



**Sparen, um zu investieren?
Generationengerecht und handlungsfähig
bei leistungsfähiger Infrastruktur –
Nachhaltige Finanzplanung im Konzern Stadt
Ein Arbeitsbericht**

Frau Gabriele C. Klug, Stadtkämmerin der Stadt Köln

Hannover, 29.06.2015

© Paulo dos Santos



Inhalt

- I. Das Ziel: Tragfähige Kommunalfinanzen
Der Weg: Nachhaltigkeit als Steuerungsansatz**
- II. Daten zu Bilanz und Haushalt**
- III. Projekt „Generationengerecht und handlungsfähig
bei leistungsfähiger Infrastruktur –
Nachhaltige Finanzplanung im Konzern Stadt“**



I. Das Ziel: Tragfähige Kommunalfinanzen Der Weg: Nachhaltigkeit als Steuerungsansatz



Die Stadt als „Heimat für alle“!

- Finanz- und Wirtschaftskrise
- Klima- und Umweltschutz
- demografischer Wandel
- zunehmende Heterogenität der Stadtgesellschaft
(Zuwanderung und Flüchtlinge, Migration und Integration)

- strukturelle Defizite der Kommunalfinanzen

- steigende finanzielle Grundbelastungen aus pflichtigen Aufgaben
- Umstellung auf Ressourcenverkehrskonzept
- schrumpfende Ressourcen für freiwillige Aufgaben
- steigende Lasten aus Erhalt und Anpassung der Infrastruktur
- schrumpfende Ressourcen für die Weiterentwicklung der Infrastruktur

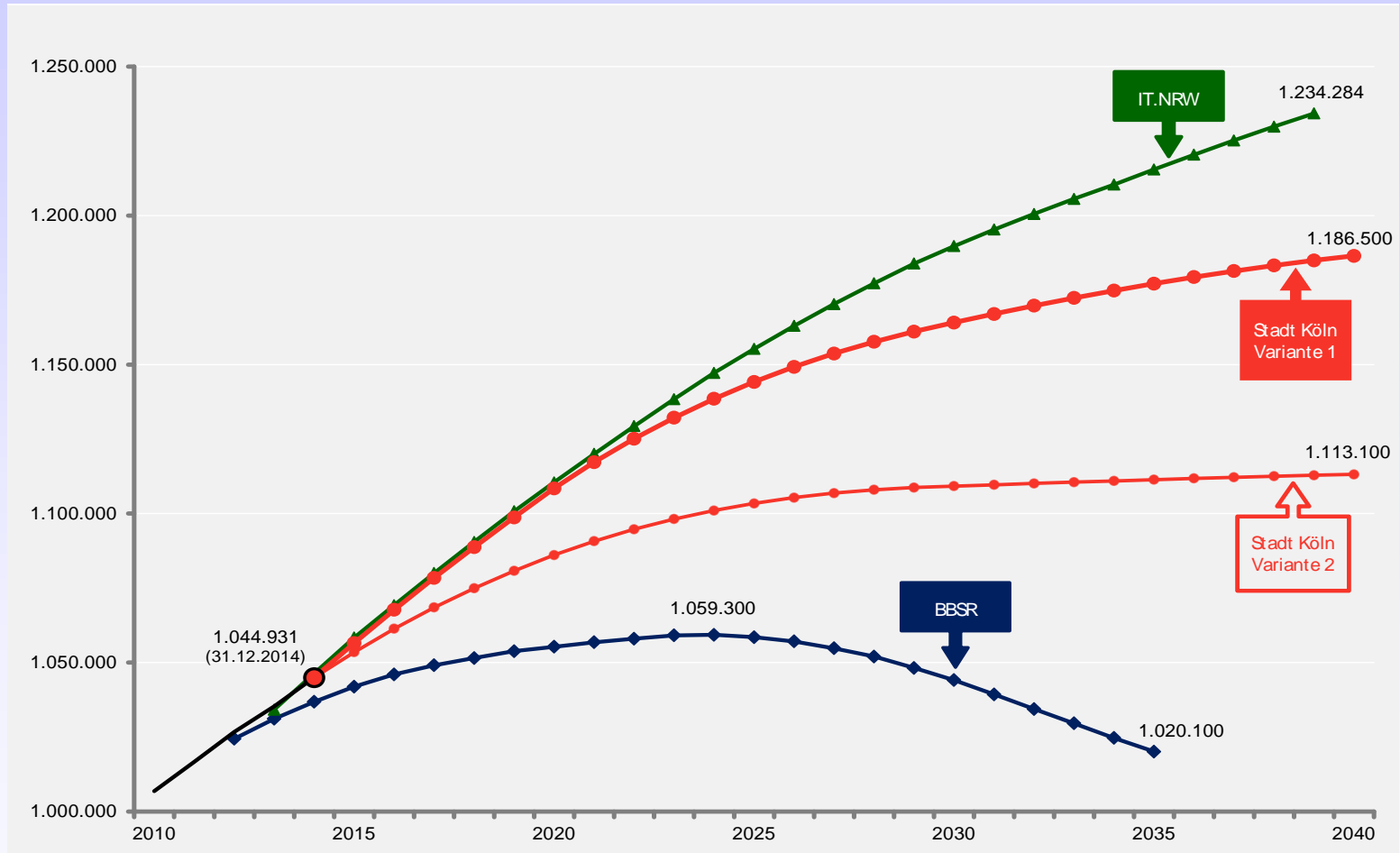
Nachhaltigkeit als langfristige Perspektive

eine Entwicklung, die den
Bedürfnissen der heutigen
Generation entspricht...

...ohne die Möglichkeit
künftiger Generationen zu
gefährden, ihre eigenen
Bedürfnisse zu befriedigen
und ihren Lebensstil zu
wählen.

Brundlandt-Bericht 1987

Demografische Entwicklung am Beispiel Köln



Quelle: Stadt Köln – Amt für Stadtentwicklung und Statistik – Statistisches Informationssystem

Finanzstrategie für Köln – Teil eines Strategieprozesses

Auf der Ebene des Stadtvorstands findet die Entwicklung eines Zielsystems statt.

Gemeinsam mit dem Deutschen Institut für Urbanistik und dem Finanzwissenschaftlichen Institut an der Universität zu Köln wurde eine Studie zur nachhaltigen Finanzplanung im Konzern Stadt erarbeitet.

Über die Produktstruktur brechen wir die Erkenntnisse auf die Leistungsebene runter. Das ermöglicht die Öffnung des „Produktionsprozesses“ für externe Akteure der lokalen Netzwerkökonomie, des dritten Sektors, der Zivilgesellschaft.



Strategische Ziele für Köln

Wirtschaftswachstum fördern
und Arbeitsplätze sichern

Umwelt- und Klimaschutz
forcieren sowie Energieeffizienz
fördern

Soziale Balance anstreben
und Chancengleichheit
gewährleisten

Bürgerengagement, Partizipation
und Kommunikation mit der
Stadtgesellschaft stärken
sowie politische Prozesse
gut organisieren

Kulturelle Vielfalt sichern
und ausbauen

Zukunftschancen eröffnen-
Bildungssystem modernisieren

Integration und Inklusion
meistern

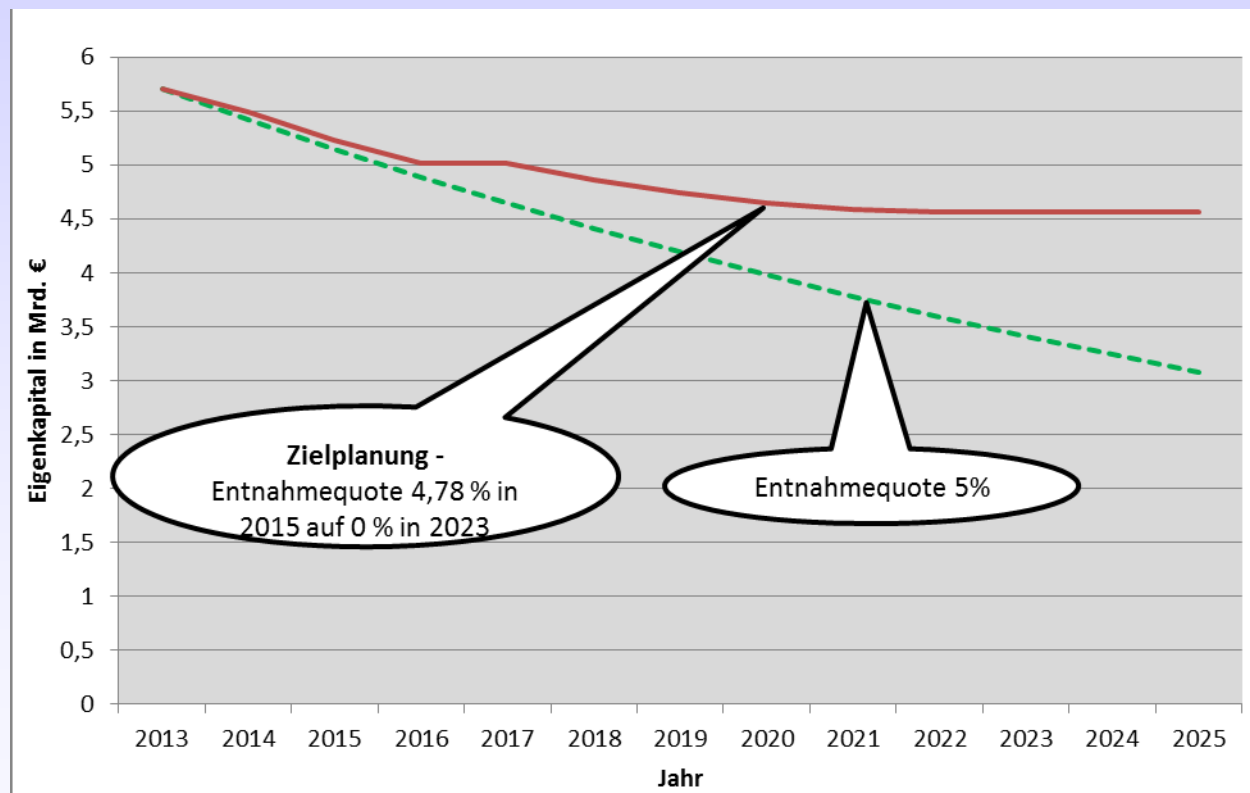
Stadtentwicklung integrativ
gestalten

Mobilität in der
Großstadt sichern

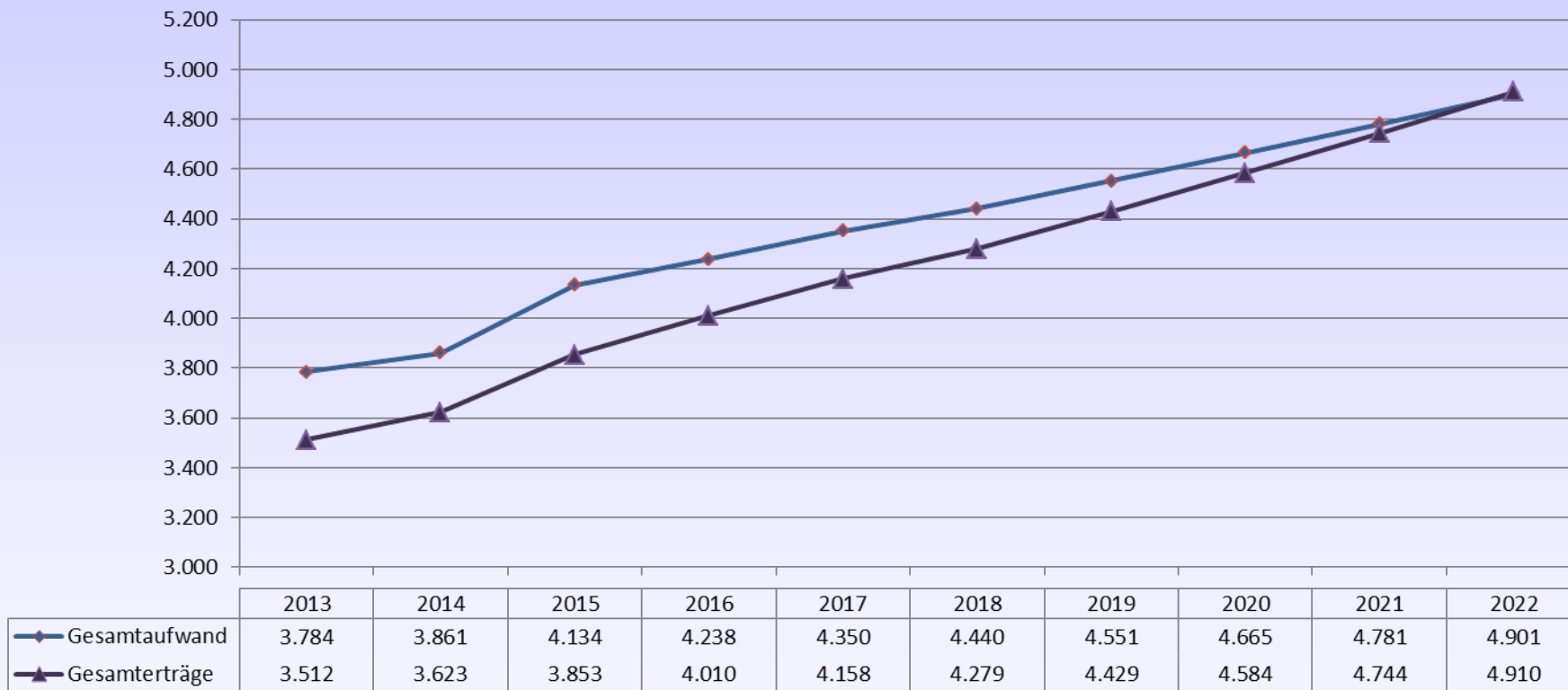
Nachhaltige
Haushaltswirtschaft

Transparente Stadtverwaltung
für eine
aktive Bürgergesellschaft

Sukzessive Reduzierung der Entnahmekquote von 4,78 % in 2015 auf 0% spätestens ab 2023 zur Stabilisierung des Eigenkapitals



Modellrechnung Haushaltsausgleich



Erträge + 3%

Aufwand + 2 %, unter den Bedingungen des Bevölkerungszuwachses eine große Herausforderung



II. Daten zu Bilanz und Haushalt

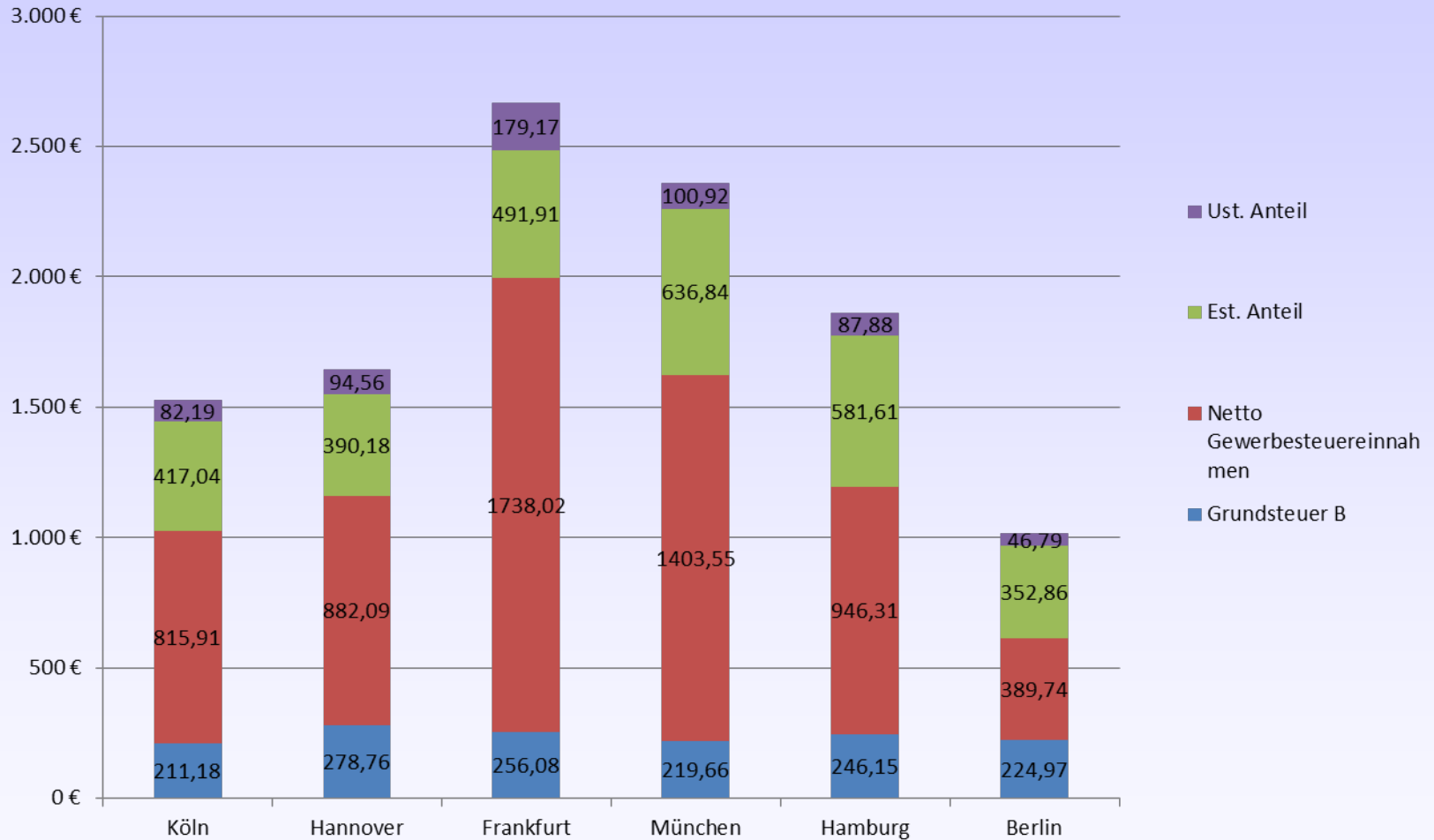
Bilanzdaten der Stadt Köln

Bilanz der Kernverwaltung (Stand Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008- Auszug):

Bilanzsumme:	ca. 16,3 Mrd. Euro	Bilanzsumme 2012: 15,06 Mrd. Euro Vermögensverzehr: 1,24 Mrd. Euro
Sachanlagen:	ca. 8,9 Mrd. Euro	
Finanzanlagen:	ca. 6,4 Mrd. Euro	
Allgemeine Rücklage:	ca. 6,4 Mrd. Euro	
Sonderposten:	ca. 3,8 Mrd. Euro	
Pensionsrückstellungen:	ca. 1,5 Mrd. Euro	
Verbindlichkeiten aus Krediten:	ca. 2,7 Mrd. Euro	
Die Sonderposten sind größer als die Verbindlichkeiten.		



Steuerdaten der Städte 2013 (pro Kopf)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Realsteuervergleich 2013



Schlaglichter Haushalt 2015 Stadt Köln

- Brutto-Gewerbesteuer: 1,056 Mrd. €
(zzgl. Versorgungsaufwand: 59, 1 Mio. €)
- Personalaufwand: 899,6 Mio. €
- Soziale Hilfen: 839,9 Mio. €
 - 321 Mio. € KdU brutto
 - 236 Mio. € KdU netto
- Kinder, Jugend und Familie: 735,4 Mio. €
- GFG-Mittel:
 - 2013: 343,5 Mio. €
 - 2014: 379,5 Mio. €
 - 2015: 297,3 Mio. €



III. Projekt „Generationengerecht und handlungsfähig bei leistungsfähiger Infrastruktur – Nachhaltige Finanzplanung im Konzern Stadt“

Finanzstrategie für Köln – Teil eines Strategieprozesses

Auf der Ebene des Stadtvorstands findet die Entwicklung eines Zielsystems statt.

Gemeinsam mit dem Deutschen Institut für Urbanistik und dem Finanzwissenschaftlichen Institut an der Universität zu Köln wurde eine Studie zur nachhaltigen Finanzplanung im Konzern Stadt erarbeitet.

Über die Produktstruktur brechen wir die Erkenntnisse auf die Leistungsebene runter. Das ermöglicht die Öffnung des „Produktionsprozesses“ für externe Akteure der lokalen Netzwerkökonomie, des dritten Sektors, der Zivilgesellschaft.

Haushaltssanierung– mehrjähriger Prozess mit Rat und Bürgerschaft!

Zieldefinition:

- ✓ Abbau des durch Managementaufgaben beeinflussbaren strukturellen Defizits
- ✓ Abbau des darüber hinausgehenden strukturellen Defizits
- ✓ Wiederauffüllen des Eigenkapitals
- ✓ Vermögensbildung
- ✓ Infrastrukturentwicklung

Abbau strukturelles Defizit

eigene Steuerung

externe Faktoren

Sanierungspfad:

Änderung des Leistungsportfolios – „kommunales Kerngeschäft“?
durch Kooperation mit der **Region**, im **Konzern**, mit **Dritten**

Strategieansatz und Instrumente:

Restrukturierung und Optimierung unter **wirkungsorientierten**
Gesichtspunkten – Steuerung „wirkungsorientierter Haushalt“
Jahresbezogene Konsolidierungsziele im Finanzplanungszeitraum
fortschreiben - Budgetbildung

Zur „grünen Null“:

Entwicklung eines Sanierungskorridors – harte Maßnahmen

Risiken:

Konjunkturelle Entwicklung/Finanzkrise
Zinsentwicklung
Eingliederung, Umstellung auf Inklusion Ganztagsbetreuung

Maßnahmen:

Struktur-/ Gemeindefinanzreformen
Verstetigung von Erträgen und Aufwendungen

Strategieansätze:

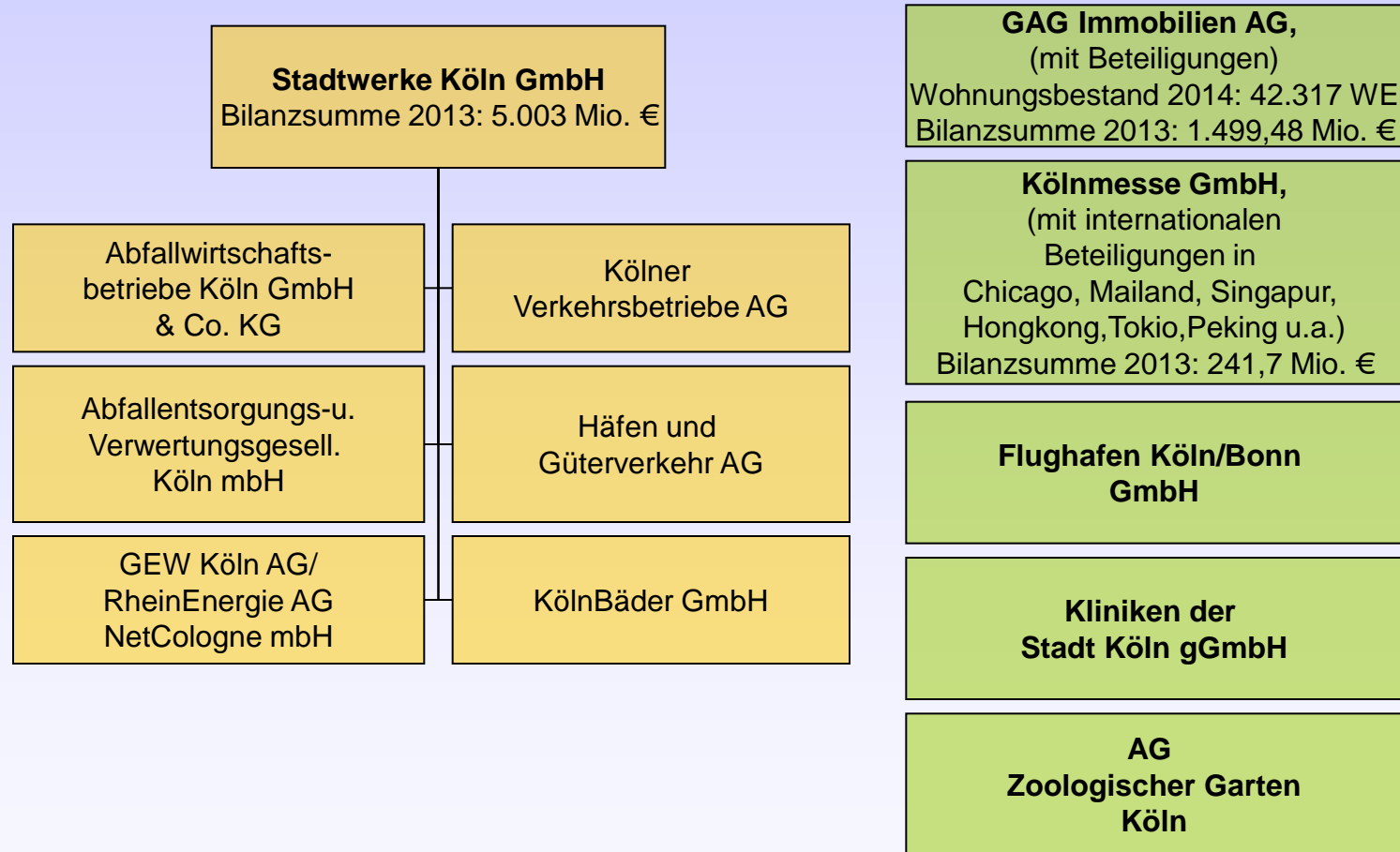
Konnexität
qual. Wachstum – Investition und Priorisierung

Strategische Ziele im Konzern bilden die Grundlage des Sanierungsverfahrens.

Dabei sind die Bestimmungen des § 41 Abs. 1 Buchst. t GO NRW (Festlegung strategischer Ziele unter Berücksichtigung der Ressourcen durch den Rat) zu beachten.



Kölner Beteiligungsportfolio (Auszug)





Hintergrund des Projektes

- **in schwierigen Zeiten: Infrastruktur am Standort Köln nachhaltig entwickeln und sichern**
- **derzeit viele Einzelbeschlüsse des Rates, Strategiediskussion im Stadtwerkekonzern und seinen Beteiligungen**
- **hieraus ein nachhaltiges Finanzierungskonzept für den „Konzern Stadt Köln“ entwickeln und ...**
- **... auf eine Umsetzungsschiene bringen**
- **Europa mitdenken – regionale Perspektive einnehmen – Beitrag zur Gesamtdiskussion leisten**

Elemente einer nachhaltigen Finanzplanung

Rahmenbedingungen

- Klares, von der Stadtgesellschaft breit getragenes System strategischer Ziele
- Gemeinsame strategische Finanzplanung für die Stadt und ihre Beteiligungsunternehmen (Konzern Stadt)
- Definition von Indikatoren und Messgrößen
- Datengrundlage / technische Voraussetzungen

Instrumente

- wirkungsorientierte Steuerung der Erträge und Aufwendungen (Wirkungsorientierter Haushalt)
- Beachtung des Konnexitätsprinzips
- Lebenszyklusorientierte Wirtschaftlichkeits-Betrachtungen
- Tragfähigkeitsanalysen
- Monitoring Stadtentwicklung Köln zur systematischen Beobachtung der Lage sowie der Entwicklung der Stadt und ihrer Teilräume



Kernfragen

- **Wie muss eine nachhaltige Finanzplanung – bezogen auf die technische und soziale städtische Infrastruktur – beschaffen sein, damit**
 - auch in Zukunft eine leistungsfähige, effiziente, umwelt- und sozialgerechte Infrastruktur finanziert werden kann, gleichzeitig
 - die infrastrukturellen Kosten nach dem Lebenszyklusansatz (Bau/Erneuerung/Erweiterung, Betrieb, Unterhalt, Verwertung) bei hoher Qualität minimiert werden, damit
 - in Zukunft ein zentraler Beitrag zu einem ausgeglichenen, generationengerechten Haushalt geleistet werden kann?
- **Wie muss ein entsprechendes integriertes Konzept aussehen und wie kann es am Beispiel der Stadt Köln in die Praxis umgesetzt werden?**
- **Wie gelingt eine gemeinsame strategische Finanzplanung für die Stadt und ihre Beteiligungsunternehmen - dem Konzern Stadt ?**



Weiterer Erkenntnisgewinn

- Ausschöpfung des Informationspotenzials der Doppik
- Verbesserung der Vermögensbewertung
- Verbesserte, lebenszyklusorientierte Wirtschaftlichkeitsbewertungen
- Verbesserte Entscheidungsgrundlagen für make-or-buy Entscheidungen oder bestimmte Beschaffungsformen (z.B. PPP)
- Optimierung der Erneuerungs- und Unterhaltungsstrategien
- Klärung von mittel- und langfristigen Fragen in der Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern (Optimierung der Bereitstellung), z.B. nach dem Auslaufen des GVFG
- Beitrag zur mittel- und langfristigen Sicherung (und Operationalisierung) strategischer kommunaler Gemeinwohlziele („strategische Ziele“)
- Rolle und Bedeutung zivilgesellschaftlichen/privatwirtschaftlichen Engagements bei Planung, Bau und Betrieb der Infrastruktur



Zielsetzung und Vorgehensweise der Studie

Ziele:

- Schaffung gemeinsamer Datenbasis für Monitoring der steuerrelevanten Informationen (Vermögensbewertung, Infrastrukturbedarfsermittlung)
- Zielvereinbarung und Verfahrensentwicklung zur Beteiligung / Einbeziehung relevanter Akteure zur Finanz- und Infrastrukturplanung
- Entwicklung einer Methodik zur nachhaltigen Finanzplanung mittels Datenintegration des NKF der Kernhaushalte und der Eigenbetriebe/Beteiligungen auf Grundlage einer Tragfähigkeitsanalyse

Vorgehen:

- Bildung Lenkungskreis als Entscheidungsinstanz
- Installation von Facharbeitsgruppen zur inhaltlichen Projekt-Unterstützung
- Projektteam Köln mit Leitungsfunktion und unmittelbarer Bearbeitung der einzelnen Bausteine
- Difu mit operativer Projekt-Geschäftsführung
- FiFo und Difu als externe Berater und Moderatoren des Gesamtprojektes



Projektpartner

- Stadt Köln
(Stadtkämmerin, Hauptverwaltungsbeamte/innen)
- Stadtwerke Köln
- Deutsches Institut für Urbanistik
(Kommunaler Think-Tank, u.a. Investitionsbedarfsstudie, Studien zu nachhaltigen Kommunal финанzen)
- Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut der Universität zu Köln
(Hohe wissenschaftliche Expertise, z.B. Tragfähigkeitsanalysen für öffentliche Haushalte, Nutzung regionaler Kompetenzen)
- Begleitung durch ein politisches Gremium
(bestehend aus Vertretern des Landes NRW, der NRW.Bank, der Gemeindeprüfanstalt, dem Städtetag NRW u.a.)



Nutzen für die Partner Stadt Köln und Stadtwerke Köln

- **Für die Stadt**
 - Verbesserte Entscheidungsgrundlagen für die Politik (strategische Steuerung)
 - Klare Planungsperspektiven für die Kämmerei
 - Effizienz- und Qualitätsgewinne in der Infrastrukturplanung, -nutzung und -erhaltung,
 - Verbesserte Steuerung
 - Beitrag zur Public Corporate Governance
 - Verbesserung der „EU-Festigkeit“ (Beihilfen)
 - Nachhaltiges Finanz- und Infrastrukturmanagement
- **Für Beteiligungsunternehmen (Beispiel Stadtwerke)**
 - Verbesserte Unternehmenssteuerung
 - Verbesserte Planungsgrundlagen
 - Nachhaltiges Infrastrukturmanagement
- **Für beide Partner**
 - Verdeutlichung gemeinsamer Perspektiven im Konzern Stadt
 - Imagegewinn: Best Practice, Leuchtturm, Referenzstadt



Nutzen für Dritte

- **Für andere Städte**
 - Lernen vom innovativen Beispiel
 - Erfahrungsaustausch
- **Für das Land**
 - Verbesserung der Kommunal Finanzen
 - Bessere Beurteilungsgrundlagen in der Kommunalaufsicht, Unterstützung der Reform der Kommunalaufsicht
 - Gewinnung methodischen Know-Hows
 - Imagegewinn
- **Für den Bund**
 - Grundsätzliches „best-practice-Modell“ für die öffentliche Hand
 - Methodenentwicklung
- **Für die EU**
 - Beispiel für transparente Principal-Agenten-Beziehung
 - Entwicklung von „soft law“



Fazit und Ausblick

Verantwortung im „Konzern Stadt“: strategische Aufgabenerfüllung nicht ohne stabile Finanzen im „Konzern Stadt“!

Durch eine Vielzahl von tatsächlichen, politischen, finanziellen Entwicklungen verfestigen sich neue Verantwortlichkeiten und neue Rollen der kommunalen (Finanz)Akteure gegenüber und in der Zivilgesellschaft. Sie erhalten eine schärfere Kontur.

Treiber ist die große Herausforderung, die kommunalen Finanzen zu sanieren und zugleich die Kernaufgabe, die Daseinsvorsorge für alle zu gewährleisten, zu erfüllen, denn nur stabile Finanzen am Standort bieten stabile Entwicklungen - damit die Zukunft der Stadt auch für die Stadt der Zukunft darin liegt, „Heimat für alle“ zu sein.



**Herzlichen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!**

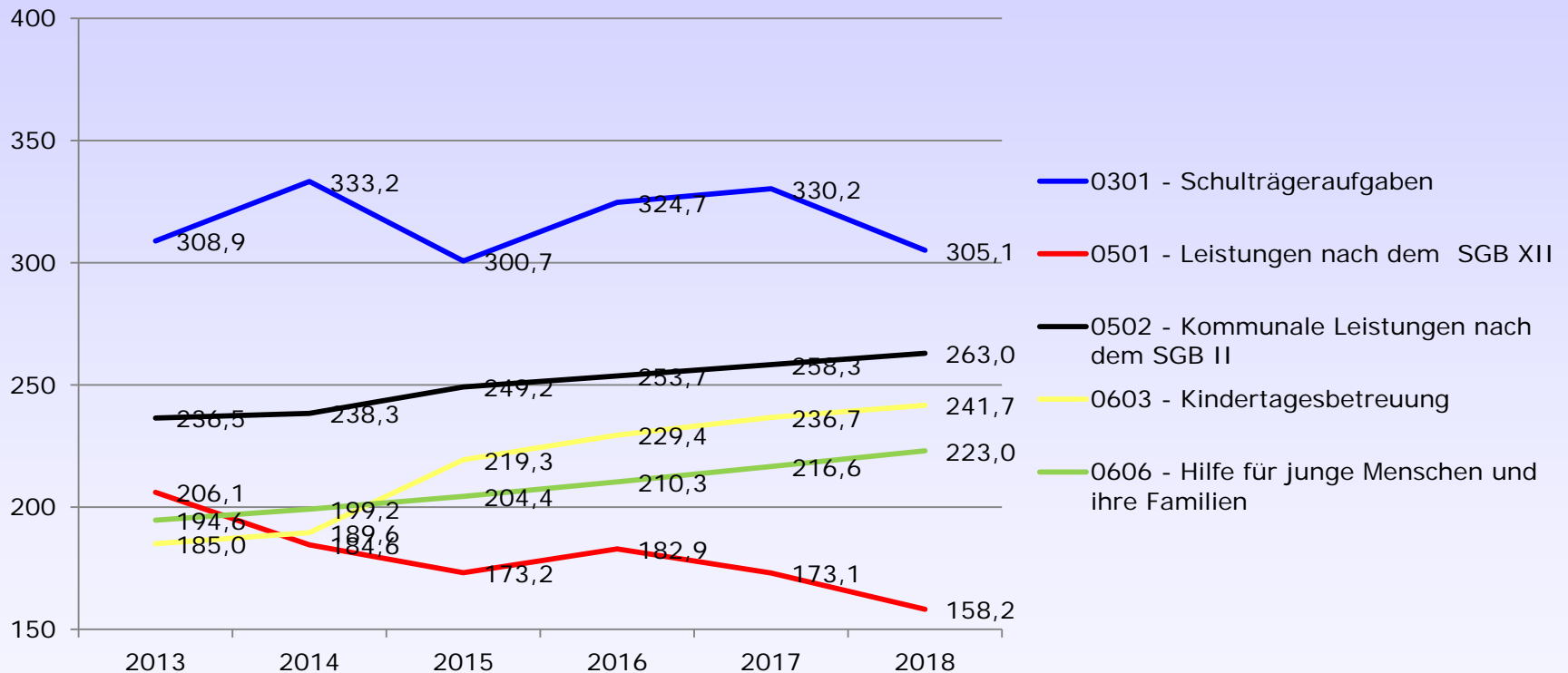
Vorstudie unter: www.difu.de



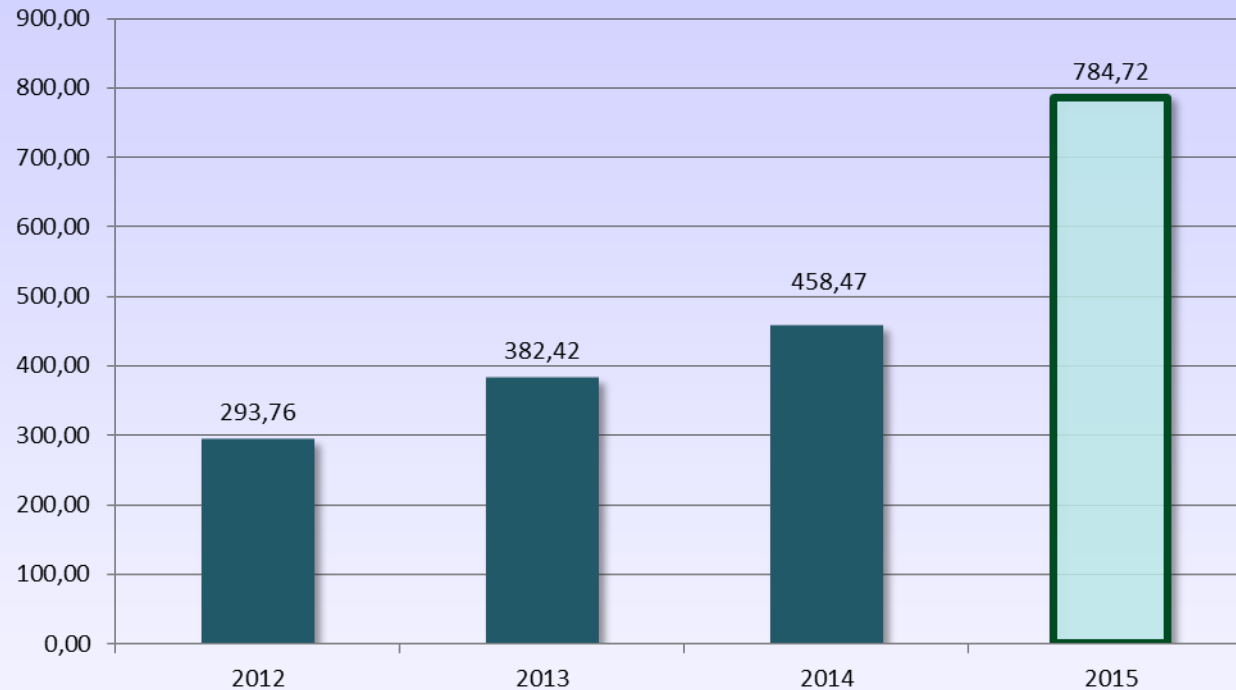
Kennzahlen Haushalte Stadt Köln

- Vorläufiges Ist-Ergebnis 2013: 52 Mio. € Fehlbetrag
Vorläufiges Ist-Ergebnis 2014: 135 Mio. € Fehlbetrag
- Geplantes HH-Defizit 2015: 275 Mio. €
- Abführung SWK 2015: 51 Mio. €
- Entwicklung Kassenkredite (pro Kopf):
 - 2012 – 293,76 €
 - 2013 – 382,42 €
 - 2014 – 458,47 €
 - 2015 – 784,72 €

Haushaltsplan 2015 – Produktgruppen mit den höchsten Zuschussbedarfen (in Mio €)



Entwicklung der Kassenkredite der Stadt Köln (pro Kopf)



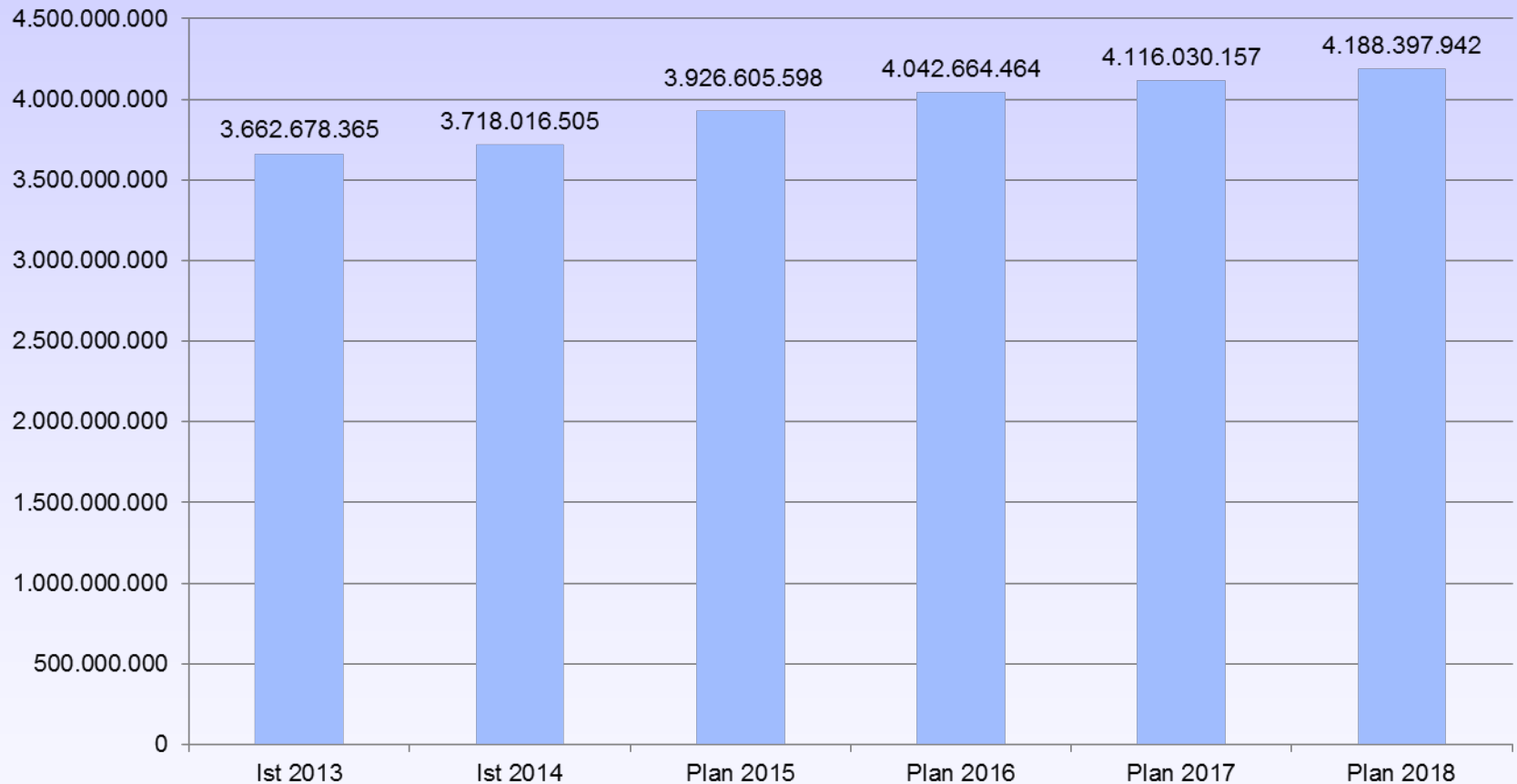
Quelle 2012 und 2013: Schuldenstatistik IT.NRW

Quelle 2014: Vorläufige Zahlen Stadt Köln

Quelle 2015: Haushaltsplanentwurf 2015, Einwohnerzahl 2014

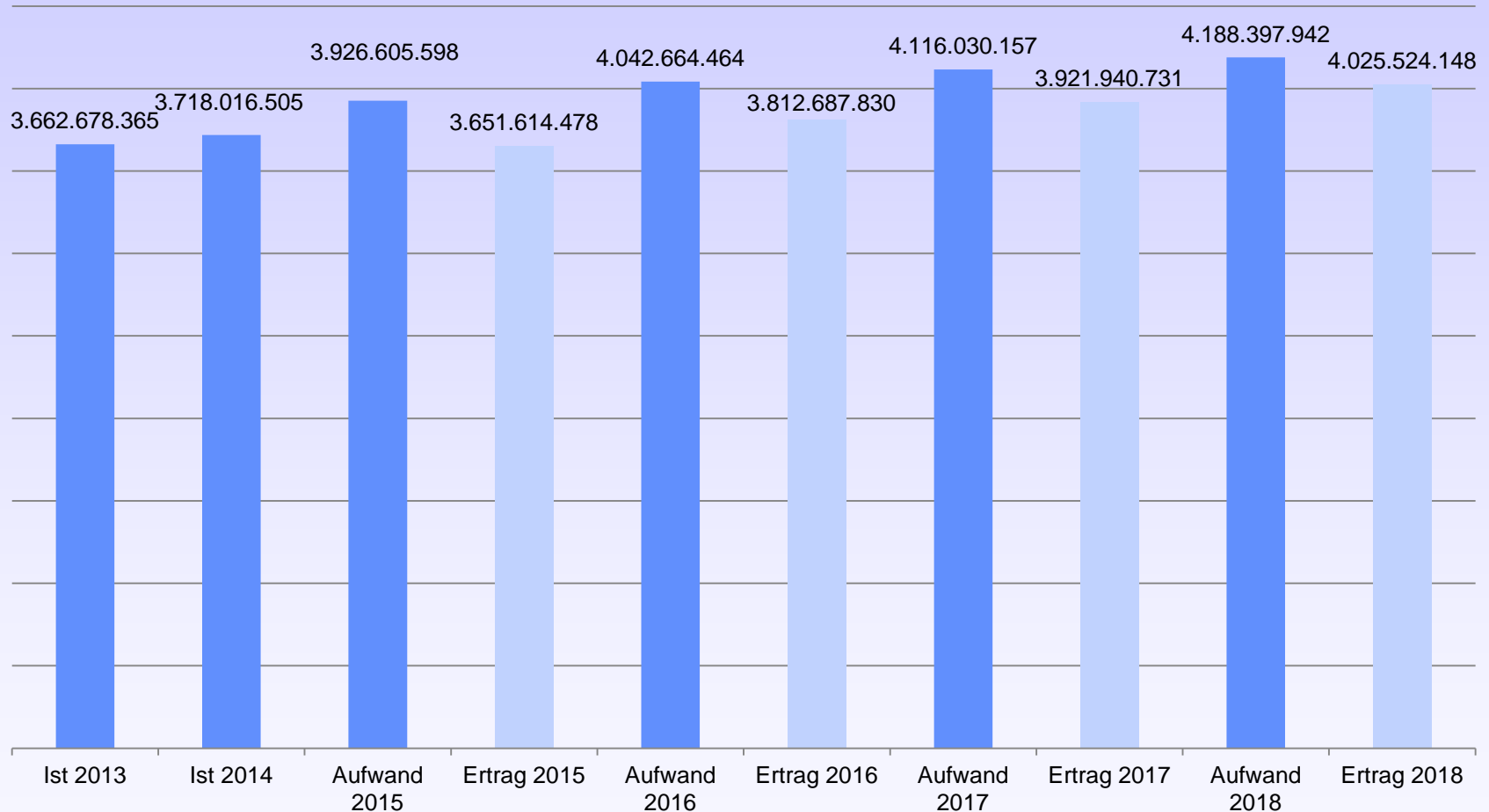


Haushaltsplan der Stadt Köln für das Haushaltsjahr 2015 Aufwandsentwicklung Gesamt (Angaben in Euro)



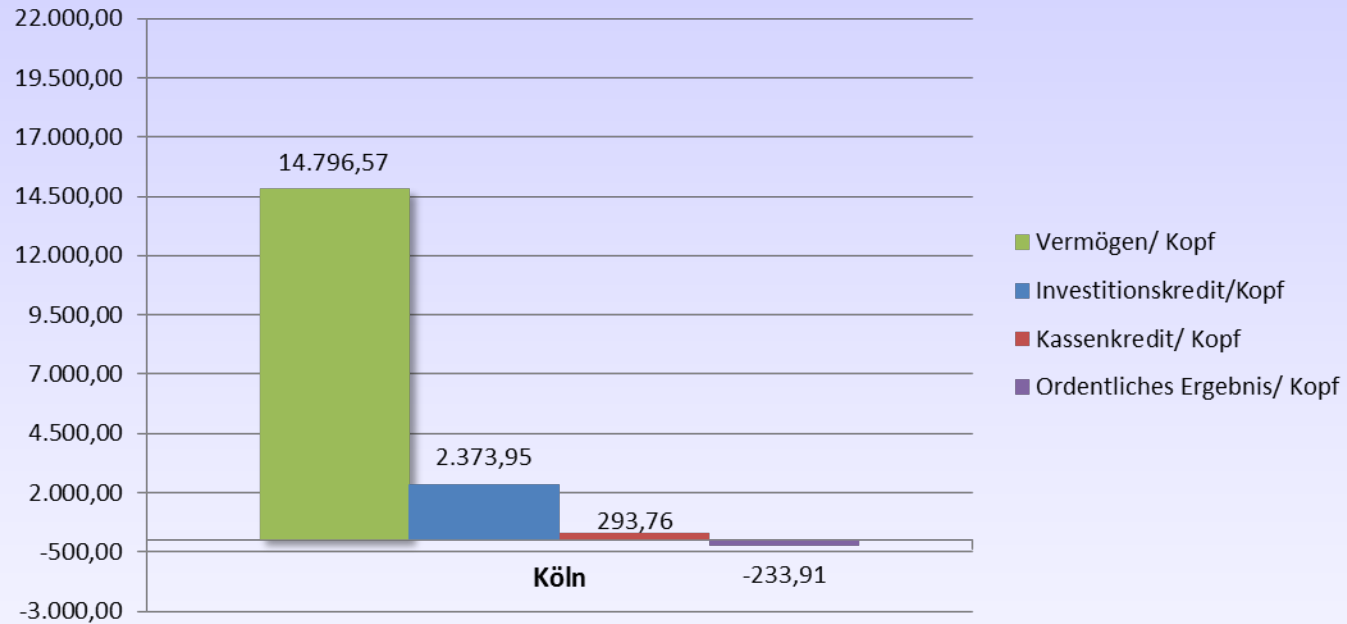
Haushaltsplan der Stadt Köln für das Haushaltsjahr 2015

Entwicklung Aufwand und Ertrag Gesamt (Angaben in Euro)





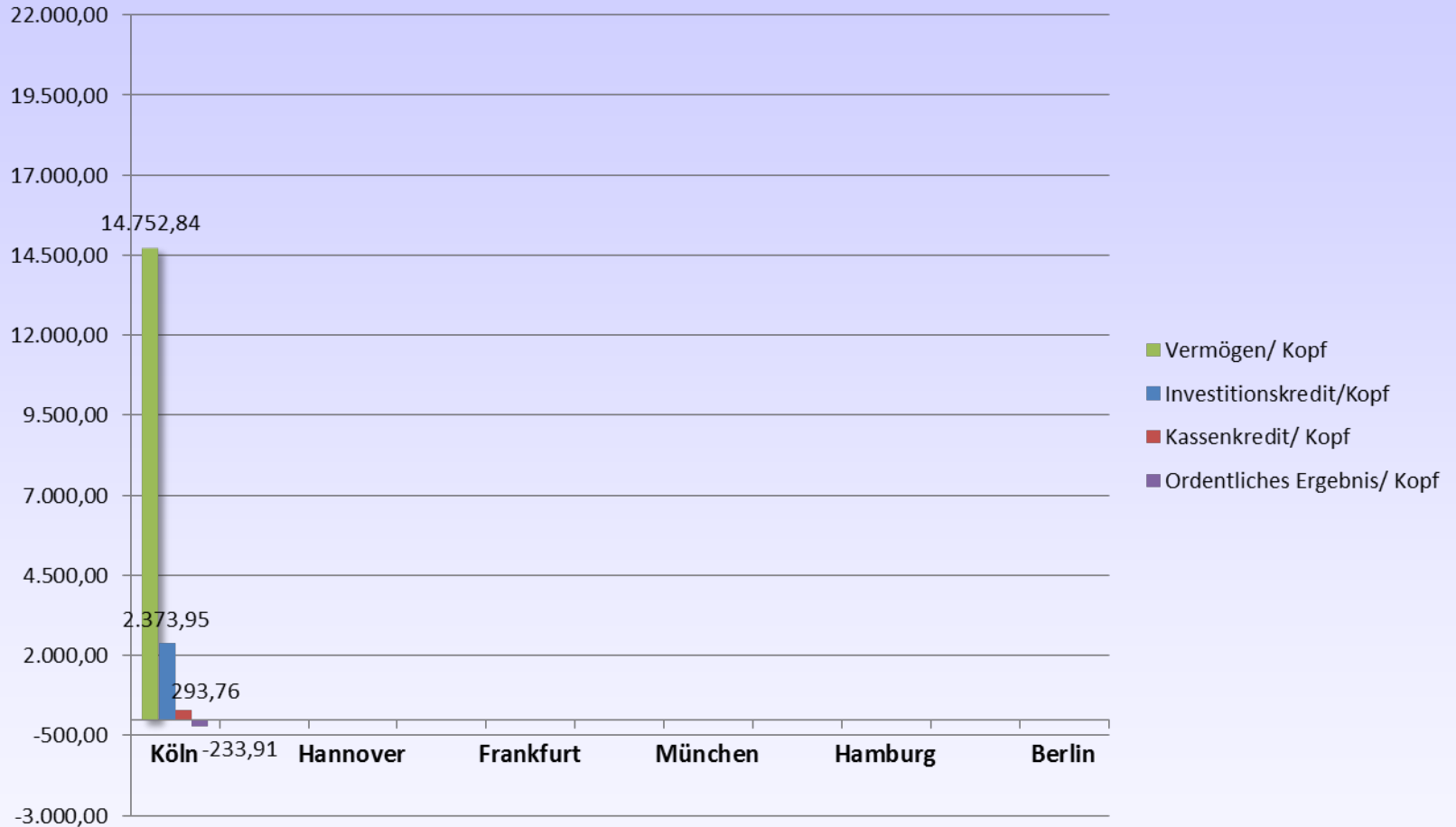
Städtisches Vermögen/ Kredite pro Einwohner zum 31.12.2012



Quelle EW Zahl + Kredite: Schuldenstatistik IT.NRW



Städtisches Vermögen/ Kredite pro Einwohner zum 31.12.2012



Kennzahlen zur Haushaltsplanung 2015

Die Angabe der Kennzahlen für 2010 bis 2012 beruhen auf den vorgelegten Entwürfen der Jahresabschlüsse. Die Kennzahlen 2013 basieren auf dem Buchungsstand November 2014. Die Werte ab 2014 ergeben sich aus den Planwerten.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Nettosteuerquote	54,36%	53,69%	50,31%	51,62%	52,26%	53,04%	52,66%	52,94%	53,31%
-------------------------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Erträge aus Steuern abzgl.
Steuerumlagen und Fonds Deutsche
Einheit in Relation zur Summe der
ordentlichen Erträge abzgl.
Steuerumlagen und Fonds Deutsche
Einheit

Personalintensität	23,33%	22,33%	22,14%	23,08%	23,51%	22,68%	22,68%	22,59%	22,54%
---------------------------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Anteil der Personalaufwendungen an
der Summe der ordentlichen
Aufwendungen

Sach- u. Dienstleistungsintensität	10,91%	11,62%	10,81%	10,38%	10,94%	11,86%	11,45%	11,09%	10,94%
---	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Anteil der Aufwendungen für Sach-
und Dienstleistungsaufwendungen
an der Summe der ordentlichen
Aufwendungen

Abschreibungsintensität	5,51%	5,08%	5,36%	4,79%	4,60%	4,24%	4,28%	4,37%	4,43%
--------------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

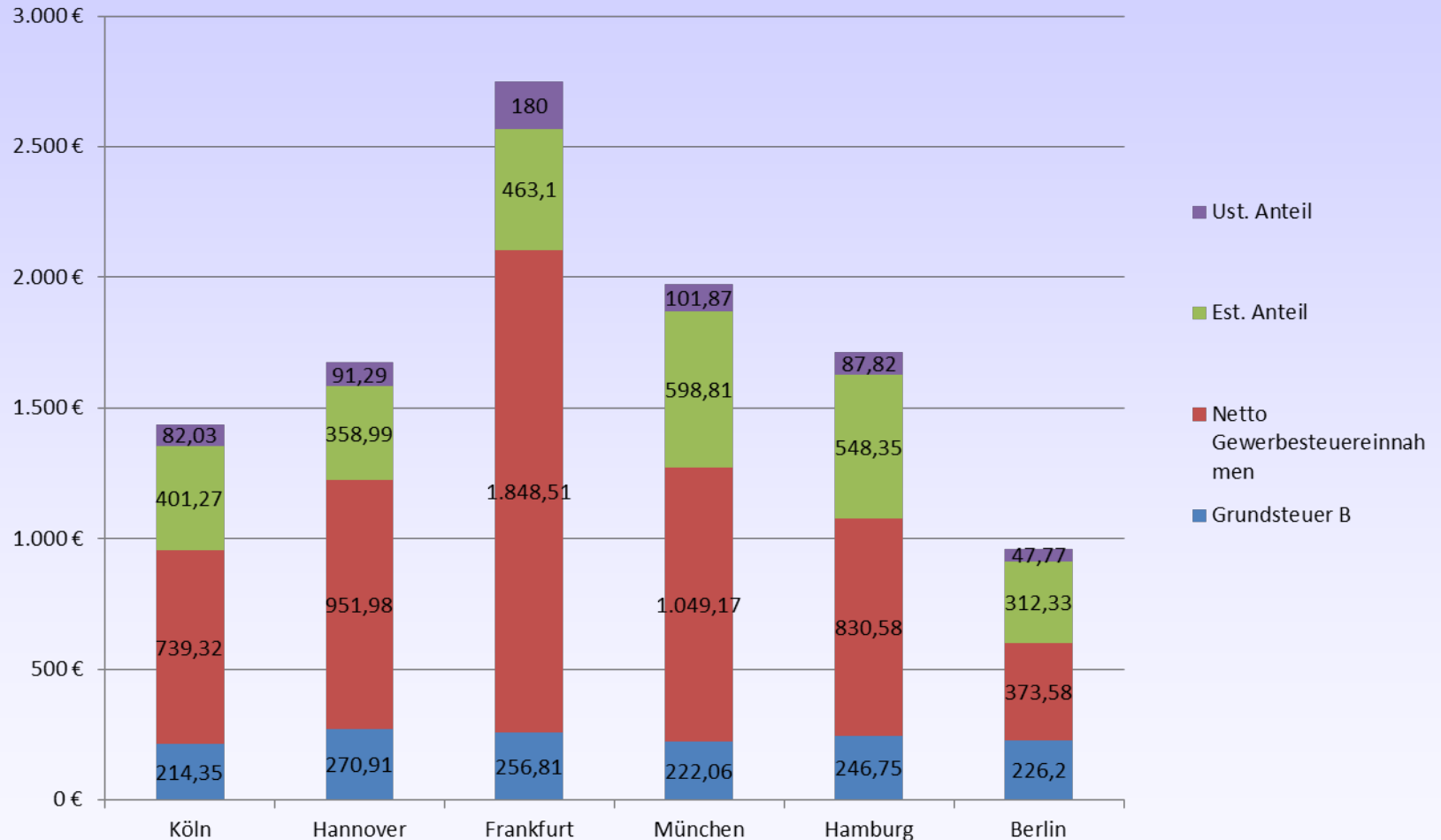
Anteil der bilanziellen
Abschreibungen an der Summe der
ordentlichen Aufwendungen

Investitionsquote:

2009:	41,73 %
2010:	44,70 %
2011:	134,95 %
2012:	73,42 %



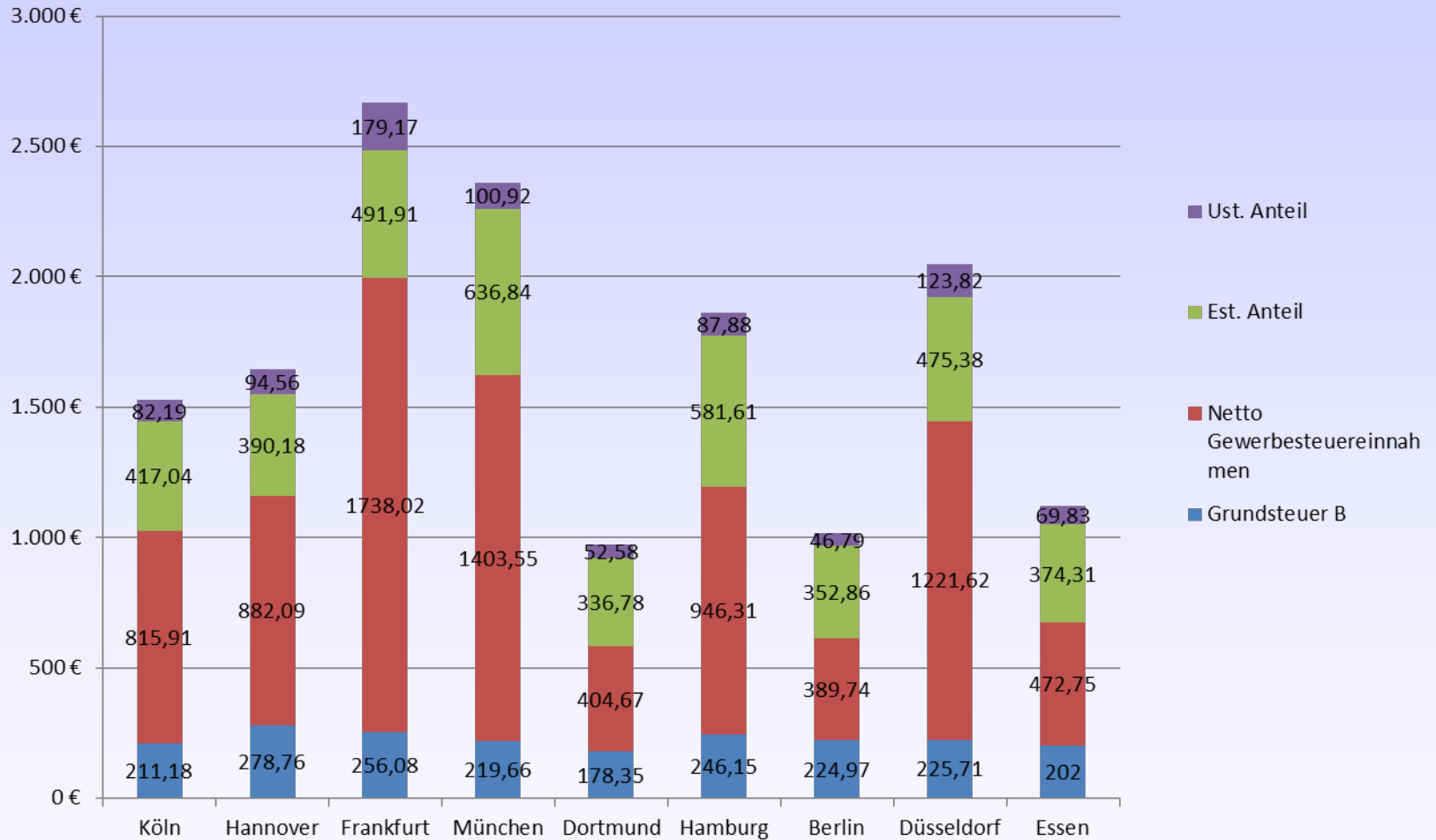
Steuerdaten der Städte 2012 (pro Kopf)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Realsteuervergleich 2012



Steuerdaten der Städte 2013 (pro Kopf)

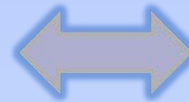


Quelle: Statistisches Bundesamt: Realsteuervergleich 2013

Herausforderungen

• Nachhaltige Finanzen

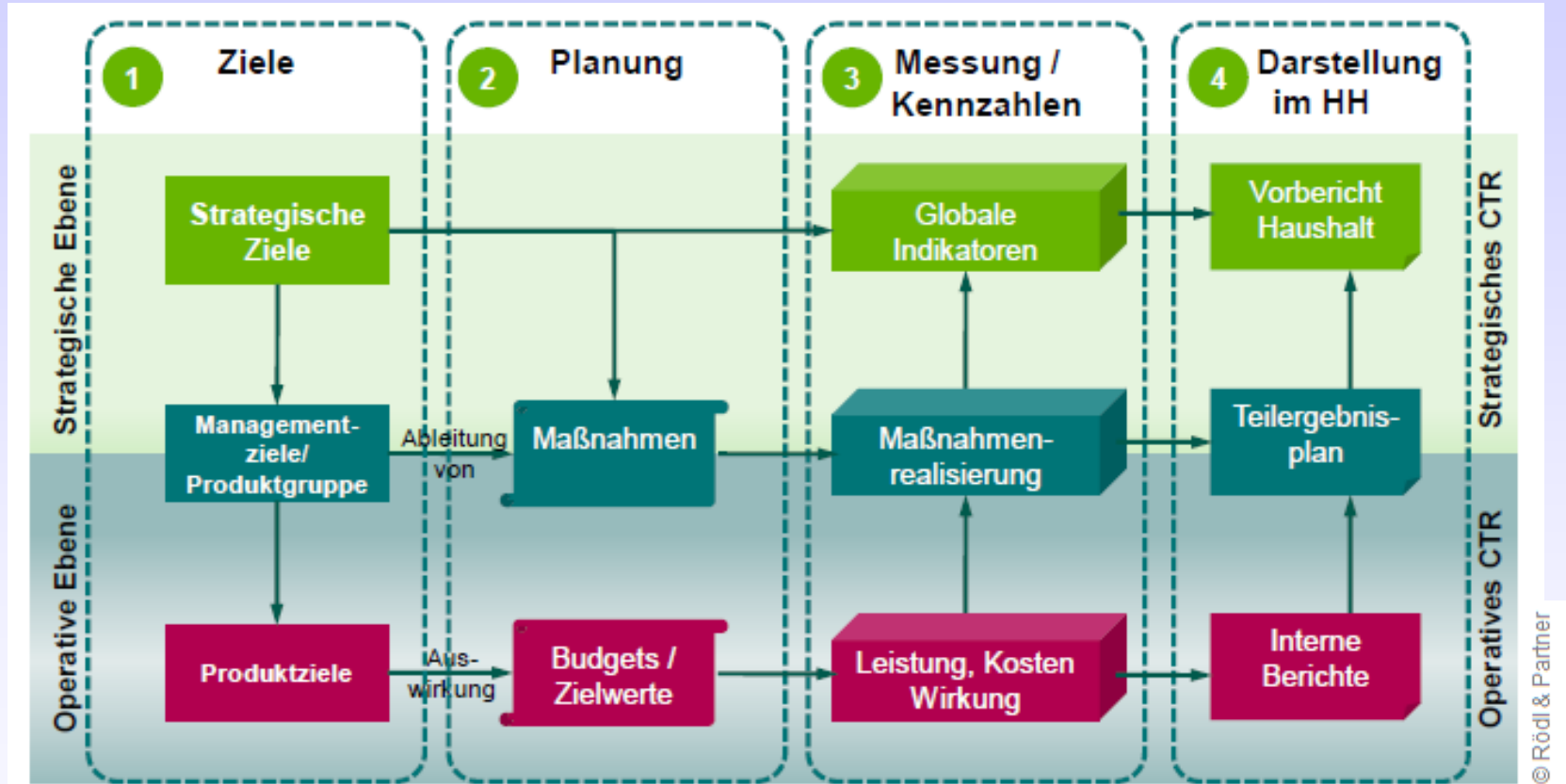
- Beseitigung struktureller Haushaltsdefizite
- Vermögenserhalt
- Haushaltssanierung
- Rückführung der Verschuldung
- Langfristige Finanzplanung
- Finanzmanagement
- Wirkungsorientierte Steuerung der Erträge und Aufwendungen
- ...



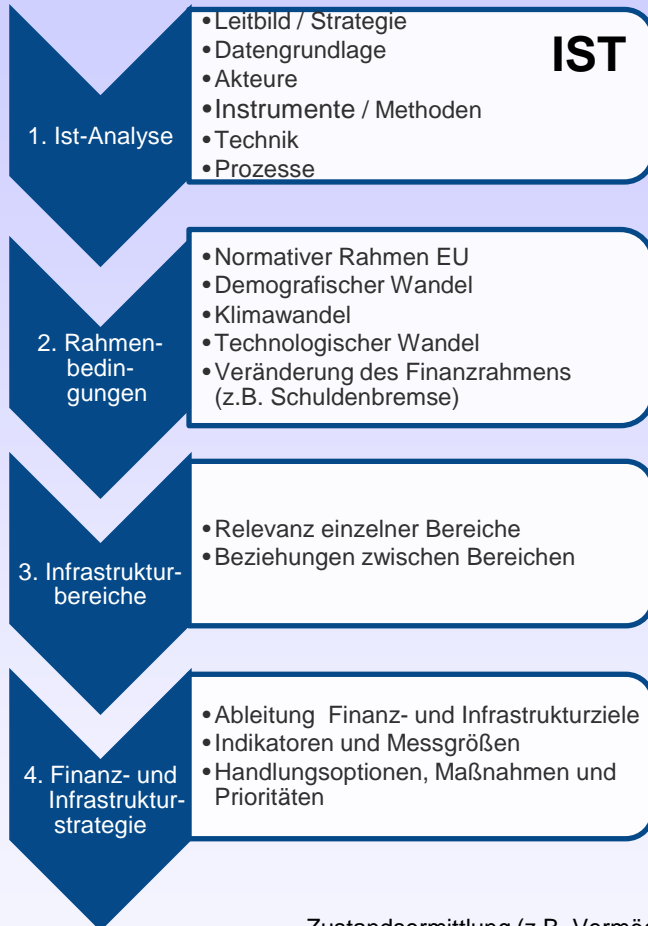
• Nachhaltige Infrastruktur

- Zukünftige Sicherung/Verbesserung der Daseinsvorsorge
- Erhaltung und Aufwertung
- Beseitigung Investitionsstau
- Anpassung an neue Anforderungen, neue Konzepte
- Kosteneffizienz
- Lebenszyklusbetrachtung
- Wirkungsorientierte Infrastrukturplanung
- Ökologische Rendite
- Soziale Rendite
- ...

Modell für den wirkungsorientierten Haushalt in Köln



Projekt- und Managementprozess



Instrumente / Methoden

- Zustandsermittlung (z.B. Vermögensbewertung)
- Tragfähigkeitsanalysen
- Planungsinstrumente (z.B. Abgangsrechnungen)
- Erneuerungsstrategien
- Technische Optionen (z.B. zentral vs. dezentral)

Beteiligte im Projekt

- **Stadt Köln**
- **Stadtwerke**
- **Difu**
- **FiFo**



Ergänzende Aspekte

- Bedeutung der regionalen Sichtweise und Kooperation
(Projekt „UrbanRural Solutions – Innovation im regionalen Daseinsvorsorge-management durch optimierte Unterstützung von Stadt-Land-Kooperationen)
- Notwendigkeit organisatorischer und strategischer Handlungsansätze
- Einfluss des unterschiedlichen wirtschaftlichen Status und des unterschiedlichen Rechtsrahmens von Städten und kommunalen Unternehmen (z.B. Insolvenzfähigkeit, Rating, Rolle der Abschreibungen, Bedeutung finanzieller Verluste und der Eigenkapitalausstattung, Abführung von Erträgen an die Kommunalhaushalte, unterschiedliche steuerliche Betrachtung usw.)
- Bezüge zwischen der Finanzplanung im Kernhaushalt und der Wirtschaftsplanung in den Beteiligungsunternehmen - Konsequenzen daraus für Organisation und Prozesse?