

## **Gesamtkonzept für ein „Nachhaltiges Finanzwesen“ in München**

Antrag Nr. 08-14 / A 03338 von Herrn StR Hans Dieter Kaplan, Herrn StR Horst Lischka, Frau StRin Ulrike Boesser, Herrn StR Alexander Reissl, Frau StRin Birgit Volk, Frau StRin Beatrix Zurek, Herrn StR Klaus-Peter Rupp vom 22.05.2012, eingegangen am 22.05.2012

## **Infrastrukturprogramm München III: Sonderinvestitionsprogramm Infrastruktur**

Antrag Nr. 14-20 / A 01074 von Herrn StR Michael Kuffer, Herrn StR Johann Sauerer, Herrn StR Dr. Alexander Dietrich, Herrn StR Max Straßer, Herrn StR Dr. Hans Theiss vom 22.05.2015, eingegangen am 22.05.2015

## **Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 15480**

2 Anlagen

### **Beschluss des Finanzausschusses vom 18.02.2020 (VB)** Öffentliche Sitzung

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>I. Vortrag des Referenten</b>	<b>2</b>
1. Ausgeglichener Haushalt / Abschmelzen des „strukturellen Defizits“	3
2. Generationengerechtigkeit durch Abbau der Schulden?	4
3. Transparenz des städtischen Finanzwesens	5
4. Kennzahlen als Steuerungsinstrument	6
5. Wirtschaftlichkeit in der Immobilienbewirtschaftung	7
6. Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Kosten-Nutzen-Analysen	7
7. Konzept für zusätzlichen Spielraum für Infrastrukturinvestitionen	9
8. Kommunale Gesamtsteuerung durch konsolidierten Jahresabschluss	11
9. Optimierung der Geschäftsprozesse mit Einführung von S4/HANA	11
10. Verbesserte Möglichkeiten zu einer strategischen Haushaltssteuerung	13
11. Fazit	14
<b>II. Antrag des Referenten</b>	<b>16</b>
<b>III. Beschluss</b>	<b>17</b>

## I. Vortrag des Referenten

Die SPD-Fraktion hat am 22.05.2012 beantragt:

„Die Stadtkämmerei erarbeitet gemeinsam mit den anderen Referaten der LH München ein Konzept für ein „Nachhaltiges Münchner Finanzwesen“. Dabei sind die Ziele und die Instrumente, die die Zielerreichung ermöglichen, nicht nur zu benennen, sondern so zu definieren, dass sie auch in der Praxis angewandt werden können.

Wichtige Zielvorgaben, wie z.B.

- Ein ausgeglichener Haushalt durch das Abschmelzen des strukturellen Defizits
- Herstellung von Generationengerechtigkeit durch den Abbau der Schulden
- Transparenz des städtischen Finanzwesens
- Sicherung des notwendigen Immobilienbestandes durch angemessene Instandhaltung und langfristige den jeweiligen Lebenszyklus berücksichtigende Kalkulation
- Senkung der laufenden Kosten durch Prozessoptimierung, Aufgabenkritik Standardüberprüfung und gezielte Investitionen

sind zwar größtenteils schon heute von Bedeutung, sie müssen aber in ein in sich stimmiges Gesamtkonzept so eingearbeitet werden, dass sie systematisch und erfolgsorientiert im „politischen Alltag“ angewendet werden können.

Um die Folgekosten bzw. Einsparungen messbar zu machen, müssen betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente, wie z.B. Wirtschaftlichkeitsberechnungen oder Kosten-Nutzen-Analysen eingesetzt werden. Um eine Erfolgskontrolle zu gewährleisten, sind entsprechende Kennzahlen zu entwickeln. Diese Kennzahlen sind möglichst so zu wählen, dass eine Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen möglich ist. Darüber hinaus sind Strategien und Regularien festzulegen, dass all das, was entwickelt wird, auch von allen Referaten dauerhaft angewandt wird. Es sind aber auch die Grenzen für die Nachhaltigkeit im kommunalen Finanzwesen darzustellen.“ (Antrag Nr. 08-14 / A 03338)

Die CSU-Stadtratsfraktion hat am 22.05.2015 beantragt

„1. Die Stadtkämmerei wird beauftragt, ein Konzept zu erarbeiten und dieses dem Stadtrat zur Entscheidung vorzulegen, mit dem spätestens ab dem Haushaltsjahr 2017 für einen Zeitraum von zunächst 10 Jahren ein zusätzlicher Spielraum für Infrastrukturinvestitionen von jährlich 125 Mio. € geschaffen wird.

2. Das Konzept soll die verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten beinhalten und dabei auch auf die Fragen eingehen, wie

a) durch Ausgabenbegrenzungen im konsumtiven Bereich zusätzliche Investitionsspielräume geschaffen werden können;

b) in Gewerbesteuer-intensiven Haushaltsjahren, in denen gleichzeitig große Investitionsvorhaben haushalterisch noch nicht (vollständig) zu Buche schlagen, Vorsorge für Investitions-intensive Jahre und solche Jahre in denen evtl. (zusätzlich) die Gewerbesteureinnahmen sinken, getroffen werden kann.“ (Antrag Nr. 14-20 / A 01074)

## 1. Ausgeglichener Haushalt / Abschmelzen des „strukturellen Defizits“

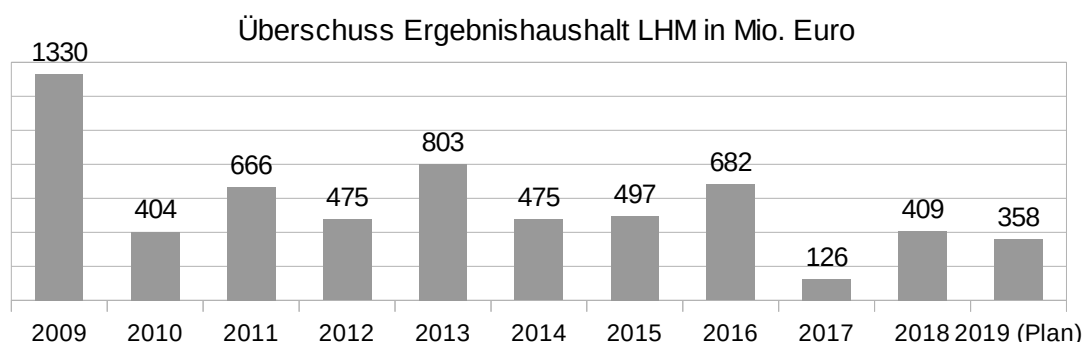
In der Diskussion über Haushaltsdefizite der öffentlichen Hand rückte im Rahmen der Einführung einer „Schuldenbremse“ und des europäischen Fiskalpaktes der Begriff des „strukturellen Defizits“ in den Vordergrund, bei dem konjunkturelle Auswirkungen und einmalige Effekte aus dem Defizit herausgerechnet werden.

Die Theorie ist dabei überzeugend: eine starre Defizitquote führt zu prozyklischem Handeln - bei guter Konjunktur mit hohen Steuereinnahmen muss nicht gespart werden, bei schlechter Konjunktur und niedrigeren Einnahmen dagegen umso kräftiger. Dagegen soll eine konjunkturbereinigte Defizitquote sicherstellen, „dass zusätzlichen Spielräumen zur Nettokreditaufnahme in konjunkturell schlechten Zeiten entsprechende Verpflichtungen zur geringeren Nettokreditaufnahme bzw. zu Überschüssen in guten Zeiten gegenüberstehen.“<sup>1</sup>

Das Problem entsteht in der Praxis. Die Bundesbank spricht von „grundsätzlichen und unvermeidbaren methodischen Schwierigkeiten der Konjunkturbereinigung“<sup>2</sup>, und das Bundesfinanzministerium stellte fest: „Das strukturelle Defizit ist eine „künstliche“, nicht zuverlässig berechenbare und finanzpolitisch nicht steuerbare Größe.“<sup>3</sup>

Trotz der Probleme wird sowohl die deutsche „Schuldenbremse“ als auch der Fiskal-pakt auf europäischer Ebene mit der Berechnung eines strukturellen Defizits umgesetzt. Dazu bedarf es Informationen u.a. über Produktionslücken und Produktionspotential. Diese Daten liegen auf kommunaler Ebene nicht vor, daher ist eine analoge Anwendung des Verfahrens auf die Landeshauptstadt München nicht möglich.

Die Stadt München hat jedoch 2009 auf die kaufmännische Buchführung (Doppik) umgestellt. Während kamerale Haushalte nur zahlungswirksame Geldflüsse abbilden, berücksichtigt ein doppischer Ergebnishaushalt auch nicht zahlungswirksame Positionen, insbesondere Abschreibungen und Rückstellungen z. B. für Pensionen. Damit wird der Vermögensverzehr oder -aufbau deutlich, der bei der kameralen Haushaltsführung verborgen bleibt.



1 Bundesministerium der Finanzen: Monatsbericht Juli 2018, S. 16

2 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2011, S. 30

3 Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht 8/2002, S. 51

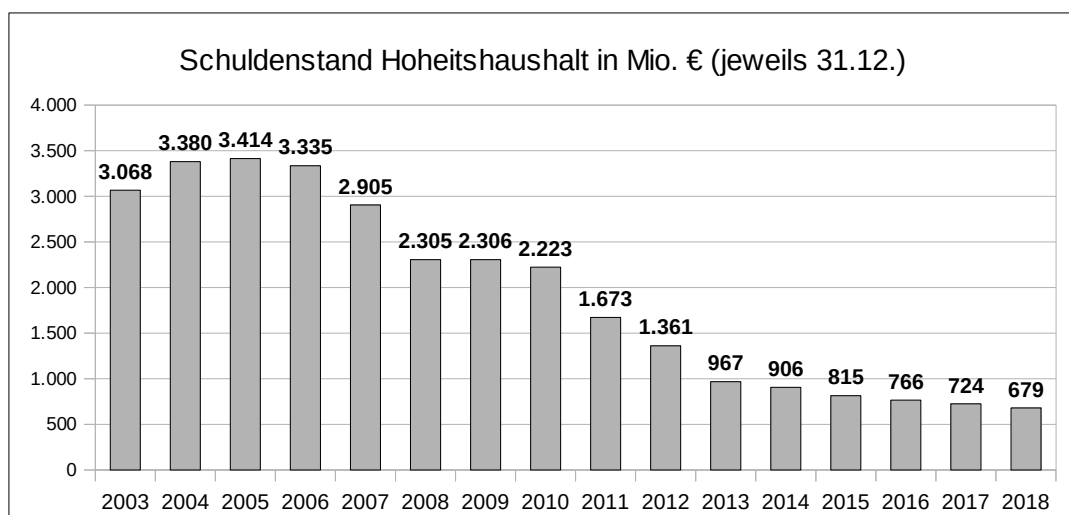
Der Ergebnishaushalt der LHM weist seit 2009 jeweils einen Überschuss aus.<sup>4</sup> Dies weist darauf hin, dass es kein strukturelles Defizit im Haushalt der Stadt gibt.

## 2. Generationengerechtigkeit durch Abbau der Schulden?

Der SPD-Antrag zielt mit der Verknüpfung von Generationengerechtigkeit und Schuldenabbau auf intertemporale Generationengerechtigkeit: „Generationengerechtigkeit ist erreicht, wenn die Chancen nachrückender Generationen auf Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse mindestens so groß sind, wie die der vorherigen Generation.“<sup>5</sup>

Bezogen auf den Haushalt der Landeshauptstadt München liegt damit der Zusammenhang zwischen Schuldenaufnahme bzw. -abbau und der intertemporalen Generationengerechtigkeit auf der Hand: verschuldet sich die Stadt zur Erfüllung der Bedürfnisse der jetzigen Generation, so verringern sich durch nötige Zahlungen für Zins und Tilgung die finanziellen Spielräume zur Erfüllung der Bedürfnisse der zukünftigen Generationen. Es gibt jedoch auch Ausgaben, die sowohl der jetzigen als auch künftigen Generationen dienen, etwa beim Bau einer Schule, die über Jahrzehnte hinweg genutzt wird. In diesem Fall wäre es auch unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit angemessen, die Last der Finanzierung auf mehrere Generationen zu verteilen, also einen für die Investition aufgenommenen Kredit entsprechend der Nutzungsdauer zu tilgen.

Die Landeshauptstadt München konnte in den letzten Jahren eine Vielzahl von Investitionen tätigen und dabei gleichzeitig den Schuldenstand deutlich reduzieren, wie die folgende Grafik zeigt:



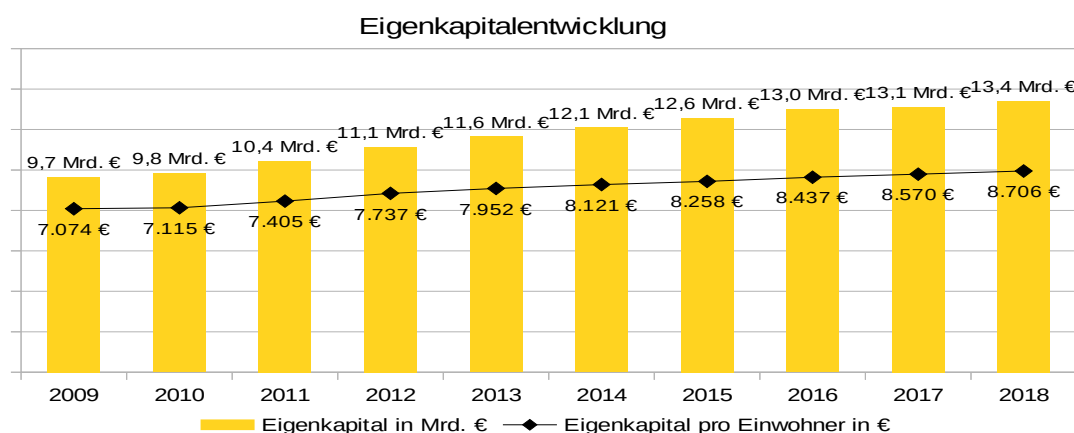
4 Aufgrund des Abrechnungssatus bei Anlagen im Bau sind die Abschreibungen um ca. 75 Mio. Euro (Stichtag: 31.12.2018) zu niedrig ausgewiesen. Selbst unter Berücksichtigung dieser Tatsache bleibt der Ergebnishaushalt aber deutlich positiv.

5 Tremmel, J. (2007): Generationengerechte Rentenpolitik. SRzG Studie 1/2007. Online verfügbar unter [http://generationengerechtigkeit.info/wp-content/uploads/2014/06/studie\\_1\\_2007\\_rentenpolitik.pdf](http://generationengerechtigkeit.info/wp-content/uploads/2014/06/studie_1_2007_rentenpolitik.pdf), abgerufen am 6.6.2019

Gegenüber dem Höchststand der Schulden mit 3.414 Mio. Euro (2005) ist der Schuldenstand bis zum Ende des Jahres 2018 auf 679 Mio. Euro zurückgegangen. Das entspricht einem Schuldenabbau von 2.735 Mio. Euro oder 80,11%. Es liegt nahe zu vermuten, dass durch den Schuldenabbau die Forderung nach Generationengerechtigkeit erfüllt ist, da die nachfolgenden Generationen mit geringeren Zinszahlungen belastet werden als die aktuelle.

Die Chancen der künftigen Generationen, sich ihre Bedürfnisse erfüllen zu können, hängen aber auch von anderen Faktoren ab, z. B. ob Vermögenswerte veräußert wurden oder ob in Zukunft ein höherer Anteil des Etats für Pensionen benötigt wird. Für eine realistische Einschätzung, ob die jetzige Generation „über ihre Verhältnisse lebt“, ist daher ein Blick auf die Bilanz der Landeshauptstadt nötig. Das Eigenkapital bzw. die Entwicklung des Eigenkapitals im Zeitverlauf stellt einen sinnvollen Indikator für die Generationengerechtigkeit dar, weil in diese Position sowohl die Vermögenswerte als auch die Rückstellungen, Forderungen und Verbindlichkeiten eingehen.

Das Eigenkapital der Landeshauptstadt München hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:



Die Landeshauptstadt München legt seit 2009 eine jährlich fortgeschriebene Bilanz vor. Seitdem ist das Eigenkapital kontinuierlich angestiegen, von 9,7 Mrd. Euro 2009 bis 13,4 Mrd. Euro 2018. Dabei sind die Pensionsrückstellungen in Höhe von 6,0 Mrd. Euro schon berücksichtigt. Auch bezogen auf jede/n Einwohner/in stieg das Eigenkapital von 7.074 Euro auf 8.706 Euro – und dies trotz des deutlichen Anstiegs bei der Einwohnerzahl. Der kontinuierliche Anstieg über mehrere Jahre spricht dafür, dass die Landeshauptstadt nicht zulasten künftiger Generationen wirtschaftet.

### 3. Transparenz des städtischen Finanzwesens

Der Stadtratsantrag sieht auch die „Transparenz des städtischen Finanzwesens“ als Zielvorgabe. Vor allem durch die Einführung der Doppik und die Vorlage einer jährlich

fortgeschriebenen Bilanz ist die Transparenz der städtischen Finanzen deutlich erhöht worden.

Der produktorientierte Haushalt bietet mit dem Finanzhaushalt, Ergebnishaushalt und den Teilhaushalten sowie insbesondere mit den Produktdatenblättern mit Kennzahlen vielfältige Informationen.

Zusätzlich erstellt die Stadtkämmerei den Schuldenbericht und den Finanzanlagenbericht mit den jeweiligen Entwicklungen über einen mehrjährigen Zeitraum sowie zusätzlich die halbjährliche Bekanntgabe zum Schuldenmanagement.

Der Finanzdaten- und Beteiligungsbericht stellt die wirtschaftliche Entwicklung der städtischen Betriebe und Beteiligungsgesellschaften in den letzten fünf Jahren dar. Ferner werden für die wichtigsten Betriebe die Finanzhilfen, das Jahresergebnis und der Deckungsgrad komprimiert abgebildet.

Darüber hinaus zeigt die monatliche Finanzinformation der Stadtkämmerei die Entwicklung wichtiger Steuereinnahmen, den Kassenstand sowie die langjährige Entwicklung von Umlagen und gesetzliche Sozialleistungen auf, eine vierteljährliche Bekanntgabe informiert über die Gewerbesteuvorauszahlungen nach Wirtschaftsgruppen.

Mit dem neuen Verfahren zum Eckdatenbeschluss informiert die Stadtkämmerei jeweils frühzeitig den Stadtrat über die Planungen für das kommende Haushaltsjahr, so dass dieser eine belastbarere Grundlage für die Entscheidung über mögliche Haushaltsausweitungen hat.

#### **4. Kennzahlen als Steuerungsinstrument**

Seit der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik 2009 wurden die Informationen, die der Stadtrat erhält, kontinuierlich ausgebaut und verbessert. Insbesondere die nun für die Produkthaushalte pflichtigen qualitativen und quantitativen Kennzahlen stellen dabei eine deutliche Verbesserung dar. Für jedes Produkt sollen Mengen-, Finanz-, Wirkungs- und soweit sinnvoll Genderkennzahlen angegeben werden. Mehrjährige Zeitreihen der Kennzahlen bieten dem Stadtrat Steuerungsinformationen. Die Umsetzung dieser Vorgabe erfolgt sukzessive, es zeigt sich dabei aber auch in einigen Bereichen die Schwierigkeit, sinnvolle Kennzahlen zu finden.

Zugleich beteiligt sich die Stadt auch, wie im Antrag gefordert, an interkommunalen Vergleichsringen mit anderen Großstädten, um eine bessere Einschätzung darüber zu bekommen, wie wirtschaftlich das jeweilige Produkt der LHM im Vergleich zu anderen Großstädten erbracht wird. Auch hier zeigt sich allerdings in vielen Bereichen die Schwierigkeit, eine echte Vergleichbarkeit herzustellen, sei es, weil in einem anderen Bundesland andere rechtliche Regelungen bestehen, sei es, weil z. B. die IT ausgegliedert wurde, etc.. Die Stadtkämmerei stellt aber auch hier wo möglich die entsprechende Vergleichbarkeit her, um so zusätzliche Steuerungsinformationen für

den Stadtrat zur Verfügung stellen zu können. Ein Schritt in diese Richtung war auch die weitgehende Angleichung an den bayerischen Produktrahmen im Jahr 2018.

## 5. Wirtschaftlichkeit in der Immobilienbewirtschaftung

Die Antragsteller benennen in ihrem Antrag auch das Ziel „Sicherung des notwendigen Immobilienbestandes durch angemessene Instandhaltung und langfristige den jeweiligen Lebenszyklus berücksichtigende Kalkulation“. Genau dieses Ziel verfolgte auch das 2009 beschlossene mfm-Projekt, das nach dem Projektende ab 2012 sukzessive in die Praxis umgesetzt wurde. Im Zwischenbericht des Kommunalreferates zur Umsetzung des Münchner Facility Managements heißt es:

„Der von der Stadt München eingeschlagene Weg, im Immobilienmanagement eine ganzheitliche Herangehensweise, die über das reine Verwalten der einzelnen Immobilien hinausgeht, anzustreben ist richtig. Alle größeren Städte der Bundesrepublik haben sich zu dieser Vorgehensweise entschlossen. Gebäude- und Grundstücksflächenbedarfe dürfen nicht nur gegenwärtig, sondern müssen mit langfristiger Perspektive und dem gesamten Immobilienbestand betrachtet werden. Die Folgekosten durch Bewirtschaftung und Unterhaltung sind über die gesamte Laufzeit betrachtet enorm, in der Regel ein Vielfaches der gesamten Herstellungskosten. Darauf sind Planungen und Entscheidungen abzustimmen. Die langen Lebenszyklen von Immobilien erfordern differenzierte Wirtschaftlichkeitsüberlegungen über ein Bewirtschaftungsjahr hinaus und eine bedarfsgerechte strategische Steuerung des Immobilienportfolios.“<sup>6</sup>

Ein wesentlicher Baustein für eine erfolgreiche Umsetzung des Facility Managements ist eine adäquate IT-Unterstützung durch ein CAFM-System (CAFM=Computer Aided Facility Management). Mit zentraler Datenverwaltung, digitalisierten Plänen und IT-gestützten und integrierten Geschäftsprozessen soll es u.a. ermöglicht werden, Daten aus verschiedenen Lebenszyklen der Immobilien einheitlich und organisationsübergreifend zu verarbeiten und schnell auszuwerten und damit die Räume der Stadt effizienter, transparenter und nachhaltiger zu bewirtschaften.

Das Projekt zur Einführung des CAFM-Systems endet laut dem letzten Sachstandsbericht im Jahr 2022.<sup>7</sup>

## 6. Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Kosten-Nutzen-Analysen

Die Antragsteller fordern den Einsatz „betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente, wie z.B. Wirtschaftlichkeitsberechnungen oder Kosten-Nutzen-Analysen“.

6 Zwischenbericht zur Umsetzung des Münchner Facility Managements (mfm) im Kommunalreferat, BV im Kommunalausschuss vom 24.09.2015, S. 12.

7 CAFM; Bericht 2016 und Beschluss zu weiteren Maßnahmen – öffentlicher Teil, Beschlussvorlage im Verwaltungs- und Personalausschuss vom 12.10.2016 (VB): Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 04821, S. 5., Sitzungsvorlage 16.10./23.10.2019 Nr. 14-20 / V 15556 CAFM - Bericht 2019 und Beschluss zu weiteren Maßnahmen

Zur Umsetzung gesetzlicher Vorgaben zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO) gelten bei der Landeshauptstadt München die Richtlinien für Wirtschaftlichkeitsrechnungen (RWR). Nach dem Grundsatz der Sparsamkeit sind einzusetzende Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben unbedingt notwendigen Umfang zu beschränken. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist bei allen Maßnahmen die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Dazu muss versucht werden, ein bestimmtes Ergebnis mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz oder mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis zu erzielen. Die Einhaltung des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit soll primär durch entsprechende Untersuchungen in Form statischer oder dynamischer Wirtschaftlichkeitsrechnungen erreicht werden. Diese Methode ist auch die übliche Vorgehensweise in der Privatwirtschaft, um die Wirtschaftlichkeit einer Investition oder eines Projektes zu beurteilen.

Im Dezember 2012 beschloss der Stadtrat auf Antrag der Stadtkämmerei eine Neufassung der RWR mit dem Ziel, die Anwendung der RWR deutlicher zu definieren und einzufordern. Bedeutsam war vor allem die Einführung einer verpflichtenden AG Wirtschaftlichkeit unter Leitung der Stadtkämmerei ab einem Investitionsvolumen von 50 Mio. Euro. Nach einer Pilotphase berichtete die Stadtkämmerei, dass sich die vorgeschlagenen Änderungen grundsätzlich bewährt hätten, aber „eine obligatorische Einrichtung einer AG Wirtschaftlichkeit ab einer bestimmten Investitionssumme dem Einzelfall nicht gerecht wird“, da teilweise übergeordnete Arbeits- und Lenkungsgruppen wie bei Schulbauten bestünden und das Thema integral behandelt werden könne. Unabhängig von Wertgrenzen solle aber in den RWR der Stadtkämmerei das Recht eingeräumt werden, eine solche AG Wirtschaftlichkeit einzusetzen. Unbenommen bleibe es auch dem Stadtrat und dem Oberbürgermeister in entsprechenden Projektbeschlüssen die Einsetzung einer AG Wirtschaftlichkeit festzulegen.<sup>8</sup> Die entsprechend angepassten RWR wurden mit Wirkung 1.7.2015 in Kraft gesetzt.

Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsrechnungen werden seitens der Stadtkämmerei sowohl die Investitionskosten als auch die späteren Betriebskosten einbezogen. Konkret wird geprüft, ob Aufgaben ebenso durch private Dritte erbracht werden könnten, dass keine erhöhten finanziellen Risiken entstehen, welche Auswirkungen sich auf die Finanzplanung ergeben.

Zu beachten sind bei den städtischen Investitionen neben den künftigen Gebäudekosten auch z. B. bei einer Schule die (anteiligen) Lehrpersonalkosten sowie Sekretariat und Reinigung.

Neben den in Wirtschaftlichkeitsrechnungen erfassbaren und bewertbaren monetären Größen gibt es weitere, nicht monetär erfassbare Einflussfaktoren, z. B. soziale, ökologische, kulturelle oder bildungsorientierte. 2015 beschlossen die Vereinten Nationen

8 (Beschluss des Finanzausschusses vom 19.05.2015 (VB): Richtlinien über Wirtschaftlichkeitsrechnungen (RWR), Evaluation 2015, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 03039)



die Agenda 2030 mit 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs). Die 17 SDGs berücksichtigen die drei Nachhaltigkeitsdimensionen Soziales, Umwelt und Wirtschaft. Am 15. Juni 2016 unterzeichnete Oberbürgermeister Dieter Reiter auf Empfehlung des Münchner Stadtrates die Resolution des Deutschen Städtetages „Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung“. Die Landeshauptstadt München verpflichtet sich somit, sich für nachhaltige Entwicklung konkret zu engagieren.

Entsprechend hat der Stadtrat am 18.12.2019 die Stadtverwaltung beauftragt, die Wirtschaftlichkeitsberechnungen so weiterzuentwickeln, dass künftig auch „ein die Umweltfolgekosten berücksichtigender Preis pro vermiedene Tonne CO<sub>2</sub> in Ansatz gebracht“ wird.<sup>9</sup>

Die Betriebswirtschaftslehre kennt für die oben genannten nicht-monetären Einflussfaktoren ebenfalls Instrumentarien zur Bewertung und/oder Reihung von Alternativen, so z.B. die Kosten-Nutzen-Untersuchung.

Je nach Schwerpunktsetzung kann der Stadtrat dann auch für eine Variante entscheiden, die nicht die betriebswirtschaftlich beste Lösung darstellt, z. B. bei einer Entscheidung über den Grad der Wärmeschutzdämmung bei einem Gebäude oder einem pädagogisch gebotenen höheren Flächenbedarf bei einem Schulbau.

Für IT-Vorhaben gilt, dass die mehrstufige „WiBe“, wie sie im Rahmen des des „Prozessmodells IT-Service“ geregelt ist, die Anforderungen der RWR in Bezug auf Grund- und Hauptuntersuchung abdeckt.

## **7. Konzept für zusätzlichen Spielraum für Infrastrukturinvestitionen**

Mit Antrag der CSU-Stadtratsfraktion „Sonderinvestitionsprogramm Infrastruktur vom 22.05.2015 sollte die Stadtkämmerei beauftragt werden, „ein Konzept zu erarbeiten und dieses dem Stadtrat zur Entscheidung vorzulegen, mit dem spätestens ab dem Haushaltsjahr 2017 für einen Zeitraum von zunächst 10 Jahren ein zusätzlicher Spielraum für Infrastrukturinvestitionen von jährlich 125 Mio. € geschaffen wird. Das Konzept solle die verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten beinhalten und dabei auch auf die Fragen eingehen, wie durch Ausgabenbegrenzungen im konsumtiven Bereich zusätzliche Investitionsspielräume geschaffen werden können und in Gewerbesteuerintensiven Haushaltsjahren, in denen gleichzeitig große Investitionsvorhaben haushalterisch noch nicht (vollständig) zu Buche schlagen, Vorsorge für Investitionsintensive Jahre und solche Jahre in denen evtl. (zusätzlich) die Gewerbesteuereinnahmen sinken, getroffen werden kann.“ (Antrag Nr. 14-20 / A 01074).

Die Stadtkämmerei hatte für diesen Antrag eine Beschlussvorlage (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 03662) für den Finanzausschuss am 14.02.2017 vorgelegt. Der Finanzausschuss hat die Beschlussfassung zunächst auf den folgenden Finanzausschuss vertagt, der Tagesordnungspunkt wurde dann aber von der Tagesordnung abgesetzt.

<sup>9</sup> Bayerisches Versöhnungsgesetz II / Grundsatzbeschluss zur „Klimaneutralen Stadtverwaltung 2030“ und weitere Maßnahmen zur Erreichung der Klimaneutralität München 2050, BV Nr. 14-20 / V 16525

Die damalige Beschlussvorlage stellte dar, dass die Infrastrukturinvestitionen gegenüber dem Zeitpunkt der Antragstellung erheblich angestiegen waren und für die weitere Finanzplanung, vor allem aufgrund der Schulbauoffensive und anderer geplanter Infrastrukturmaßnahmen, ebenfalls deutlich höhere Infrastrukturinvestitionen zu erwarten waren, so dass die im Antrag geforderten zusätzlichen 125 Mio. Euro pro Jahr deutlich übertroffen würden.

Die Beschlussvorlage verwies darüber hinaus auf die erfolgte Entschuldung und den gestiegenen Finanzmittelbestand, durch die der Handlungsspielraum für die höheren Investitionsauszahlungen gegeben sei.

In Bezug auf die Möglichkeiten der Begrenzung der konsumtiven Auszahlungen verwies die Beschlussvorlage zum einen auf den hohen Anteil an Pflichtaufgaben und zum anderen auf die Anforderungen, die sich durch das Wachstum der Stadt ergeben. Dadurch sei zu erwarten, dass auch die konsumtiven Auszahlungen steigen. Die Rückführung der Auszahlungen des konsumtiven Bereichs lasse sich daher, so das Fazit, sich daher „nicht ohne neue Eingriffe (vgl. Haushaltskonsolidierung der vergangenen Jahre) in die Aufgabenstruktur erreichen“.

Seit der damaligen Beschlussvorlage sind die konsumtiven Ausgaben u.a. aufgrund des Wachstums der Stadt gewachsen, sehr deutlich sind aber auch die investiven Auszahlungen gestiegen, vor allem, weil Investitionen im Rahmen der Schulbauoffensive kassenwirksam werden. Betragen die Auszahlungen für Baumaßnahmen in den Jahren 2011 bis 2015 noch durchschnittlich 367 Mio. Euro, so waren es in den Jahren 2016 bis 2019 bereits 543 Mio. Euro, also 175 Mio. Euro mehr. Der Anstieg der Investitionen konnte dabei ohne eine Schuldenaufnahme finanziert werden.

In der mittelfristigen Finanzplanung bis 2023 ist für die Jahre 2020 bis 2023 ein noch viel größerer Anstieg vorgesehen: die Baumaßnahmen werden nach Plan von 929 Mio. Euro im Jahr 2020 auf über 1.500 Mio. Euro im Jahr 2022 ansteigen. Im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2023 sind für Baumaßnahmen 1.312 Mio. Euro vorgesehen, insgesamt Bauinvestitionen in Höhe von 5,25 Mrd. Euro. Allerdings ist in diesem Zeitraum auch eine Nettoneuverschuldung von insgesamt 4,3 Mrd. Euro eingeplant. Mit der Neukonzeption des Eckdatenbeschlusses legt die Stadtkämmerei dem Stadtrat die Eckwerte des Haushaltes und die Anmeldungen der Referate für das folgende Jahr. Ausgehend von einem ausreichenden Überschuss der laufenden Verwaltungstätigkeit kann der Stadtrat dann entscheiden, welche Ausgabensteigerungen er befürwortet und welche nicht, um genügend Mittel für die Finanzierung der Investitionstätigkeit zu haben.

In den vergangenen guten Haushaltsjahren wurde zudem die Tilgungs- und Investitionsreserve (TUI) geschaffen, die – wie im Antrag gefordert – u.a. in Zeiten mit schlechterer Einnahmesituation die Finanzierung von Investitionsbedarfen ermöglichen soll. Zum Stand 31.12.2019 betrug die Tilgungs- und Finanzreserve 622 Mio. Euro.

## **8. Kommunale Gesamtsteuerung durch konsolidierten Jahresabschluss**

Die Landeshauptstadt München hat in den vergangenen Jahrzehnten etliche Aufgaben aus dem Bereich der Kernverwaltung ausgegliedert und auf Eigenbetriebe oder verbundene Unternehmen übertragen.

Der Jahresabschluss der Landeshauptstadt München umfasste jedoch bisher ausschließlich die Kernverwaltung (einschließlich fiduziarischer Stiftungen) und stellte lediglich deren Vermögens-, Finanz- und Ertragslage dar. Das gesamte Leistungsspektrum der LHM war damit nicht erfasst.

Auch deshalb stellte die Stadtkämmerei zum Stichtag 31.12.2018 erstmalig einen konsolidierten Jahresabschluss nach Art. 102 i.V.m. Art. 102a GO auf (Bekanntgabe im Finanzausschuss am 26.11.2019, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 16523). Dabei wird der Einzelabschluss der Kernverwaltung mit den Jahresabschlüssen der Eigenbetriebe und der verbundenen Unternehmen zu einem kommunalen Gesamtabschluss als eine einzige Rechnungslegung über alle Aktivitäten der Landeshauptstadt München verbunden. Wirtschaftliche Verflechtungen zwischen den Beteiligten werden herausgerechnet (konsolidiert). Erst dieser kommunale Gesamtabschluss bietet ein wirkliches Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der gesamten Kommune mit allen ihren Aufgaben. Damit ist er im Zeitverlauf auch ein Indikator, ob die Landeshauptstadt München, wie im oben dargestellten Stadtratsantrag gefordert, generationengerecht wirtschaftet.

Der kommunale Gesamtabschluss ersetzt nicht die Einzelabschlüsse, sondern erhöht die Transparenz öffentlichen Handelns. Er zeigt den tatsächlichen Ressourceneinsatz, der für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben notwendig ist und er liefert Kenntnis über das gesamte Vermögen und die gesamten Schulden der Landeshauptstadt München.

Der kommunale Gesamtabschluss ist ein Instrument für eine nachhaltige Haushaltssteuerung. Er soll die Einbindung der verbundenen Unternehmen in eine Gesamtstrategie ermöglichen. Auf der Basis eines konsolidierten Gesamtabchlusses lassen sich Risiken besser erkennen und künftige Entwicklungen leichter einschätzen. Damit können frühzeitig Schlüsse für künftige Haushalte gezogen werden und Entscheidungen z. B. über die Infrastruktur für morgen auf einer fundierteren Grundlage getroffen werden.

## **9. Optimierung der Geschäftsprozesse mit Einführung von S4/HANA**

Der Stadtrat hat im Grundsatzbeschluss Nr. 14-20 / V 13714 am 22.01.2019 das Programm „digital/4finance“ (gesprochen: digital-for-finance); Zukunftsfähigkeit der Stadtverwaltung – Fit für die Digitalisierung – Redesign der Finanz- und der Logistikprozesse mit der strategischen Lösung SAP S/4HANA“ beschlossen.

Am 23.10.2019 erfolgte durch den Stadtrat der Beschluss zur konkreten Umsetzung des Programms digital4finance (BV 14-20 / V 16354).

Die Landeshauptstadt München nutzt zur Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen hinsichtlich Haushaltswirtschaft, Kassenwesen, Vermögenswirtschaft, Logistik und Immobilienmanagement SAP-Systeme, die vor rund 20 Jahren eingeführt wurden.

Die Systeme wurden in den vergangenen Jahren kontinuierlich weiterentwickelt, gewartet und aktualisiert. Diese Systeme müssen nun aus technischen Gründen wie auch aufgrund aktueller bzw. zukünftiger Anforderungen grundlegend erneuert werden.

Mit dem Programm digital/4finance sollen die Finanz-, Logistik-, und Immobilienprozesse an aktuelle und zukünftige Anforderungen der Digitalisierung angepasst werden. Es soll der Umstieg auf zukunftsfähige technologische Lösungen erreicht werden und der Betrieb der Lösung verbessert werden.

Die Stadtverwaltung wird damit auch einen signifikanten Schritt in Richtung zukunftsorientierter, innovativer und moderner Standardprozesse gehen. Durch die zukünftig sehr viel engere Zusammenarbeit von Fachbereichen und IT werden damit wesentliche Voraussetzungen geschaffen, um vermehrt innovative Services für Bürgerinnen und Bürger bereitzustellen und die Landeshauptstadt München zu einem der digitalen Vorreiter in Deutschland machen.

Im Rahmen des Programms werden die Geschäftsprozesse der Finanzen und der Logistik überprüft und hinsichtlich der aktuellen Anforderungen aus den Geschäftszielen und der Geschäftsstrategie zukunftsfähig und standardkonform neu gestaltet.

Mit dem Programm soll die Digitalisierung komplexer Verwaltungsprozesse erheblich vorangebracht werden. Wenn immer möglich, werden bei dem Redesign der Prozesse Digitalisierungspotentiale beleuchtet und gehoben.

Durch die deutlich erhöhte Performance und Reaktionsgeschwindigkeiten ergeben sich ganz neue Möglichkeiten zur Planung und Auswertung von Finanzen und Geschäftsprozessen in Echtzeit.

Gleichzeitig wird durch die Ablösung des bisherigen BW durch BW/4HANA eine leistungsfähige Basis für das strategische Reporting auf Basis von Daten auch aus anderen Bereichen und Systemen geschaffen, sodass auch Informationen z. B. aus der Personalwirtschaft oder der Bevölkerungsentwicklung zu den Finanzdaten hinzugezogen werden können und damit einen tieferen Einblick ermöglichen.

Neben der rein technischen Notwendigkeit zur Umstellung auf die neue Produktgeneration S/4HANA liefert das Programm damit signifikante qualitative und quantitative Wertbeiträge.

- Prozessvereinfachung und -standardisierung: Optimierte und vereinfachte Prozesse steigern die operative Effizienz, indem sie Prozessdurchlaufzeiten/-

kosten und die damit einhergehende Fehlerquoten (und Nachbesserungsbedarfe) reduzieren und sich somit auch positiv auf die Verlässlichkeit der Daten auswirken.

- Digitalisierung und Automatisierung: Vermehrte Nutzung von automatisierten Prozessschritten verringert den manuellen Aufwand.
- Integrierte Planung und Umsetzung: Der aktuell sehr personal- und zeitaufwändige Prozess der Haushaltsplanung und der Durchführung von Abschlüssen sowie das damit verbundene Reporting/Controlling kann stark vereinfacht werden. Damit gehen weitere Verbesserungen einher wie z.B. verbesserte Zusammenarbeit durch offenen Informationsaustausch.
- Reduzierung von Dateninkonsistenzen aufgrund des neuen Datenmodells.
- Bessere Entscheidungen: In „Echtzeit“ verfügbare, valide Daten bilden die Grundlage für bessere Entscheidungen und sorgen für mehr Transparenz der innerbetrieblichen Ressourcenverbrauchsprozesse.
- Besserer Einblick in die Daten: Die Daten stehen in der Analytics Cloud unmittelbar für Analysen und Prognosen in einer flexiblen, zeitgemäßen Oberfläche zur Verfügung. Strategische, taktische und operative Entscheidungen können so schnell und sicher getroffen werden.
- Bessere Steuerungsmöglichkeiten: Daten, Analysen und Prognosen können im Digital Cabinet Room für die obersten Entscheidungsebenen zielgruppengerecht dargestellt werden. Wesentliche Steuerungserkenntnisse sind so schneller und transparenter zu erlangen.

Digital/4finance schafft damit die Grundlagen für ein Finanzwesen, das auf Basis valider Zahlen in Echtzeit alle Vermögenswerte und alle Ressourcenverbrauchsprozesse berücksichtigt, mit den Planungen abgleicht, Abweichungen frühzeitig analysierbar macht und Auswirkungen auf die Zukunft in Simulationen darstellt.

## **10. Verbesserte Möglichkeiten zu einer strategischen Haushaltssteuerung**

Mit den dargestellten zusätzlichen Informationen und Möglichkeiten, die sich durch den nun jährlich erstellten konsolidierten Jahresabschluss und künftig durch das Programm digital4finance ergeben, sieht die Stadtkämmerei deutlich verbesserte Möglichkeiten für eine strategische Haushaltssteuerung.

Mit Hilfe der nun verfügbaren Informationen und Daten, die schneller verfügbar, besser miteinander verknüpft und schneller ausgewertet werden können, sollen z. B. Simulationen mit verschiedenen Szenarien über die finanzielle Situation über den fünfjährigen Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung hinaus möglich werden.

Ebenso sollte es leichter möglich sein, aus der Verknüpfung von Haushaltsdaten mit Informationen, die außerhalb des Haushaltes verfügbar sind, die Wirkung von Haushaltsentscheidungen leichter messbar zu machen, neue Kennzahlen zu entwickeln und mit diesen die Steuerungsmöglichkeiten zu verbessern. Dies gilt auch für die Möglichkeit interkommunaler Vergleiche und die Berücksichtigung der Sustainable Development Goals, SDGs (s. Kap. 6).

Im §289 Handelsgesetzbuch (HGB) ist für Unternehmen die Vorlage eines Lageberichts vorgeschrieben. Darin ist u.a. auch die voraussichtliche Entwicklung mit ihren wesentlichen Chancen und Risiken zu beurteilen und zu erläutern. Mit dem Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) wurde den Unternehmen durch den Gesetzgeber zudem aufgegeben, ihre Risiken systematisch zu überwachen und ihre Auswirkungen sowie die Wahrscheinlichkeit eines Schadens zu beziffern.

Auch in Kommunen werden Risiken in unterschiedlicher Weise beobachtet und analysiert. Einer aktuellen Umfrage der KGSt zufolge verfügt jedoch nicht einmal jede zehnte Kommune über ein flächendeckendes Risikomanagement.<sup>10</sup> Auch in der Landeshauptstadt München gibt es in unterschiedlichen Bereichen die Analyse und Überwachung von Risiken, aber bisher kein flächendeckendes, systematisches Risikomanagementsystem.

Die Stadtkämmerei möchte die Chancen nutzen, die sich aus dem Projekt digital4finance ergeben, um z. B. eine systematische Analyse der finanziell wirksamen Risiken für die Landeshauptstadt München aufzubauen und die Simulationen über die Auswirkungen externer Risiken auf die Finanzen der Landeshauptstadt München deutlich zu verbessern. Im Rahmen der referatsinternen Schwerpunktsetzung werden hier personelle Ressourcen eingesetzt, mit einem neu zu entwickelnden Analysetool soll dabei auch der Zeitraum jenseits des fünfjährigen Zeitraums der mittelfristigen Finanzplanung abgebildet werden können.

Damit soll es dann auch möglich werden, im Sinne der beiden gestellten Stadtratsanträge die Transparenz des städtischen Haushaltswesens deutlich zu erhöhen und dem Stadtrat bessere Entscheidungsgrundlagen zu geben, insbesondere wenn es um die langfristigen Auswirkungen von Stadtratsbeschlüssen oder großer Investitionsentscheidungen geht.

## 11. Fazit

Die Stadtkämmerei hat die Transparenz des städtischen Finanzwesens kontinuierlich verbessert und wird dies auch weiterhin tun. Die bisher verfügbaren Indikatoren deuten nicht darauf hin, dass es ein strukturelles Defizit im Haushalt der Landeshaupt-

<sup>10</sup> Umsetzungsstand des kommunalen Risikomanagements. Ergebnisse einer Umfrage: Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen (1/2019)

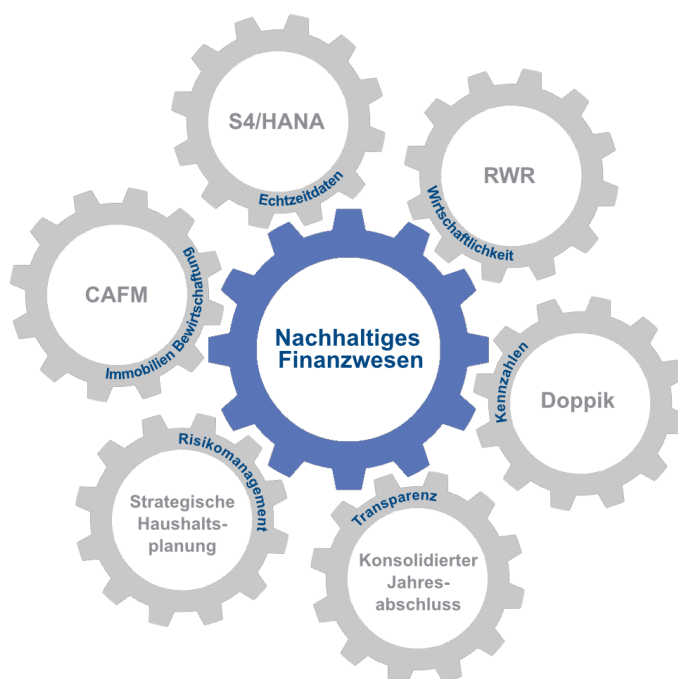
stadt München gibt. Im Gegenteil wächst sogar das Eigenkapital stetig an, auch bezogen auf das Eigenkapital je Einwohner/in.

Wie im Vortrag dargestellt wurden seit dem Zeitpunkt der Antragstellung in vielen Bereichen Fortschritte im Sinne des gestellten Antrags erreicht bzw. sind Verbesserungen angestoßen, z. B. im Bereich des Immobilienmanagements und der Wirtschaftlichkeitsrechnungen.

Eine weitere deutliche Verbesserung für eine nachhaltige Gesamtsteuerung der Stadtfinanzen erwartet die Stadtkämmerei zum einen durch den 2019 erstmalig aufgestellten Kommunalen Gesamtabschluss, der neben der Kernverwaltung auch die städtischen Eigenbetriebe und die verbundenen Unternehmen mit einbezieht.

Zum anderen werden mit dem Projekt digital/4finance u.a. die Geschäftsprozesse der Finanzen und der Logistik zukunftsfähig und standardkonform neu gestaltet. Durch vereinfachte und standardisierte Prozesse werden Fehlerquoten verringert und die Effizienz gesteigert. Ebenso wird eine leistungsfähige Basis zur Auswertung von Daten aus anderen Systemen, wie z. B. der Personalwirtschaft geschaffen. Das Programm bietet mit validen, in „Echtzeit“ verfügbaren Daten mehr Transparenz und die Möglichkeit für bessere Entscheidungen, Analysen und Simulationen.

Dies möchte die Stadtkämmerei auch dafür nutzen, die finanzielle wirksamen Risiken besser zu erfassen und systematisch mit einem über den Finanzplanzeitraum hinaus gehenden Prognosetool zu verknüpfen. Grafisch lässt sich das Zusammenspiel der unterschiedlichen Elemente wie folgt darstellen:



Trotzdem sieht es die Stadtkämmerei aber als wichtige Aufgabe aller Referate an, in ihrem Zuständigkeitsbereich weiter die Wirtschaftlichkeit konsumtiver und investiver Maßnahmen zu erhöhen. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Möglichkeiten wird die Stadtkämmerei die Referate hierbei auch weiterhin nach Kräften unterstützen.

Das Ziel ist dabei immer, im Sinne des gestellten Antrags die Nachhaltigkeit des Münchner Finanzwesens weiter zu steigern und eine erhöhte Generationengerechtigkeit zu erreichen.

Das Direktorium und das Kommunalreferat haben einen Abdruck dieser Vorlage erhalten.

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Der Korreferent der Stadtkämmerei, Herr Prof. Dr. Hans Theiss, und der Verwaltungsbeirat der Stadtkämmerei - SKA 1 - Vermögens- und Beteiligungsmanagement, Herr Stadtrat Horst Lischka, haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

## **II. Antrag des Referenten**

1. Der Vortrag des Referenten wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Stadtkämmerei wird beauftragt, im Rahmen der Zuständigkeiten weiter alle Referate bei der Aufgabe zu unterstützen, in ihrem Zuständigkeitsbereich die Wirtschaftlichkeit konsumtiver und investiver Maßnahmen zu erhöhen.
3. Der Antrag Nr. 08-14 / A 03338 von Herrn StR Hans Dieter Kaplan, Herrn StR Horst Lischka, Frau StRin Ulrike Boesser, Herrn StR Alexander Reissl, Frau StRin Birgit Volk, Frau StRin Beatrix Zurek Herrn StR Klaus Peter Rupp, vom 22.05.2012, eingegangen am 22.05.2012, ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
4. Der Antrag Nr. 14-20 / A 01074 von Herrn StR Michael Kuffer, Herrn StR Johann Sauerer, Herrn StR Dr. Alexander Dietrich, Herrn StR Max Straßer, Herrn StR Dr. Hans Theiss vom 22.05.2015, eingegangen am 22.05.2015, ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
5. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.



### III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/in  
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Christoph Frey  
Stadtkämmerer

### IV. Abdruck von I. mit III. über die Stadtratsprotokolle

**an das Direktorium - Dokumentationsstelle**  
**an das Revisionsamt**  
**an die Stadtkämmerei SKA 1.2**  
z. K.