

Stadtstrategische und finanzpolitische Steuerung mit der Doppik

Erfahrungen aus Nürnberg

Berlin

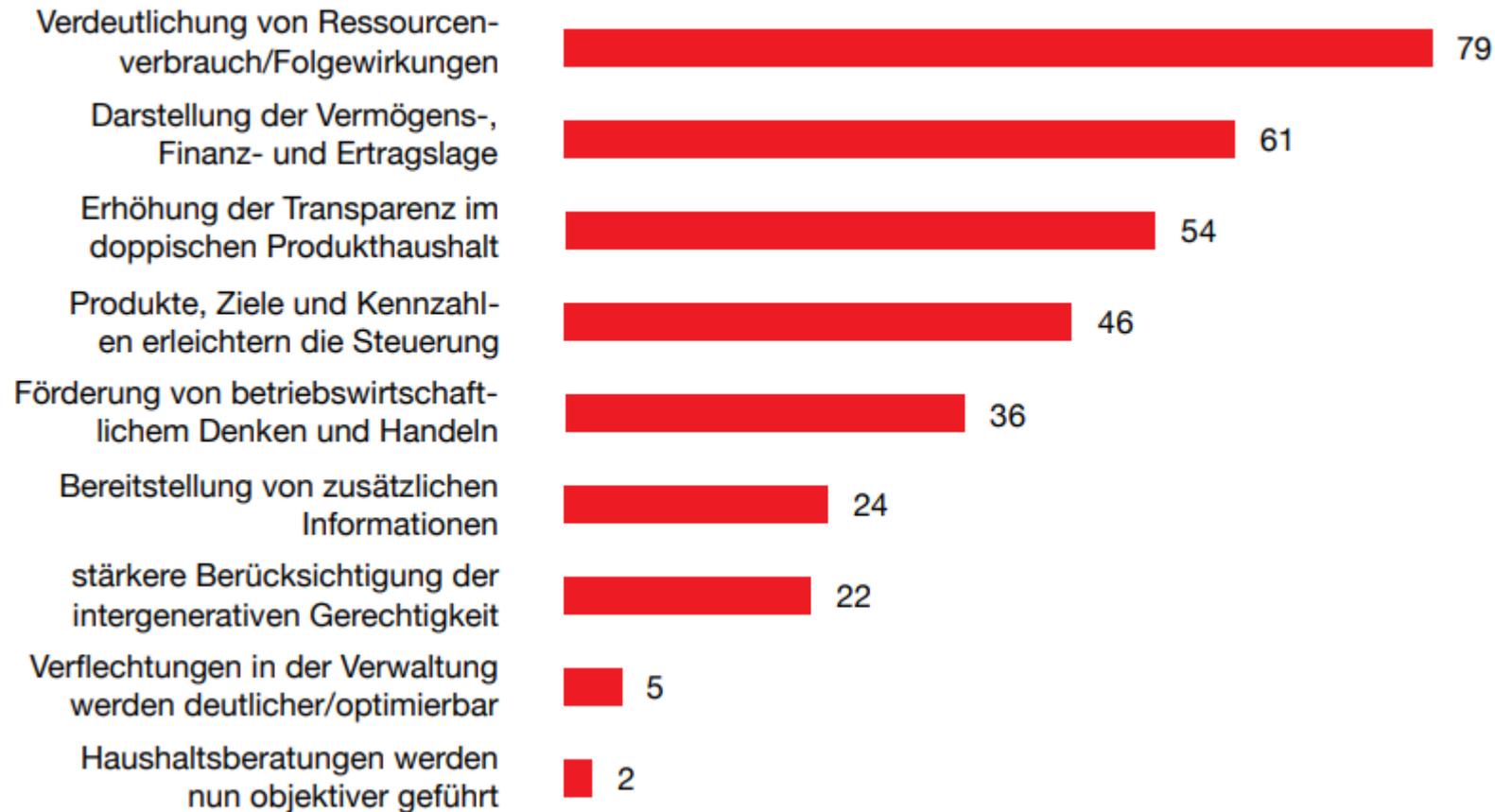
11. September 2019



20 Jahre kommunale Doppik

Eine Halbzeitbilanz aus dem Jahr 2011 (I)

Abb. 11 Einschätzung zum Hauptnutzen der Reform

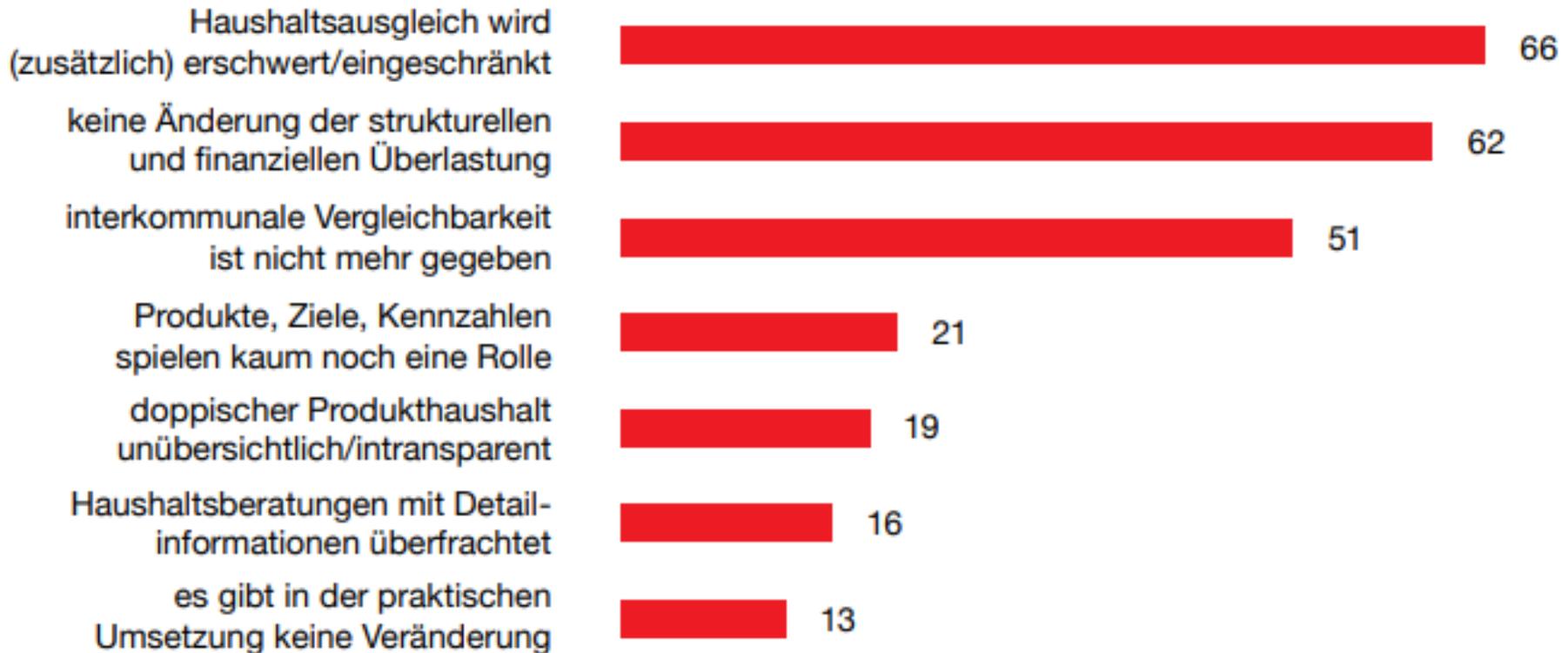


Quelle: Deutscher Städtetag, PricewaterhouseCoopers AG: Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, 2011

20 Jahre kommunale Doppik

Eine Halbzeitbilanz aus dem Jahr 2011 (II)

Abb. 18 Negative Aspekte bei der Veränderung des Haushaltswesens

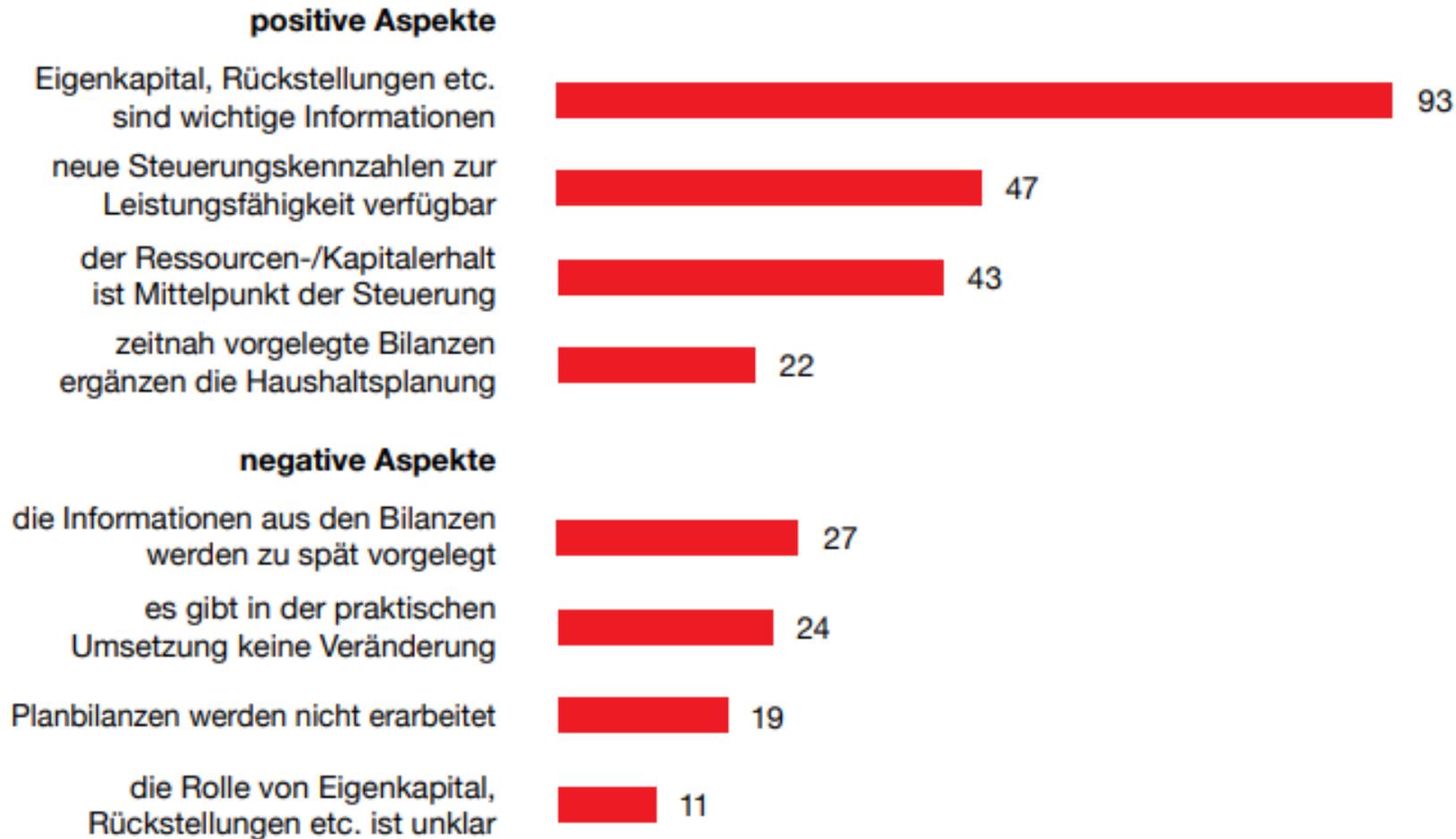


Quelle: Deutscher Städtetag, PricewaterhouseCoopers AG: Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, 2011

20 Jahre kommunale Doppik

Eine Halbzeitbilanz aus dem Jahr 2011 (iil)

Abb. 19 Positive und negative Einschätzungen zur städtischen Bilanz



Quelle: Deutscher Städtetag, PricewaterhouseCoopers AG: Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, 2011

Einige Thesen zum Einstieg:

1

Doppik leistet wichtigen Beitrag zur strategischen Steuerung, aber sie leistet nicht alles

2

D.h. die klassischen doppischen Instrumente sind zu ergänzen bzw. zu erweitern, um eine Gesamtstadtsteuerung zu ermöglichen

3

Umgekehrt erscheint strategische Haushaltssteuerung ohne die Doppik unter Aspekten der Nachhaltigkeit und der Generationengerechtigkeit nur schwer vorstellbar

Strategische Haushaltssteuerung in den Kommunen

Was ist strategische Haushaltssteuerung?

Sicherung der dauerhaften Leistungsfähigkeit

- Haushaltsausgleich
- Sicherung der Liquidität
- Entwicklung von Vermögen und Verbindlichkeiten

Umsetzung und Finanzierung der notwendigen Investitionen

- Definition der Zielgrößen (Bedarf, Nettoabschreibungen)
- Finanz- und Kapazitätsplanungen (rollierend)

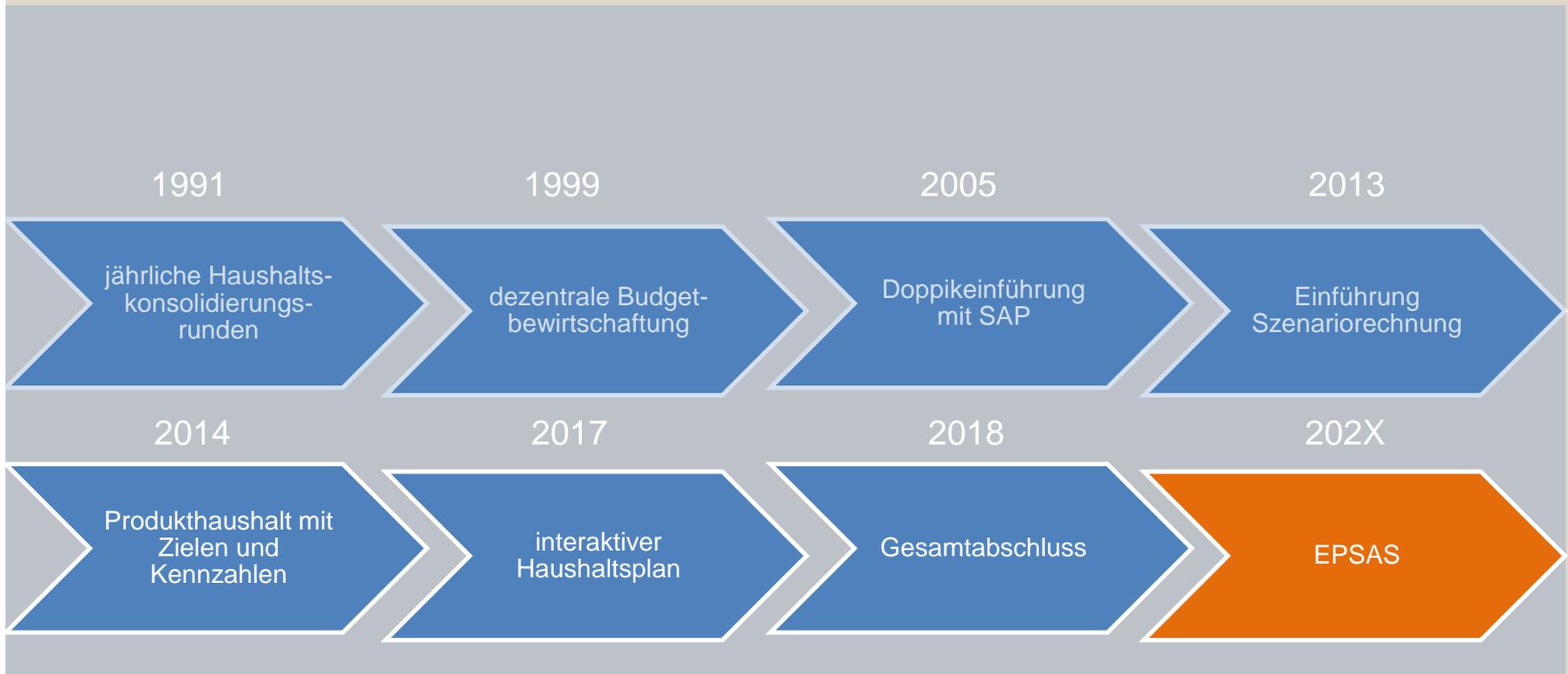
Strategische Steuerung Konzern Stadt

- Ziele und Entwicklung
- Beteiligungsmanagement
- Gesamtabschluss

Nachhaltigkeit (sustainable finance)

- Generationengerechtigkeit
- 17 SDG-Kriterien/Ziele

Entwicklungsschritte rund um den Haushalt in Nürnberg



Unsere Nürnberger Erfahrungen



Die Doppik in Nürnberg wird seit knapp 15 Jahren (2005) ohne jegliche Kritik angewandt.

Es hat alle Erwartungen, vor allem in Bezug auf Transparenz und Verständnis erfüllt, wenn man keine Wunder erwartet!

Das Dreisäulenmodell ermöglicht eine ganzheitliche Sicht auf Ressourceneinsatz und -verbrauch, Liquiditätsentwicklung und Vermögensbilanz.

Die finanzpolitische Steuerung funktioniert und die stadtstrategische Steuerung wird unterstützt.

Der Konzern Stadt Nürnberg

Die Stadt im Überblick



Ordentliche Aufwendungen: 2,04 Mrd. € (Planwert Kernstadt 2019)

Bilanzsumme: 5,24 Mrd. € (Kernstadt)

38 Dienststellen, 6 Eigenbetriebe

Mitarbeiterzahl: 11.407 (bei 10.752 Vollkraftstellen) in der Kernverwaltung mit Eigenbetrieben

Beteiligungen

11 Töchter in Privatrechtsform, 12 weitere direkte Beteiligungen, über 200 mittelbare Beteiligungen
1 Kommunalunternehmen

Bilanzsumme kumuliert: rd. 15 Mrd. € (einschl. Sparkasse; rd. 5 Mrd. € ohne Sparkasse)

Mitarbeiterzahl im Gesamtkonzern: über 24.000

darunter



Rechtsform: GmbH

Anteil Stadt: 100%

Umsatz: 2,95 Mrd. €

Bilanzsumme: 2,59 Mrd. €

Mitarbeiterzahl: 4.480



Rechtsform: Kommunaluntern.

Gewährträger: Stadt Nürnberg

Umsatz: 594,7 Mio. €

Bilanzsumme: 688,8 Mio. €

Mitarbeiterzahl: 6.758



Rechtsform: GmbH

Anteil Stadt: 50%

Umsatz: 95,5 Mio. €

Bilanzsumme: 195,6 Mio. €

Mitarbeiterzahl: 900 (Konzern)



Rechtsform: GmbH

Anteil Stadt: 49,9%

Umsatz: 288,4 Mio. €

Bilanzsumme: 359,1 Mio. €

Mitarbeiterzahl: 920 (Konzern)



Rechtsform: GmbH

Anteil Stadt: 40% (mittelbar 100%)

Umsatz: 153,8 Mio. €

Bilanzsumme: 583,4 Mio. €

Mitarbeiterzahl: 293



Rechtsform: Körperschaft ö.-R.

Träger ist Zweckverband

Bilanzsumme: 10.647 Mio. €

Mitarbeiterzahl: 1.825

Werte: 31.12.2016

Einige Zahlen zum Haushalt



rund 2 Mrd. €
Haushaltsvolumen



knapp 300 Mio. €
Investitionen pro Jahr

ausgeglichene, leicht
positive Jahresergebnisse

rund 30 Mio. € Überschuss p.a. in den letzten
Jahren



Nettoneuverschuldung
zwischen
30 und 40 Mio. € p.a.



rund 1 Mrd. €
Steuererträge p.a.



rund 730 Mio. €
Sozialtransferaufwendungen
(incl. Bezirksumlage)

knapp 700 Mio. €
Personal- und
Versorgungsaufwendungen



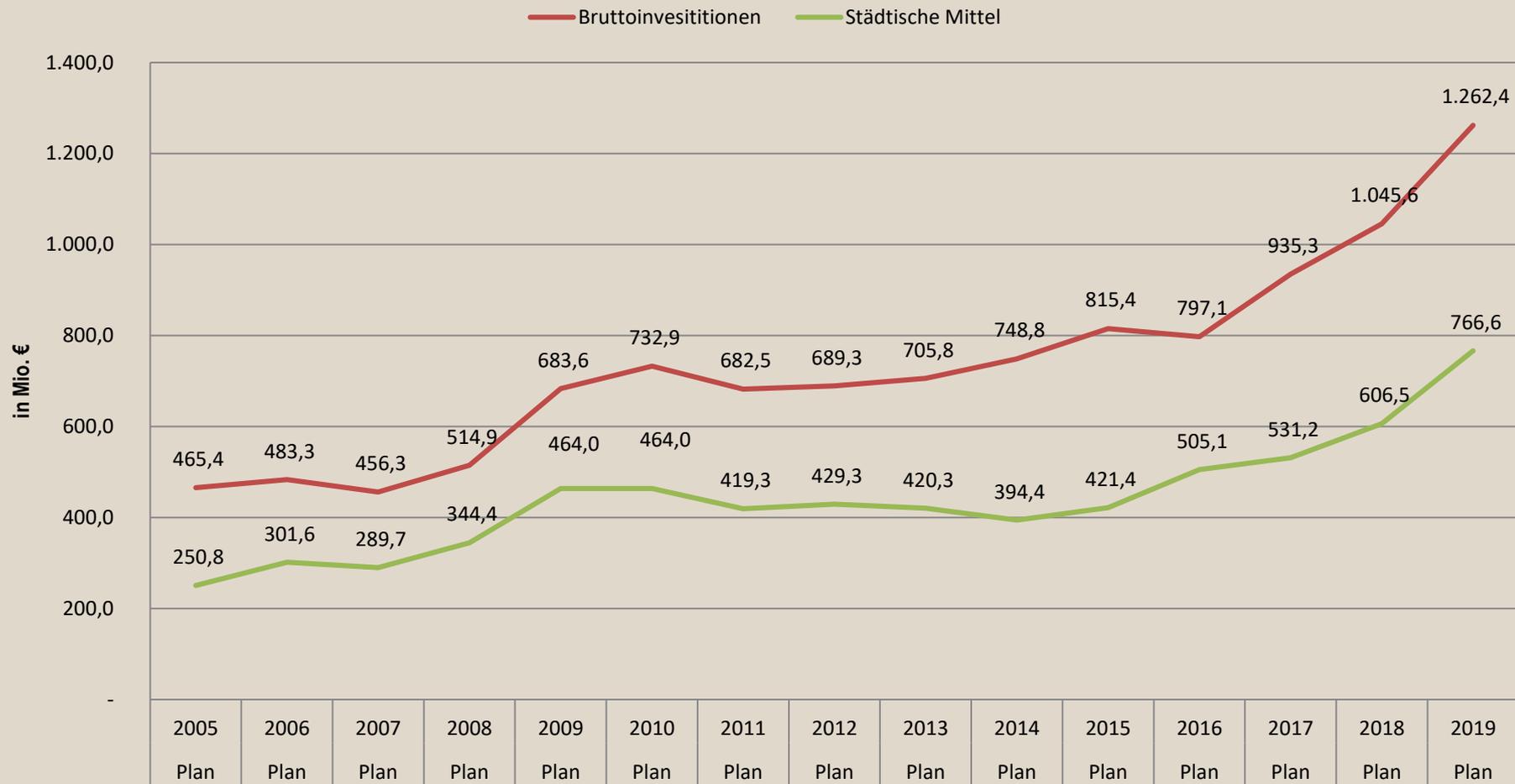
knapp 400 Mio.
Sachaufwendungen und
Abschreibungen



Unsere Investitionskurve steigt stark an

Der vierjährige mittelfristige Investitionsplanung seit Einführung der Doppik

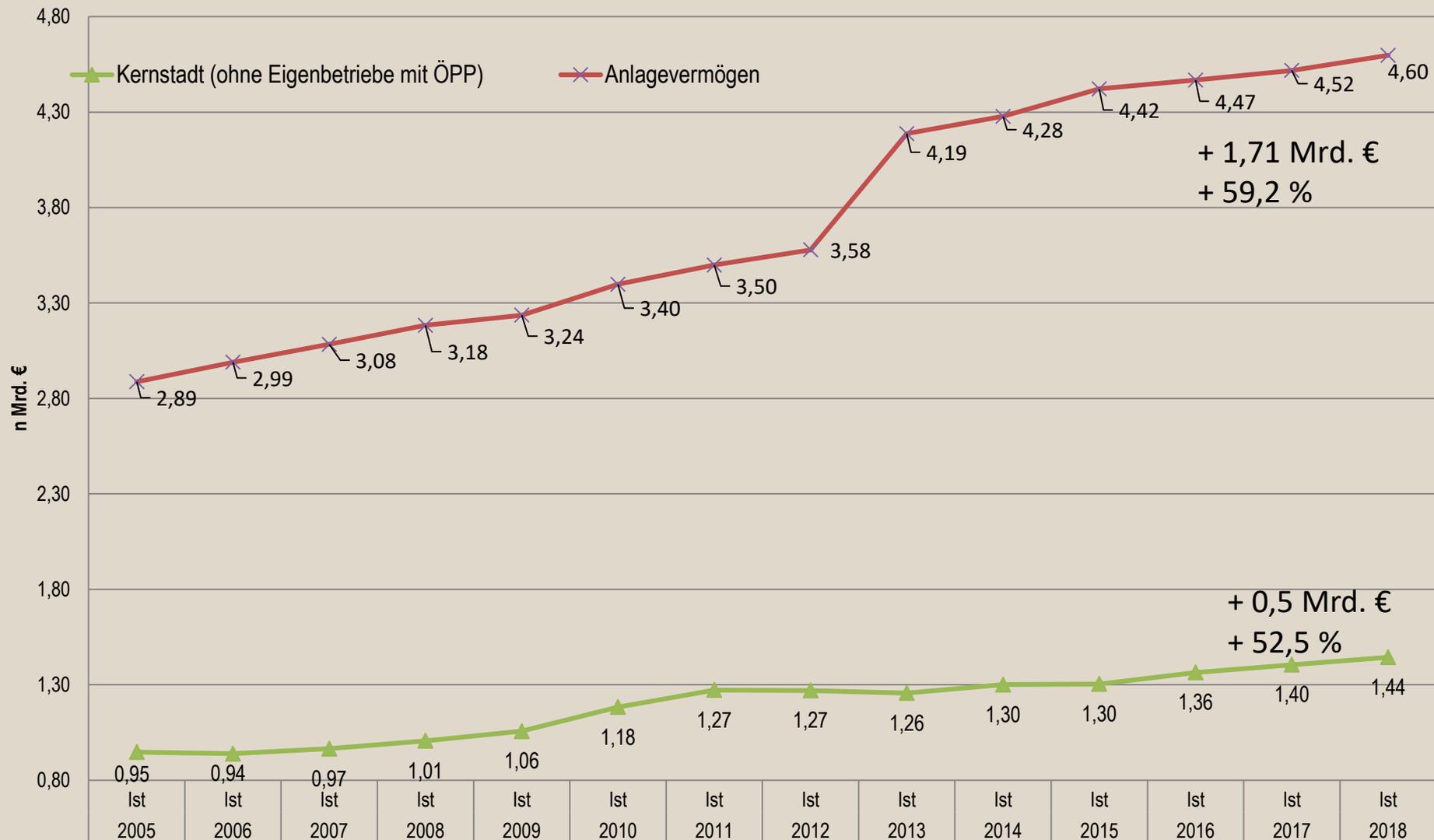
Investitionsansätze im Mittelfristigen Investitionsplan



Zahlenangaben jeweils
Gesamtsumme Vier-Jahresplan

Schuldenstand und Anlagevermögen

Rund 50% Anstieg seit Einführung der Doppik



Umgesetzte Steuerungselemente rund um die Doppik



Baustein: Produkthaushalt

Der Haushaltplan der Stadt Nürnberg für ein Produkt

Organisationseinheit: Ref. für Finanzen, Personal, IT, Orga

Produktgruppe: 111 Verwaltungssteuerung und -service

Produkt: 111113 Konzernst. Finanzen, Personal, IT, Orga.

Im Jahr 2017 wurde das Referat für Allgemeine Verwaltung und das Finanzreferat zu einem Referat für Finanzen, Personal, IT und Organisation zusammengelegt. Als Teil der gesamtstädtischen Konzernsteuerung ist das Referat mit seinen Dienststellen (Amt für Organisation und Informationsverarbeitung und Zentrale Dienste, Personalamt, Stadtkämmerei, Kassen- und Steueramt) zuständig für alle Fragen der städtischen Finanzpolitik (inkl. der Koordination der städtischen Beteiligungen, kommunalen Stiftungen und der Stifterinitiative Nürnberg), für personalwirtschaftliche, organisatorische und informationstechnische Grundsatzangelegenheiten und für die Koordination der Aufgaben des Arbeits- und Datenschutzes.

Leistungen

L111113001	Konzernst. Finanz., Personal, IT, Organisa.	L111113002	HKkonsolidierung/Verwalt.modernisierung
L111113003	Public WiFi		

Ziele und Kennzahlen

	Plan 2018	Plan 2017	RE 2016
--	-----------	-----------	---------

Zielgruppen: Bürgerinnen und Bürger, politische Gremien und sonstige Gremien wie der Bay. Versorgungskammer, der ZVK, der EKV eG, des KJUVB, der Arbeitgeberinteressensverbände (KAV und VKA), Dritte (z.B. VWA, KGSt, Jobcenter, Zweckverband KVÜ), Städtepat sowie Dienststellen, Eigenbetriebe und Beteiligungen der Stadt Nürnberg bzw. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Geschäftsbereichs.

Globalziele: Sicherstellung einer leistungsfähigen Personalstruktur sowie guter Arbeitsbedingungen; Erhalt/Weiterentwicklung von Potentialen in der Personal-/Organisationsverwaltung; Verbesserung der funktionierenden IT-Ausstattung; Weiterentwicklung der Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung; Optimierung der inhaltlichen/wirtschaftlichen Steuerung der Organisationseinheiten im Geschäftsbereich;

Produktgrundkennzahlen:

IT-Arbeitsplätze	ANZ	8.200,00	7.800,00	7.976,92
------------------	-----	----------	----------	----------

Ziel 1: Einhaltung ordentliches Ergebnis (Teilergebnishaushalt)

Ordentliches Ergebnis (Teilergebnishaushalt Ref. VIII)	€	61.559.997,00	49.224.639,00	45.145.632,22
--	---	---------------	---------------	---------------

Ziel 2: Wirtschaftlicher IT-Einsatz

Kosten pro IT-Arbeitsplatz ohne Fachverfahren	€	7.581,00	1.355,00	1.175,43
---	---	----------	----------	----------

Ziel 3: Ausgeglichener Haushalt ohnehin mit geringer Neuverschuldung

Jahresergebnis des Gesamtergebnishaushaltes	€	-28.537.560,00	8.799.277,00	-29.385.723,00
Nettoneuverschuld. (-) / Schuldentilgung (+) o. Eigenbet.	€	-35.523.000,00	-56.700.000,00	-59.891.261,00
Nettoneuverschuld. (-) / Schuldentilgung (+) m. steuerfin. EB	€	-32.760.771,00	-57.174.440,00	-58.308.626,00
Cashflow aus Verwaltungstätigkeit	€	-103.248.419,00	-63.096.774,00	-66.354.496,00

Ziel 4: Sicherung zukunftsgerichteter Investitionen

Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	€	245.385.900,00	198.697.752,00	147.963.141,00
--	---	----------------	----------------	----------------

Ziel 5: Einhaltung der geplanten Jahresergebnisse der Beteiligungen

Saldo Jahresergebnis aller Beteiligungen (Fehlbetrag = "-")	€	23.894.000,00	3.974.000,00	91.394.000,00
---	---	---------------	--------------	---------------

Organisationseinheit: Ref. für Finanzen, Personal, IT, Orga

Produktgruppe: 111 Verwaltungssteuerung und -service

Finanzen/Budget	Plan 2018	Plan 2017	RE 2016
Erträge (primär)	€ -254.309	-116.497	-127.946,00
Aufwendungen (primär)	€ 478.140	77.601	72.020,52
Saldo produktübergreifende Umlagen (sekundär)	€ 0	0	-11,88
K1 - Ergebnis (Sachmittel)	€ 223.831	-189,896	-55.937,16
Erträge (primär)	€ 0	0	-58.352,87
Aufwendungen (primär)	€ 84.788	585.500	589.316,63
Saldo produktübergreifende Umlagen (sekundär)	€ 0	0	0,00
K2 - Ergebnis (Personal, nur Aktive)	€ -84.788	585.500	530.963,76
Erträge (primär)	€ 0	0	0,00
Aufwendungen (primär)	€ 0	0	0,00
Saldo produktübergreifende Umlagen (sekundär)	€ 0	0	0,00
K3 - Ergebnis (Sozialtransferleistungen/Zuwendungen)	€ 0	0	0,00
Saldo Verwaltungskostenerstattungen (sekundär)	€ -1.560.843	-533.612	-519.147,24
Saldo Innerbetriebliche Leistungsverrechnung (sekundär)	€ 62.455	41.804	49.608,44
Saldo produktübergreifende Umlagen (sekundär)	€ 0	-2.677	-3.794,04
K4 - Ergebnis (Interne Leistungsverleistungen)	€ -1.498.388	-494.485	-473.332,84
Erträge (primär)	€ 0	0	-523,33
Aufwendungen (primär)	€ 2.580	1.321	1.456,95
Saldo produktübergreifende Umlagen (sekundär)	€ 0	0	0,00
K5 - Ergebnis (Sonstige)	€ 2.580	1.321	933,62
Kgesamt - Ergebnis (Produkt insgesamt)	€ -429.111	53.441	2.627,38
11 - Auszahlungen für bewegliches Vermögen	€ 0	110.000	1.356,26

Standardkennzahlen

	Plan 2018	Plan 2017	RE 2016
Überschuss(-)/Zuschussbedarf pro Einwohner (K1 bis K5)	€ -0,80	0,10	0,00
Aufwandsdeckungsgrad (ordentliches Ergebnis)	% 19,21	17,53	20,08
Vollzeitarbeitskräfte (VK)	ANZ 9,46	14,44	6,61

Erläuterungen zur aktuellen Planung

Aufgrund der Zusammenlegung Ref. VII fällt das Produkt 111114 weg und geht auf das Produkt 111113 über. Die Leistung 111113003 Public WiFi geht zu Ref. VI über.

Auf zwei Seiten Informationen zum Produkt

Baustein: Ziele und Kennzahlen

Beispiel Einwohneramt: Ziele und Kennzahlen



Beispiel:

Sicherstellung von kurzen Wartezeiten

Durchschnittliche Wartezeit (in Minuten)

45

Auszug aus dem Haushaltsplan 2018

Ziele und Kennzahlen	Plan 2018	Plan 2017	RE 2016
<i>Ziel 1: Sicherstellung von kurzen durchschnittlichen Wartezeiten</i>			
Durchschnittliche max. Wartezeit in mind. 95 % der Fälle	45,00	60,00	94,50

Exkurs:

Grenzen der strategischen Haushaltssteuerung im interkommunalen Vergleich

KGSt-Vergleichsring „Strategische Haushaltssteuerung“

▪ Ziele

- » Grundlagen der strategischen Haushaltssteuerung entwickeln
- » Datentransparenz untereinander verbessern
- » Durch geeignete Vergleichswerte Optimierungsansätze identifizieren

▪ Erkenntnisse bislang

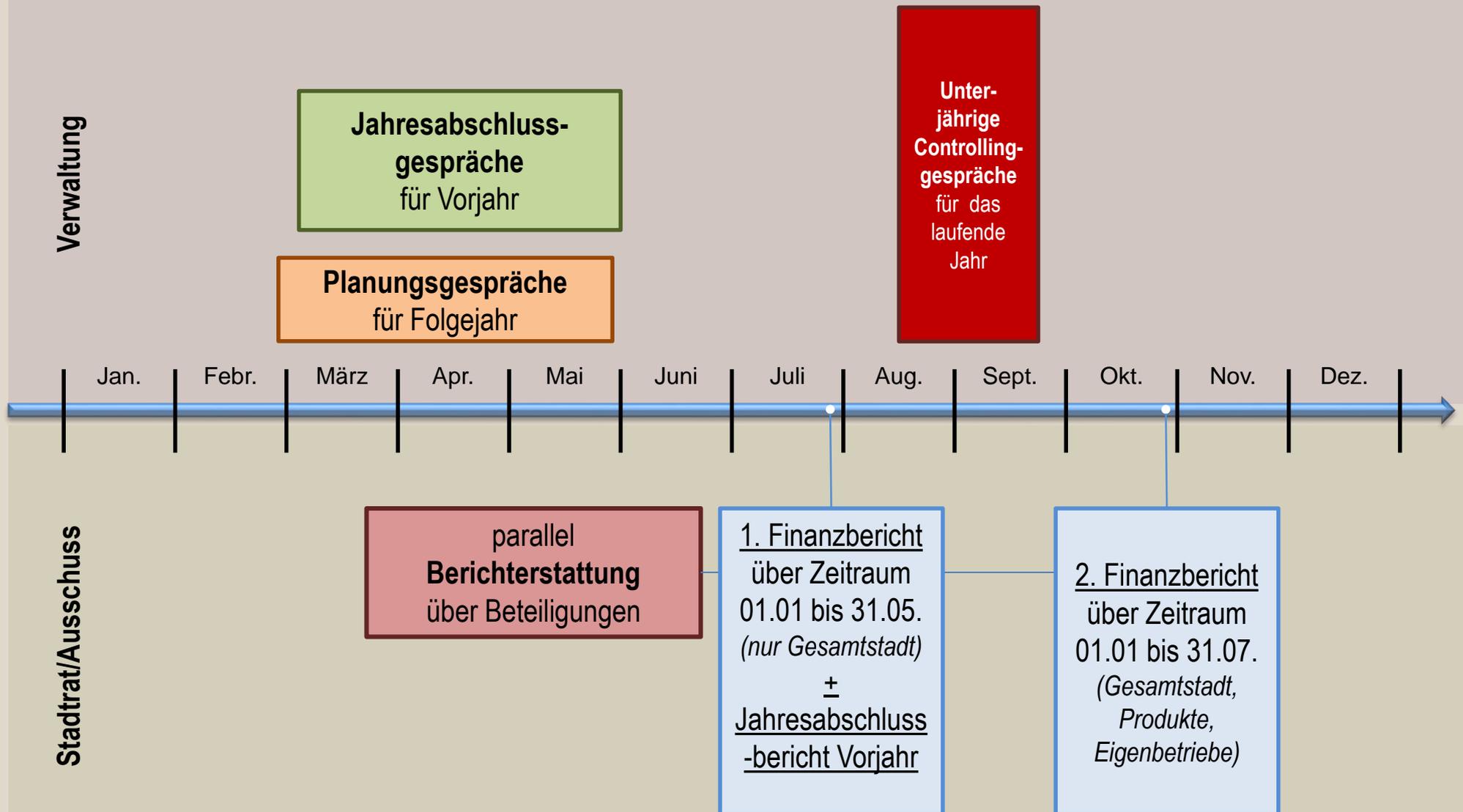
- » Vergleichbarkeit der Produkte durch unterschiedliche Buchungsphilosophien im internen Rechnungswesen und z.T. fehlende Standardisierung in den Haushaltsverordnungen (externes Rechnungswesen) meist nicht oder nur mit großem Aufwand möglich
- » In den Kommunen fehlt es meist an einem zentralen Datenmanagement

Baustein Controlling: Budgetmodell

Teilbudgets in einem Produkt

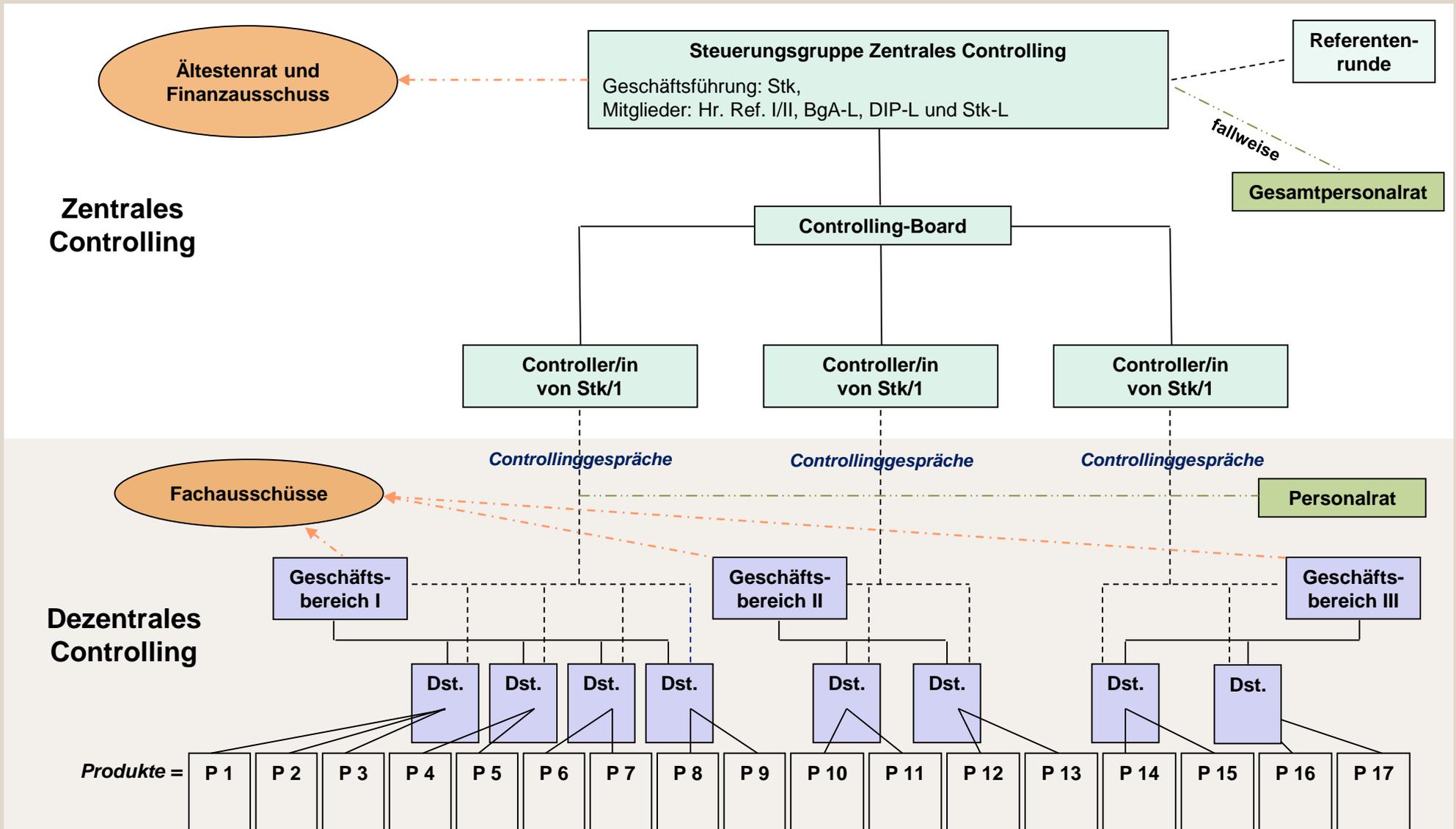


Baustein: Controlling in Richtung Verwaltung und Stadtrat

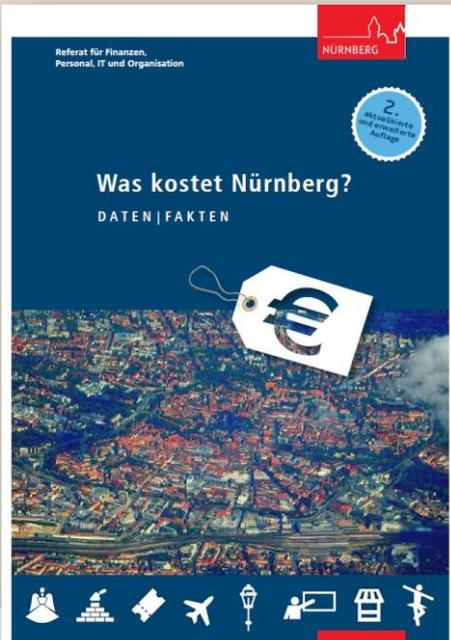


Die Controllingorganisation

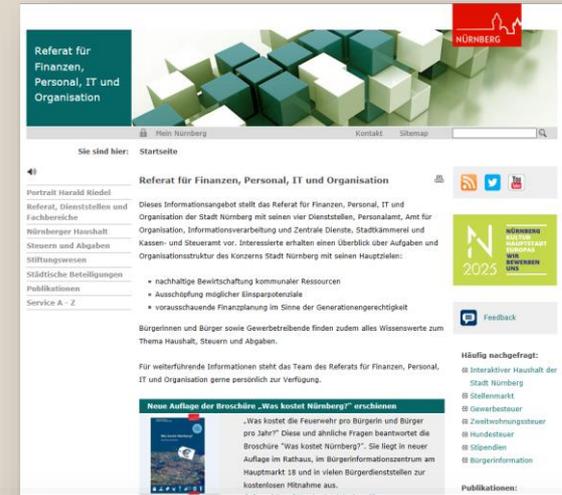
Das Modell der Stadt Nürnberg



Baustein: Kommunikation in Richtung Bürgerinnen und Bürger



These:
 Nur mit maximaler Transparenz werden der Stadtrat und die Bürgerinnen und Bürger „Teil“ des Haushaltsplan-aufstellungsverfahrens!



Finanzielle Kennzahlen

Preis eines Löschfahrzeugs mit Aufbauten

400.000 bis 450.000 €

Kosten für Brandschutz und Gefahrenabwehr

pro Jahr 34,5 Mio. €

Kosten der Feuerwehr pro Bürgerin/Bürger

pro Jahr 65 €

Einsatzkosten für das Ausrücken eines Löschzuges bei Brandmelder-Fehlalarm

je angefangene 15 Minuten 295 €

Digitalisierung: Wie geht es weiter?

Interaktiver Haushalt: www.stadtfinanzen-verwaltung.nuernberg.de

Hierarchie - Struktur

Produktthaushalt

Produktierarchie

2019

Anzeigen

- Gesamthaushalt**
 - 01 - Zentrale Verwaltung
 - 02 - Schule und Kultur
 - 03 - Soziales und Jugend
 - 04 - Gesundheit und Sport
 - 05 - Gestaltung der Umwelt
 - 06 - Zentrale Finanzdienstleistungen



Suchen

Gesamthaushalt
(Gesamthaushalt)



- Eckdaten
- Haushaltsplan Band 1
- Haushaltsplan Band 2
- Haushaltsplan Band 3
- Zuschüsse

Allgemeines zum interaktiven Haushaltsplan

Mit dem vorliegenden interaktiven Haushaltsplan und den als pdf-Dateien beigefügten offiziellen drei Haushaltsplanbänden wird der Haushaltsplan 2019 in digitaler Form dargestellt.

Der Haushaltsplan 2019 wurde vom Stadtrat am 22. November 2018 beschlossen und am 23. April 2019 von der Regierung von Mittelfranken genehmigt.

Ergebnisplan

	Ist 2017	Plan 2018	Plan 2019		Plan 2020	Plan 2021	Plan 2022	
<u>Ordentliche Erträge</u>	2.006.165.131	2.021.452.902	2.062.185.495		2.127.153.721	2.179.648.068	2.241.008.011	
<u>Ordentliche Aufwendungen</u>	1.949.336.189	1.973.766.011	2.042.951.736		2.061.376.661	2.118.508.611	2.184.695.760	
<u>Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit</u>	56.828.941	47.686.892	19.233.759		65.777.060	61.139.457	56.312.250	
<u>Finanzerträge</u>	24.295.343	16.328.830	16.207.630		16.316.916	16.487.518	16.713.023	
<u>Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen</u>	51.144.007	35.639.484	35.294.540		35.158.959	36.464.972	37.924.991	
<u>Finanzergebnis</u>	-26.848.663	-19.310.654	-19.086.910		-18.842.043	-19.977.454	-21.211.968	
<u>Ordentliches Ergebnis</u>	29.980.278	28.376.238	146.849		46.935.017	41.162.003	35.100.282	
<u>Außerordentliche Erträge</u>	3.690.453	197.522	245.522		250.205	255.986	262.759	
<u>Außerordentliche Aufwendungen</u>	1.598.496	36.200	30.700		31.442	32.297	33.243	
<u>Außerordentliches Ergebnis</u>	2.091.957	161.322	214.822		218.763	223.689	229.516	

- IKVS - ein Steuerungsinstrument für Führungskräfte
 - » mit interaktiver Darstellung des Haushaltsplanes
 - » ziel- und steuerungsrelevante Kennzahlen
 - » Entwicklungstendenzen über Zeitreihenanalysen aufzeigen
 - » strategische Steuerung durch interkommunale Vergleiche
- IKVS - auch ein Informationsinstrument für Bürgerinnen und Bürger

Das aktualisierte Gesamtergebnis

Szenariozeitraum 2019-2030

512,9 Mio. €

aktuell errechnete Unterfinanzierung

474,2 Mio. € (Szenario 2018-2026)

3,93 Mrd. €

Bruttoinvestitionen

2,96 Mrd. € (Szenario 2018-2026)

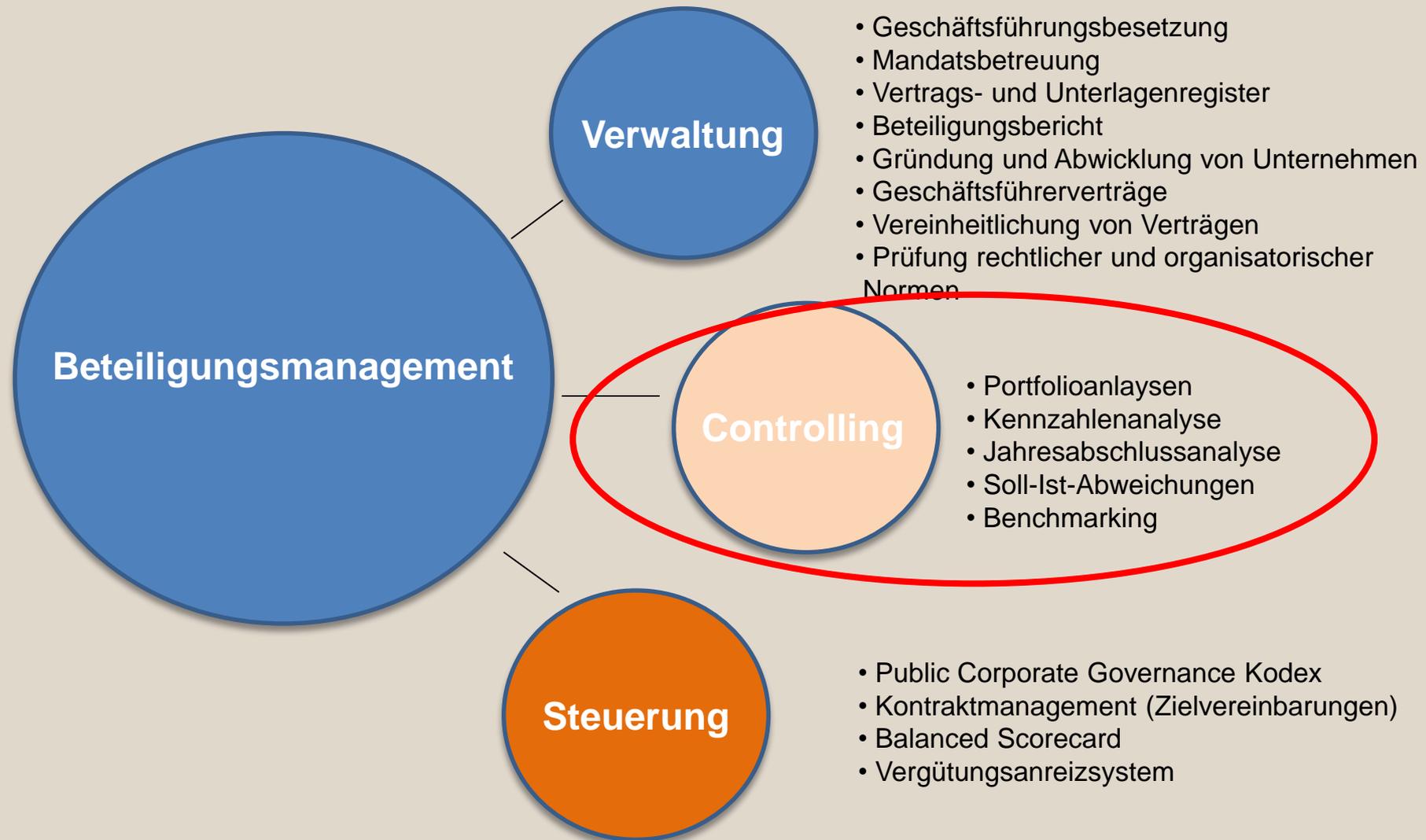
2,29 Mrd. €

städtische Mittel Investitionen

1,65 Mrd. € (Szenario 2018-2026)

Baustein: Strategische Konzernsteuerung

Das kaufmännische Rechnungswesen als gemeinsame Basis



Baustein: Konzernbilanz

Die Zahlen im Konzern zusammenführen

- Seit dem Jahresabschluss 2016 legt die Stadt Nürnberg eine Konzernbilanz vor
- Ziel Auslagerung der kommunalen Aufgabenerfüllung aus der Kernstadt abzubilden
- Der Konsolidierungskreis umfasst die städtischen Eigenbetriebe, die Städtische Werke, das Klinikum, die städtische Beschäftigungsgesellschaft sowie mit ihrem fortgeschriebenen Eigenkapital die NürnbergMesse und der Flughafen Nürnberg
- Im Rahmen der Aufstellung des Abschlusses werden bei den vollkonsolidierten Aufgabenträgern sämtliche konzerninternen Leistungsbeziehungen und Kapitalverflechtungen eliminiert, d.h. der „Konzern“ Stadt wird so betrachtet, als ob er eine einheitliche bilanzierende Einheit wäre.

Ausgewählte Bilanzpositionen aus dem Abschluss 2017:

Bilanzposition	Betrag konsolidiert 2017 in Mio. €	Einzelabschluss Kernstadt 2017 in Mio. €	Vergleich Kernstadt zu Konzern in %
Jahresüberschuss	126,83	32,07	25,29
Anlagevermögen	7.971,51	4.517,78	56,67
Sachanlagen	6.961,46	3.787,43	54,41
Umlaufvermögen	1.257,13	477,52	37,98
Eigenkapital	1.512,00	807,50	53,41
Verbindlichkeiten	3.507,02	1.655,53	47,21
Bilanzsumme	9.271,50	5.030,10	54,25

Erfolgsvoraussetzungen und Grenzen

Wo wir uns aktuell sehen...

Erfolgsvoraussetzungen

- Oberbürgermeister und Kämmerer müssen für die Doppik und ihre Bausteine eintreten
- Die Transparenz und Offenheit muss nach innen und außen gelebt werden
- Die Stadträtinnen und Stadträte müssen durch Schulungsangebote fit gemacht werden, auch für neu eingeführte Bausteine

Aktuelle Grenzen

- Eine reine Steuerung über Ziele und Kennzahlen ist Illusion, ein Teil des Haushalts wird auch weiterhin inputorientiert über die Politik erfolgen
> work in progress
- Eine Outcome-Steuerung wird sich vermutlich nur in wenigen Bereichen wirklich umsetzen lassen

Spannungsfeld in Deutschland

Individuelle Lösungen oder Vereinheitlichung?

- Länderregelungen erzeugen Flickenteppich und erschweren Vereinheitlichung, auch bei Vergleichen, Benchmarks etc.
- Softwarelösungen müssen individuell angepasst werden
- Ernüchterungsphase bezüglich der Doppik derzeit in NRW spürbar, Stillstand in Bayern mit 2-System-Lösung, Doppik-Unterstützer weiterhin in Hamburg und Hessen
- Bay. Städtetag hat aktuell eine Evaluierung der Doppik gestartet (auch andere Länder)
- EPSAS als Chance zur Vereinheitlichung

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.



Stadt Nürnberg
Referat für Finanzen, Personal, IT
und Organisation

Theresienstr. 7
90403 Nürnberg

Harald Riedel

+49 (0)9 11 / 2 31-23 20
ref.i-ii@stadt.nuernberg.de
stadtfinanzen-verwaltung.nuernberg.de