

## Steuerung der Finanzen unter Berücksichtigung der aktuellen Anforderungen an städtische Haushalte und städtische Beteiligungen

- anlässlich des Rechnungsprüfertages, Bad Lauterberg 15. – 16. November 2016 -

---

*Gabriele C. Klug*

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

I.

Sehr gerne habe ich die Einladung angenommen, heute hier zu Ihnen zu sprechen. Nicht nur des Themas willen – ich beabsichtige Sie mit auf eine Reise zu aktuellen Themen der Finanzen auf der vielleicht spannendsten öffentlichen Ebene, die Kommune oder Region, zu nehmen – sondern vor allem, weil es mir Spaß bereitet, hier bei Ihnen meine Thesen und Erfahrungen zur Diskussion zu stellen. Es ist Ihre professionelle Perspektive, die mich bei der Ausrichtung meiner Arbeit besonders interessiert. Dies heute mehr denn je, denn durch die Europäisierung der öffentlichen Rechnungslegung treten wir in ein neues Zeitalter ein. Ich finde das gut, aber es gilt wie immer: für das, was gut und dauerhaft kommen soll, muss gestritten werden. Und das tut der Stadtstaat Hamburg derzeit mit dem Mandat der Bundesländer und der kommunalen Spitzenverbände. Und es scheint mir so zu sein, dass wir um mehr als eine Methode der Rechnungslegung streiten. Mit dieser Methode der Rechnungslegung bilden wir vieles ab, was den Wert einer Region ausmacht. Bisher haben wir das bewusst und in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit getan: was den Wert ausmacht, richtet und richtet sich nach dauerhaften Faktoren, nicht nach tagesaktuellen Marktentwicklungen. Im Bereich des HGB gilt dies als Vorsichtsprinzip und ich erinnere mich gut an die

Auseinandersetzungen Ende der 90er/Anfang der 00er Jahre, ob und wie weitgehend dieser Grundsatz im Zusammenhang mit den Notierungen an den Börsen der Welt durch eine stärker tagesaktuelle-marktliche Sicht ausgehoben werden sollte – IAS (IFRS) vs. HGB - mit starken Konsequenzen für die Bewertung deutscher Konzerne an den Börsen der Welt. Damals kam die Einigung auf die Bilanzierung nach IFRS für die internationale Konzernrechnungslegung heraus. Im nationalen Bereich konnte weiterhin nach HGB bilanziert werden. Im nationalen Rechtsraum wirkte also das HGB mit dem Leitbild des ehrlichen Kaufmanns und dem obwaltenden Vorsichtsprinzip fort – die ersten öffentlichen Systeme der Doppik hielten natürlich daran fest, mit NRW an der Spitze. Damit grenzten sie sich von den eher an den IFRS orientierten International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) ab. Eine spannende Diskussion damals, die nun wieder neue Bedeutung erlangt. Besondere Vorsicht im kaufmännischen Bereich obwalten zu lassen – Diese Haltung zur Wahrung von Gläubigerinteressen bildet als Ansatz unser Bild von öffentlichem Vermögen eher ab, als der von der Marktsicht geprägte „true and fair view“: nicht für den Markt und Investoren, sondern zur Bewältigung öffentlicher Aufgaben bilden in der Bundesrepublik die Gebietskörperschaften Werte. Natürlich ist das eine sehr grobe Vereinfachung, aber ich glaube, die Philosophie der öffentlich verantworteten Daseinsvorsorge in unseren „Konzernen Stadt“ wird darin sehr gut abgebildet.

Ich bin nicht sicher, warum die politischen Prozesse so mühsam sind – denn es gibt so etwas wie einen Grundkonsens über die „Features“ einer modernen Urbanität:

Das Konzept der „Smart City“:

„Smart City“ – ursprünglich als Marketing Konzept für die Digitalisierung von Städten entworfen – stellt heute einen international vorfindlichen Ansatz für

die als „Strategische Stadtentwicklung“ bezeichneten Prozesse der Standortentwicklung dar. Damit hat sich das Konzept gewandelt: Die Chancen der Digitalisierung für eine Standortentwicklung - orientiert an den Grundsätzen von Nachhaltigkeit und ausgerichtet auf die „inklusive Stadt“ als „Heimat für alle“ - stehen im Vordergrund. In den 80er Jahren hat uns Richard Florida mit seinem Werk „The Rise of the Creative Class“ mit den drei T – Technologie, Talente, Toleranz - beeinflusst - „TTT“ hat für das Verständnis einer zukunftsfesten Standortentwicklung in den letzten 15 Jahren eine starke Wirkung entfaltet. Im Smart City Konzept finden diese Gedanken eine auf die Modernisierung der Stadt, ihrer Infrastruktur und ihrer gesellschaftlichen Verhältnisse gerichtete urban-konzeptionelle Entsprechung. Die Befürworter versprechen sich mehr Effizienz, Nachhaltigkeit – insbesondere für die Umwelt – und bürgerschaftliches Engagement.

Smart City Projekte erfordern in der Regel hohe Investitionen und bewirken Veränderungen in langfristig wirkenden Prozessen. Damit besteht die Gefahr, dass die Planer sozialen, strukturellen, politischen und organisatorischen Veränderungen zu wenig Aufmerksamkeit schenken. Es wird daher gefordert, dass nicht nur die technologische Anpassung der Stadt, sondern die Entwicklung von intelligenten Antworten auf die Bedürfnisse der Einwohnerschaft in den Mittelpunkt der Smart City Konzepte rücken muss.

Ein zentrales Merkmal von Smart Cities ist die Erhöhung der Effizienz. Angemessene technologische Instrumente sollen der Verwaltung, der Umwelt und der Einwohnerschaft nützen: Reduzierung von Wartezeiten, Einsparungen und flachere Hierarchien versprechen mehr Qualität bei geringeren Kosten. Alles in allem: ein für die kommunale Finanzsituation hoch spannendes Konzept, das einen klaren Finanzrahmen über einen längeren Zeitraum erfordert, eine Finanzplanung, die sich sowohl im Jahresrhythmus des

Haushaltes, wie im Mehrjahresrhythmus der Wirtschaftsplanung und obendrein im Prognosezeitraum langfristiger demografischer, technologischer, wirtschaftlicher und klimawandelbezogener – globaler – Entwicklungen aufstellt – um am Ende zu einer möglichst hohen Finanzstabilität beizutragen.

Moderne Städte und Regionen brauchen Finanzstabilität, um diese Entwicklungen vorantreiben zu können – hierin liegt der wesentliche Beitrag des Finanzbereiches zur Entwicklung des Wohlstandes in der Region. Hierzu liefern die heutigen digitalen Möglichkeiten hervorragende Instrumente – die ersetzen jedoch nicht einen risikoorientierten und verantwortlichen Ansatz:

Smart City stellt wie jede strategische Stadtentwicklung, Umgestaltung und Innovation einen hochpolitischen Prozess dar. Deswegen erhöht sich Anforderung an die Legitimität und Verantwortung für Verwaltung und Politik. Es geht um die Verbesserung des Lebens für alle. Eine mündige Bürgerschaft wird – und muss – darauf achten. Mit anderen Worten: Smart City ohne Bürgerbeteiligung und ohne Blick auf die nachhaltigen Folgen der Veränderungen für das Gemeinwesen ist kaum vorstellbar und nicht wünschenswert.

In Köln beschäftigen wir uns sehr intensiv mit der Fortentwicklung von Smart City – es gibt eine Projektplattform und im April nächsten Jahres ist ein Kongress geplant. Parallel ist ein Prozess zur Entwicklung der Digitalisierungsstrategie der Stadt, in der Stadt und der Stadt mit ihren Beteiligungen eingeleitet. Im ersten Quartal wird eine Tagung des „Kölner Netzwerks Daseinsvorsorge“ stattfinden, in dem die Region – Städte wie Beteiligungen – gemeinsam mit Verbänden und wissenschaftlichen Instituten und Institutionen Aspekte der Digitalisierung unter dem Gesichtspunkt der öffentlich verantworteten Daseinsvorsorge betrachtet.

Erste These: der „Konzern Stadt“ bildet in diesen globalisierten Zeiten eine Werteeinheit in der Region.

Das öffentliche Vermögen – zumal in den Großstädten mit ihrem breiten Aufgabenportfolio - ist ein wesentlicher Faktor für die Bewertung einer Region. Die Instrumente der Rechnungslegung machen dies sichtbar, nicht nur für die Bürgerschaft, sondern auch im Rahmen der internationalen Ratingsstakeholder: Finanzmarkt, Investoren, Immobilien.

II.

Die Stadt mit ihren Beteiligungen – zwei Führungs- und Finanzphilosophien unter einem Dach? Natürlich folgen die zumeist als GmbHs organisierten Beteiligungen der am Gesellschaftszweck orientierten Wirtschaftlichkeit und das ist nicht unbedingt identisch mit einer am Gemeinwohl orientierten Wirtschaftlichkeit des Kernhaushaltes. Indes – wirtschaftlich handeln müssen beide. Das heißt in erster Linie: Ressourcen zu schonen und die Effektivität des Mitteleinsatzes im Auge zu haben. Daher ist es notwendig, die Maximen für eine öffentliche Wirtschaftlichkeit zu erkennen, die das Fundament des Konzerns Stadt bilden. Es darf davon ausgegangen werden, dass eine Risikobetrachtung für Kernhaushalt wie Beteiligungen dazu führt, in den Grundsätzen von Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit, Verantwortlichkeit und Transparenz hinsichtlich der Entwicklung des öffentlichen Vermögens solche Maximen zu erkennen. Die öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Bestimmungen zur Rechnungslegung, zum Spekulationsverbot, die Regelungen über die Zulässigkeit von kommunalen Beteiligungen, ihre Aufgabenfelder und die Beteiligungsverwaltung, die in

Leitbildern von Unternehmen und Verwaltungen niedergelegt sind, die die Public Corporate Governance Kodizes prägen, aber auch der internationale Rahmen wie der Prozess um die Sustainable Development Goals (herunter gebrochen auf nationale, föderale und kommunale Nachhaltigkeitsstrategien) oder die OECD Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen weisen darauf hin. Gesetzliche Regelungen finden sich in § 1 der Gemeindeordnung NRW, der das Handeln aller kommunalen Organe dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit verpflichtet. Ein Leitbild als Grundlage für ein System der Compliance, das glaubwürdig gelebt und systematisch unterstützt werden muss.

Das führt zu meiner zweiten These:

Dem Leitbild des „Konzerns Stadt“ muss stärkere Aufmerksamkeit gewidmet werden, insbesondere durch höhere Anforderungen an das konzernbezogene Wertesystem.

In diesem Wertesystem für den Gesamtkonzern müssen Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit als Ausprägung der Corporate Social Responsibility neben der Compliance eine herausragende Bedeutung erhalten und über Führungsleitlinien in die Führungskräftequalifikation der konzernangehörigen Unternehmen einbezogen werden.

III.

Und welches sind die Ziele der Steuerung im „Konzern Stadt“, die strategischen Ziele? Natürlich ist die Einsicht in das, was gar nicht geht und das, was an Werten verbindet, ein wichtiger Teil des Steuerungsumfeldes. Systematisch erforderlich (und spannend) ist es jedoch, die strategischen Elemente einer konzernbezogenen Steuerung zu entwickeln.

Die Gemeindeordnung NRW definiert einen ressourcenverbrauchsbezogenen Ansatz der Steuerung und legt fest, dass der Rat dies nicht übertragen kann. § 41 Abs. 1 Buchst. t lautet: „Der Rat der Gemeinde ist für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt. Die Entscheidung über folgende Angelegenheiten kann der Rat nicht übertragen: .... t) die Festlegung strategischer Ziele unter Berücksichtigung der Ressourcen...

Kommunen sind also mit ihren Beteiligungen gefragt, ein strategisches Zielesystem aufzulegen. Dem Rat mit seinen Mitgliedern kommt hierbei eine bedeutende Rolle zu. Für Köln gibt es entsprechende Standardprozesse in den Beteiligungen. Sie speisen sich aus den wesentlichen Einschätzungen zur Entwicklung des Unternehmens, des marktlichen Umfelds und der Risiken. Der Strategieprozess für die Kernverwaltung wird durch die Verwaltungsspitze in einem transparenten Verfahren vorangetrieben. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei der Integration von Planungs- und Finanzprozessen gewidmet.

Für die Finanzsteuerung im Kernhaushalt wird seit einigen Jahren mit dem wirkungsorientierten Haushalt ein neues Instrument entwickelt. Es handelt sich dabei um ein Planungs- und Controllinginstrument (einschließlich Berichtswesen), das dem Gedanken von Ressourcenschonung und nachhaltiger Wirkung beim Einsatz öffentlicher Finanzen Rechnung trägt. Eine einheitliche Praxis dazu hat sich noch nicht herausgebildet, so dass die real vorhandenen Systeme sich mehr oder weniger dicht am klassischen Finanzcontrolling und der Berichterstattung zur Zielerreichung bewegen. Das Grundverständnis ist einfach: entlang der OECD Wirkungskette: input-output-outcome-impact soll nicht mehr allein der Mittelaufwand im Verhältnis zum Ergebnis gemessen werden, sondern darüber hinaus die für die Zielgruppe/das Ziel relevanten Wirkungen (outcome) und die langfristig (volkswirtschaftlich) erzielten

Wirkungen (impact) gemessen und abgebildet werden. Der Übergang zur qualitativen Betrachtung ist gerade für den verantwortlichen Einsatz öffentlicher Mittel unabweislich erforderlich. Er lenkt den Blick auch der fachlich Verantwortlichen aller Ebenen und stellt einen Meilenstein bei der Verbesserung der Good Governance und des Good Leaderships auf allen Ebenen dar. Für die kommunale Ebene ergeben sich einige Implikationen: die für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung zu erreichenden Ziele – in der Regel Leistungsziele - weiten den Blick in die Region, auf Kooperationen – sowohl öffentlich-öffentlich wie öffentlich-privat.

„Glokale“ Tendenzen und Risiken aus Klimaentwicklung, Fluchtbewegungen, konjunkturellen und schließlich geopolitischen Ursachen bestimmen das Umfeld kommunaler Aufgaben in nie gekannter Tiefe und Geschwindigkeit. Volkswirtschaftliche Betrachtungen erhalten dadurch auch jenseits der demografischen Entwicklungen eine neue Bedeutung, insbesondere regionalökonomische Faktoren spielen für die Steuerung der öffentlichen Finanzen eine stärkere Rolle. Die Implikationen für den wirkungsorientierten Haushalt führen zu einem neuen Blick auf die Mitarbeiterschaft: neben der Führungskultur spielt die Personalentwicklung und die systematische Vervollständigung des Qualifikationsprofils im „Konzern Stadt“ eine entscheidende Rolle. Die Betrachtung der langfristigen Auswirkungen der Finanzplanung beeinflusst damit auch die Konsolidierungsstrategie in jeder Hinsicht.



These 3 lautet daher: Die strategische Stadtentwicklung, insbesondere durch das Leitbild der inklusiven und resilienten Stadt, muss in Auseinandersetzung mit der strategischen Finanzplanung ein für die Politik akzeptables Zielesystem entwickeln, das den Grundsätzen von Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit, Verantwortlichkeit und Transparenz Rechnung trägt und damit die Grundlage für ein zielbezogenes, integriertes Berichtssystem an die Öffentlichkeit schafft.

Im Fokus steht hierbei die Entwicklung der Infrastruktur als Teil des städtischen Vermögens und damit der Wertschöpfung in der Stadt. Voraussetzung ist eine Personalentwicklung, die den neuen Anforderungen Rechnung trägt. Das führt zu neuen Anforderungen an die Konsolidierungsstrategie als Teil der Finanzsteuerung. Das Potential für die Region tritt in den Vordergrund – Triple T (Technologie, Talente, Toleranz) tritt in engste Verbindung mit der AAA-Bewertung von Stadt und Konzern.

#### IV.

Infrastruktur muss man haben und erhalten, auch an geänderte Bedarfe anpassen. Das stellt sich in unseren Finanzplanungen in Investitionen, Abschreibungen und Rückstellungen dar. Für die Handlungsfähigkeit spielt Finanzstabilität eine wichtige Rolle. Welches sind die Stellschrauben hierfür? Sicher ist die Entwicklung des Vermögens neben einer günstigen Ertragsituation wesentlich. Erforderlich ist daher eine Planung, die sich mit der Tragfähigkeit der Finanzen im organisierten „Konzern Stadt“ auseinandersetzt. Die Spannung zwischen Thesaurierung und Ausschüttung beherrscht nach wie vor das Umfeld. In der Quantifizierung der Investitionsbedarfe fließen die Leistungserwartungen der Bevölkerung an eine öffentlich verantwortete

Daseinsvorsorge zusammen. Dies auf Konzernebene, denn der „Konzern Stadt Köln“ stellt die Organisation der konkreten leistungsbezogenen Arbeitsteiligkeit in der Daseinsvorsorge dar. Als Finanzanlagen der Stadt bilden die Beteiligungen zugleich einen wesentlichen Vermögensbestandteil. Soll im Rahmen einer auf Generationengerechtigkeit gerichteten Konsolidierungsstrategie die Frage nach den langfristigen Wirkungen finanzpolitischer Entscheidungen beantwortet werden – und dies ist unter dem Gesichtspunkt der standortbezogenen Wirkungen unerlässlich – müssen hierfür Instrumente zur Verfügung gestellt werden. In Köln habe ich mit dem Deutschen Institut für Urbanistik und dem Finanzwissenschaftlichen Institut der Universität zu Köln ein Projekt aufgelegt, das sich mit der Frage der langfristigen Steuerung im Konzern Stadt am Beispiel der Infrastruktur befasst: „Leistungsfähige Infrastruktur – generationengerecht finanziert“. Im Kern wird mit der Tragfähigkeitsanalyse – hier doppisch fortentwickelt – ein bewährtes Instrument zur Budgetanalyse öffentlicher Haushalte eingesetzt, um die Möglichkeiten und Grenzen des kommunalen Haushaltes im Verhältnis zu der notwendigen Entwicklung der Infrastrukturbedarfe – hier den Abbau von Investitionsstau und bedarfsgerechte Entwicklung – auszuloten und darzustellen. Auftraggeber sind die Stadt Köln gemeinsam mit dem Stadtwerkekonzern, unserer größten Finanzanlage. Das Projekt wird von einem Beirat begleitet, dem neben wissenschaftlichen Instituten, Akteuren des Finanzmarktes und des Privatsektors auch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW angehört. Im Rahmen dieses Prozesses ist deutlich geworden, dass der Indikator „Vermögensentwicklung“ den Generationenbezug (Risiken Vergangenheit-Gegenwart-Zukunft) besser abbilden kann als die bisher im Rahmen der kameralen Tragfähigkeitsbetrachtung öffentlicher Haushalte übliche Orientierung am Indikator „Verschuldung“. Für eine öffentliche Berichterstattung zu nachhaltigen Wirkungen von Finanzentwicklungen in

Bezug auf Finanzstabilität ist dies eine wichtige Erkenntnis. Dies gilt insbesondere für Lagebeurteilung und Standortbezug des Gesamtabchlusses.

These 4: Finanzstabilität als Kriterium der Finanzsteuerung bedarf einer langfristigen Tragfähigkeitsbetrachtung, jedenfalls überall dort, wo Investitionsstau und Infrastrukturbedarfe hohe Anforderungen an die Investitionskraft des Konzerns stellen.

Grundvoraussetzung ist eine konzernbezogene Priorisierung und integrierte, abgestimmte Steuerung von Maßnahmen.

V.

Aus dem Vorgenannten folgt, dass die Umstellung auf die Doppik für die kommunale Finanzsteuerung im Konzern Stadt ein Mehr an Verantwortung und Transparenz bringt. Erfordernisse wie Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit sind für die Entwicklung einer stabilen Finanzperspektive unerlässlich. Eine konzernbezogene Steuerung setzt ein Höchstmaß an Flexibilität und Klarheit über die Zielerreichung am Standort voraus. Das wird nur möglich sein, wenn neue Instrumente einer wirkungsorientierten Berichterstattung auf allen Ebenen die (politische) Planung und die tatsächlichen Erfolge des Einsatzes öffentlicher Mittel für die Öffentlichkeit sichtbar machen.

Und mehr noch: wenn im Rahmen langfristiger Risikoanalyse der Politik und den Aufsichtsräten zusätzliche Informationen zu Entscheidungsszenarien zur Verfügung gestellt werden könnten.

Sehr hilfreich wäre auch eine Segmentberichterstattung, die uns nach vergleichbaren Kriterien die wesentlichen Geschäftsfelder im „Konzern Stadt“ abbilden ließen – und nicht nur dort!

Es gibt Stimmen, die dies von der Einführung der EPSAS erwarten. Ich würde das sehr begrüßen.

Für die Steuerung öffentlicher Finanzen benötigen wir auch in Deutschland eine Orientierung an der OECD Wirkungskette. Das führt zu neuen Indikatoren und Kennzahlen – und zu einer besseren Möglichkeit, öffentliche Programme und Strategien abzubilden. Ich bin überzeugt, dass die „Sustainable Development Goals“ eine international wirksame Basis für die Fortentwicklung der Steuerungsansätze bilden. Deswegen ist es gut, wenn alle Ebenen in den Nachhaltigkeitsstrategien zusammen wirken und sich ergänzen, ein stärkeres Augenmerk auf die Entwicklung der Infrastruktur und die Investitionskraft gelegt wird und der Vermögensentwicklung die nötige Aufmerksamkeit geschenkt wird. Wünschenswert ist, dass diese Erkenntnis auch Eingang erhält in die Interpretation, vielleicht Fortentwicklung der Schuldenbremse des Grundgesetzes. Vielleicht ist der klarste Weg, der Nachhaltigkeit Verfassungsrang zuzumessen, wie das jüngst in einem Gutachten für den Rat für nachhaltige Entwicklung dargelegt wurde. Ressourcenverbrauch und seine Folgen für die nachfolgenden Generationen sind in allen Bereichen elementar, die Menschen sorgen sich und haben ein Recht darauf, dass berichtet und in Szenarien Alternativen dargestellt werden. Die nötigen Instrumente zu entwickeln, ist eine Forderung an Wissenschaft und Praxis, die heute dringender nicht sein könnte.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit, die Einladung in diesen Kreis und Ihr Interesse an meiner Perspektive!