

Nachhaltige Finanzplanung im Konzern Stadt Köln: Handlungsfähig bleiben, Infrastruktur stärken, Tragfähigkeit erreichen

Gabriele C. Klug, Michael Thöne, Stefan Schneider

A. Robuste, materiell nachhaltige Stadtfinanzen – ein gleichermaßen anspruchsvolles wie notwendiges Ziel

Der aktuelle Gemeindefinanzbericht 2016 des Deutschen Städtetags zeichnet ein gemischtes Gesamtbild der heutigen fiskalischen Lage der Kommunen. Deutschland erlebt noch immer eine konjunkturelle Hochphase, die sich auch auf der Kommunalebene unter anderem durch einen aggregierten Finanzierungsüberschuss äußert. Das Gesamtbild gewinnt jedoch erst Aussagekraft durch seine Differenzierung. Denn tatsächlich tut sich eine zunehmende Kluft auf: Wirtschaft, Finanzen und die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand wachsen in einem Teil der Kommunen, während sich die Handlungsspielräume in einem anderen Teil der Städte und Gemeinden weiter verringern.

Die zunehmende Unsicherheit hinsichtlich der weltwirtschaftlichen Entwicklung, die Situation an den Finanzmärkten, die Folgen von Klimawandel und demografischem Wandel, Flucht und Migration sowie Re-Urbanisierung bilden den Rahmen auf der einen Seite. Auf der anderen Seite bestehen zu einem Zeitpunkt, da die kommunale Infrastruktur der Erneuerung, des Umbaus oder des Ausbaus bedarf, große Unterschiede bei der Investitionskraft der Kommunen. Diese Rahmenbedingungen werden die kommunale Daseinsvorsorge über einen langen Zeitraum prägen. Vor allem die Finanzpolitik der Kommunen ist gefordert, den Zielkonflikt zwischen der Entwicklung hin zur resilienten und nachhaltigen Stadt – im Kern steht die Planung und Finanzierung der Infrastruktur – und den Anforderungen von Finanzstabilität und qualitativem Wachstum auszutarieren. Die Stadt Köln kann dabei als Brennglas dieser Entwicklungen betrachtet werden.

Denn als Folge finanzpolitischer Entscheidungen der Vergangenheit wird vor allem in den Städten die Doppelbelastung der heutigen Generation spürbar: hohe Vergangenheitslasten aus Verschuldung und investivem Nachholbedarf addieren sich zu Gegenwarts- und Zukunftslasten. Nachhaltig wirksame Antworten auf die drängenden Fragen der Daseinsvorsorge erfordern integrierte und strategische Planungsprozesse. Robuste Planungen müssen dabei Risiken – soweit möglich – vorwegnehmen, Probleme integriert angehen und flexible Lösungen entwickeln. Eine angemessene Governance muss Instrumente vorhalten, mittels derer die Akteure – Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft – auf diesem Weg handlungsfähig bleiben und dabei kritisch und konstruktiv zusammenarbeiten können. Und alles muss in angemessenen Finanzplanungen und einer langfristigen Finanzstrategie zusammengefasst und dargestellt werden.¹

Finanzpolitik muss am Prinzip der Nachhaltigkeit ausgerichtet werden und dabei wirkungsorientiert entscheiden. Neben der Entwicklung des „wirkungsorientierten Haushalts“ als Steuerungs-

komponente braucht es in allen Städten geeignete Instrumente, mit denen den langfristig wirkenden „globalen“ Risiken begegnet und gleichzeitig eine robuste Finanzausstattung gesichert werden kann. Der Investitionspolitik kommt angesichts der kommunalen Herausforderungen zur Umsetzung dieser Anliegen eine Schlüsselrolle zu. Im Bereich der Daseinsvorsorge agieren die Kommunen als „Konzern Stadt“ im Rahmen der jeweils politisch festgelegten Arbeitsteilung zwischen den städtischen Kernverwaltungen und ihren Beteiligungen. Entsprechend muss bei der Entwicklung von Steuerungsinstrumenten auf die Kompetenzverteilung und Finanzierung in den jeweiligen Feldern der Daseinsvorsorge abgestellt werden. In der Summe ist eine Optimierung der Finanzsteuerung im Sinne einer handlungsfähigen Finanz- und Haushaltspolitik erforderlich, die stets auch die Wirkungen ihrer Steuerungsbemühungen im Auge behält und gleichzeitig wissenschaftlich gestützte Erkenntnisse und Methoden berücksichtigt. Auch für Köln – als eine noch immer vermögende Stadt – stellt die Lösung der sich aus städtischem Wachstum, infrastrukturellem Erneuerungsbedarf und struktureller Unterfinanzierung ergebenden Fragen der Finanz- und Vermögensentwicklung eine große Herausforderung dar. Im Projekt „Leistungsfähige Infrastruktur generationengerecht finanziert“, arbeiten das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) und das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) deshalb gemeinsam am Beispiel ausgewählter Infrastrukturbereiche und deren Finanzierung an der Fortentwicklung der Finanzsteuerung im „Konzern Stadt Köln“ mit.

Für eine integrierte Stadtstrategie stellt die Bereitstellung von bedarfsgerechten und robusten Infrastrukturen eine herausragende Aufgabe und Herausforderung dar: Wie können aus finanz- und haushaltspolitischer Sicht die Infrastrukturbedarfe einer wachsenden Stadt und limitierte Finanzierungsmöglichkeiten in Ausgleich gebracht, und wie können Stadtentwicklung und kommunale Haushalte optimal fortentwickelt werden? Welches Zahlen- und Schätzmodell braucht eine Stadt zur Abschätzung ihrer zukünftigen Infrastrukturbedarfe? Wie lassen sich dabei die Planungen der Beteiligungen und städtischen Einheiten optimal und integriert steuern? Diesen Fragen nimmt sich das Projekt aus der Perspektive einer materiell nachhaltigen Finanzpolitik systematisch an und verknüpft die Analyse mit der Entwicklung von Reporting-Instrumenten, Prognose- und Planungstools sowie fach- und konzernübergreifenden Austausch-Prozessen. Dazu zählt erstens ein Schätzmodell, mit dem sich – ausgehend vom heutigen Zustand der Infrastruktur – in den Geschäftsfeldern des „Konzerns Stadt Köln“ Szenarien zu den zukünftigen Infrastrukturbedarfen langfristig projizieren lassen. Die doppische Tragfähigkeitsrechnung nimmt die Gesamtheit der Finanzverhältnisse des „Konzerns Stadt Köln“ in den Blick. Sie ermöglicht langfristige Projektionen, die Planung in Szenarien und sie steckt damit den finanziellen Handlungsspielraum ab, in dem die zukünftige Infrastrukturplanung als Teil der gesamten Daseinsvorsorge operieren kann. Ihr Hauptindikator, die „Tragfähigkeitslücke“, markiert den Weg, der noch zu gehen ist, um eine materiell nachhaltige Finanzpolitik zu erreichen. Erste, vorläufige Ergebnisse zur Schätzung der Infrastrukturbedarfe sowie der finanziellen Tragfähigkeit der Stadt Köln liegen jeweils mit dem Horizont 2040 vor. Dieser Beitrag eröffnet deshalb den „Blick in die Werkstatt“.

Für die Stadt Köln und ihre Beteiligungsunternehmen werden mit dem Projekt und seinem Ziel, eine koordinierte und koopera-

* Gabriele C. Klug ist Beigeordnete und Kämmerin der Stadt Köln; Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln); Dr. Stefan Schneider ist Projektleiter im Bereich Infrastruktur und Finanzen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), Berlin. Das Vorhaben wird auf Seiten der beiden Institute von Dr. Tatiana Maruda (Difu), Dr. Bernhard Koldert (FiFo Köln), Dr. Stefan Schneider (Difu) sowie von Henrik Scheller und Michael Thöne bearbeitet. Für die Stadt Köln koordinieren Max Künemann und Anna Jung (beide Büro der Kämmerin) das Projekt.

¹ Die Konsequenzen für die finanzstrategische Ausrichtung der Stadt Köln wurden erstmals in der Ausgabe 4/2016 des Gemeindehaushalts umrissen.

tive Finanz- und Infrastrukturplanung zu schaffen – zusätzlich zu den Einzelplanungen der Fachverwaltungen und jeweiligen Konzerntöchter – gleichermaßen verlässliche und stadtweit anerkannte Planungsgrundlagen unter Einbeziehung langfristig wirkender Risiken geschaffen. Die Transparenz für die Politik wird erhöht und die Grundlagen für eine noch stärker strategisch motivierte Steuerung des „Konzerns“ bei der Leistungserbringung verbessert. Die frühzeitige Erkennbarkeit von Investitionsbedarfen erleichtert einen weitsichtigen und priorisierten Erhalt, Aus-, Um- und Rückbau von Infrastrukturen und setzt zugleich Mittel durch Posteriorisierung frei. Nur so wird Köln dauerhaft eine finanziell starke Stadt bleiben und damit seine bürgernahe Daseinsvorsorge erhalten können. Unbenommen davon bedarf es auch in Zukunft eines beständigen politischen und gesamtstädtischen Diskurses, der Wege aufzeigt, wie die Balance zwischen infrastrukturellen Bedarfen und deren Finanzierung in Zeiten knapper finanzieller Ressourcen gewahrt werden kann.

Die Stadt hat sich als „Konzern“ auf diesen Weg gemacht. Die Beteiligungen sind seit langem erfolgreich tätig und als Finanzanlagen wichtige Pfeiler der städtischen Finanzstabilität. Zugleich sind sie in zentralen Bereichen Träger der Daseinsvorsorge. Beide Aspekte machen die integrierte Betrachtung des Konzerns unerlässlich. Die Zusammenarbeit von Kernverwaltung und Beteiligungen ist Voraussetzung, den Standort Köln strategisch und nachhaltig zu entwickeln. Die im Projekt behandelten Schwerpunktbereiche der Daseinsvorsorge von Mobilität bis Wohnen werden integriert als konzernübergreifende Geschäftsfelder analysiert. Mit Blick auf die Region wird dieser kooperative Ansatz im Projekt UrbanRural Solutions² simultan verfolgt und die Stadt-Umland-Beziehungen zum gegenseitigen Nutzen fortentwickelt. Ein Ziel beider Projekte ist es, die Erfahrungen, die im Rahmen dieser Prozesse in Köln gesammelt werden, auf der Kommunalebene breit zu teilen und nutzbar zu machen.

B. Modell zur Infrastrukturbedarfs-schätzung

Seit Jahren beklagen die Kommunen in Deutschland einen Substanzverlust ihrer Infrastruktur aufgrund zu geringer Investitionen.³ In einzelnen Aufgabenbereichen ist sogar die Erbringung öffentlicher Leistungen gefährdet. Eine nachhaltige kommunale Infrastrukturpolitik muss deshalb zwei Kriterien erfüllen: zum einen muss sie den Ausgleich zwischen heutigen und künftigen Generationen herstellen, zum anderen muss sie stets ökonomische, fiskalische, soziale und ökologische Interessen gleichermaßen abwägen. So gilt es, nicht nur heutige Infrastrukturbedarfe zu befriedigen, sondern auch zukünftige Infrastrukturbedarfe möglichst frühzeitig zu erkennen, um so einen etwaigen Aus-, Um- oder Rückbau planen zu können. Um die damit verbundenen Investitionsbedarfe monetär bewertbar zu machen, bedarf es eines Instrumentariums, das Schätzungen zu den Größenordnungen langfristig zu erwartender Bedarfe überhaupt erlaubt. Die Schätzungen können zukünftig bei konkreten Investitionsvorhaben wie auch im Kontext strategischer Schwerpunktsetzungen durch den Rat, die Verwaltung oder die Beteiligungsunternehmen als ergänzende Entscheidungsgrundlage verwandt werden. Das Instrumentarium ist flexibel: es kann den politischen und gesellschaftlichen Diskurs durch Variation verschiedener Eingangsparameter aufgreifen und Entscheidungsoptio-

nen in Szenarien abbilden, die den absehbaren Auswirkungen der „glokalen“ Risiken Rechnung tragen.

I. Grundlagen des Modells

Als Infrastrukturen der Aufgaben- und Geschäftsfelder der öffentlichen Daseinsvorsorge werden hier Anlagen betrachtet, die über Jahre benutzt und abgeschrieben werden.⁴ Beispiele für wichtige Infrastrukturen sind Verwaltungsgebäude, Schulgebäude, Gebäude der Kulturinstitutionen, Wohnungen, Straßen, Brücken, der ÖPNV, das Kanalisationsnetz, IT-Ausrüstungen, Software und Möbel. Berücksichtigt werden dabei alle Anlagen, soweit diese zur Sicherung der Daseinsvorsorge und zur Aufgabenwahrnehmung genutzt werden. Aufgrund der „Konzernperspektive“, die dem gesamten Projekt zugrunde liegt, sind dies sowohl die Anlagen, die sich im Eigentum der Stadt Köln als auch ihrer Beteiligungen befinden sowie Anlagen im Fremdeigentum, die im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften genutzt werden (z. B. in Form angemieteter oder geleaster Anlagen).

Im Modell wird die Ist-Situation der Infrastruktur in quantitativer Hinsicht durch den „Infrastrukturbestand“ (Anzahl der Anlagen) und in qualitativer Hinsicht durch den „Infrastrukturzustand“ (Qualität der Anlagen) erfasst. Auch mit Blick auf die Infrastrukturbedarfe kann damit zwischen quantitativen und qualitativen Bedarfen unterschieden werden. Beim Begriff „Infrastrukturbedarf“ handelt es sich um eine normative Größe (Soll-Wert), mit dem Aussagen sowohl zu Umfang bzw. Menge als auch Eigenschaften physischer Infrastruktur getroffen werden. Der Umfang der Investitionen, mit denen dieser Infrastrukturbedarf gedeckt werden kann, wird als Investitionsbedarf verstanden.

Die Schätzung des Bedarfs erfolgt im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2040. Der Investitionsbedarf ist von bereits konkret geplanten investiven Einzelmaßnahmen – etwa im Haushaltplan oder den Wirtschaftsplänen des Konzerns – zu unterscheiden. Diese können in ihrer Summe kleiner ausfallen, dann wird der Infrastrukturbedarf nicht gedeckt. Denkbar wäre auch, dass die geplanten Investitionen höher ausfallen als der normativ festgestellte Bedarf. Dann wäre mehr eingeplant, als sich unter den getroffenen Annahmen begründen ließe. Bei den Infrastruktur- sowie den daraus ableitbaren Investitionsbedarfen kann zwischen drei Typen unterschieden werden: Nachholbedarf, Ersatzbedarf und Erweiterungsbedarf.⁵

1. Ein *Nachholbedarf* entsteht immer dann, wenn in der Vergangenheit entstandener Ersatzbedarf nicht ausreichend durch Investitionen befriedigt wurde. Erkennbar wird dies, wenn der qualitative Zustand einer Infrastruktureinrichtung aktuell schlechter ausfällt als (z. B. im gesetzlich normierten) Soll-Zustand vorgesehen. Nachholbedarf entsteht auch dann, wenn die als konsumtive Ausgaben betrachteten Maßnahmen der laufenden (baulichen) Unterhaltung und Bewirtschaftung nicht in ausreichendem Umfang getätigt wurden und sich deshalb die Gesamtnutzungsdauer der Anlage verkürzt.⁶ Wenn moderne Versorgungsstandards/Bedarfsnormen (z. B. Brandschutzvorschriften, Barrierefreiheit) durch aktuelle Infrastruktureinrichtungen nicht erfüllt werden, begründet auch dies einen Nachholbedarf sowohl in qualitativer (Versorgungsqualität) als auch in quantitativer Hinsicht.
2. Der *Ersatzbedarf* bezieht sich auf den Ersatz vorhandener Anlagen, die am Ende ihrer Lebensdauer stehen. Es geht dabei um die

⁴ Vgl. dazu DIN EN ISO 9001:2015, P. 7.1.3 Infrastruktur: Zur Infrastruktur kann Folgendes zählen: a) Gebäude und zugehörige Gebäudetechnik; b) technische Ausrüstung, einschließlich Hardware und Software; c) Transporteinrichtungen; d) Informations- und Kommunikationstechnik. Nicht dazu gehören die geringwertigen Güter mit einem Wert unter 410 Euro.

⁵ Reidenbach, Michael u. a. 2008: Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen.

⁶ Dazu zählen Maßnahmen der laufenden Unterhaltung, wie technische Wartung und Inspektion (Instandhaltung), Kleinreparaturen und Maßnahmen der Bewirtschaftung.

² Vgl. <http://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/finanzen/urbanrural-solutions#> sowie <http://innovationsgruppen-landmanagement.de/de/innovationsgruppen/urbanrural-solutions/> (Abruf: 22.04.2017).

³ Vgl. stellvertretend: KfW-Kommunalpanel 2016.

Erneuerung der Anlagen (Kauf neuwertiger Anlagen bei gleichzeitiger Entsorgung der alten Anlagen) oder um die Aufwertung der alten Anlagen durch eine (General-)Sanierung. In der Analyse von Infrastruktur- und Investitionsbedarfen hat diese Bedarfskategorie den größten Umfang.

3. Die Bedarfe an Infrastrukturen können sich im Laufe der Zeit verändern. Beim *Erweiterungsbedarf* geht es um zusätzlich notwendige Infrastrukturkapazitäten in der Zukunft (z. B. zusätzlicher Wohnraum, mehr Raumkapazitäten für die Verwaltung, zusätzliche Straßen, höherwertige IT-Ausrüstung). Die Abschätzung erfordert Annahmen zu wesentlichen Bedarfstreibern und ist mit großer Unsicherheit behaftet. Gleichzeitig bietet diese Bedarfskategorie auch den größten Gestaltungsspielraum für strategische Schwerpunktsetzungen durch eine Stadt.

Das hier skizzierte Modell zur Schätzung von Infrastruktur- und Investitionsbedarfen basiert auf einem *Bottom-up-Ansatz*, bei dem ausgehend von Daten zum Alter, zur Nutzungsdauer und ggf. zum Zustand einzelner Anlagen die zukünftigen Infrastrukturbedarfe quantifiziert und unter Berücksichtigung heutiger Wiederbeschaffungswerte bewertet werden können.

Das Berechnungsmodell beruht im Wesentlichen auf folgenden Datenquellen: dem Anlagenspiegel der Anlagenbuchhaltung der Kernverwaltung⁷ auf Ebene der einzelnen Anlagen zum Stichtag 31.12.2014⁸ sowie dem Anlagevermögensverzeichnis (Inventarverzeichnis), Sachanlagen im Eigentum, dem Stammdatenverzeichnis aller angemieteten Objekte sowie dem Vermögensplan der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung der Gebäudewirtschaft der Stadt Köln.⁹ Darüber hinaus wurde jeweils der Anlagenklassenkatalog mit Richtwerten für die Gesamtnutzungsdauer der Anlagen je Anlagenklasse (örtliche Abschreibungstabelle) berücksichtigt. Diese Datenquellen umfassen wesentliche Parameter für die Schätzungen der Infrastruktur- und Investitionsbedarfe. Die Daten wurden gezielt durch weitere Daten – z. B. Kostensätze für Sanierungsmaßnahmen und Resilienzrisiken – im Dialog mit den Fachämtern und Beteiligungen ergänzt. Die Beteiligungen haben zudem eigene Bedarfsschätzungen zugeliefert.

II. Funktionsweise des Modells

Alle Anlagen des Anlagenspiegels wurden nach Anlagenklassen je Produktgruppe gruppiert. Diese Gruppen stellen eine gleichartige Anlagenklasse mit gleichem Verwendungszweck dar. Für diese Gruppen wurden alle relevanten Gesamt- und Durchschnittswerte gebildet: Je Anlagenklasse wurde eine standardisierte Gesamtnutzungsdauer der Anlagenbuchhaltung pauschal festgelegt.¹⁰ Die Restnutzungsdauer stellt dabei einen Parameter, der unter Einbeziehung der Gesamtnutzungsdauer das Alter der Anlagen beschreibt. Dieser ermöglicht die Bildung eines Durchschnittswertes je Anlagenklasse. Ausgangspunkt dafür war die Modellannahme, dass der tatsächliche Zustand bei der Ermittlung der jeweiligen Rest-

nutzungsdauer (in der Anlagenbuchhaltung) bereits berücksichtigt wurde. Für bereits abgeschriebene Objekte (mit der Restnutzungsdauer = 0 Jahre) wird angenommen, dass die Anlage noch mindestens 1 Jahr genutzt werden kann. Bei einzelnen Bauwerken, für die Zustandsnoten bekannt sind, wurden diese bei der Restnutzungsdauer bereits berücksichtigt. Je Anlagenklasse der jeweiligen Produktgruppe wurde ein durchschnittlicher Bau-/Sanierungskostensatz gebildet. Zwischen Neubau und Sanierung wird vereinfachend nicht unterschieden.

Da sich der Wiederbeschaffungszeitwert (WBZW) in der Anlagenbuchhaltung auf aktuelle Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) unter Berücksichtigung der Preissteigerungen bezieht, wird der WBZW als Tagesneuwert interpretiert.¹¹ Die WBZW werden für Straßen, Verwaltungs- und Schulgebäude sowie Kinderbetreuungseinrichtungen zugrunde gelegt. Grundsätzlich liegen für alle Anlagen die aktuellen AHK vor. Zudem wurden für mehrere Anlagenklassen Planungs- bzw. Baubeschlüsse mit aktuellen Kostenschätzungen gemeinsam mit den Fachämtern für die Berechnungen von Kostensätzen berücksichtigt.¹²

Zur Schätzung des infrastrukturellen Erweiterungsbedarfs der Stadt Köln wurde eine mehrstufige Vorgehensweise gewählt. Dazu wurden zunächst unterschiedliche Bedarfstreiber ermittelt. Dabei handelt es sich um messbare Indikatoren aus den verschiedenen Bereichen der Stadtentwicklung, die die Inanspruchnahme der Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge bestimmen. Neben der demografischen Entwicklung (Zuzüge, Anteil älterer Menschen, Schülerzahlen usw.) zählen dazu beispielsweise die Verkehrsentwicklung und Veränderungen beim Verkehrsverhalten und politische bzw. rechtlich verbindliche Vorgaben (z. B. zum Klimaschutz). Zur methodischen Vereinfachung wurde jeder Anlagenklasse nur ein relevanter Indikator als Treiber zugeordnet.

Die Identifizierung der Bedarfstreiber erfolgte durch mehrere methodische Schritte. Im Rahmen einer qualitativen Delphi-Befragung wurden zuerst insgesamt acht Experten aus den relevanten Bereichen der Daseinsvorsorge befragt. Zusätzlich wurden Erfahrungsberichte, insbesondere aus der kommunalen Praxis, ausgewertet. Mit Vertreterinnen und Vertretern der Kölner Fachverwaltungen und Beteiligungen wurde dann eine Priorisierung der zuvor eruierten Treiber vorgenommen. Für die Infrastrukturentwicklung sind sowohl quantitative Treiber – wie z. B. die prognostizierte Entwicklung der Einwohnerzahl und Kaufkraft – als auch qualitative Treiber – wie z. B. absehbare Weiterentwicklungen digitaler Technologien und wachsende technologische Anforderung – wesentlich. Nur die quantitativen Treiber sind ohne weiteres operationalisierbar. In ihrer Vielfalt dienten sie als Treiber zur Projektion mengenmäßiger Bedarfe verschiedener Anlagen einzelner Anlagenklassen. So wurde z. B. für die Anlagenklasse „Wohngebäude“ die „Anzahl der Haushalte“ als Treiber verwendet. Für die Anlagenklasse „Gebäude Kindertagesstätten“ wurde hingegen der Indikator „Anzahl der Kita-Kinder im Alter von 0 bis 5 Jahre“ genutzt, für die Anlagenklasse „Schulgebäude“ der Indikator „Anzahl der Schüler im Alter von 6 bis 18 Jahre“. Qualitative Aspekte wurden – wo möglich – indirekt durch Kostenschätzungen berücksichtigt, beispielsweise im Falle der bereits beschlossenen Generalinstandsetzung für die rheinquerende Mülheimer Brücke, da die zugrundeliegenden Instandsetzungsplanungen aktuelle (etwa gesetzliche) Anforderungen an die Verkehrssicherheit und an die zu erwartende Verkehrsbelastung (etwa durch steigenden Schwerlastverkehr) einbezogen hat.

⁷ Bei der Berechnung der Infrastrukturbedarfe wurden die „Betriebs- und Geschäftsausstattung“ (Anlagenklasse A080/A081/A082/A084), „Geringwertige Wirtschaftsgüter“ (A089001), „Anlagen im Bau“ (A0951), „Anteile an verbundenen Unternehmen“ (A100101), „Beteiligungen“ (A110101), „Sondervermögen“ (A120101) und „Aktive Rechnungsabgrenzungsposten aufgelistete Zuwendungen“ (A193101) aufgrund ihrer unbedeutenden Werte nicht berücksichtigt.

⁸ Es handelt es sich dabei um eine vollständige Erfassung der Eigentumsobjekte. Angaben zu gemieteten Objekten, die nicht im Eigentum sind, allerdings laufende Aufwendungen verursachen, sind nicht in der Anlagenbuchhaltung enthalten. Gemietete Objekte werden i.d.R. in den entsprechenden Fachämtern bzw. in der Gebäudewirtschaft geführt.

⁹ Die Aufgaben der Gebäudewirtschaft umfassen insb. die projektrelevanten Verwaltungs-, Schulgebäude sowie Kinderbetreuungseinrichtungen. Die Ausstattung dieser Gebäude ist i.d.R. nicht im Sondervermögen der Gebäudewirtschaft enthalten, sondern in der Anlagenbuchhaltung der Kernverwaltung.

¹⁰ Grundsätzlich gilt, dass die Gesamtnutzungsdauern der einzelnen Anlagen durch die in den Dienststellen dafür zuständigen Fachbereiche und deren Experten im jeweiligen Stammsatz der Anlagenbuchhaltung hinterlegt werden. Jedoch ist auch bei jeder „freien“ Nutzungsdauer ein seitens der Verwaltung einzuhaltendes Intervall vorgegeben.

¹¹ Dies gilt aber nur für die Anlagen, die nach den 31.12.2007 erstellt wurden. Für „ältere“ Anlagen gelten die WBZW als „Tagesgebrauchswerte“ – diese spiegeln die Preise für den Erwerb der Anlagen im gebrauchten Zustand wider.

¹² Diese sind u. a. Planungs- und Baubeschlüsse gemäß Schulbauliste der Gebäudewirtschaft (Stand vom 23.01.2017); der Baubeschluss für die Generalinstandsetzung der Mülheimer Brücke vom 25.05.2016 sowie der Planungsbeschluss für die Sanierung des Römisch-Germanischen Museums vom 27.06.2011.

III. Erste vorläufige Ergebnisse der Bedarfs-schätzungen

Das Modell zur monetären Schätzung der Infrastrukturbedarfe der Stadt Köln bis 2040 ist inzwischen mittels verschiedener Proberechnungen plausibilisiert und – wo nötig – angepasst und weiterentwickelt worden. Erste Schätzungen zu bestehenden Investitionsbedarfen einzelner Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge konnten inzwischen im Austausch mit den Fachverwaltungen sowie vergleichbaren Hochrechnungen für die gesamte Bundesrepublik abgeglichen werden. Im Zuständigkeitsbereich der Kernverwaltung handelt es sich dabei um die Bereiche Individualverkehr, Bildung, Verwaltung, Kinder und Jugend sowie Kultur und Wissenschaft. Bei den Beteiligungen wurden die stadt-eigene Wohnungsbaugesellschaft, der ÖPNV in Gestalt der Kölner Verkehrs-Betriebe sowie die Bereiche Wasserver- und -entsorgung und die stadt-eigene Informationsinfrastruktur-Gesellschaft berücksichtigt.

Der gesamte Investitionsbedarf in den betrachteten Aufgabefeldern der kommunalen Daseinsvorsorge in Köln bis zum Jahr 2040 beträgt – in einer eher konservativen Schätzung – rund 4,3 Mrd. Euro. Dabei stellt der Ersatzbedarf mit ca. 60 % den größten Anteil dar. Der Nachholbedarf beträgt ca. 24 % des Gesamtbedarfs, der Rest entfällt auf den Erweiterungsbedarf.¹³ Im Einzelnen verteilt sich das auf folgende Bereiche:

- Die *Straßen und Verkehrsinfrastruktur* im Aufgabefeld Individualverkehr macht mit 56 % den größten Anteil am bisher geschätzten Bedarf aus. Der Investitionsbedarf beläuft sich auf ca. 2,4 Mrd. Euro bis 2040. Davon entfallen rund 23 % auf den Nachholbedarf¹⁴, insbesondere im Bereich der Straßen und Plätze. Der größte Block ergibt sich mit 75 % für den Ersatzbedarf. Zusätzlich entfallen 2 % auf den Erweiterungsbedarf.
- *Bildung* stellt volumenmäßig das zweitgrößte Aufgabefeld der kommunalen Daseinsvorsorge in Köln – gemessen am Ergebnis der Bedarfsschätzung – dar. In diesem Bereich beläuft sich der Gesamtbedarf bis zum Jahr 2040 auf rund 1,1 Mrd. Euro. Davon entfallen rund 34 % auf den Nachholbedarf, 28 % auf den Ersatzbedarf und 38 % auf den Erweiterungsbedarf. Der Nachholbedarf konzentriert sich dabei im Wesentlichen auf den Gebäudebestand. Als Treiber des Erweiterungsbedarfs im Bereich Bildung wurde der Indikator „Anzahl Kinder im Alter zwischen 6 und 18 Jahren“ genutzt. Dessen angenommene Entwicklung basiert auf Variante 1 der Bevölkerungsprognose der Stadt Köln: Im Jahr 2015 gab es in Köln 116.330 Schüler – im Jahr 2040 werden es voraussichtlich 133.390 Schüler sein. Das sind ca. 17 Tsd. Schüler mehr und entspricht einer Steigerung um ca. 15 %. Bei der angenommenen Auslastung von derzeit 100 % und entsprechend fehlenden freien Kapazitäten führt diese Steigerung zu 15 % Mehrbedarf an Schulgebäuden. Bis 2040 werden 200 Tsd. qm Zusatzfläche benötigt. Unter Berücksichtigung des verwendeten durchschnittlichen Kostensatzes je qm der Schulgebäude von ca. 2.000 Euro pro qm ergäbe sich daraus ein Investitionsbedarf von ca. 400 Mio. Euro bis 2040.
- Im Bereich *Verwaltung* beläuft sich der Gesamtbedarf bis zum Jahr 2040 auf ca. 460 Mio. Euro. Davon entfallen ca. 3 % auf den Nachholbedarf, ca. 76 % auf den Ersatzbedarf und 21 % auf den Erweiterungsbedarf. Für die Berechnung des Erweiterungsbedarfes wurde die Entwicklung der Gesamtbevölkerungszahl zu Grunde gelegt. Dies bedeutet einen Zuwachs von 2015 bis 2040 um ca. 12 %. Daraus ergäbe sich ein Bedarf an ca. 16 Tsd. qm¹⁵ Zusatzfläche bzw. drei neu errichteten Gebäuden mit

6 Tsd. qm Durchschnittsfläche. Es wird zurzeit geklärt, ob ein anderer Indikator als Treiber besser geeignet wäre. Den größten Einfluss auf den Bedarf haben allerdings mehrere „weiche“ Faktoren und insbesondere kaum prognostizierbare Ereignisse (wie Gesetzesänderungen/Kompetenzverschiebungen vom Bund/Land zur Kommune, Flüchtlinge usw.), die sich nur eingeschränkt in einem Bedarfstreiber abbilden lassen.

- Im Geschäfts- und Aufgabefeld *Kinder und Jugend* beläuft sich der Gesamtbedarf an Infrastrukturinvestitionen bis zum Jahr 2040 auf rund 166 Mio. Euro. Davon entfallen 26 % auf den Nachholbedarf, 66 % auf den Ersatzbedarf und ca. 15 % auf den Erweiterungsbedarf. Berücksichtigt wurden dabei vorerst nur Eigentumsobjekte, die ca. 30 % des gesamten Bestands an Gebäuden (aktuell 224 Kitagebäude) dieses Aufgabebereiches ausmachen.¹⁶ Der relativ niedrige Nachholbedarf kann dadurch erklärt werden, dass das Durchschnittsalter der Eigentumsgebäude in der Nähe des idealtypischen mittleren Alters liegt. Als Treiber für die Schätzung des Erweiterungsbedarfs wurde der Indikator „Anzahl der Kinder im Alter von 0 bis 5 Jahren“ verwendet. Auf Grundlage eines prognostizierten Zuwachses von ca. 6,7 % ergibt sich für den Bereich Kinder und Jugend ein Bedarf in Höhe von ca. 3.000 qm zusätzlich benötigter Fläche.
- Im Bereich *Kultur und Wissenschaft* beläuft sich der Gesamtbedarf bis zum Jahr 2040 auf ca. 140 Mio. Euro, die ca. 3 % des gesamten Bedarfes der bereits berücksichtigten Bereiche ausmachen. Davon entfallen ca. 24 % auf den Nachholbedarf, 38 % auf den Ersatzbedarf und 37 % auf den Erweiterungsbedarf. Gebäude spielen auch hier eine Hauptrolle. Berücksichtigt wurden außerdem gebäudeähnliche Teile, immaterielles Vermögen und Maschinen und Geräte (z. B. Klimaanlage), die der technischen Ausstattung der Gebäude dienen. Beim Erweiterungsbedarf wurde – ähnlich wie im Bereich „Verwaltung“ – die Bevölkerungszahl als Treiber verwendet. Demnach könnten zukünftig rund 12 % mehr Anlagen benötigt werden. Weiche Faktoren, wie beispielsweise die technischen Anforderungen an die Gebäude, wurden durch den Kostensatz in Höhe von 2.500 Euro pro qm aufgefangen.¹⁷

Die in das Projekt involvierten Beteiligungen haben aufgrund der Spezifika ihrer Unternehmensstrukturen sowie der Besonderheiten ihrer internen Infrastrukturplanungen eigene Bedarfsschätzungen in Anlehnung an die hier entwickelte Systematik vorgelegt. So haben die stadt-eigene Wohnungsbaugesellschaft, der ÖPNV in Gestalt der Kölner Verkehrs-Betriebe sowie die Bereiche Wasserver- und -entsorgung und die stadt-eigene Informationsinfrastruktur-Gesellschaft ihre Bedarfsschätzungen dezentral vorgenommen.

Zur Plausibilisierung der ermittelten Infrastrukturbedarfe des „Konzerns Stadt Köln“ wurden die Ergebnisse mit anderen Schätzungen dieser Art – und hier insbesondere mit den jährlich vom Difu im Rahmen des KfW-Kommunalpanels ermittelten Investitionsbedarfen aller Kommunen in der Bundesrepublik – verglichen. Die Ergebnisse sind dabei in ihrer ganzen Vorläufigkeit durchaus beachtlich. Im Rahmen des KfW-Kommunalpanels 2016 betrug der kommunale Investitionsrückstand für Deutschland in den Bereichen Kinderbetreuung, Kultur, Straßen und Verkehrsinfrastruktur, öffentliche Verwaltungsgebäude und Schulen einschließlich Erwachsenenbildung rund 90 Mrd. Euro. In Köln betrug alleine nur der Nachholbedarf rund 1 Mrd. Euro. Davon entfielen 55 % auf den Individualverkehr (KfW: 40 %), 37 % auf den Bildungs-

13 Dies gilt auch für die einzelnen Bereiche. Ausnahmen bilden die Bereiche „Bildung“ (mit 20 %) und „Verwaltung“ (mit 1 %).

14 Entspricht ca. 560 Euro pro Einwohner – Investitionsrückstand. Vgl. KfW-Kommunalpanel 2016 bei Straßen und Verkehrsinfrastruktur: ca. 450 Euro pro Kopf in Großstädten.

15 Die Steigerung bezieht sich momentan nur auf Eigentumsobjekte.

16 Der Beitrag der anderen Anlagenklassen, die in der Kämmerlei geführt werden, wie gebäudeähnliche Teile, Fahrzeuge, Maschinen und Geräte, sowie immaterielles Vermögen ist deutlich geringer.

17 Alle Museumsgebäude wurden grundsätzlich als vergleichbare Bauwerke betrachtet. Der Kostensatz wurde auf der Basis des Planungsbeschlusses der Stadt Köln für die Sanierung des Römisch-Germanischen Museums vom 27.06.2011 ermittelt.

bereich (KfW: 37 %), 4 % auf das Feld Kultur und Wissenschaft (KfW: 5 %), 3 % auf den Bereich Kinder und Jugend (KfW: 5 %) und 1 % auf die Verwaltungsinfrastruktur (KfW: 13 %). Trotz dieser vergleichbaren Größenordnungen bedarf es noch weiterer Plausibilisierungen und Vergleiche, um das Schätzmodell auch noch in weiteren Bereichen einzusetzen.

C. Das Kölner Tragfähigkeitskonzept

Wie der Titel des hier skizzierten Forschungsprojekts „Generationengerecht und handlungsfähig bei leistungsfähiger Infrastruktur: Nachhaltige Finanzplanung im Konzern Stadt“ schon nahelegt, geht es um die Zusammenführung verschiedener Dimensionen nachhaltiger Finanzpolitik. Manchem erscheint schon eine Finanzpolitik als nachhaltig, die die „Schuldenbremse“ einhält bzw. eine „Schwarze Null“ produziert. Zweifellos sind prima facie ausgeglichene Haushalte durchaus wünschenswert. Aber sowohl Haushaltsausgleich wie Verschuldungsquote allein sind für die Beurteilung der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit öffentlicher Finanzen nicht ausreichend. Denn bei fundierter Betrachtung können nur solche öffentlichen Finanzen als nachhaltig und intergenerativ gerecht gelten, bei denen kommende Zukunftslasten aus Schuldenaufbau, demografischem Wandel und Versorgungszusagen berücksichtigt werden und es trotzdem nicht zu einem massiven Schuldenwachstum kommt.¹⁸ Diese Perspektive liegt etablierten Tragfähigkeitsanalysen für die öffentlichen Finanzen zugrunde, wie sie regelmäßig von der EU-Kommission für alle Mitgliedstaaten und vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) für die Bundesrepublik als Ganzes durchgeführt werden. In derartigen Analysen werden die Strukturen einer gegenwärtigen Finanzpolitik über mehrere Jahrzehnte in die Zukunft projiziert. Dabei werden bereits absehbare Be- und Entlastungen aus Verschuldung, Zinseszinsseffekten, demografischem Wandel und Versorgungslasten berücksichtigt. Auf diese Weise wird ermittelt, wie zukunftsfest eine gegenwärtige Finanzpolitik ist, und welche finanziellen Anpassungen notwendig wären, um eine ausgewiesene „Tragfähigkeitslücke“ zu schließen.

Wie deutlich „Schwarze Null“ und Tragfähigkeit auseinanderklaffen können, macht der aktuelle BMF-Tragfähigkeitsbericht von 2016 sehr anschaulich: Während der gesamtstaatliche Haushalt 2016 den dritten Finanzierungsüberschuss in Folge ausweist (0,8 % des BIP), beträgt die Tragfähigkeitslücke gleichzeitig 3,8 % des BIP (im offiziell „pessimistisch“ genannten, eigentlich aber nur nüchtern-realistischen Szenario „T-“).¹⁹ Das heißt, die Staatsfinanzen müssten ab sofort und auf Dauer einnahmen- und/oder ausgabenseitig um 3,8 % des Bruttoinlandsprodukts konsolidiert werden, um intergenerativ ausgewogen und langfristig tragfähig zu sein.

Vor allem auf kommunaler Ebene wird deutlich, dass in dieser Tragfähigkeitsperspektive noch eine signifikante konzeptionelle Lücke besteht: So lange eine Vernachlässigung der investiven Infrastruktur mit finanziellen Ersparnissen gleichgesetzt werden kann und so die fiskalische Tragfähigkeit numerisch *verbessert*, kann der Anspruch *materiell* nachhaltiger Finanzpolitik nicht erfüllt werden. Diese Lücke schließt unser Vorhaben, indem – wie schon dargestellt – operable Maßstäbe und Zahlen für entstandene Investitionslücken und für zukünftige Investitionsbedarfe ermittelt werden, die nun in ein maßgeschneidertes doppisches Tragfähigkeitskonzept eingepasst werden.

I. Vier Neuerungen für das doppische und infrastrukturell gehaltvolle Tragfähigkeitskonzept

Das Tragfähigkeitskonzept für die Stadt Köln hat den Anspruch, alle vergangenheits-, gegenwarts- und zukunftsbezogenen Risiken einer materiell nachhaltigen Finanzpolitik zu erfassen. Dazu sind im Vergleich zu hergebrachten Tragfähigkeitsrechnungen vier Innovationen notwendig:

1. Tragfähige Finanzen – einschließlich der „konventionellen“ Tragfähigkeitsrisiken aus Verschuldung, Zinseszinsseffekten, demografischem Wandel und Versorgungslasten – und die investive Standortqualität der zukunftsfähigen Stadt werden integriert betrachtet. Investive Nachholbedarfe wie auch Ersatz- und Erweiterungsbedarfe werden in dem Tragfähigkeitskonzept erfasst und bewertet.
2. Integrierter Blick auf den „Konzern Stadt“: Die städtischen Beteiligungen werden nicht aus einer rein finanziellen Perspektive wahrgenommen, sondern mit dem Verständnis, dass auch die Beteiligungen das Ziel verfolgen, Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen, und dass eine nachhaltige Leistungserbringung Kooperation und Abstimmung aller Teile des „Konzerns Stadt“ erfordert.
3. Die Tragfähigkeitsbetrachtung erfolgt zeitgemäß auf Grundlage von Doppik und HGB. Dadurch ist ein stärkerer Fokus auf das Vermögen im „Konzern Stadt“ und seinen Verzehr gewährleistet. Damit muss auch das relevante Tragfähigkeitsziel in die doppische Perspektive übersetzt werden: Konventionelle „kameralistische“ Analysen nutzen als Tragfähigkeitskriterium eine Schuldenquote, die am Ende der langfristigen Projektionen nicht überschritten werden darf. Bruttoschulden sind in der kaufmännischen Betrachtung ein wenig gehaltvoller Indikator fiskalischer Solidität. Das doppische Kölner Tragfähigkeitskonzept setzt stattdessen auf den Erhalt des realen Eigenkapitals im „Konzern Stadt“.
4. Zuletzt ist das Tragfähigkeitskonzept nicht nur diagnostisches Tool, sondern enthält wesentlich mehr Elemente eines Planungsinstrumentes als herkömmliche Tragfähigkeitsbetrachtungen. So soll es als Projektionsrahmen einer strategischen Finanz- und Infrastrukturplanung genutzt werden können.

II. Funktionsweise des Modells

Im Kern funktioniert das Kölner Tragfähigkeitskonzept wie alle Modelle dieser Art.²⁰ Die aktuellen Finanzdaten werden mittels einer „intertemporalen Budgetrestriktion“ in ein langfristig laufendes Projektionsmodell überführt. Dazu werden sämtliche Ertrags- und Aufwandsströme der Stadt bis ins Jahr 2040 projiziert; ihre jeweilige Entwicklung hängt jeweils von den zentralen Bedarfstreibern der betroffenen Aufgaben ab. Diese Treiber sind zum Teil pauschal gefasst (z. B. steuerliche Einnahmen entwickeln sich parallel zu den wirtschaftlichen Einkommen in der Stadt); zum Teil bilden sie die betroffenen Bedarfe durchaus kleinteilig ab (z. B. Entwicklung der Aufwände für Kinderbetreuung in Abhängigkeit von der Kinderzahl im Alter 1 bis unter 6 Jahre). Über- oder Unterdeckungen der Aufwendungen durch Erträge werden in Tragfähigkeitsmodellen automatisch durch Tilgung bzw. Aufnahme von Schulden finanziert; diese Schuldendynamik ist in Kombination mit Zins- und Zinseszinsseffekten der zentrale *endogene* Treiber jeder intertemporalen Budgetrestriktion.

Das Modell ist hinreichend segmentiert aufgebaut, um Projektionen und Ergebnisse nach Geschäftsfeldern, nach Aufgaben (u. a. Produktbereichen und -gruppen) und Institutionen (Dezer-

¹⁸ Blanchard, O.J., 1990, Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, OECD Economics Department Working Papers, No.79, OECD Publishing; Blanchard, O.J., J.-C. Chouraqui, R.P. Hagemann und N. Sartor, 1990, The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question. In: OECD Economic Studies, No.15, 1990.

¹⁹ BMF (2016), Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen; Berlin.

²⁰ Einschlägig auch hier: Olivier Blanchard 1990.

naten und Ämtern; Beteiligungen) darstellen zu können. Naturgemäß liegt besonderes Augenmerk auf der Querschnittsperspektive, die eine Unterscheidung von laufenden Aufwendungen und den verschiedenen Arten von Investitionen ermöglicht.²¹ Je nach investiver Bedeutung werden manche in dieser Hinsicht nachrangige Beteiligungen lediglich mit den Ergebnisbeiträgen in der Projektion berücksichtigt. Für die in der infrastrukturellen Daseinsvorsorge wichtigen Beteiligungen werden differenzierte, auf die Investitions- und Eigenkapitalerfordernisse abgestimmte Projektionen durchgeführt, die konsistent zum Kernhaushalt passen.

Um ein Tragfähigkeitsmodell über mehrere Jahrzehnte in die Zukunft laufen zu lassen, müssen viele – bewusst einfache – Annahmen zu zentralen Entwicklungen getroffen werden. Das Kölner Tragfähigkeitsmodell rechnet bis ins Jahr 2040. Schon dieser Zeitraum macht deutlich, dass derartige Rechnungen natürlich keine *Prognosen* sind. Es geht nicht darum, die Zukunft vorherzusagen. Vielmehr werden mit nachvollziehbaren und vergleichsweise belastbaren Fortschreibungen zentrale Pfade gekennzeichnet, mit denen die *gegenwärtige* Finanzpolitik gedanklich in die Zukunft weitergezeichnet wird und so auf ihre langfristige Tragfähigkeit überprüft wird. Dazu werden langfristige Projektionen u. a. der städtischen Demografie (alters- und geschlechtsspezifisch), der Erwerbsbevölkerung, der wirtschaftlichen Entwicklung (aktuelle Wachstumsraten der Pro-Kopf-Produktivität mal projizierte Erwerbstätige) sowie ein Inflations- und ein Zinspfad (d. h. allmähliche „Normalisierung“ weg von der praktisch zinslosen Situation) genutzt.

Sowohl bei den Projektionen der fein segmentierten städtischen Aufwendungen und Erträge als auch bei allen genutzten Annahmen wirtschaftlicher, sozialer und demografischer Pfade ist das Modell sehr offen gehalten. Neben der zentralen Tragfähigkeitsrechnung in einem *Business-as-usual*-Szenario können so zum einen Sensitivitätsanalysen durchgeführt werden, die zeigen, wie stark bestimmte Modellergebnisse von einzelnen Annahmen abhängen und welche Veränderung z. B. die Tragfähigkeitslücke erfährt, wenn eine Prämisse anders quantifiziert wird (z. B. durch einen anderen Zinspfad).

Die Offenheit des Modells bietet zugleich die Möglichkeit, beliebig viele andere Szenarien zu formulieren und durchzurechnen, um planerische Überlegungen auf ihre langfristige Gesamtwirkung zu testen oder verschiedene Wege zur Verringerung bestehender Tragfähigkeitslücken zu vergleichen. Damit wird das Diagnose-tool zum integrierten Instrumentarium einer nachhaltigen kommunalen Finanz- und Infrastrukturplanung. Neben der langen Frist können dabei auch mittlere Fristen betrachtet werden, denn das Modell projiziert den stilisierten städtischen Haushalt für jedes einzelne Jahr bis 2040. Damit ist es – aufgrund der jahresbezogenen Fortschreibung – für eine Fortentwicklung der Jahresabschlüsse im Sinne einer kontinuierlichen Nachhaltigkeitsberichterstattung geeignet.

III. Erste vorläufige Ergebnisse

Das Tragfähigkeitsmodell ist vollständig entwickelt und läuft als „Beta-Version“. Damit produziert es auch vorläufige quantitative Ergebnisse zur Tragfähigkeit und zur Entwicklung weiterer Indikatoren für die langfristige fiskalische Performance des projizierten gesamtstädtischen Haushalts. Mit Hilfe dieser anschaulichen, aber eben sehr vorläufigen Quantifizierungen werden derzeit die verschiedenen Merkmale und Fähigkeiten des Kölner Tragfähigkeitskonzepts stadintern kommuniziert und getestet. In diesem

Sinne sollen die nachfolgenden Größenordnungen der Tragfähigkeitslücke und ihrer Komponenten verstanden werden: Nicht als „Ankündigung“ kommender Zahlen, sondern als Illustration eines neuen Werkzeugs im Instrumentenkasten kommunaler Finanz- und Infrastrukturplanungen.

Im *Business-as-usual*-Szenario der Projektion bis 2040 zeigt sich eine Tragfähigkeitslücke von einer knappen halben Milliarde Euro. Um diesen Betrag sollten im Tragfähigkeitsmodell in jedem Jahr höhere Erträge und/oder reduzierte Aufwendungen generiert werden, um das Tragfähigkeitsziel „Erhalt des realen Eigenkapitals“ zu erreichen. Die gesamte Tragfähigkeitslücke beträgt damit etwas mehr als zehn Prozent der städtischen Aufwendungen im Kernhaushalt 2017.

Erfahrungsgemäß können große Tragfähigkeitslücken – wie auch andere große fiskalische Zukunftsanforderungen – in der finanzpolitischen Kommunikation schnell zu einem Paradox führen: Sie weisen sehr deutlich auf große und vordringliche Handlungsbedarfe hin; schaffen aber eben durch ihre Größe einen Impuls zur Resignation à la „Bei einer solch großen Aufgabe bleibt jede kleine Verbesserung unmerklich!“ oder gar „Das ist ja nicht zu schaffen!“. So stehen Tragfähigkeitsanalysen in der latenten Gefahr, ihre eigenen „Vergeblichkeitsfallen“ vorzuzeichnen. Das wäre insofern besonders unglücklich, als vorhandene Tragfähigkeitslücken durch Untätigkeit *wachsen*. Dieser „Preis des Wartens“ – hier als *Adventseffekt* bezeichnet – wird als Begleitindikator der Tragfähigkeitslücke ebenfalls ausgewiesen.

Doch dieser Hilfsindikator ist zwar notwendig, aber keine hinreichende Maßnahme, um eine große Tragfähigkeitslücke handhabbar zu machen und Ansatzpunkte zu ihrer Bewältigung zu formulieren. Dazu wird die Tragfähigkeitslücke in verschiedene Teillücken – einschließlich *positiver* Teilbeiträge – aufgeteilt, die die unterschiedlichen Quellen des summarischen Befundes erkennen lassen. Folgende Teillücken und Teilbeiträge werden im Modell ausgewiesen (jeweils mit einem ihrem gerundeten Anteil an der Gesamtlücke im *Business-as-usual*-Szenario):

- **Bestandsschuldenlücke (21 %):** Als Bestandsschulden werden die zum Startzeitpunkt der vermögensorientierten Simulationsrechnung bestehenden städtischen Schulden bezeichnet (ohne Beteiligungen). Der Begriff lehnt sich an die Unterscheidung von Tragfähigkeitsrisiken nach ihrer zeitlichen Genese an (Vergangenheits-, Gegenwarts- und Zukunftslasten). Hier wird der oft apologetisch verwendete Begriff der „Altschulden“ bewusst gemieden. Die Bestandsschuldenlücke wird informatorisch separat ausgewiesen. Eine auf Stärkung der Tragfähigkeit ausgerichtete Finanzpolitik hat Einfluss auf den Schuldenstand – *ohne* Unterscheidung auf die zeitliche Genese der Schulden.
- Die **Versorgungslücke (10 %)** erfasst die noch nicht durch Rückstellungen abgesicherten Pensions- und Versorgungslasten, die im kommunalen Haushalt bis zum Starttag der Tragfähigkeitsrechnung akkumuliert wurden. (*Kommende* Versorgungslasten werden in der Modellrechnung durch ausreichend kalkulierte Rücklagen ausfinanziert.)
- Die **Demografielücke (17 %)** entsteht, weil Köln als Stadt *wächst und altert*. Dabei entwickelt sich die Aufwandsseite des kommunalen Haushalts im Zuge dynamischer als die Ertragsseite. Dies gilt insbesondere, wo das Bevölkerungswachstum von einer Zunahme der älteren Bevölkerung geprägt ist.
- Die wirtschaftliche **Wachstumslücke (10 %)** besteht, weil Köln im Durchschnitt der vergangenen Jahre eine unterdurchschnittliche wirtschaftliche Dynamik im Vergleich zum Bund und zum Land Nordrhein-Westfalen gezeigt hat. Wird dieser Wachstumsrückstand in der Zukunft nicht behoben, entsteht eine Teillücke, weil viele Ausgabenelemente dynamischer wachsen als die Ertragsseite.

²¹ Um das Tragfähigkeitsmodell frühzeitig aufbauen zu können, hat das FiFo ein vorläufiges, abschreibungs- und demografieorientiertes Projektionsmodell der Nachhol-, Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen entwickelt und als „Platzhalter“ für die differenzierten und empirisch basierten Investitionsrechnungen genutzt, die vom DiFu erstellt werden.

- Die kombinierte *Investitionslücke bei den Nachhol- und Ersatzbedarfen* beträgt in der vorläufigen Rechnung 15 % der Gesamtlücke.
- Die *Investitionslücke bei den Erweiterungsbedarfen* der wachsenden Stadt beträgt in der vorläufigen Rechnung 6 % der Gesamtlücke.
- Die *Konnextitätslücke* (SGB, Geflüchtete, Integration) beträgt in dieser vorläufigen Rechnung 25 % der Gesamtlücke. Sie basiert auf der Frage, um wie viel kleiner die Tragfähigkeitslücke wäre, wenn die Stadt Köln für die Erfüllung der konnextitätsrelevanten sozialen Aufgaben komplett durch einen Dritten entschädigt werden würde. Allerdings kann beim gegenwärtigen Forschungsstand keine belastbare Aussage darüber getroffen werden, welcher Teil der Zuschussbedarfe in den SGB-Produktgruppen realistischer Weise von einem Dritten übernommen werden sollte, denn ein einzelngemeindlich, nicht direkt identifizierbarer Teil der Aufwendungen im SGB-Bereich wird durch den Soziallastenansatz im kommunalen Finanzausgleich abgedeckt. Da zum jetzigen Stand keine belastbaren Aussagen getroffen werden können, wird die Konnextitätslücke vorerst gemeinsam mit der Residuallücke ausgewiesen.
- Eine *Residuallücke* drückt aus, welcher Teil der Tragfähigkeitslücke durch die gegenwärtige städtische Politik zu verantworten ist und ist damit das gegenwartsbezogene Element der Tragfähigkeitsrechnung. Formal ergibt sich diese „Policy-Lücke“ als Restbetrag, nachdem alle anderen vergangenheits- und zukunftsbezogenen genauso wie die externen Teillücken abgezogen wurden. Grundsätzlich kann hier auch ein *Residualbeitrag* vorliegen, d. h. eine gegenwärtige Haushaltsführung wäre mehr als ausgeglichen. Dieser Beitrag würde aber in der Gesamtbetrachtung „untergehen“.

Neben diesen Teillücken (in der Summe 104 %) werden im Business-as-usual-Szenario auch zwei positive Teilbeiträge im Volumen von 4 % ausgewiesen, die den Belastungen entgegengerechnet werden:

- Der *Beitrag der Beteiligungen* beträgt rund 1 %. Die Beteiligungen leisten – unter Sicherstellung ihrer eigenen Tragfähigkeit – im Business-as-usual-Szenario einen kleinen Betrag, die Tragfähigkeitslücke des Kernhaushaltes zu schließen. Der damit abgebildete Nettozufluss an den Kernhaushalt liegt jedoch absehbar unter der marktüblichen Rendite, die nach der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung von Beteiligungen erwartet werden soll. Insofern könnte auch hier – „trotz“ positivem Beitrag – durchaus ein Handlungsfeld zur Verbesserung der finanziellen Tragfähigkeit im „Konzern Stadt“ liegen.
- Schließlich besteht noch ein rechnerischer *Synergieeffekt* von 3 %. Er tritt ein, wenn alle Teillücken simultan bzw. in parallelen Schritten abgebaut werden.

Die gezeigten Teillücken zeigen und beziffern potenzielle Handlungsfelder einer Finanzpolitik zur nachhaltigen Verbesserung der Tragfähigkeit einer *materiell* nachhaltigen Finanzpolitik. Politische Entscheidungen oder gar *Lösungen* formulieren sie damit noch nicht; ebenso wenig werden damit *alle* Ansatzpunkte für Tragfähigkeitsverbesserungen ausgewiesen. Beispielhaft sei hier nur auf Effizienzgewinne durch eine Verwaltungsreform verwiesen. Derartige Querschnittmaßnahmen können im Tragfähigkeitsmodell hinsichtlich ihrer potenziellen Beiträge zum Tragfähigkeitsziel durchgerechnet werden – eine „Effizienzlücke“ wird gleichwohl im gegenwärtigen Modell nicht ausgewiesen.

D. Der weitere Weg: Perspektiven des kombinierten Kölner Infrastruktur- und Tragfähigkeitskonzept

Die Tragfähigkeitsanalyse zeigt, dass die gegenwärtige Finanzpolitik der Stadt Köln nicht tragfähig ist. Denn die kumulierte Tragfähigkeitslücke beträgt in den hier vorgestellten, noch sehr vorläufigen Berechnungen knapp eine halbe Milliarde Euro. Diese Zahlen verdeutlichen: Ein „Weiter wie bisher!“ kann es nicht geben. Das zeigt auch schon das Defizit im Kernhaushalt und die Entwicklung des Eigenkapitals. Die Tragfähigkeitslücke greift diese beiden Indikatoren auf und erweitert sie um wichtige Aspekte der investiven und demografischen Vorsorge. Auch muss „Nachsorge“ getroffen werden: So müssen in der Vergangenheit unterlassene Investitionen nachgeholt werden und die Versorgungslücke ist zu schließen. Bestandsschulden tragen ebenfalls erheblich zur Tragfähigkeitslücke bei. Das Tragfähigkeitskonzept macht damit deutlich, dass sich der gegenwärtigen Generation eine doppelte Aufgabe stellt: Vergangenheitslasten abbauen und Zukunftslasten vermeiden.

Das mag auf den ersten Blick unfair erscheinen. Die Aufgabe ist gewiss groß, aber grundsätzlich ist das Schließen von Tragfähigkeitslücken der Weg, die lange vernachlässigte intergenerative Gerechtigkeit zu verbessern bzw. am Ende auch *herzustellen*. *Keine* Option ist es dabei, mit Verweis auf große Gegenwartslasten Vergangenheit und Zukunft hintanzustellen. Ein solches Vorgehen schafft neue und vertieft bestehende Tragfähigkeitslücken. Das ist die zentrale Botschaft jeder Tragfähigkeitsanalyse: Die Lücken sind hier; sie bleiben hier und sie wachsen, solange nicht aktiv dagegen angegangen wird.

Es liegt auf der Hand, dass eine Tragfähigkeitslücke von einer knappen halben Milliarde Euro nicht von heute auf morgen beseitigt werden kann. Der *Preis des Wartens*, den wir hier mit dem „Adventseffekt“ ausweisen, ist aber hoch – es gilt also, eher heute als morgen mit dem Abbau der Lücke voranzugehen. Die ausgewiesenen Teillücken geben Hinweise auf mögliche Ansatzpunkte.

Damit kein falscher Eindruck entsteht: Köln ist nicht arm; die Rahmenbedingungen sind nicht schlecht. Es geht gerade nicht darum, auf Kosten von Menschen und städtischer Infrastruktur zu sparen. Es ist vielmehr entscheidend, mit den verfügbaren Ressourcen effizienter zu arbeiten. Welche Leistungen sind wirklich wichtig und wie können sie effizient bereitgestellt werden? Um diese Fragen beantworten zu können, ist u. a. eine wirkungsorientierte Haushaltssteuerung unumgänglich. Durch die Initiierung eines Strategieprozesses hat sich Köln bereits auf den Weg gemacht, Fach- und Finanzsteuerung strategisch zu entwickeln.

Um das Ziel der Finanzstabilität zu verfolgen, bedarf es angemessener Rahmenbedingungen für Unternehmen, Institutionen und Menschen. Köln muss als Standort noch attraktiver werden; die Produktivität der Stadt und ihrer Wirtschaft muss steigen. Wachstum ist allerdings nur nachhaltig, wenn es jenseits der verbesserten Wirtschaftsleistung qualitativ und inklusiv gestaltet wird. Hierbei spielen passgenaue Investitionen in die städtische Infrastruktur eine wichtige Rolle. Ein weiterer Ansatz ist die vertiefte interkommunale Zusammenarbeit mit den Nachbarn. Bei der Diskussion über mögliche Maßnahmen können die Szenariofähigkeit der hier skizzierten Modelle zur Infrastrukturbedarfsschätzung sowie des Tragfähigkeitskonzepts einen wichtigen Beitrag leisten.

Ein entscheidender Teil der Kölner Tragfähigkeitslücke resultiert aus externen Risiken. Für den Bereich der Konnextität bei den

bundesdeterminierten Sozialleistungen (SGB, Geflüchtete, Integration) kann dies mit vorsichtigen Schätzrechnungen unterlegt werden. Allerdings muss dieser Aspekt noch vertieft untersucht werden, um belastbare Zahlen zu generieren. Zukünftig werden wohl auch die externen Risiken Umwelt und Verkehr eine wachsende Bedeutung gewinnen. Die Ergebnisse der Untersuchung sollten deshalb als Ausgangspunkt verstanden werden, zwischen den staatlichen Ebenen über eine angemessene finanzielle Ausstattung der kommunalen Familie zu diskutieren.

Gleichzeitig sollten die Ergebnisse des hier skizzierten Theorie-Praxis-Projektes eine nachdrückliche Mahnung an Bund und Länder sein, die wachsenden Anforderungen an ihre Haushalte im Zuge der Schuldenbremse nicht auf die Kommunen abzuwälzen, sei es durch geringere Mittel oder aber durch die Zuweisung zusätzlicher Aufgaben. Im Gegenteil: Alle Ebenen sind aufgefordert im Sinne fiskalischer, ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit besser – das heißt auch: transparenter – zusammen zu arbeiten und materiell nachhaltige Finanzen und Infrastrukturentwicklung gemeinsam in den Blick zu nehmen.

Die Einführung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens in Niedersachsen

Einflussfaktoren für das Gelingen eines tiefgreifenden Organisationsentwicklungsprozesses

Prof. Dr. Stefan Eisner, Dino Schubert (M.A.) und Nils Roßmann*

A. Einführung

Seit dem Haushaltsjahr 2012 sind niedersächsische Kommunalverwaltungen dazu verpflichtet ihr Haushalts- und Rechnungswesen nach doppischen Standards zu betreiben (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2014).

Das doppische Rechnungswesen (die Doppik oder das Neue Kommunale Rechnungswesen (NKR)) besteht aus zahlreichen verschiedenen „Mosaiksteinen“ in Form von Rechen- und Berichtswerken im Bereich des externen als auch internen Rechnungswesens¹, die zu erstellen bzw. vorzuhalten sind und enthält daneben auch eine über das Rechnungswesen hinausgehende Komponente: die Einbettung der Standards in die Organisation und Kultur. Diese Umstrukturierung stellt einen

„[...] an den Grundfesten der gesamten Verwaltung erschütternden Veränderungsprozess dar, bei welchem eine Jahrzehnte gewachsene Tradition der finanziellen Steuerung [...] massiv verändert werden soll (Kasperczyk 2013: 107).“

Nach den bisher vorliegenden prüf- und aufsichtsbehördlich festgestellten empirischen Erkenntnissen in Niedersachsen (vgl. Nds. Landesrechnungshof 2012: 20 f.; Nds. Landesrechnungshof 2013: 28 f.; Nds. Landesrechnungshof 2014: 32-34.; Nds. Landesrechnungshof 2015: 86)² sowie den eigenen in Niedersachsen entspringenden Erfahrungen aus der Kommunalberatung der NSI Consult, ist der Stand der Einführung des NKR in der kommunalen Praxis jedoch bis heute noch längst nicht abgeschlossen und das Arbeiten mit dem neuen doppischen System alles andere als Routine.

Was bezogen auf den Einführungsstand bisher in Gänze fehlt, ist ein wissenschaftlich fundierter Datenbestand über die Gründe, warum Kommunen mit der Einführung nicht derart fortgeschritten sind, wie es das Gesetz verlangt. Gerade solche Erkenntnisse sind

für den Stand der Wissenschaft, für das kommunale Management sowie auch für künftige Reglementierungs- und Rechnungswesen-Standards durch EU-, Bundes- oder Landesebene von elementarem Interesse.

In unserer Studie wurden die Finanz- und Fachverantwortlichen aus Niedersachsens Kommunen (Kämmerer, Fachbereichsleitungen des Finanzbereichs, Finanzvorstände und Buchhalter bzw. Sachbearbeiter) nach Ursachen befragt. Der genannte Personenkreis ist oder war aufgrund seiner Perspektive aus der Einführungsphase des NKR in der eigenen Kommune in der Regel ein zentraler Modernisierungsakteur, der über breite und tiefe Kenntnisse rundum das Modernisierungs- oder Einführungsumfeld verfügt.

B. Methodik

Methodisch diente das Instrument qualitativer problemzentrierter Leitfadeninterviews (vgl. Reinders 2012: 101-108) als Datenerhebungsinstrument. Der Untersuchungsaufbau lehnt sich an die direkte Methode der Erfolgsfaktorenforschung an (vgl. Baumgarth/Evanschitzky 2009: 239), da erfolgsrelevante Größen im Zusammenhang mit der Doppikeinführung direkt mittels Leitfadeninterviews erfragt wurden.

Das Ziel von „Messungen“ im Rahmen empirischer Sozialforschung ist es, möglichst fehlerfreie und exakte Messwerte zu erhalten, die anhand von Gütekriterien bestimmt werden können (vgl. Schnell et al. 2011: 141 f.). Während die Autoren dabei die klassische Testtheorie und damit die quantitative Forschung spezifizieren, sind mit der Technik problemzentrierter Leitfadeninterviews, die in dieser Arbeit durchgeführt werden, hingegen die Gütekriterien der qualitativen Forschung relevant. In der Literatur herrscht ein Dissens darüber, ob die drei klassischen Gütekriterien *Objektivität*, *Reliabilität* und *Validität* auf die qualitative Forschung übertragen werden können (vgl. z. B. Mayer/van Hilten 2007: 62; Brüsemeister 2008: 32). Speziell über die Objektivität und Reliabilität bzw. deren Legitimation als Gütekriterien der qualitativen Forschung existieren kritische Positionen (vgl. z. B. Steinke 2009: 264 f.; Flick 2010: 396 f.; Strübing 2013: 191 f.). Beide Gütekriterien sind insbesondere deshalb strittig, da gerade im qualitativen Forschungskontext durch eine Methode gewonnene

* NSI Consult Beratungs- und Servicegesellschaft

1 So z. B. der ersten Eröffnungsbilanz, dem doppischen Jahresabschluss mit verpflichtenden Anlagen und manuellen Analysen, einem Produkthaushalt, einem Berichtswesen das über Daten aus dem Controlling oder aus der Kosten- und Leistungsrechnung informiert, um nur einige ausgewählte Variablen zu nennen.

2 Dies gilt exemplarisch sowohl für Jahresabschlüsse und deren Bestandteile als auch vorgeschriebene Steuerungsinstrumente. Ähnliche Gegebenheiten liegen auch in anderen Bundesländern vor, für einen vertiefenden Einblick dazu wird auf die jeweiligen Kommunalprüfberichte der Länder, welche jeweils im Internet veröffentlicht sind, verwiesen.