



vertraulich

An alle
Fraktionen sowie Stadträtinnen/Stadträte
des Stadtrates der Landeshauptstadt Dresden

Landeshauptstadt Dresden
Beigeordneter für Stadtentwick-
lung, Bau und Verkehr
GZ: (GB 6) 61 00 39

Datum: 28. OKT. 2016

Beschlusskontrolle zu V0712/15 (Sitzungsnummer: SR/021/2016)
Integriertes Stadtentwicklungskonzept "Zukunft Dresden 2025+"

Sehr geehrte Damen und Herren,

folgender Zwischenstand kann zu oben genanntem Beschluss gegeben werden:

1. „Der Stadtrat beschließt das Integrierte Stadtentwicklungskonzeptes „Zukunft Dresden 2025+“ als Arbeits- und Entscheidungsgrundlage der Landeshauptstadt Dresden.
2. Der Oberbürgermeister wird beauftragt, das im Integrierten Stadtentwicklungskonzept, Teil D, vorgesehene Monitoring unter Anwendung des dynamischen Zielsystem durchzuführen.“

Das Monitoring unter Anwendung des dynamischen Zielsystems befindet sich in der Durchführung. Bis Ende des Jahres wird der Stadtentwicklungsbericht INSTEb 2016 auf Basis der Indikatoren vorliegen. 2017 werden die inhaltlichen Aussagen von INSEK 2025+ fortgeschrieben und inkl. INSTEb 2016 in den „Fortschreibungsbericht INSEK 2017“ münden, der dann dem Stadtrat zur Beschlussfassung vorgelegt wird.

3. „Mit Beginn der nächsten Fortschreibung 2016/17 sind aktuelle Belange strategischer Entscheidungen der Stadt mit Auswirkungen auf gesamtstädtische Ziele, Schwerpunkte und Schlüsselprojekte zu berücksichtigen, insbesondere
 - die Entscheidung zur Gründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft
 - die erhöhten Anforderungen an die Unterbringung und Integration asylsuchender Menschen in der Stadt.“

Im Rahmen des Fortschreibungsprozesses werden die aktuellen Belange strategischer Entscheidungen der Stadt mit Auswirkungen auf gesamtstädtische Ziele, Schwerpunkte und Schlüsselprojekte berücksichtigt.

4. „Der Oberbürgermeister wird beauftragt, die im Integrierten Stadtentwicklungskonzept, Teil D, vorgesehene Verknüpfung von „Zukunft Dresden 2025+“ mit dem Haushaltsplan in Eigenverantwortung der Fachressorts durchzuführen. Die vorgeschlagene Methodik wird 2016 als Probelauf durchgeführt, über das Ergebnis ist der Stadtrat zu informieren.“

Der Abschlussbericht zum Probelauf 2016 ist als Anlage beigefügt.

Nächste Beschlusskontrolle: 31. Dezember 2017

Mit freundlichen Grüßen



Raoul Schmidt-Lamontain

Kenntnisnahme:



Dirk Hilbert
Oberbürgermeister

Anlage

Anlage

INSEK „Zukunft Dresden 2025+“**Auswertung „Kopplung mit dem Haushaltsplan – Probelauf für die Planung des Doppelhaushaltes 2017/18“**

Inhaltsverzeichnis

1. Grundlagen
2. Methodik zur Erfassung der Maßnahmen in der Anlage Invest
3. Auswertung Probelauf 2016
 - 3.1 Allgemein
 - 3.2 Stellungnahmen der Ämter
 - 3.3 Zusammenfassende Bewertung des Probelaufs

1. Grundlagen

Das Integrierte Stadtentwicklungskonzept „Zukunft Dresden 2025+“ enthält im Teil D „Umsetzungsprozess“ einen Vorschlag zur Kopplung des Konzeptes mit dem Haushaltsplan. Die Beschlussvorlage zum INSEK wurde am 25. Februar 2016 vom Stadtrat bestätigt. Sie enthält u. a. den Beschlusspunkt: „Der Oberbürgermeister wird beauftragt, die im Integrierten Stadtentwicklungskonzept, Teil D, vorgesehene Verknüpfung von „Zukunft Dresden 2025+“ mit dem Haushaltsplan in Eigenverantwortung der Fachressorts durchzuführen. Die vorgeschlagene Methodik wird 2016 als Probelauf durchgeführt, über das Ergebnis ist der Stadtrat zu informieren.“

Der Probelauf wurde mit der Planung des Doppelhaushaltes 2017/18 im Zeitraum Februar bis April 2016 durchgeführt. Drei ausgewählte Fachämter haben den Probelauf absolviert (41, 61 und 67). Zudem fanden weitere Abstimmungen/Erfahrungsaustausche mit der Stadtkämmerei statt. Die Anlage Invest weiterer Fachämter wurde gesichtet.

2. Angewendete Methodik zur Erfassung der Maßnahmen in der Anlage Invest

Die Methodik wurde in Zusammenarbeit mit der Stadtkämmerei erarbeitet. Ziel war es, keine neuen Instrumente einzuführen, sondern an Vorhandenes anzuknüpfen und den Zeitaufwand für die Bewertung der Maßnahmen so gering wie möglich zu halten. Insofern wurden bereits bei der Erarbeitung der Methodik Zugeständnisse an eine abgespeckte Verfahrensweise gemacht.

Die Verknüpfung des Konzeptes Zukunft Dresden 2025+ mit dem Haushaltsplan reduzierte sich auf den mittelfristigen Finanzplan (Finanzhaushalt) und betraf insbesondere investive Projekte ab 500 TEuro, da nur diese projektbezogen im Entwurf zum Doppelhaushalt 2017/2018 dargestellt werden. Diese Reduzierung bewirkte, dass nicht alle Schlüsselprojekte des Konzeptes Zukunft Dresden 2025+, vor allem die, die unter 500 TEuro liegen und/oder nichtinvestiv sind, mit dem Haushaltsplan abgeglichen werden konnten.

Bewertet wurden alle investiven Maßnahmen/Projekte ab 500 TEuro Gesamtinvestitionssumme, die in der Anlage Invest in der Kategorie III (geplante Maßnahmen) abgebildet wurden. Im Umkehrschluss wurden nicht bewertet: gesammelt dargestellte Projekte unterhalb der Wertgrenze, Sammelprojekte und laufende/bestätigte Projekte (Kategorien I und II).

Folgende Kriterien fanden Anwendung:

	Kriterium	Bewertungsergebnis
1	Die Maßnahme bezieht sich eindeutig auf einen Schwerpunktraum des INSEK (Teil C des Konzeptes) und/oder ist als Schlüsselprojekt benannt ODER Die Maßnahme ist eindeutig als Maßnahme außerhalb der Schwerpunkt-	„INSEK Priorität 1“

	räume benannt/gekennzeichnet (im Räumlich-strategischen Entwicklungskonzept und Beschreibung, Teil C1)	
2	Die Maßnahme ist benannt bzw. lässt sich eindeutig aus den Entwicklungszielen des INSEK (Teil B des Konzeptes) ableiten.	„INSEK Priorität 2“
3	Maßnahme ist gemäß 1 und 2 nicht im INSEK enthalten oder daraus ableitbar.	bisher [leer], zukünftig: keine INSEK-Priorität

Das Bewertungsergebnis wurde in der Anlage 20 Invest zum Jahresabschluss 2015 in die Spalte „Erläuterungen/Bemerkungen“ bei der entsprechenden Maßnahme aufgenommen. Bei Kriterium 3 erfolgte kein Eintrag.

Zusätzlich zu erfassen war der Gesamt-Zeitaufwand je Mitarbeiter/-in (individuell, kein Vermerk in Anlage).

Prinzipiell war die Bewertung der Maßnahmen durch die Fachressorts selbstständig vorzunehmen. Eine Regulierung und Kontrolle erfolgte nicht, da das Instrument im Eigeninteresse der Fachämter steht (Übereinstimmung der Maßnahmen mit den gesamtstädtischen Zielen).

3. Auswertung Probelauf 2016

3.1 Allgemein

Die Fachämter zeigten eine hohe Bereitschaft zur Mitwirkung am Probelauf. Prinzipiell findet eine Kopplung des INSEKs mit der Haushaltsplanung Zustimmung. Sie wird als wertvolles Instrument zur Umsetzung des INSEKs und damit zur Umsetzung der gesamtstädtischen Zielstellungen gesehen, wodurch das INSEK ein tatsächlicher Handlungsleitfaden für die Stadt wird.

Die Unterlagen der Fachämter wurden im April/Mai 2016 gesichtet und ausgewertet. Da die Unterlagen vom Jahresabschluss 2015 zum Haushaltsplan und die entsprechenden Anlagen im Zeitraum der Vorbereitung des Haushaltsplanes bis zur Beschlussfassung eine kontinuierliche Präzisierung erfahren, können die Angaben zu den Positionen leicht abweichen.

3.2 Stellungnahmen der Ämter

Das Stadtplanungsamt verwaltet im Haushaltsplan investive Mittel ausschließlich bezüglich Maßnahmen der Städtebauförderung. Das bewegte Finanzvolumen liegt in Höhe mehrerer Millionen Euro. In der Anlage Invest werden Ein- und Auszahlungen abgebildet. Es sind knapp 676 Positionen aufgeführt, darunter ca. 400 Auszahlungen.

Vier Vorhaben erfüllen die Bewertungskriterien und liegen in Kategorie 3 über der Wertgrenze 500 Teuro (Erfüllung Kriterium 1).

Die Liste insgesamt bzw. die Auszahlungen haben 57 INSEK-ja Vermerke. Davon sind lediglich 9 Positionen der Kategorie III zugeordnet, davon 4 über 500 Teuro.

81 Positionen liegen über der Wertgrenze 500 Teuro, wobei 57 Positionen einen INSEK-ja Vermerk haben.

Die Anlage Invest enthält auch Mehrbedarfe, insgesamt 2 Maßnahmen. Beide sind INSEK-konform, jedoch wurde nur eins entsprechend bewertet.

Die Projektdefinition erfolgt über eine Nummer, als Bezeichnung werden die Gebiete benannt (keine konkreten Maßnahmen, Gebietsbezug jedoch eindeutig), z. T. aber auch konkrete Maßnahmen.

Eine Kopplung an den Haushaltsplan findet Zustimmung und liegt auch im Sinne der Fördermittelgeber, da Maßnahmen gebietsbezogen und thematisch aus einem gesamtstädtischen integrierten Entwicklungskonzept (INSEK) abzuleiten sind. Fördergebiete der Stadterneuerung befinden sich heute und sollen sich auch künftig grundsätzlich in Schwerpunktbereichen der Stadtentwicklung gemäß INSEK befinden. Viele Projekte sind auf Grund ihrer finanziellen und baulichen Dimension von besonderer Bedeutung für die Gebietsentwicklungen. Die Bestimmung von Prioritäten der einzelnen Projekte erfolgt im Rahmen der Kosten- und Finanzierungsplanung der Stadterneuerung und ist abhängig von den verfügbaren Fördermitteln gemäß den jährlichen Fördermittelzuweisungen sowie den verfügbaren Eigenmitteln der Stadt. Die mögliche Ableitung des städtischen Haushaltes aus einer im INSEK erfolgten und unveränderbaren Prioritätensetzung steht, auf Grund des langen Planungshorizontes des INSEKs, dem Erfordernis des flexiblen Reagierens der Stadterneuerung auf geänderte

finanzielle und inhaltliche Rahmenbedingungen formal entgegen. Eine kontinuierliche Fortschreibung des Konzeptes ist, wie mit dem dynamischen Zielsystem vorgesehen, notwendig.

Prinzipiell kann davon ausgegangen werden, dass alle Vorhaben/Maßnahmen der Stadterneuerung mit einem Finanzvolumen von über 500 Teuro von höchster Priorität sind und INSEK-konform sind. Eine Abstufung hinsichtlich der INSEK-Prioritäten erübrigt sich aus den genannten Gründen.

Der Bearbeitungsaufwand hielt sich für das Amt in Grenzen, da generell alle Maßnahmen der Stadterneuerung INSEK-konform sind. Der Prüfzeitraum Anfang des Jahres wird als sehr kritisch eingestuft, da die Fachämter mit Hochdruck am Haushaltsplan sowie am Jahresabschluss arbeiten und kaum verfügbare Zeitpotenziale haben.

Das Amt für Stadtgrün und Abfallwirtschaft hat in der Anlage Invest 536 Positionen (Ein- und Auszahlungen) aufgelistet. Das jährliche Finanzvolumen liegt zwischen 1 und 5 Millionen Euro.

Lediglich ein Vorhaben erfüllt die Bewertungskriterien und liegt in Kategorie 3 über der Wertgrenze 500 Teuro (Maßnahme Marienstr./Promenadenring).

Die Liste insgesamt bzw. die Auszahlungen haben 10 INSEK-Vermerke.

7 Positionen liegen über der Wertgrenze 500 Teuro, davon sind 4 Sammelprojekte, die alle mit „INSEK Priorität 1“ bewertet wurden. 3 Maßnahmen haben einen konkreten Projektbezug.

12 Maßnahmen liegen in der III. Kategorie mit konkreter Bezeichnung der Maßnahme, wobei nur 1 Vorhaben über 500 Teuro liegt. Lediglich letztgenannte Maßnahme wurde mit einem INSEK-Kriterium bewertet.

Insgesamt 49 Projekte für Mehrbedarfe (geplante Vorhaben für Doppelhaushalt 2017/2018) wurden geprüft, 9 wurden mit „INSEK Priorität 1 oder 2“ bewertet. Alle Maßnahmen liegen unterhalb der Wertgrenze 500 Teuro. Theoretisch hätten 20 weitere Maßnahmen, wo ein konkreter Projektbezug erkennbar ist, eine positive Prüfung erfahren können. Insbesondere die Prüfung nach Kriterium 2 (nur indirekte Ableitung aus dem INSEK) scheint problematisch, weil zu unkonkret.

Das Amt hat die Wirkungsintensität der gewählten Methodik für die „Kopplung des INSEK an den Haushaltsplan“ bedauert, da kaum Vorhaben aufgrund der Kategorien prüfungsrelevant sind. Der Zeitaufwand für die Prüfung der 536 Positionen betrug ca. 4 Stunden und wurde als angemessen bewertet.

Das Amt für Kultur und Denkmalschutz stellte mit Blick auf die Anlage Invest fest, dass diese keine investiven Bauprojekte enthält, sondern lediglich Ersatzbeschaffungsmaßnahmen, Ausstattungen etc. Auf eine weitere Prüfung wurde verzichtet.

Bei einer möglichen Modifizierung der Methodik zur Kopplung von INSEK und Haushaltsplan wurde darauf aufmerksam gemacht, dass sich Investitionen im Kulturbereich weniger im Haushaltsplan des Amtes für Kultur und Denkmalschutz widerspiegeln als in den ausführenden Ämtern (Amt für Hochbau und Immobilienverwaltung, Stadtplanungsamt etc.). Die Entscheidungsebene hierfür ist grundsätzlich der Stadtrat. Folgeentscheidungen werden in Abstimmung zwischen den für Baumaßnahmen verantwortlichen Ämtern und dem Amt für Kultur und Denkmalschutz getroffen. Eine Grundlage bildet der Kulturentwicklungsplan.

Übrige Fachämter

Von insgesamt 36 Ämtern/Organisationseinheiten der Stadt haben nur ausgewählte Ämter investive Bauprojekte, das sind A 37 (BKA), A 40 (SVA), EB 52 (EB Sport), EB 55 (EB Kita), A 61 (SPA), A 65 (AHI), A 66 (STA), A67 (ASA), A80 (Wirtschaftsförderung) und A 86 (UA). In der Summe benennen diese Ämter für den Doppelhaushalt 2017/2018 1 647 Projekte, wobei insgesamt 762 Projekte der Kategorie III (u. a. A66: 21, A40: 140) zuzuordnen sind.

Nur ein Bruchteil dieser Projekte fällt unter die Kriterien der Prüfung der INSEK-Relevanz. Einzelne im Haushaltsplan werden Projekte dargestellt, wenn sie über der Wertgrenze 500 Teuro liegen, oder wenn sie Fördermittel beinhalten, oder wenn sie in einer Ortschaft liegen oder wenn sie eine besondere politische Relevanz besitzen.

Auch in den Anlagen Invest der übrigen Fachämter lassen die Bezeichnungen der Projekte nur bedingt konkrete Maßnahmen erkennen, die auf INSEK-Relevanz prüfbar wären.

Investitionsstau (ggf. auch fachkonzeptionelle Schwächen), generelle Budgetknappheit, ggf. sporadische politische Aufträge mit Haushaltsrelevanz und Zeitdruck erschweren die Haushaltsplanung der Ämter. Die Transpa-

renz der Haushaltsplanung für die INSEK-Relevanz ist eingeschränkt, auch dem Bemühen der Fachämter geschuldet, sich Optionen in den Verwendungszwecken offen halten zu müssen.

Stadtkämmerei

Der INSEK-Vermerk im Probelauf spielte bei den Entscheidungen in der 1. Planungsrunde aus unterschiedlichen Gründen keine Rolle:

- die amtsinterne elektronische Weiterbearbeitung lässt die Verwendung des Vermerkes nicht zu: Alle Informationen, die in der Bemerkungsspalte stehen, werden nicht elektronisch weiter verarbeitet. Die Information zur INSEK-Konformität geht verloren.
- die amtsinterne elektronische Weiterbearbeitung konnte im Vorfeld der Haushaltsplanung nicht darauf eingestellt werden, da der Beschluss zum INSEK erst fiel, als die Planungsphasen zur Erstellung des Haushaltes schon begonnen hatten. Prinzipiell besteht aber Bereitschaft dazu, wenn der Auftrag durch die Verwaltungsspitze/den Stadtrat klar formuliert ist.
- Enormer Zeitdruck: Innerhalb kürzester Zeit (nach der Bestätigung der investiven Budgetreste) waren die Budgetvorgaben für den Entwurf zum Haushaltsplan aus den Zuarbeiten der Fachämter zu erstellen. Der Zeitplan lässt eine Prüfung/Verwendung des INSEK-Nachweises nicht zu. Hier erfolgte der Hinweis, dass ähnlicher Zeitdruck während der Erstellung des Haushaltes über den gesamten Zeitraum auch bei den Fachämtern besteht.
- Die Beschreibung der einzelnen Positionen/Projekte in der Anlage Invest lässt die konkreten Maßnahmen nicht unmittelbar erkennen, was die fachlich-inhaltliche Prüfung erheblich erschwert.
- Anlage Invest wird als stadtkämmereinterne Kommunikations-/Austauschplattform mit den Fachämtern verstanden. Sie verändert sich bzw. wird vervollständigt bezüglich seiner Aussagen in den unterschiedlichen Ergänzungs- und Prüfrhythmen.

Die Stadtkämmerei erhofft sich durch das Instrument INSEK, „Unwichtiges“ besser herauslesen zu können. INSEK hingegen will vor allem „Wichtiges“ darin haben. Die Fachämter sehen in erster Linie ihre Pflicht zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben, was im Prinzip nicht immer mit den Interessen von A20 und INSEK übereinstimmt.

Der Haushaltsplan muss bis zum Stadtrat stimmig in seinen Aussagen sein.

Hingewiesen wurde auch auf zu erwartende strukturelle Veränderungen im GB Finanzen, was ggf. Auswirkungen auf Zielstellungen, Instrumente etc. haben wird.

3.3 Zusammenfassende Bewertung des Probelaufs

Das prinzipielle Ansinnen der Koppelung des INSEK an den Haushaltsplan anhand der aufgezeigten Methode ist zunächst positiv zu bewerten. Auf Grundlage der durch die Fachämter eingestellten Bedarfe und den haushälterischen Rahmenbedingungen werden durch A20/Beigeordneten für Finanzen die Budgetvorgaben gemacht. Damit wird **verwaltungsintern** vorgeschlagen, welche Maßnahmen im Rahmen der Budgetvorgaben abgesichert sind.

Gleichzeitig werden jedoch im Abgleich der Ziele des Probelaufs mit den tatsächlich erreichten Ergebnissen methodische Mängel der Herangehensweise deutlich:

Bezüglich der Methodik werden bemängelt, dass

- **das INSEK mit der Anlage Invest unzureichend abgebildet ist:** Reduzierung auf investive Baumaßnahmen ab 500 TEuro gibt den Handlungsumfang des INSEK nur bzgl. seines zahlungsrelevanten Teils wieder.
- **die Prüfkriterien 2 und 3 unzureichend sind:** Kriterium 2 wurde kaum angewendet, ggf. zu unkonkret, erfordert Komplettüberblick zum INSEK; Prüfkriterium 3 überschneidet sich mit nicht prüfungsrelevanten Posten. In der Konsequenz können nicht-INSEK-konforme Posten nicht von nicht-prüfungsrelevanten unterschieden werden.
- **Zu geringe Anzahl an Prüfkriterien**, insbesondere unter Blickpunkt, besser absichten zu können

Die INSEK-Beurteilung mittels der Anlage Invest wird als Instrument in Frage gestellt:

- **nicht INSEK-repräsentativ:** Lediglich 8 Fachämter haben Bauinvestitionen; zudem **geringe INSEK-Relevanz:** Gemessen an allen Posten der Anlage Invest lag die Anzahl der zu prüfenden Vorhaben gemäß der unter 2. genannten Methodik bei unter 1 Prozent.
- **Anlage überfrachtet/unübersichtlich:** Anlage enthält alle investiven Maßnahmen (laufende, neue...). Bei nur einem Bruchteil davon bringt die INSEK-Prüfung einen Mehrwert für die Haushaltsplanung. Die **Spalte Bemerkungen** ist bereits mit vielen anderen fachinternen Informationen gefüllt; ein INSEK-Vermerk geht unter.
- **Fehlender Projektbezug:** Anlage Invest enthält nicht nur Einzelpositionen, sondern auch Sammelprojekte. Selbst vermeintliche Einzelpositionen sind aufgrund der Bezeichnung fachlich/inhaltlich nicht immer zweifelsfrei dem INSEK zuordenbar.
- **Kategorie oft gar nicht ausgefüllt,** unterschiedliche Arbeitsstände und entsprechende Füllungsstände, Mehrbedarfe erst im Laufe der Erarbeitung erkennbar
- **Prüfergebnis wird nicht weiter gereicht:** Der Eintrag der INSEK-Relevanz (Bemerkungsspalte) erfolgt noch auf den Excel-Listen.
- Der **Arbeits- und Zeitdruck** bei der Erstellung des Haushaltsplanes ist sehr hoch. Die INSEK-Prüfung führt zu weiterer Spannung.

Ein Nutzen für die Entscheidungsträger ist nur bedingt ableitbar:

- Anlage Invest ist nur eine stadtinterne Kommunikations-/Austauschplattform über den Mittelabfluss von investiven Projekten zu einem Zeitpunkt. Der INSEK-Vermerk erreicht die politischen **Entscheidungsträger** nicht, da Bemerkungsspalte nicht in den Entwurf zum Haushalt übernommen und zudem die Anlage Invest als verwaltungsinternes Dokument nicht an Dritte ausgereicht werden.
- Die tatsächliche Entscheidungsebene liegt zwar im Rahmen der Haushaltsplanung, ist jedoch faktisch nicht an die Anlage Invest gebunden, findet auf anderer Ebene statt.

Im Fazit wird festgestellt, dass die angewendete Methodik nicht den erwünschten Nutzen brachte und demzufolge stark modifizierungsbedürftig ist bzw. nach alternativen Methoden gesucht werden muss. Die entsprechenden Untersuchungen dazu laufen. Einen entsprechenden Vorschlag wird der „Fortschreibungsbericht INSEK 2017“ enthalten, welcher derzeit erarbeitet wird und Ende 2017 dem Stadtrat zur Beschlussfassung vorgelegt wird.