berücksichtigung der Herbstferien in der 45. KW (07. – 11.11.2011) stattfinden. Die Sitzungen sollen in der Regel nicht vor 17 Uhr beginnen.

Die Ergebnisse des Arbeitskreises sollen spätestens Ende April 2012 dem Stadtrat zugeleitet werden. Auf Basis der Ergebnisse soll die Haushaltsplanung wie auch die mittelfristige Finanzplanung in Zukunft unter mehr strategischen Aspekten erfolgen. Hierzu wird die Verwaltung die notwendigen technischen Vorkehrungen treffen, um eventuell erstmalig 2013/2014 einen Doppelhaushalt vorlegen zu können. Die Vorlage eines Doppelhaushaltes macht allerdings nur dann Sinn, wenn sich in den maßgeblichen Haushaltspositionen, insbesondere der allgemeinen Finanzwirtschaft, eine weitestgehende Verlässlichkeit abzeichnet. Sollte dies nicht der Fall sein, wird die mit einem Doppelhaushalt angestrebte Kontinuität innerhalb des Zweijahreszeitraumes unter Umständen durch die Notwendigkeit zum Erlass eines Nachtragshaushaltes durchkreuzt.

Finanzielle Auswirkungen:Nein Ja **Bei gesamthaushaltsrechtlicher Relevanz im laufenden oder in späteren Haushaltsjahren Mitzeichnung oder Stellungnahme des Kämmerers*:**

* evtl. gesondertes Beiblatt beifügen

50181 Bedburg, 11.10.2011-----
Baum
Stadtkämmerer-----
Brabender-Lipej
Allgemeine Vertreterin des
Bürgermeisters-----
Koerdts
Bürgermeister