

Generationengerecht und handlungsfähig bei leistungsfähiger Infrastruktur – Nachhaltige Finanzplanung im Konzern Stadt Köln

-aus Gemeindehaushalt, Ausgabe 4/2016-

Gabriele C. Klug*

I. Einleitung

Finanz- und Wirtschaftskrise, der Klima- und Umweltschutz, der demografische Wandel sowie eine zunehmende Heterogenität der Stadtgesellschaft sind Herausforderungen, denen Kommunen heute gegenüber stehen. Das Leitbild der *inklusiven Stadt – Heimat für alle* trifft auf vielfach strukturell defizitäre Kommunalfinanzen: die moderat steigenden Erträge aus originären Einnahmen halten mit den sprunghaft steigenden Aufwendungen aus pflichtigen Aufgaben nicht mit - gleichzeitig schrumpfen die Ressourcen für freiwillige Aufgaben, also des Kernbereichs der Gestaltungskompetenz der Räte. Das spüren Politik und Bürgerschaft – vielerorts zeugen Nachwuchssorgen und geringe Wahlbeteiligung von einem Gefühl der Ohnmacht. Alte Wege der jahresbezogenen Einsparungen zeigen keine nachhaltige Wirkung, führen vielmehr zu Vermögensverzehr, zu langfristig dysfunktionalen Fehlsteuerungen, verhindern notwendige Investitionen - was im Zeitalter der Doppik bei der Analyse der Kommunalfinanzen, auch sichtbar wird.

Die erforderliche Balance zwischen stabilen Finanzen einerseits und der verlässlichen, qualitativ ansprechenden Organisation der städtischen Aufgaben – insbesondere in der Daseinsvorsorge – andererseits bedarf eines strukturierten, dauerhaften Prozesses mit zahlreichen Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Gemeindeordnung NRW enthält wichtige Hinweise, wie - ergänzend zu den haushaltswirtschaftlichen Spezialnormen - die Sanierung der Kommunalen Finanzen zu bewältigen ist. § 1 Abs. 1 Satz 3 GO NRW¹ verpflichtet die Kommunen zu generationengerechtem Handeln. § 41 Abs. 1 lit. t) GO NRW² fordert ein ressourcenbezogenes, strategisches Handlungskonzept. Wie kann ein solches nachhaltiges und generationengerechtes Sanierungskonzept entwickelt und umgesetzt werden?

Die Stadt Köln verfolgt seit einigen Jahren ein freiwilliges Haushaltssanierungskonzept. Ziel ist ein Haushaltsausgleich in 2023. In einem dynamischen Prozess unter Einbeziehung der Bürgerschaft werden in mehreren Phasen die Grundlagen für eine dauerhafte, nachhaltige Finanzsteuerung im

*Die Verfasserin ist Kämmerin in Köln.

¹ § 1 Abs. 1 lautet:

„(1) Die Gemeinden sind die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaues. Sie fördern das Wohl der Einwohner in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe. *Sie handeln zugleich in Verantwortung für die zukünftigen Generationen.*“

² § 41 Abs. 1 lit. 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.“

Konzern Stadt mit den relevanten Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft erarbeitet. Grundlage ist die Analyse der Tragfähigkeit der Kölner Finanzen einerseits und die Bedarfsanalyse der Infrastruktur andererseits. Der konzernbezogene Ansatz wird um einen regionalen Ansatz ergänzt: Aus dem Nebeneinander wachsender und schrumpfender Räume und den daraus resultierenden Notwendigkeiten folgen komplexe Abstimmungs- und Kooperationserfordernisse, besonders zwischen urbanen und ländlichen Räumen. Daher hat sich Köln für eine Mitarbeit im Projekt UrbanRural Solutions entschieden, in dem die Stadt-Umland-Beziehungen untersucht werden. Die Stadt arbeitet zu diesen Zwecken mit dem Deutschen Institut für Urbanistik und dem Finanzwissenschaftlichen Institut der Universität Köln in zwei mehrjährigen Projekten zusammen.

In beiden Projekten steht die Entwicklung eines Steuerungsinstrumentariums zur Verstetigung der Finanz- und Finanzierungsbedingungen für das kommunale Leistungsportfolio im Fokus des städtischen Interesses.³ Nachdem in 2012 von der Verwaltung 11 strategische Ziele für die Stadt Köln vorgelegt worden waren, wurde in 2013 ein aussagekräftiges Finanzcontrolling eingeführt und das Projekt „Wirkungsorientierter Haushalt“ gestartet. Mit dem Haushalt 2015 wurde dem Rat ein Band mit Grundlagen für eine wirkungsorientierte Steuerung vorgelegt.

Ursächlich für das Vorantreiben des Kölner Wegs zur Sanierung des Haushalts ist die starke wirtschaftliche und gesellschaftliche Dynamik in dieser „Stadt der Kreativen“ – einem starken Standort für Entwicklung und Diversität.

II. Schnell wachsende Stadt als Treiber für Finanzsituation – stark steigende konsumtive und investive Bedarfe

Köln als eine von vier Millionenstädten in der Bundesrepublik Deutschland wächst stark; von derzeit 1.035.000 Einwohnern wird sich die Einwohnerzahl gemäß städtischer Prognose⁴ bereits in den nächsten 10 Jahren um weitere 60.000-80.000 erhöhen. Dieser Bevölkerungszuwachs ist sowohl auf Binnenmigration wie auf Zuwanderung aus Südosteuropa und in den letzten Jahren verstärkt auf den Zuzug von Flüchtlingen aus den Kriegs- und Krisenregionen der Welt. In Köln leben aktuell rd. 10.000 Flüchtlinge, darunter viele Kinder, die von der Stadt Köln im Rahmen ihrer Unterbringungsverpflichtung aufgenommen worden sind. Durch die Stadt Köln wird Obdach geboten und eine gesundheitliche Grundversorgung gewährleistet; die Kinder und Jugendlichen sind in den Kitas und Schulen der Stadt zu betreuen. Für die dauerhaft in Köln bleibenden Menschen ist dauerhafter Wohnraum in Nachbarschaften zu schaffen, und es sind Integrationsleistungen zu erbringen. Darüber hinaus ist der weiterhin alternden Gesellschaft durch Anpassung der Infrastruktur in den Stadtteilen Rechnung zu tragen. Die demografische Entwicklung führt absehbar zu einem stetig steigenden Sozialaufwand und erheblichen Anstrengungen bei Betreuungs- und Integrationsleistungen. Eine zunehmende Flächenkonkurrenz und ein äußerst angespannter Wohnungsmarkt verschärfen die Situation. Das quantitative und qualitative Bevölkerungswachstum hat starken Einfluss auf die urbanen Schwerpunktthemen wie Wohnen, Bildung und Mobilität. Neben der Schaffung von Wohnraum ist der erhöhte

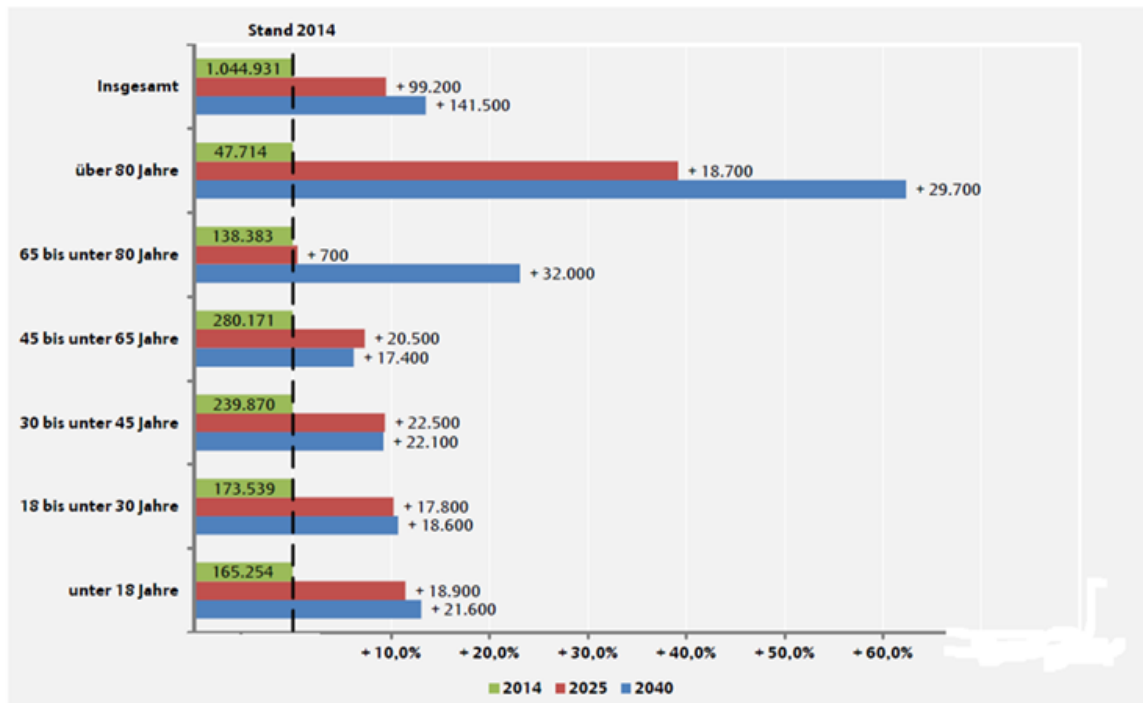
³ Vorstudie unter <http://www.difu.de/publikationen/2014/generationengerecht-und-handlungsfahig-bei.html>;

URS – Projektinformationen unter <http://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/finanzen/urbanrural-solutions>.

⁴ Die Prognose der Landesstatistik geht für den Zeitraum bis 2040 von einem höheren Zuwachs von 20% aus.

Bedarf hinsichtlich Erhalt, Erneuerung sowie Ausbau der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur zu betonen.

Abbildung 1 Entwicklung der Kölner Altersstruktur bis 2040: absolute und relative Veränderung



Insgesamt ergeben sich aus dem Wachstum der Stadt erhebliche Folgen für eine nachhaltige Flächennutzung und den Klimaschutz in Stadt und Region. Das städtische Klimaschutzkonzept ist fortzuschreiben und mit finanziellen Ressourcen zu hinterlegen.

Die Bedarfe der Stadt für den Ausbau der Schulinfrastruktur liegen bei 1,6 Mrd. €.

Erheblicher Sanierungsbedarf liegt im Bereich der Verkehrsinfrastruktur. Der Bedarf für Verkehrsflächen und -anlagen ist im laufenden Haushalt mit 143 Mio. € berücksichtigt. Bereits jetzt steht fest, dass dieser Betrag weit unter den Erfordernissen liegt. Darüber hinaus: ein dringend zu behebender Sanierungsstau an Kölner Brücken und Tunnelbauwerken bis 2025 erfordert rd. 300 Mio. € Investitionssumme. Im ÖPNV stehen Ausbau und Ertüchtigung einschließlich der Herstellung der Barrierefreiheit bis 2022 im Stadtbahnnetz sowie der Ausbau des Bahnknotens Köln mit einem Volumen von mehreren 100 Mio. € an.

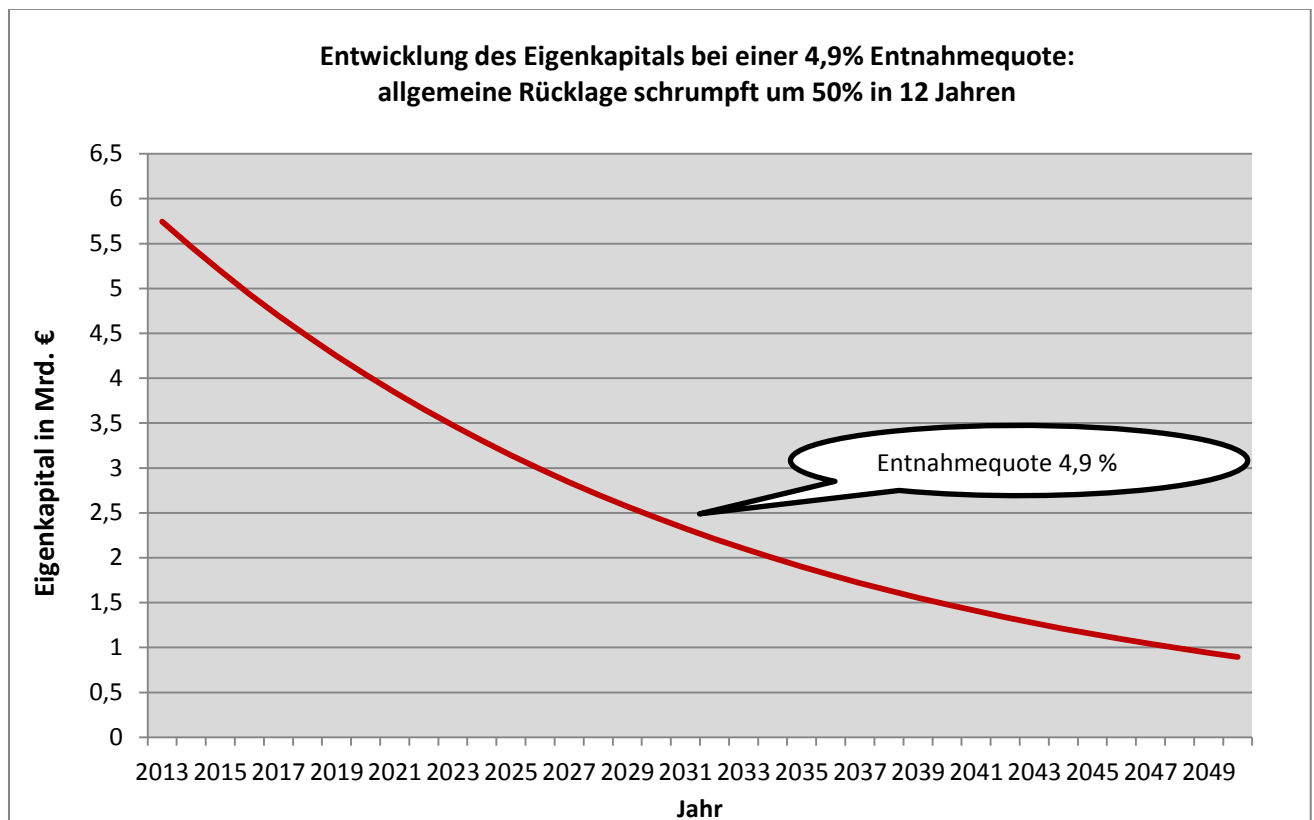
Der Kulturbereich der Stadt Köln hat 2015 einen Zuschussbedarf von rd. 183 Mio. €. Hinzu treten bedeutsame Neubauvorhaben im Bereich der städtischen Museen. Diese Projekte schlagen in künftigen Haushalten mit rd. 500 Mio. € zu Buche.

Den aus allen diesen Aspekten folgenden Finanz- und Finanzierungsbedarfen stehen die limitierten finanziellen Ressourcen gegenüber:

Die Stadt ist vermögend, aber nicht reich – das Vermögen beläuft sich in der Bilanz aktuell auf knapp 15 Mrd. €, mehr als ein Drittel davon entfällt auf werthaltige Finanzanlagen. Das aktuelle Budgetvolumen liegt bei rd. 3,9 Mrd. € - allerdings lagen die laufenden Erträge aus Steuern (2013) pro Kopf (Köln rd. 1.500 €) deutlich unter denen Münchens (2.300 €) und Hamburgs (1.800 €). Die Netto-

steuerquote im Haushalt 2015 beträgt 53%. Das jahresbezogene Defizit 2015 liegt aufgrund verschiedener jahresbezogener Effekte bei rd. 280 Mio. €, das entspricht knapp 5% der allgemeinen Rücklage, die in dieser Höhe bilanziell aufgezehrt wird⁵. Im Zeitraum 2010 bis 2015 stiegen die Aufwendungen um 648 Mio. €, davon allein 350 Mio. € bei den Transferaufwendungen. Dadurch wuchs allein die kommunale Belastung aus den Kosten der Unterkunft zwischen 2012 und 2014 von 214 Mio. € auf 230 Mio. €.

Abbildung 2 Entwicklung des Eigenkapitals bei einer 4,9% Entnahmequote



Die Kassenkredite Kölns steigen seit 2012 an und lagen 2014 bei rd. 460 € je Einwohner und damit rd. 160 € über dem Stand 2012. Im gleichen Zeitraum sanken die Buchkredite von 2.367 € je Einwohner in 2012 auf 2.133 € je Einwohner in 2014.

Die Daten zeigen: Köln muss weiterhin Hausaufgaben machen und sparsam wirtschaften. Aber: einzelkommunal sind die Herausforderungen auch im vermögenden Köln an die Grenzen gelangt – die Aufzehrung des Vermögens der Bürgerschaft und die Überspannung der Liquiditätsrisiken gefährden das Ziel stabiler Finanzen als Rückgrat für die Entwicklung der Stadt.

III. „Triple A und Triple T zusammendenken⁶“ – Doppik zur Entwicklung der Haushaltssanierung nutzen

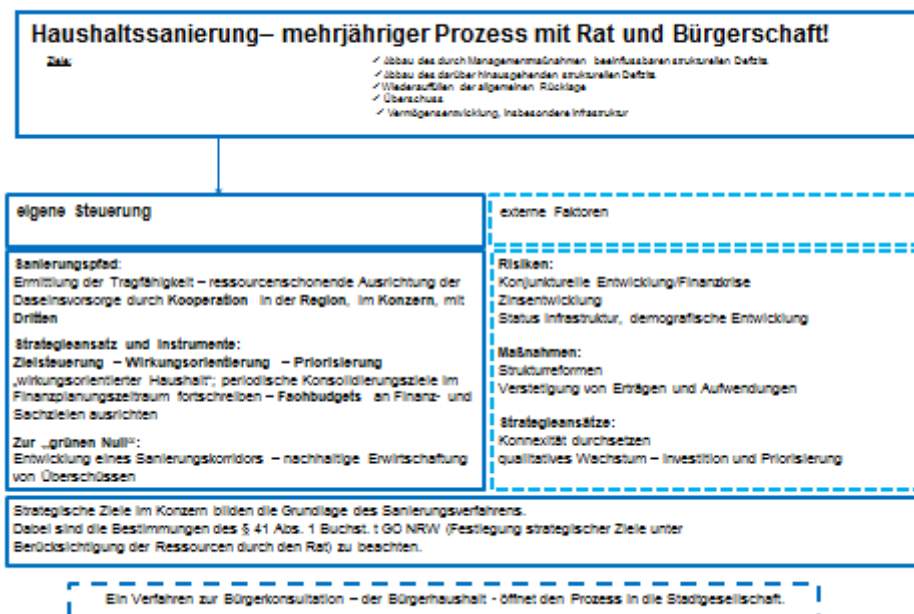
⁵ Die Jahresabschlüsse 2009 bis 2013 weisen Defizite zwischen 145 Mio. und 337 Mio. € auf.

⁶ AAA: Spitzen Finanzrating

Allerdings: Konsolidierung im traditionellen Sinne als kurzfristige und pauschale Austeritätspolitik taugt heute nicht mehr zur Lösung der Finanzprobleme. Erforderlich sind die Sanierung weiter Teile des öffentlichen Vermögens sowie die Ausrichtung der Daseinsvorsorge auf nachhaltige Ressourcenwirtschaft und eine – nach wie vor – alternde Gesellschaft. Qualitatives Wachstum durch gezielte Investitionen muss die Zukunftsfähigkeit der Stadt absichern. Es sind bereits heute Finanzmittel für Investitionen und Aufwendungen erforderlich, die bereits morgen ergebnis- und bilanzrelevant zu Buche schlagen und im „Konzern Stadt Köln“ sowohl hinsichtlich Planung wie Steuerung verstetigt werden müssen. Stabile Finanzen, Senkung der Kassenkredite und der Kurs auf einen ausgeglichenen Haushalt dürfen vor dem Hintergrund der immer stärkeren unmittelbaren Einwirkung des Finanzmarktes auf das kommunale Finanzgeschehen als städtisches Ziel nicht in den Hintergrund geraten. Ein Zielkonflikt, der systematisch und fundiert unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft aufgelöst werden muss.

Hierzu bedarf es der Bedarfsanalyse und -prognose, insbesondere hinsichtlich der Infrastrukturbedarfe wie auch der Annäherung an eine Tragfähigkeit der Finanzen Kölns sowie der Entwicklung eines Steuerungsinstrumentariums unter Einbeziehung der Erkenntnisse von Wissenschaft und der Möglichkeiten der IT. Möglichkeiten einer Optimierung in Konzern und Region sind einzubeziehen. Die nachstehende Folie zeigt die verfolgte Vorgehensweise.

Abbildung 3



Copyright: Gabriele C. Klug

Das in Köln seit 2010 verfolgte freiwillige Sanierungskonzept wurde 2011 unter den Gesichtspunkten von Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit überarbeitet. Danach wird das „doppische“ Defizit (beinhaltet die periodisch dargestellte Erwirtschaftung des Ressourcenverbrauchs, wie er sich auch in

TTT: Technologie, Talente, Toleranz: für den Ökonom Richard Florida („The rise of the creative class“) Symbol für die Zukunftsfähigkeit der Stadt

Abschreibungen und Rückstellungen ausdrückt) schrittweise bis voraussichtlich zum Jahr 2023 ausgeglichen sein, so dass Überschüsse erwirtschaftet werden können („grüne Null“). Voraussetzung hierfür ist eine Änderung des Leistungsportfolios - das kommunale Kerngeschäft – in Kooperation mit der Region, im Konzern Stadt und mit Dritten.

Planungssicherheit und Optimierung der wirtschaftlichen Aufstellung der Stadt sind nur erreichbar, wenn Köln konsequent eine nachhaltige Finanzplanung verwirklicht. Nachhaltigkeit als langfristige Perspektive wird im Brundlandt-Bericht von 1987 definiert als „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.“, also im Sinne der Generationengerechtigkeit. Im Forschungsprojekt „Generationengerecht und handlungsfähig bei leistungsfähiger Infrastruktur – Nachhaltige Finanzplanung im Konzern Stadt“ erarbeiten das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) und das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) ein Nachhaltigkeitskonzept für städtische Finanzen und Infrastrukturplanung im Auftrag der Stadt. Ausgangspunkt bildet die Tragfähigkeit des Haushaltes. Entwickelt werden wirkungsbezogene Indikatoren, die den Grundsätzen von Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit Rechnung tragen. Ziel ist die Abbildung der Tragfähigkeitsrisiken in den verschiedenen Wirkungsdimensionen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, die die Potenziale der Doppik ausschöpft. Damit wird den politischen Entscheidungsgremien ein besseres Instrumentarium an die

Hand gegeben.⁷

Erfasste Tragfähigkeitsrisiken	Schuldenbremse (= kameraler Haushaltsausgleich)	Konventionelle Tragfähigkeits- rechnungen	Doppischer Haushaltsausgleich	Materiell nachhaltige Finanzpolitik
Vergangenheitslasten				
Explizite Schuldenlasten	X	X	X	X
Versorgungs- und Pensionslasten		X	X	X
Abschreibungen getätigter Investitionen			X	X
Unterlassene Investitionen (Inv-Rückstand)				X
Gegenwartslasten (d.h. das betrachtete Jahr ist repräsentativ für Zukunftsjahre)				
Defizite bei aktueller Aufgabenwahrnehmung	X	X	X	X
Ersatz /Erneuerung aktueller Investitionen	X	X	X	X
Aktuell eingegangene Zukunftspflichten	X	X	X	X
Zukunftslasten /-entlastungen				
Aufgabenlasten ändern sich demografisch		X		X
Infrastrukturbedarfe ändern sich demografisch				X
Zukunftsaufgaben ändern sich strukturell		ggf.		X
Zukunftsinfrastruktur ändert sich strukturell				X

Quelle: FiFo Köln (2014)

Zu den Rahmenbedingungen einer nachhaltigen Finanzplanung gehört ein von der Stadtgesellschaft breit getragenes System strategischer Ziele. Kölns Bestrebungen umfassen dabei 11 Leitziele, die u.a. eine nachhaltige Haushaltswirtschaft, die integrative Stadtentwicklung und -gestaltung, die Sicherung und den Ausbau der Mobilität in der Großstadt ebenso berücksichtigen wie die Förderung des Wirtschaftswachstums, den Umwelt- und Klimaschutz, die Modernisierung des Bildungssystems, die Sicherung der kulturellen Vielfalt, den Ausbau integrativer Maßnahmen, auch mit Blick auf die Gewährleistung der sozialen Balance und Chancengleichheit sowie die Weiterentwicklung der Kommune zu einer transparenten Stadtverwaltung, die geprägt ist durch eine aktive Bürgergesellschaft und -beteiligung und einer partizipierenden Stadtgesellschaft.

Ein aus Sicht der Stadt Köln wichtiger Strategieansatz ist die Einführung eines Wirkungsorientierten Haushalts, mit dem Ziel, die Steuerungsqualität zu verbessern und Mittel dort einzusetzen, wo sie am dringendsten gebraucht werden beziehungsweise die größte Wirkung entfalten. So orientiert sich der Wirkungsorientierte Haushalt an gemeinsam festgelegten (Konsolidierungs-)Zielen im Finanzplanungszeitraum und gibt Anhaltspunkte darüber, ob einzelne Produkte die Zielerreichung fördern

⁷ Einzelheiten bei Boller, Daniel und Michael Thöne (2016): Die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik im doppelhaushaltigen Haushalt. Ein Vergleich zentraler Fiskalregeln und Nachhaltigkeitsindikatoren; FiFo Discussion Paper No. 16-1, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (erscheint demnächst)

oder andernfalls eventuell entbehrlich sind. Somit wird es den kommunalen Entscheidungsträgern ermöglicht, die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben nicht länger allein über Budgets zu steuern, sondern über eine zunehmende Priorisierung von zu erzielenden Wirkungen der finanzierten Maßnahmen und Programme. Zum Haushalt 2015 wurden erste Steuerungselemente eines Wirkungsorientierten Haushaltes in einem gesonderten Band zum Haushalt vorgelegt. Ziele und Kennzahlen werden mit den dazugehörenden aggregierten Finanzinformationen verknüpft. Wesentlicher Bestandteil der Weiterentwicklung wird es nun sein, die strategischen Zielfelder der Stadt Köln zu bestimmen und hierzu entsprechende Strukturdaten und Wirkungskennzahlen festzulegen. Zur Verbesserung der Information an den Rat wird daher das Finanzberichtswesen um die Kennzahlen des Wirkungsorientierten Haushaltes erweitert.

Ergänzend wird über die Erarbeitung der Methodik für die Finanzsteuerung im Konzern Stadt die Voraussetzungen für eine gemeinsame Perspektive hinsichtlich einer nachhaltigen Finanz- und Investitionsstrategie der Stadt mit ihren Beteiligungen geschaffen.

Die Optimierung kommunaler Investitionskraft macht auch, wie bereits erwähnt, eine regionale Betrachtung erforderlich. Es stellt sich die Frage, wie durch die Entwicklung gemeinsamer Infrastrukturen und Finanzierungsinstrumente, ausschließlich bei Beibehaltung kommunalautonomer Entscheidungsstrukturen, eine schnellere und im Interesse der Nutzer und Nutzerinnen abgestimmte Infrastrukturentwicklung zu realisieren ist. Hier sind auch rechtliche Instrumente zu entwickeln. Der Bund fördert derartige Projekte, die sich dieser Aufgabe widmen. So ist die Stadt Köln Praxispartner im Forschungsprojekt UrbanRural Solutions, welches sich zum Ziel gesetzt hat, die Daseinsvorsorge mit Hilfe von interkommunalen Kooperationslösungen effizienter zu gestalten und somit letztlich die Chance zur aktiven Ausgabensenkung zu erhalten. Durch die nachhaltige praxistaugliche Implementierung wissenschaftlicher Forschungsergebnisse und innovativer Produkte kann ein Mehrwert für die kommunale Praxis generiert werden.

Nicht zuletzt bleibt die Notwendigkeit einer breiten Diskussion über Chancen und Risiken einer Privatsektorbeteiligung an der Entwicklung und Finanzierung künftiger kommunaler Investitionsbedarfe.

IV. Kommunen bei der Mitigation externer Risiken unterstützen: Konnexitätslücke schließen – Kooperationsverbot aufheben!

Die Stadt wächst - die Konnexitätslücke erhöht das Defizit rasant. Ein Blick auf die Daten macht klar, dass die aufgrund der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung zusätzlichen Aufgaben nicht einzelkommunal gelöst werden können – am Kölner Beispiel wird zudem deutlich, dass die Chancen einer wachsenden Stadt strukturell mit drastischen Finanzrisiken verbunden sind. Während die Thematik der schrumpfenden Städte in Wissenschaft und Praxis in den letzten Jahren umfassend bearbeitet wurde, sind die vorhandenen Instrumente nicht auf die Herausforderungen der (zu) schnell wachsenden Metropolen ausgerichtet. Hier bedarf es eines Umdenkens, das mit der Schließung der Konnexitätslücken im Bereich der Sozialpolitik beginnt – die Rechnungen liegen auf dem Tisch: allein die vollständige Übernahme der Nettobelastung durch die Kosten der Unterkunft in Höhe von derzeit ca. 230 Mio. € würde das Defizit der Stadt Köln drastisch reduzieren.

Insgesamt erscheint jedoch eine offensive Diskussion um eine gesellschaftspolitische Perspektive erforderlich, die den Reichtum des Gesamtstaates nicht mit der Armut der Kommunen bezahlt. Die

Zeit ist günstig: viele große Finanzpositionen zwischen den Ebenen stehen zur Fortentwicklung an. Die Diskussion in der Fratzscher-Kommission bietet zahlreiche Ansatzpunkte, auch für neue Entwicklungen bei der Sanierung der kommunalen Haushalte. Der Weg zur Stärkung der Kommunalautonomie führt zudem über eine föderale Finanzreform und vor allem über die Aufhebung des Kooperationsverbots im Verhältnis Bund-Kommune.

Treiber hierbei ist die große Herausforderung für eine Bürgergesellschaft zu meistern: die kommunalen Finanzen zu sanieren und zugleich die Kernaufgabe, die Daseinsvorsorge für alle zu gewährleisten. 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.