

Stefan Schneider

Caroline-Antonia Goerl

Michael Thöne

Generationengerecht und handlungsfähig bei leistungsfähiger Infrastruktur

**Ansatzpunkte für eine nachhaltige Finanzplanung im Konzern Stadt –
Das Beispiel der Stadt Köln**

Ergebnisse einer Vorstudie

Impressum

Autoren und Autorin:

Dipl.-Kfm. (FH) Stefan Schneider (Difu)

M.A. M.Sc. Caroline-Antonia Goerl (FiFo Köln)

Dr. rer. pol. Michael Thöne (FiFo Köln)

Unter Mitarbeit von:

Dr. rer. pol. Busso Grabow (Difu)

Dipl.-Sozialökonom/Dipl.-Volkswirt Jens Libbe (Difu)

Tobias Jetzke (Difu)

Redaktion:

Dipl.-Pol. Patrick Diekelmann

Grafik und Layout:

Nadine Dräger

In Kooperation mit



Finanzwissenschaftliches
Forschungsinstitut an der
Universität zu Köln

Dieser Band ist auf 100-prozentigem Recyclingpapier gedruckt.

Schutzgebühr: 15 Euro

ISBN 978-3-88118-531-8

© Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin 2014

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstraße 13-15
10969 Berlin

Telefon: +49 30 39001-0
E-Mail: difu@difu.de
Internet: www.difu.de

Inhalt

Vorwort.....	5
1. Ausgangssituation und Zielstellung	7
1.1 Ausgangslage und Ziele eines Gesamtvorhabens	7
1.2 Fragestellungen der Vorstudie.....	9
1.3 Methodische Vorgehensweise.....	10
2. Nachhaltige Finanzen und nachhaltige Infrastrukturplanung	13
2.1 Nachhaltigkeit als politische Leitlinie.....	13
2.2 Nachhaltige kommunale Finanzen.....	15
2.2.1 Kriterien zur Beurteilung der Nachhaltigkeit kommunaler Finanzen und kommunaler Infrastruktur	15
2.2.2 Vier Schritte auf dem Weg zu nachhaltigen Finanzen.....	18
2.3 Nachhaltige Finanz- und Infrastrukturplanung konkret: Fallbeispiel schulische Infrastruktur	19
2.3.1 Infrastruktur und Zustandserfassung.....	20
2.3.2 Rahmenbedingungen und gewollter Zustand	20
2.3.3 Infrastrukturbedarf – der Unterschied zwischen Ist und Soll.....	21
2.3.4 Optionen zur Finanzierung	21
2.3.5 Finanzierungslücke und Investitionsrückstand.....	22
2.3.6 Strategisches Feedback.....	23
3. Rahmenbedingungen und Trends.....	25
3.1 Bevölkerungsentwicklung und demografischer Wandel	25
3.2 Erhöhter Konsolidierungsdruck	26
3.3 Klimawandel, Klimafolgenanpassung und Energiewende	26
3.4 Weitere Megatrends	27
3.5 Auswirkungen auf eine nachhaltige Finanzplanung am Beispiel von Köln	27
4. Ergebnisse der Tragfähigkeitsanalyse für die Stadt Köln.....	29
4.1 Zielstellung der Tragfähigkeitsanalyse	29
4.2 Methodisches Vorgehen bei einer Tragfähigkeitsanalyse	29
4.3 Ergebnisse der Tragfähigkeitsanalyse (BAU).....	29
4.4 Zusammenfassende Schlussfolgerungen	34
5. Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit – Handlungsmöglichkeiten am Beispiel der Stadt Köln.....	37
5.1 Besonderheiten der Stadt als strategischer Ausgangspunkt.....	37
5.1.1 Stärken und Schwächen	37
5.1.2 Chancen und Risiken	39
5.2 Handlungsstrategien für mehr Nachhaltigkeit	41
5.2.1 Stärken einsetzen, um Chancen zu nutzen.....	42
5.2.2 Stärken nutzen, um Risiken zu verringern	42
5.2.3 Chancen nutzen, um Schwächen auszugleichen	43
5.2.4 Schwächen ausgleichen, um Risiken zu reduzieren.....	44
6. Gewinnung von Partnern.....	47
6.1 Nutzen für die Partner Stadt, kommunale Unternehmen und Beteiligungen	47
6.2 Nutzen für weitere Partner.....	47
7. Fazit und Ausblick.....	49
Literatur (Auswahl).....	51

Vorwort

Wie können wir es in der Stadt Köln schaffen, finanzielle Handlungsfähigkeit der Stadt und die notwendigen Investitionen zu Erhalt und Entwicklung der Sozial-, Bildungs- und Verkehrsinfrastruktur zu harmonisieren? Wie kann dies in einer Zeit gelingen, in der sowohl Schulden abzubauen sind wie auch eine nachhaltige Stadtentwicklung gewährleistet werden muss? Wie kann es also gelingen, die Finanz- und Infrastrukturplanung so miteinander zu verzahnen, dass langfristig die Finanzierung der notwendigen Investitionen sichergestellt werden kann, ohne den vorhandenen Finanzrahmen zu sprengen? Welche Instrumente sind für den „Konzern Stadt Köln“ zu entwickeln, um dies kontinuierlich zu überprüfen und fortzuentwickeln? Diese Fragen müssen aus der Sicht einer nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik beantwortet werden – ein Unterfangen, für das die nun vorgelegte Vorstudie erste Hinweise vermittelt, die im Rahmen einer nachfolgenden Hauptstudie vertieft und fortentwickelt werden müssen.

Die Stadt Köln hat das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) sowie das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) beauftragt, die Voraussetzungen für eine solche integrierte Finanz- und Investitionsplanung im Konzern Stadt zu untersuchen und erste Ansatzpunkte für mehr Nachhaltigkeit herauszuarbeiten.

Um zunächst einen Überblick über die Entwicklung der Budgets unter Berücksichtigung der demografiesensiblen Einnahmen und Ausgaben im Kernhaushalt bis zum Jahr 2030 zu bekommen, hat Köln als erste Kommune in Deutschland – in Anlehnung an den „Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung“ oder den „Bericht über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen“ – vom FiFo eine Tragfähigkeitsanalyse erstellen lassen. Bereits die ersten Modellrechnungen der Vorstudie zeigen, dass die städtische Haushaltssituation sich dramatisch verschlechtern wird, wenn keine entsprechenden Anpassungen auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite erfolgen. Zum Beispiel würde die Schuldenquote der Stadt Köln sich bis 2030 bereits mehr als verdoppeln.

In einem zweiten Schritt – und dies ist die größere Aufgabe – ist zu eruieren, welche Investitionsvorhaben mittel- und langfristig im Konzern Stadt erforderlich sind und wie hoch der sich daraus ergebende langfristige Investitionsbedarf ist. Bereits jetzt ist absehbar, dass zukünftig nicht mehr alle Investitionsvorhaben gleichzeitig umgesetzt werden können. Vielmehr sind eine langfristige Planung, die sich an den strategischen Zielen der Stadt orientiert, sowie das Setzen von Prioritäten unumgänglich. Den langfristigen Investitionsbedarf im Konzern Stadt zu eruieren, zu koordinieren und zu priorisieren, ist eine komplexe Aufgabe. Die Vorstudie zeigt in ersten Schritten auf, welche Stärken und Schwächen für die Entwicklung einer nachhaltigen Finanzplanung vorhanden sind, welche methodischen und organisatorischen Bedingungen erfüllt werden müssen, damit eine nachhaltige Finanzplanung möglich wird.

Sehr erfreulich ist die breite Unterstützung des Vorhabens bei den städtischen Akteuren, die in die Studie einbezogen waren. Die Einsicht, dass Nachhaltigkeit insbesondere auch in Bezug auf die Entwicklung des städtischen Haushalts wichtig ist, wird geteilt. Für die weitere Entwicklung einer nachhaltigen Finanzplanung ist dies eine wichtige Voraussetzung.

Die Entwicklung einer nachhaltigen Finanzplanung ist unabdingbar. Nichtsdestotrotz wird die Handlungsfähigkeit der Stadt Köln dauerhaft nur zu erhalten sein, wenn auch die kommunale Finanzausstattung verbessert wird. Nur dann werden die Ziele „Konsolidieren“ und „Investieren“ dauerhaft zu harmonisieren sein.

Gabriele C. Klug
Stadtkämmerin der Stadt Köln

1. Ausgangssituation und Zielstellung

Ein Blick in die Tagespresse zeigt: Die Staatsschulden- bzw. Eurokrise hält weiter ganz Europa in Atem. Trotz Krisenrhetorik und Rettungsprogrammen scheint Deutschland davon jedoch kaum negativ betroffen zu sein. Während Südeuropa mit Sparauflagen gegen die Rezession ankämpft, zeigten die gesamtwirtschaftlichen Indikatoren in Deutschland nach einem guten Jahr 2012 auch 2013 noch nach oben.

Von der steigenden Wirtschaftsleistung, der niedrigen Arbeitslosigkeit und dem niedrigen Zinsniveau profitieren auch die Kommunen. 2012 war seit 2008 das erste Jahr, in dem die Kommunen mit 0,9 Mrd. Euro wieder einen Haushaltsüberschuss erzielen konnten.¹ Dieser Überschuss ist auch dringend notwendig, um die großen Defizite der Vorjahre wieder ein kleines Stück ausgleichen zu können.

Eine nachhaltige finanzielle Entwicklung der öffentlichen Hand und speziell der Kommunen lag zu lange außerhalb des Blickfelds. Das zeigen die Diskussionen über die Finanzkrise und die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen, aber auch die provokante Frage nach der Insolvenzfähigkeit von Städten und Gemeinden. Trotz der aktuell positiven Entwicklung: Die stabile Entwicklungsfähigkeit von Ländern, Städten und Gemeinden ist gefährdet. Zu lange wurde vernachlässigt, dass zukünftige Generationen die finanziellen Versäumnisse der Gegenwart ausbaden müssen. Die Zukunft der kommunalen Daseinsvorsorge hängt entscheidend davon ab, ob sie noch finanzierbar ist. „Das Hauptproblem ist, dass selbst reiche Kommunen lange Zeit auf Kosten der Zukunft gelebt haben. Wir wissen, dass wir uns das nicht mehr leisten können.“²

1.1 Ausgangslage und Ziele eines Gesamtvorhabens

Vor diesem Hintergrund wandeln sich die Rahmenbedingungen und sich daraus ergebende Aufgaben städtischer Finanzpolitik grundlegend. Dabei sind die Voraussetzungen mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement und einer ganzheitlichen Betrachtung des „Konzerns Stadt“ wesentlich verbessert, um den finanziellen Herausforderungen der Kommunen systematisch und zukunftsorientiert begegnen zu können.

Doch auch ein umfassender Ansatz kaufmännischer Doppik kann aus sich heraus nicht gewährleisten, dass mittel- und langfristig wichtige Aufgaben die notwendige hohe Aufmerksamkeit erhalten, die ihnen in einer nachhaltigen, generationengerecht ausgewogenen Finanzplanung gebühren sollte: Städtische Kernhaushalte sind auf der Einnahmenseite konjunkturabhängig; ausgabenseitig werden sie mehr und mehr zu Sozialhaushalten.³ Beides erhöht das Risiko, dass städtische Finanzpolitik vor allem kurzfristig und reaktiv ausfällt.

Zu leiden haben hierunter in aller Regel – man könnte fast sagen „traditionell“ – die kommunalen Infrastrukturinvestitionen. Für den Zeitraum 2006 bis 2020 summiert sich der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland auf rund 700 Mrd. Euro.⁴ Auch wenn davon bis heute schon ein Teil realisiert wurde, nicht zuletzt dank des Konjunkturpaketes II, schieben die Kommunen einen Investitionsrückstand von mittlerweile deutlich mehr als 100 Mrd. Euro vor sich her, der zusätzlich

1 Vgl. Destatis 2013.

2 Oberbürger Boris Palmer, Tübingen, in Grabow u.a. 2011, S. 22.

3 Vgl. DST 2012, S. 14 f.

4 Vgl. Reidenbach u.a. 2008.

zu Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen abgebaut werden müsste.⁵ Aber auch jenseits der physischen Investitionen verlangen die finanziellen Effekte des demografischen Wandels und die Eigen- dynamik einer durch kontinuierliche Defizite anschwellenden Schuldenlast nach einem konsisten- ten Instrumentarium, das die langfristige Finanzplanung auf eine verlässliche Informationsbasis stellt.

Infrastrukturerhalt, -ausbau und -anpassung bilden Kernpunkte einer auf Nachhaltigkeit ausgerich- teten kommunalen Finanzpolitik. Nachhaltigkeit ist hier dadurch beschrieben, dass die Finanz- und Infrastrukturpolitik die Bedürfnisse sowohl der heutigen als auch künftiger Generationen in den Blick nimmt und dabei soweit möglich einen Interessenausgleich erreicht. Insbesondere dür- fen Lasten im Interesse von Generationengerechtigkeit nicht unnötig in die Zukunft verschoben werden.⁶ Noch immer wird der Begriff der Nachhaltigkeit zuvorderst mit Umwelt- und Natur- schutz sowie der Endlichkeit natürlicher Ressourcen in Verbindung gebracht. Er ist jedoch weitaus umfassender zu verstehen. Neben der ökologischen Dimension betrifft Nachhaltigkeit auch öko- nomische (u.a. fiskalische) und soziale Aspekte. All diese müssen für eine langfristig tragfähige ge- sellschaftliche Entwicklung berücksichtigt werden.

Infrastrukturbezogene Aspekte können und dürfen dabei nicht separat von den anderen finanziel- len Entwicklungen in den Kommunen gesehen werden. Eine dauerhaft leistungsfähige, wohlpro- portionierte physische Infrastruktur ist *eine* wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige und gene- rationengerechte Politik, aber nicht die einzige. Auch laufende „konsumtive“ Ausgaben entwik- keln zum Teil Zukunftswirkungen, die in einer kurzfristig orientierten Finanzplanung unbeachtet bleiben. Entlastend wirken sich hier sogenannte Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausga- ben aus. Zum Teil sind diese komplementär zu eigenen Infrastrukturinvestitionen („Kitas brauchen Erzieher/innen“), zum Teil auch substitutiv („Neubau vs. Anmietung von Kitas“). Der demografi- sche Wandel produziert aber auch stark wachsende Ausgabenlasten in einigen Bereichen (nicht zuletzt Pensionen und Versorgungsausgaben). Auch die Einnahmenseite ist bei Steuern, Gebühren und GFG-Zuweisungen klar demografieabhängig.

Was fehlt, ist ein breit angelegtes Nachhaltigkeitskonzept für städtische Finanzen, das die ver- schiedenen Rahmenbedingungen, Ausgangslagen und Wirkungszusammenhänge angemessen be- rücksichtigt. Die Stadt Köln hat sich auf den Weg gemacht, ein solches Konzept zu entwickeln.

Die Vorbereitung und Umsetzung eines derart innovativen und zugleich großen Vorhabens kön- nen jedoch nicht in einem Schritt angegangen werden. Mit der vorliegenden Vorstudie ist ein ers- ter Baustein erstellt, welcher die Ansatzpunkte, Möglichkeiten und Grenzen der oben skizzierten Vision am Beispiel der Stadt Köln eruiert und mit dem die notwendigen und praktikablen Grund- lagen für die Entwicklung und Umsetzung einer nachhaltigen Finanzplanung im Konzern Stadt ge- legt werden.

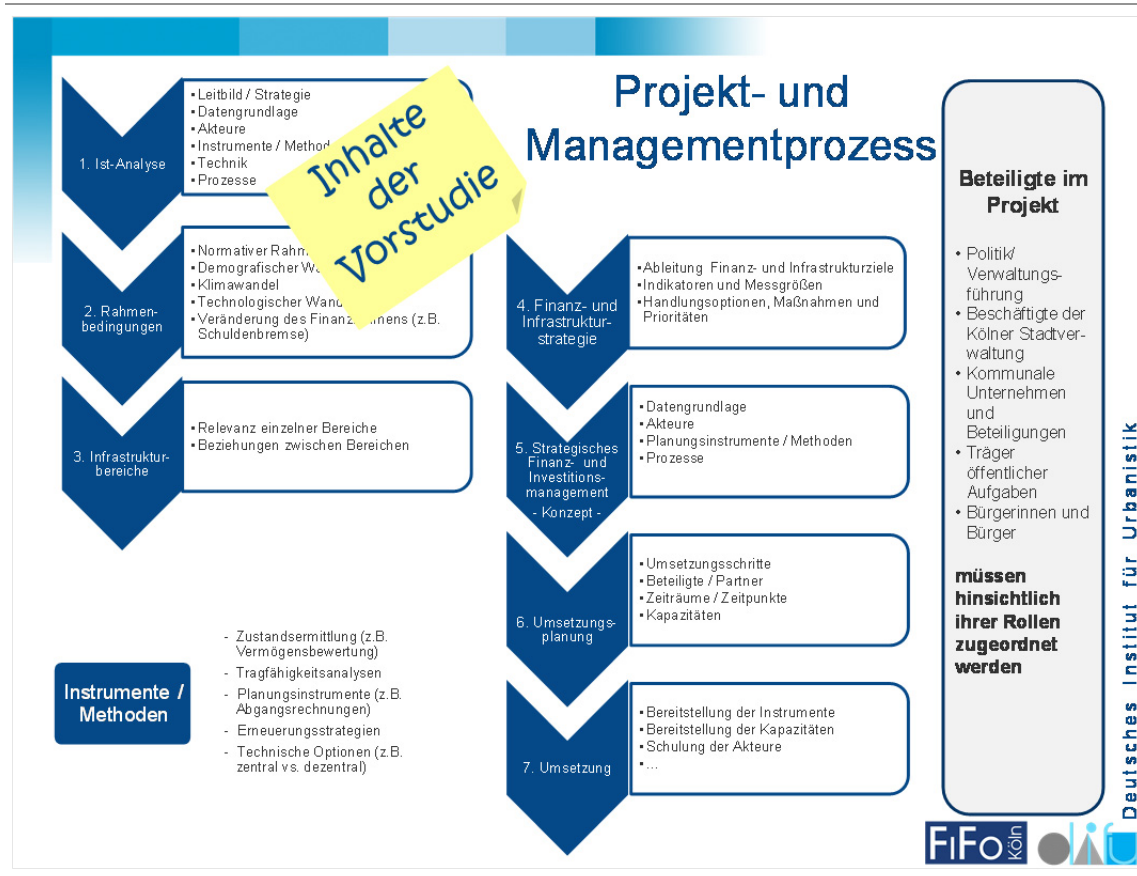
Die Vorstudie wurde im Auftrag und gemeinsam mit der Stadt Köln durchgeführt. Sie basiert auf einem durch das Deutsche Institut für Urbanistik entworfenen Grobkonzept und verfeinert dieses (vgl. Abbildung 1). Dabei wurden vor allem die vorhandenen Grundlagen in Bezug auf Informati- onen und Daten, relevante Akteure, zeitliche Abläufe und methodische Herangehensweisen er- fasst und geprüft. Im Ergebnis wurden damit die Voraussetzungen für die Entwicklung einer nach- haltigen Finanzplanung im Bereich der Aufgaben Kölns als Daseinsvorsorgestandort und insbe- sondere mit Blick auf die Infrastrukturausstattung Kölns geklärt. Die gewählte Herangehensweise der Vorstudie sowie die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen für die Entwicklung des für eine

5 Der Investitionsrückstand betrifft notwendige Investition, die in der Vergangenheit hätten realisiert werden sollen, bis- her aber noch nicht erfolgt sind (vgl. dazu KfW Bankengruppe 2011, S. 46 f., sowie KfW Bankengruppe 2012, S. 40 ff.).

6 Vgl. Brundlandt u.a. 1987, S. 24.

nachhaltige Finanzplanung benötigten Instrumentariums können und sollen jedoch auch für andere Kommunen wichtige Anregungen und Hinweise liefern.

Abbildung 1 Grobkonzept im Überblick



1.2 Fragestellungen der Vorstudie

Im Rahmen der Vorstudie sollte ein systematischer Überblick über die Abläufe der derzeitigen Finanzplanung am konkreten Beispiel Kölns hergestellt werden. Dabei waren auf der einen Seite die infrastrukturbezogenen Aufwände und Erträge von besonderem Interesse, auf der anderen Seite sollten vor allem die demografieabhängigen Einnahmen und Ausgaben besonders betrachtet werden.

Ziel war es, die Potenziale zur Verbesserung der Steuerung in diesem Zusammenhang herauszuarbeiten und daraus die Anforderungen an eine zukünftige nachhaltige Finanzplanung abzuleiten. Die Analyse wurde bestimmt durch die folgenden Fragen:

- Welche Akteure sind in welcher Weise in die Finanzplanung der Stadt Köln eingebunden bzw. zukünftig einzubinden?
- Welche Bezüge gibt es zwischen der Finanzplanung der Stadt Köln und der Wirtschaftsplanung der Stadtwerke, ggf. auch anderer Beteiligungsunternehmen?
- Welche konkreten Steuerungserfordernisse werden von diesen Akteuren im Zusammenhang mit der zukünftigen Finanzplanung in Köln gesehen?

- Welche inhaltlichen und methodischen Ansätze sind für die Entwicklung einer nachhaltigen Finanzplanung in einer Stadt wie Köln geeignet?
- Welche demografieabhängigen Komponenten bei Einnahmen und Ausgaben sowohl der Stadt als auch der Stadtwerke sind mittel- und langfristig zu erwarten?
- Mit welchen besonderen Herausforderungen muss in diesem Zusammenhang gerechnet werden?

Neben den inhaltlichen Aspekten sollte die Vorstudie auch das weitere Vorgehen für die Entwicklung einer nachhaltigen Finanzplanung im Konzern Stadt aufzeigen:

- In welchen Schritten lässt sich das Vorhaben realisieren?
- Welche Partner könnten dabei organisatorisch und/oder finanziell einen Beitrag leisten?

1.3 Methodische Vorgehensweise

Um die Fragestellungen bearbeiten zu können, war es wichtig, die betroffenen und beteiligten Akteure der Stadt Köln in den Prozess einzubinden. Die verschiedenen Bausteine der Vorstudie spiegeln ein solch partizipatives Vorgehen wider. Die gewonnenen Erkenntnisse beruhen im Wesentlichen auf einer Grundrecherche, dem Auftakt-Workshop in Köln, den einzelnen Gesprächen mit verschiedenen Akteuren und der Tragfähigkeitsanalyse, die auf Initiative des Finanzdezernats der Stadt Köln vom FiFo Köln durchgeführt worden ist. Im Folgenden wird die methodische Vorgehensweise detailliert erläutert.

■ Auftakt-Workshop

Zum Projektauftritt wurden mit den Teilnehmern – Oberbürgermeister und Beigeordnete der Stadt Köln, politische Vertreter (Finanzausschuss), Vertreter der Fachämter, Vertreter der großen Beteiligungen, einschließlich Stadtwerke Köln – das Grobkonzept und die Ziel- und Fragestellungen der Vorstudie besprochen und die für die spezifischen Belange der Stadt Köln am besten geeignete Vorgehensweise für die Beantwortung der Fragen der Vorstudie abgestimmt.

■ Grundrecherche

Die organisatorischen und informatorischen Grundlagen für die Vorstudie wurden systematisch aufbereitet. Dabei wurden zum einen die innere organisatorische Struktur der heutigen Finanzplanung der Stadt Köln (Beteiligte, Abläufe, zeitliche Fixpunkte, maßgebliche Instrumente und Dokumente) sowie die äußeren Rahmenbedingungen betrachtet. Außerdem wurden die wichtigsten strategischen Konzepte der Stadt Köln analysiert und hinsichtlich ihrer Bedeutung für die zukünftige Entwicklung der Stadt bewertet. Einbezogen wurden dabei neben einer Vielzahl weiterer Dokumente beispielsweise das Leitbild Köln 2020 oder der Bericht zur integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung Köln 2011. Die daraus gewonnenen Informationen dienten der inhaltlichen Vorbereitung auf die im nächsten Schritt durchgeführten Gespräche.

■ Gespräche mit Vertretern aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft

Die Erkenntnisse der Grundrecherche wurden in Gesprächen mit Vertretern der Stadt Köln sowie der wesentlichen Beteiligungsunternehmen zu Teilaspekten der Finanz- und Infrastrukturplanung weiter vertieft. Telefonische Gespräche wurden mit den Fraktionsvorsitzenden der großen Parteien, mit Beigeordneten, mit Dezernatsleitungen und den Geschäftsführern der wichtigsten städtischen Beteiligungsunternehmen geführt.

- Beispielhafte Durchführung einer BAU-Tragfähigkeitsanalyse

Die in den vorangegangenen Bausteinen zusammengetragenen Informationen wurden an dieser Stelle in einen Gesamtrahmen eingebracht und in einer Tragfähigkeitsanalyse für das „business-as-usual-Szenario“ (BAU) verarbeitet. Das Vorgehen und die Ergebnisse bildeten die Grundlage für die Entwicklung eines Planungsinstruments, mit dem investitions- und andere zukunftsrelevante Entscheidungen szenariogestützt vorausberechnet werden können.

- Entwurf Projektdesign

Die Ergebnisse der Rechercharbeiten, des Workshops und der Gespräche wurden verdichtet und mit Hilfe einer SWOT-Analyse aufbereitet. Ausgehend von diesen Ergebnissen wurden die inhaltlichen und organisatorischen Schwerpunkte der Entwicklung einer nachhaltigen Finanzplanung im Konzern Stadt unter den Aspekten der Erhaltung, Anpassung und Aufwertung der Infrastruktur am Beispiel der Stadt Köln konkretisiert.

2. Nachhaltige Finanzen und nachhaltige Infrastrukturplanung

Lange Zeit wurde die finanzielle Situation einer Kommune ausschließlich auf der Grundlage statischer, kurzfristig orientierter Indikatoren beurteilt. Im Vordergrund stand die Frage, ob der Haushalt ausgeglichen und die Verschuldung in einem vertretbaren Rahmen gehalten werden können.⁷ Die zukünftigen finanziellen Lasten einer Kommune wurden damit jedoch nicht ausreichend abgebildet. Stattdessen entstanden massive Fehlanreize, weil bereits entstandene zukünftige Zahlungsverpflichtungen (u.a. implizite Schulden) in der Betrachtung außen vor bleiben.⁸ In Zeiten kameraler Haushaltsführung konnten und wurden, um den Haushalt kurzfristig auszugleichen, finanzielle Lasten einfach in die Zukunft verlagert. Ein Beispiel dafür sind unterlassene Instandhaltungsmaßnahmen. Sie führen dazu, dass kommende Generationen überproportional hohe Sanierungskosten zu tragen haben oder viel früher für Ersatz sorgen müssen, als dies bei einem nachhaltig ausgerichteten Vorgehen der Fall wäre. Mit der Einführung des NKF ist ein solches Vorgehen im Kernhaushalt allerdings nicht mehr möglich, da für unterlassene Instandhaltungsmaßnahmen entsprechende Rückstellungen zu bilden sind oder zusätzliche Abschreibungen vorgenommen werden müssen.

2.1 Nachhaltigkeit als politische Leitlinie

Für eine nachhaltige Entwicklung muss eine Leitlinie gesetzt werden, an der sich Politik und Verwaltung in ihren Entscheidungen und ihrem Handeln messen lassen. Nachhaltigkeit wird zur unmittelbaren Steuerungsaufgabe.

Es gibt bereits viele Städte und Gemeinden, die die verschiedenen Facetten nachhaltiger Entwicklung in Strategiepapieren, Leitbildern oder politischen Programmen aufgreifen. Durch breite Beteiligung aller kommunalen Akteure können Politik und Stadtgesellschaft Nachhaltigkeit damit zur Leitlinie erklären. Wenn auch häufig noch Zukunftsmusik: Verbindlich formulierte Ziele könnten insbesondere für politische Entscheidungen mit langfristigen Auswirkungen einen verlässlichen Orientierungsrahmen schaffen. Für die Verwaltung wären die Ziele eine zentrale Grundlage ihres Handelns.

Voraussetzung für die Verständigung auf eine politische Leitlinie ist ein politischer Diskurs in der Kommune, der im Idealfall in einen breit getragenen Konsens im Rat mündet. Dadurch lässt sich die Bindungswirkung der strategischen Ausrichtung auch langfristig, unabhängig von wechselnden politischen Mehrheiten, gewährleisten.⁹

Nachhaltigkeit als Leitbild ist im Selbstverständnis der Stadt Köln bisher noch nicht explizit verankert. Im 2003 verabschiedeten Leitbild Köln 2020 finden sich in seiner Zukunftsvision die Attribute aufgeschlossen, dynamisch, modern, lebendig und attraktiv.¹⁰

Allerdings enthalten die für die Stadt oder zumindest für einzelne Aufgabenbereiche formulierten Grundsätze durchaus Bezüge auf das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung. So wird zum Beispiel im Handlungsfeld „Die attraktive Stadtgestaltung“ des Leitbildes auf die Notwendigkeit einer nachhaltigen Stadtentwicklung und auf vorausschauende Konzepte hingewiesen. Der Schwerpunkt wird dabei auf ein ressourcenschonendes Flächenmanagement gelegt. Konkrete Zieldimen-

7 Vgl. ergänzend dazu DST/PwC 2011.

8 Vgl. Stiftung Marktwirtschaft 2012, S. 6 f.

9 Vgl. Grabow u.a. 2011, S. 7.

10 Vgl. Köln 2003, S. 11.

sionen, Zielindikatoren und eine zeitliche Fixierung bleibt das Leitbild allerdings schuldig. Entsprechende Konkretisierungen müssten im Rahmen einzelner Fachkonzeptionen erfolgen.

Ein Beispiel für eine solche Fachkonzeption ist die integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung.¹¹ Diese formuliert Handlungsziele auf der Basis des Leitbildes. Dabei wird an den Handlungsfeldern „Die aufgeschlossene Wissensgesellschaft“ sowie „Die moderne Stadtgesellschaft“ angeknüpft. Allerdings sind die Zielsetzungen in diesem anschaulichen Beispiel noch nicht ausreichend operationalisiert. So konkretisieren die aus dem Leitbild abgeleiteten Handlungsziele im Wesentlichen inhaltliche Aspekte, z.B. „Schulbildung – Verbesserung der schulischen Bildungserfolge: Weniger Abgängerinnen und Abgänger ohne Abschluss, mehr Abgängerinnen und Abgänger mit höheren Abschlüssen“.¹² Angaben zum Umfang und zum Zeitrahmen für die beabsichtigte Verbesserung fehlen jedoch. Wenn die vorhandenen konzeptionellen Grundlagen – dazu gehört auch das Klimaschutzkonzept – jedoch im Sinne einer SMARTen Zieldefinition (vgl. Exkurs) ergänzt werden, bieten sie eine gute Grundlage für die Bewertung des tatsächlich Erreichten.

Das Beispiel steht stellvertretend für eine Vielzahl vorhandener Ansätze und zeigt nachvollziehbar, dass die Notwendigkeit einer langfristigen Perspektive und, damit verbunden, einer strategischen Koordinierung des Verwaltungshandelns in Köln bereits erkannt wurde. Allerdings stehen die verschiedenen Ansätze in den einzelnen Bereichen noch relativ isoliert nebeneinander und sind ergänzungsbedürftig. Das Leitbild ist als übergeordneter Rahmen nur bedingt geeignet. Zum einen bleibt es in den einzelnen Handlungsfeldern noch zu unkonkret, um sich unmittelbar in Verwaltungshandeln übersetzen zu lassen. Andererseits fehlt ihm die erforderliche Akzeptanz, um eine übergreifende Bindungswirkung zu entfalten.¹³

Eine Klammer könnte die finanzielle Perspektive bilden. So sind die Möglichkeiten der Realisierung der strategischen Überlegungen abhängig von der Verfügbarkeit der benötigten Ressourcen. Gleichzeitig ergäben sich aus der Umsetzung langfristige Wirkungen auf den Haushalt der Stadt Köln, sei es durch die Bindung von Mitteln in kommenden Haushaltsjahren oder durch deren Freisetzung.

Allerdings wird dieser Zusammenhang nur eingeschränkt dargestellt. Der Haushaltsplan als übergeordnetes Planungsinstrument kann diese Funktion nicht übernehmen, da ihm die langfristige Betrachtungsweise fehlt. Hilfreich wäre es deshalb, die mittelfristige Finanzplanung zu einem Tragfähigkeitbericht auszubauen, der einen längerfristigen Zeitraum (zehn Jahre) umfasst.

Exkurs: Zieldefinitionen SMART¹⁴

In der Organisationsentwicklung werden fünf wesentliche Kriterien benannt, die ein ausreichend operationalisiertes Ziel kennzeichnen. Ziele müssen SMART sein:

- S Ziele müssen **s**pezifisch, eindeutig und positiv beschrieben sein.
- M Die Zielerreichung sollte **m**essbar sein.
- A Für die Akteure sollte es **a**ttaktiv sein, das Ziel zu erreichen.
- R Das Ziel muss auf **r**ealistische Weise erreichbar sein.
- T Das Ziel muss **t**erminiert sein.

¹¹ Vgl. Köln 2011.

¹² Vgl. ebenda, S. 12.

¹³ Nicht zuletzt aus diesen Gründen wird in Köln derzeit über strategische Zielvorgaben diskutiert.

¹⁴ Vgl. Bartscher/Frick 2009, S. 68.

Neben der klaren Definition von einzelnen Zielen ist auch die Darstellung von Zielbeziehungen von großer Bedeutung. Das Erreichen der Einzelziele kann unabhängig voneinander möglich sein (indifferente Ziele). Die Zielerreichung kann aufeinander aufbauen und sich ergänzen (komplementäre Ziele). Zwischen einzelnen Zielen kann es aber auch Widersprüche geben, so dass nur das eine oder das andere Ziel erreichbar ist (konfliktäre Ziele).

2.2 Nachhaltige kommunale Finanzen

In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion ist in der Regel dann von Nachhaltigkeit die Rede, wenn es um eine Entwicklung geht, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen.¹⁵ Abgeleitet wurde dieser Begriff aus der Forstwirtschaft. Es wurde erkannt, dass die natürliche Ressource Wald langfristig nur dann erhalten bleibt, wenn immer nur so viel Holz genutzt wird, wie im gleichen Zeitraum nachwachsen kann. Dieses Grundverständnis lässt sich auf viele andere Bereiche übertragen. Je nach Perspektive wird dabei entweder stärker auf die Endlichkeit von Ressourcen oder auf die Notwendigkeit eines selbsttragenden, langfristig orientierten Prozesses abgestellt.

Im Grundsatz sind aber beide Aspekte gleich wichtig. Für eine nachhaltige Entwicklung der finanziellen Lage einer Kommune heißt dies, dass Politik dauerhaft finanzierbar sein bzw. dauerhaft auf selbsttragenden wirtschaftlichen Effekten beruhen muss. Zudem gilt es, die finanziellen Ressourcen, sowohl im Sinne von kommunalem Vermögen als auch verstanden als zu erwartende Mittelzuflüsse, genauso wie ökologische Ressourcen zu bewahren bzw. in vielen Fällen erst wiederzuerlangen.

2.2.1 Kriterien zur Beurteilung der Nachhaltigkeit kommunaler Finanzen und kommunaler Infrastruktur

Welche Aspekte für die Beurteilung von Nachhaltigkeit in einer Kommune von Bedeutung sind, hängt unmittelbar mit ihren strategischen Zielsetzungen zusammen. In Köln werden diese derzeit diskutiert. Im Rahmen des Hauptvorhabens wäre daraus eine Finanz- und Infrastrukturstrategie abzuleiten, wobei auch konkrete Indikatoren und Größen zur Messung der Zielerreichung benannt werden müssen, unter Beachtung des mit der Doppik erkennbar werdenden Vermögensverzehr.

Die Vorstudie kann diese Überlegungen nicht vorwegnehmen. Sie kann aber erste Anhaltspunkte für die Debatte und Entscheidungsfindung liefern. Einige Kriterien werden daher bereits hier kurz vorgestellt und, wo dies ratsam erscheint, hinsichtlich ihrer Geeignetheit diskutiert.

Als mögliche Kriterien für nachhaltige Finanzen kommen zum Beispiel infrage:

1. **Begrenzte Schulden-/Defizitquote** – Die aktuelle Schulden- bzw. Defizitquote übersteigt ein bestimmtes Maß nicht.
2. **Langfristig konstante Schuldenquote** – Die Schuldenquote kann unter Berücksichtigung sämtlicher zur Verfügung stehender Informationen bzgl. der expliziten und impliziten Verschuldung langfristig konstant gehalten werden.
3. **Langfristig ausgeglichener Haushalt** – Die Summe der Ausgaben ist langfristig nicht höher als die Summe der Einnahmen.

¹⁵ Vgl. Brundlandt u.a. 1987, S. 24.

4. **Effiziente Leistungserbringung insgesamt und für Teilbereiche** – Das Verhältnis zwischen Erträgen und Aufwendungen bzw. Kosten und Nutzen ist angemessen.
5. **Erhalt des kommunalen Vermögens** – Der bilanzielle Wert des Anlagevermögens sowie der physische Zustand und der Modernitätsgrad der Infrastruktur entsprechen den Zielstellungen.
6. **Stabile Finanzierungsstruktur** – Die Fremdkapitalquote, das Verhältnis von langfristigem Vermögen zu langfristigen Schulden sowie das Zinsänderungsrisiko lassen eine stabile Entwicklung erwarten.

Die Kriterien entstammen i.d.R. der Diskussion um die gesamtstaatlichen Finanzen, lassen sich aber auf den kommunalen Bereich übertragen. Um die Tragfähigkeit¹⁶ der öffentlichen Finanzen zu beurteilen, wurde lange Zeit ausschließlich auf vergangenheitsgewandte Indikatoren wie die Schulden- oder Defizitquote zurückgegriffen (1.).¹⁷ Man betrachtete die Finanzpolitik dann als tragfähig, solange diese Kenngrößen einen bestimmten Schwellenwert nicht überschritten. Dieses Verständnis zeigt sich noch heute beispielsweise in der Begrenzung der gesamtstaatlichen Schuldenquote auf 60 Prozent der Wirtschaftsleistung im Stabilitäts- und Wirtschaftspakt. Diese Indikatoren sind jedoch nicht geeignet, die finanziellen Lasten abzubilden, die den Staat auf absehbare Weise in der Zukunft treffen werden. In der Tat spiegelt die Schuldenquote in erster Linie die Finanzpolitik der Vergangenheit wider, die zur Akkumulation des gegenwärtigen Schuldenstandes geführt hat. Auch die Defizitquote erlaubt kein Urteil über die langfristige Tragfähigkeit und ist zu einem großen Teil von vergangener Finanzpolitik determiniert. Im Kontext umfangreicher sozialer Sicherungssysteme und einer sich wandelnden Altersstruktur sind jedoch vor allem die impliziten Schulden von Interesse, also die zukünftigen Zahlungsverpflichtungen, die die öffentlichen Haushalte zusätzlich zur bereits akkumulierten (expliziten) Schuld und dem entsprechenden Schuldendienst treffen werden.

In einem Papier für die OECD stellte Olivier Blanchard im Jahr 1990 mit dem *Fiscal Sustainability*-Ansatz eine Methodik vor, die den Defiziten der herkömmlichen Kennzahlen begegnet und ihnen eine Langfristperspektive entgegenstellen sollte.¹⁸ Demnach ist fiskalische Nachhaltigkeit nur dann gegeben, wenn die (zukünftigen) Einnahmen ausreichen, um die (zukünftigen) Ausgaben inklusive Schuldendienst und impliziter Verschuldung zu stemmen. In diesem Fall kann die Schuldenquote langfristig konstant gehalten werden (2.).¹⁹ Ob dies unter den gegebenen Voraussetzungen möglich ist, kann mit dem Instrument der Tragfähigkeitsanalyse rechnerisch überprüft werden. Diese sollte sämtliche zur Verfügung stehenden Informationen hinsichtlich zukünftiger Zahlungsverpflichtungen und -notwendigkeiten berücksichtigen, die sich z.B. durch demografische Verschiebungen, Pensionslasten und Infrastrukturerhalt ergeben. Die Definition finanzieller Nachhaltigkeit entsprechend dem *Fiscal Sustainability*-Ansatz ist demnach immanent zukunfts- und vorsorgeorientiert. Sie erfordert einen transparenten Umgang mit bekannten zukünftigen finanziellen Lasten. Eine erste Tragfähigkeitsanalyse für die Stadt Köln wird in Kapitel 5 dieser Vorstudie mithilfe des FiFo-Tragfähigkeitsmodells²⁰ durchgeführt.

16 Im finanzwissenschaftlichen Kontext dominiert zur Bezeichnung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen der Begriff der Tragfähigkeit. Beide Begrifflichkeiten werden aber synonym gebraucht.

17 Die Angabe in Klammern verweist auf den jeweiligen Punkt in der Auflistung der Kriterien.

18 Vgl. Blanchard 1990.

19 Für fiskalische Tragfähigkeit im engen Sinn muss die Einhaltung der intertemporalen Budgetrestriktion über einen unendlichen Zeitraum gewährleistet sein. Für eine ausführliche Besprechung von Methoden der langfristigen Budgetanalyse und ihrer Genese siehe Gerhards u.a. 2012.

20 Vgl. Thöne 2005.

Ein (strukturell) ausgeglichener Haushalt allein ist noch kein Garant für finanzielle Nachhaltigkeit in diesem Sinne. Die Betonung muss auf „langfristig ausgeglichen“ liegen, damit daraus ein belastbarer Indikator wird (3.). Die Haushaltsplanung muss zukünftige Belastungen einbeziehen, damit der Haushalt nicht nur im aktuellen Haushaltsjahr oder der nahen Zukunft, sondern auf lange Sicht ausgeglichen werden kann. Dies kann unter Umständen die Erwirtschaftung von Haushaltsüberschüssen bzw. Rückstellungen erfordern.

Die Orientierung an weiteren Kriterien ist erforderlich, um den Nachhaltigkeitsprozess zu flankieren bzw. ihn an die spezifischen Zielsetzungen der Kommune anzupassen. So sollte z.B. die Effizienz der Leistungserbringung maximiert werden (4.). Eine Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist grundsätzlich geboten und wirkt unterstützend für finanzielle Nachhaltigkeit. Als Gegengewicht zur kommunalen Verschuldung ist die Entwicklung des kommunalen Vermögens von besonderer Bedeutung (5.). Vor dem Hintergrund eines umfassenden Nachhaltigkeitsverständnisses wird diese Perspektive an Priorität gewinnen. Auf eine stabile Finanzierungsstruktur ist zu achten, um sich keinen übermäßigen Finanzierungsrisiken auszusetzen (6.).

Eine hohe Verschuldung ist für eine Kommune dann ein besonderes Problem, wenn dem Fremdkapital kein entsprechendes Anlagevermögen gegenübersteht. Dies ist per Definition bei den Kassenkrediten der Fall, da diese zur Deckung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen dienen. In zahlreichen Kommunen sind jedoch darüber hinaus auch die langfristigen Schulden bei einer vollständigen Erfassung deutlich höher als der fortgeführte Wert des damit finanzierten Vermögens.²¹ Auch wenn sich die Bedingungen für die Aufnahme von Krediten trotz der Finanz- und Bankenkrise für viele Kommunen bisher kaum verschlechtert haben²², werden strengere Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen im Rahmen von Basel III²³ die Anforderungen zukünftig erhöhen. Für die Kommunen ist es deshalb wichtig, einen Überblick über den Zustand und damit den tatsächlichen Wert des kommunalen Vermögens zu haben. Erst dann lässt sich der Verschuldungsgrad überhaupt sinnvoll ermitteln.

Die gegenseitige Abhängigkeit von nachhaltigen kommunalen Finanzen und nachhaltiger Infrastruktur kommt in der aktuellen finanzwissenschaftlichen Diskussion jedoch häufig noch zu kurz. Aus diesem Grund sollten die Kriterien für eine nachhaltige Infrastruktur einen wichtigen thematischen Schwerpunkt in der weiteren Bearbeitung im Rahmen des Hauptvorhabens darstellen.

Als mögliche Kriterien für nachhaltige Infrastruktur kommen zum Beispiel in Frage:

- **Kosteneffiziente Bereitstellung der Infrastruktur** – Zu berücksichtigen sind die Lebenszykluskosten sowie gegebenenfalls mittelbare Folgekosten in anderen Bereichen.
- **Bedarfsgerechte Bereitstellung** – Über- bzw. Unterkapazitäten werden vermieden.
- **Aufgabengerechte Bereitstellung** – Die Daseinsvorsorge wird erfüllt, unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips.

21 Vgl. Budäus/Hilgers 2011, S. 265 f.

22 Vgl. KfW Bankengruppe 2012, S. 61.

23 Basel III: Als Reaktion auf die durch die Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2007 ff. offengelegten Schwächen der Bankenregulierung wurden die bereits bestehenden Regeln (Basel II) angepasst und ergänzt. Seit 2013 erfolgt die Umsetzung.

2.2.2 Vier Schritte auf dem Weg zu nachhaltigen Finanzen

Abgeleitet aus einem durch die dargestellten Aspekte geprägten Nachhaltigkeitsbegriff können vier wesentliche Schritte definiert werden, die auf dem Weg zu nachhaltigen Finanzen gegangen werden müssen.²⁴

Haushaltsausgleich anstreben

Weiterhin bleibt die gesetzliche Verpflichtung, den Haushalt auszugleichen, bestehen. Es steht als zentrales Ziel auf der Agenda, den Haushalt auszugleichen und die Schuldenlast gering zu halten. Entsprechend müssen Politik und Verwaltung sicherstellen, dass – zumindest in mittel- bis langfristiger Perspektive – jeder ausgegebene Euro auch wieder eingenommen wird. Allerdings ist ein ausgeglichener und schuldenfreier Haushalt nicht automatisch ein Zeichen für nachhaltige Finanzen. Einsparungen dürfen nicht dauerhaft dazu führen, dass Kommunen über kurz oder lang die Grundlagen ihres Handelns, insbesondere den Zustand und Wert des von ihnen verwalteten Vermögens, gefährden. Insbesondere die erforderlichen Anpassungen der kommunalen Infrastruktur aufgrund des demografischen Wandels und anderer Veränderungen von Rahmenbedingungen als Voraussetzung für die Schaffung bzw. Sicherung der Standortattraktivität für Unternehmen und die damit verbundenen fiskalischen Folgeeffekte müssen gegebenenfalls auch über Fremdkapital finanziert werden können. Voraussetzung dafür ist, dass die modernisierte Infrastruktur zu Einsparungen führt, mit denen die Finanzierungskosten kompensiert werden.

Langfristig planen

Gelingen kann dies nur, wenn Politik und Verwaltung langfristig planen und dabei die absehbaren großen Entwicklungslinien in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt und deren Interdependenzen berücksichtigen. Für einen auf Dauer ausgeglichenen Haushalt ist es zwingend erforderlich, die langfristigen Folgen von Infrastrukturentscheidungen stärker in den Blick zu nehmen. Aber auch im Zusammenhang mit dem eingesetzten Personal gibt es Aspekte, die eine langfristige Planung erforderlich machen (z.B. Pensionslasten).

Kostentransparenz herstellen

Für eine nachhaltige, generationengerechte Finanzierung kommunaler Aufgaben ist es erforderlich, dass die Verwaltung die Folgekosten von Entscheidungen und Vorhaben transparent macht, so dass Verantwortliche in Politik und Verwaltung diese berücksichtigen können. Erst die Transparenz der Kosten ermöglicht eine Einschätzung darüber, ob eine Investition zu Einsparungen führt und damit zu einer Entlastung des Haushaltes beitragen kann. Dabei sind Analysen über den gesamten Lebenszyklus des jeweiligen Anlagegutes zwingend erforderlich.

Prüfverfahren entwickeln und erproben

Anhand von geeigneten Prüfverfahren lassen sich Entscheidungen auf ihre langfristigen Auswirkungen hin beurteilen. Ein Beispiel dafür sind die Nachhaltigkeitschecks, die in vielen Kommunen vor der Entscheidung für oder gegen eine Investition durchgeführt werden. Eine nachhaltige Finanzplanung benötigt entsprechende Instrumente, mit denen sich kontinuierlich überprüfen lässt, wie sich einzelne Maßnahmen finanziell auswirken und wie sich die Kommune insgesamt finanziell entwickelt.

²⁴ Vgl. Grabow u.a. 2011.

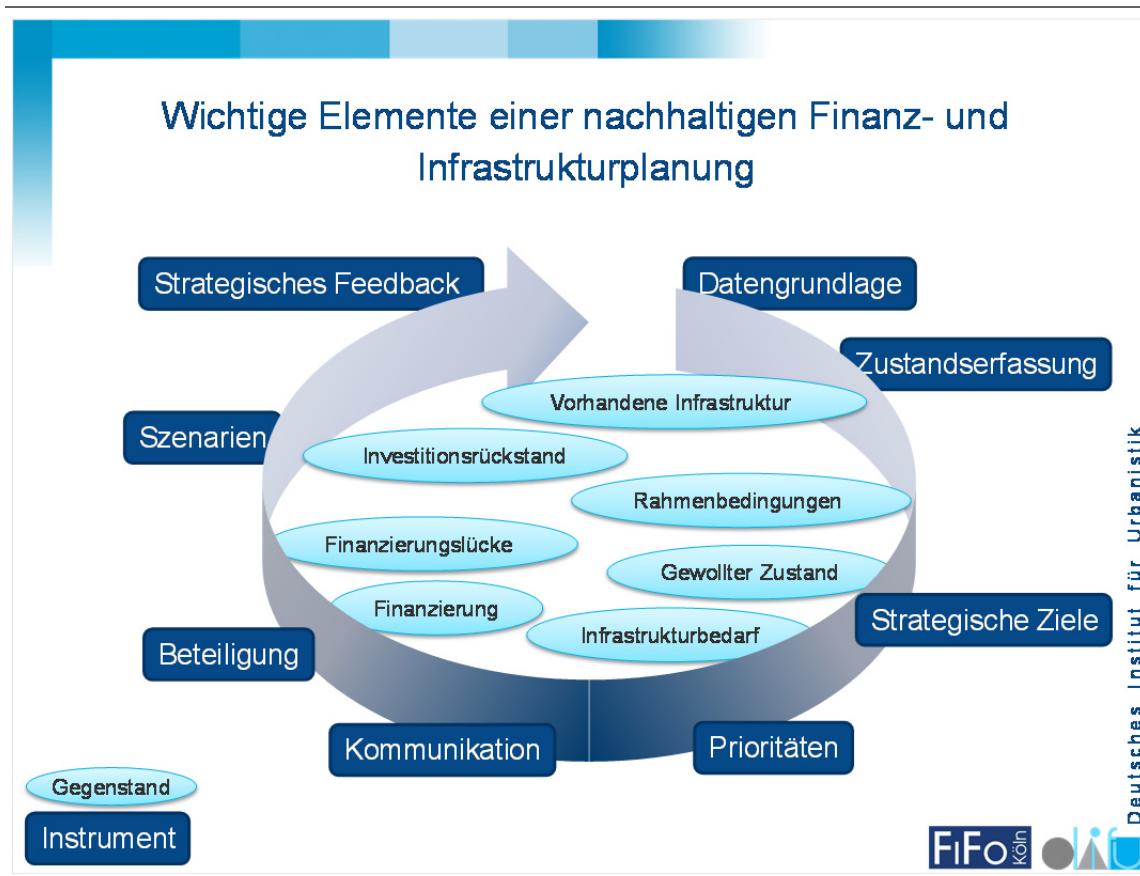
Im Zuge dieser Vorstudie wurde vor diesem Hintergrund das Instrument der Tragfähigkeitsanalyse eingesetzt. Auf die Ergebnisse und Schlussfolgerungen wird in Kapitel 5 näher eingegangen.

2.3 Nachhaltige Finanz- und Infrastrukturplanung konkret: Fallbeispiel schulische Infrastruktur

Nachhaltige kommunale Finanzen hängen in einer Stadt wie Köln in starkem Maße von einer leistungsfähigen und dabei effizienten Infrastruktur ab. Gleichzeitig ist eine stabil gute Finanzlage eine wichtige Voraussetzung für die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen und deren Werterhaltung.

Das Instrumentarium einer nachhaltigen Finanzplanung, die diesen Zusammenhang angemessen berücksichtigt, muss jedoch erst noch entwickelt werden. Die Grundlage dafür liefern eine ganze Reihe von bereits vorhandenen Planungs- und Steuerungsinstrumenten²⁵ sowie die Ideen und Visionen der Akteure in der Stadt Köln. Im Folgenden soll ein fiktives, vereinfachtes und vor allem idealisiertes Beispiel deutlich machen, wie ein solches Instrumentarium in der Praxis ausgestaltet und angewendet werden könnte. Als Anwendungsbereich wird dabei die schulische Infrastruktur betrachtet, da diese im kommunalen Kontext allgemein eine wichtige Rolle spielt und sich bestimmte Aspekte daran sehr gut veranschaulichen lassen. Den Rahmen für das Beispiel bilden die in Abbildung 2 dargestellten Steuerungselemente.

Abbildung 2 Elemente einer nachhaltigen Finanz- und Infrastrukturplanung



25 Vgl. dazu z. B. Reidenbach u.a. 2008, S. 376 ff.

2.3.1 Infrastruktur und Zustandserfassung

Die kommunale Infrastruktur ist eine wesentliche Grundlage für Leistungsangebote der Kommunen. Jede strategische Überlegung muss an diesem Punkt ansetzen. Aus diesem Grund müssen die entsprechenden Infrastruktureinrichtungen in ihrem Umfang und ihrem Zustand bekannt sein. Die Bewertung, wie sie im Rahmen der Doppik bzw. der Eröffnungsbilanz vorgenommen wurde, reicht dafür in der Regel nicht aus. Für den Bereich der Schulen bedeutet dies, dass beispielsweise die Nutzflächen der Schulgebäude genauso bekannt sein müssen, wie der Zustand der technischen Einrichtungen (z.B. Heizung und Sanitäranlagen), die Anzahl der Klassenräume genauso wie der Zustand von Dach, Fassade und Fenstern.

Während die Informationen zum baulichen Umfang in der Regel vorliegen dürften, wenn auch ggf. verteilt und in einer nicht unmittelbar weiter nutzbaren Form, ist der Zustand der Schulgebäude oft nicht genau bekannt. Die Datengrundlage für eine nachhaltige Finanz- und Infrastrukturplanung muss deshalb häufig erst geschaffen werden. Es gilt dabei zum einen, alle bereits vorhandenen Informationen zusammenzuführen. Zum anderen müssen fehlende Daten beispielsweise im Rahmen der Zustandserfassung ergänzt werden. Dabei ist es wichtig, dass die Datengrundlage im Zeitverlauf aktuell gehalten wird.

Die Zustandserfassung könnte beispielsweise ergeben, dass im Großteil der Einrichtungen Renovierungsarbeiten erforderlich sind. Die technischen Einrichtungen sind im Grundsatz in Ordnung, haben jedoch in einer Reihe von Objekten bereits ihre planmäßige Nutzungsdauer deutlich überschritten und entsprechen oft nicht mehr dem Stand der Technik (z.B. Heizungsanlagen, die wenig energieeffizient sind).

2.3.2 Rahmenbedingungen und gewollter Zustand

Im Beispiel wird davon ausgegangen, dass aufgrund der demografischen Entwicklungen in den kommenden zehn Jahren mit einer steigenden Anzahl Schülerinnen und Schüler gerechnet werden kann. Darüber hinaus führen schulpolitische Entscheidungen dazu, dass verstärkt Ganztageseinrichtungen benötigt werden. Diese müssen insbesondere auch mit Einrichtungen zur Verpflegung der Kinder ausgestattet sein. Gleichzeitig ist die Erkenntnis vorhanden, dass unter dem schlechten Zustand vieler Schulgebäude der Lernerfolg der Schüler erheblich leidet²⁶ und vielfach zum „Fenster hinaus geheizt wird“. An diesen und ähnlichen Aspekten wird deutlich, wie Fragen der Infrastrukturausstattung mit strategischen Zielstellungen einer Kommune verknüpft sein können und müssen.

Aufgrund entsprechend langfristig angelegter Analysen und Prognosen ist absehbar, dass die positive Entwicklung der Schülerzahlen nicht in allen Stadtgebieten gleichermaßen anhalten wird. In einigen Bereichen wird der Bedarf an Schulplätzen nach zehn Jahren Wachstum wieder deutlich zurückgehen.

Die genannten Aspekte stellen die relevanten Entwicklungen und Einflussfaktoren nur beispielhaft dar. Bereits aus diesen wenigen Aspekten lassen sich jedoch Schlussfolgerungen auf den gewollten Zustand der Schulinfrastruktur ziehen. Konkret könnte dies bedeuten, dass nicht nur in neue Schulgebäude investiert werden muss, sondern auch in die Renovierung und Sanierung der vorhandenen. Dabei müssen insbesondere die Voraussetzungen für eine Ganztagsbetreuung geschaffen werden. Die Einrichtungen müssen bedarfsgerecht auf die Stadtgebiete verteilt sein. Insbesondere in den Stadtgebieten, in denen langfristig wieder mit einem Rückgang gerechnet werden

²⁶ Vgl. ebenda, S. 83 ff.

muss, sollten die Einrichtungen so flexibel sein, dass später andere Nutzungsmöglichkeiten in Frage kommen.

Bereits an dieser Stelle wird der mit einer nachhaltigen Finanz- und Infrastrukturplanung verbundene Paradigmenwechsel erkennbar. Für zukünftige Investitionen ist nicht mehr die Investitionstätigkeit der Vergangenheit entscheidend. Nur weil in einem Bereich längere Zeit nicht investiert wurde, wird dieser nicht automatisch in der nächsten Runde berücksichtigt. Und auch wenn in der jüngeren Vergangenheit massiv in einen Bereich investiert wurde, muss es nicht zwangsläufig so weitergehen. Entscheidend ist vielmehr, wie die verfügbare Infrastruktur „aussieht“ und wie sie zukünftig „aussehen“ soll.

2.3.3 Infrastrukturbedarf – der Unterschied zwischen Ist und Soll

Das Instrumentarium einer nachhaltigen Finanz- und Infrastrukturplanung ermöglicht einen Abgleich zwischen der vorhandenen Infrastruktur und dem zukünftigen Bedarf an entsprechenden Einrichtungen. Werden wie im Beispiel zukünftig größere Kapazitäten oder Einrichtungen mit veränderten Leistungsmerkmalen (z.B. mit Schulmensa) benötigt, sollen die Gebäudequalität verbessert und die Energieeffizienz gesteigert werden, ergibt sich daraus der notwendige Investitionsbedarf.

Wie groß dieser Investitionsbedarf ist, hängt unter anderem auch von den gewählten organisatorischen und technischen Lösungen der Bereitstellung von zusätzlichen Kapazitäten ab. So müssen nicht in jedem Fall neue Gebäude errichtet werden. Zum Teil können auch temporäre, mobile oder andere flexible (Zwischen-)Lösungen in Frage kommen. Darüber hinaus ist beispielsweise abzuwägen, ob die Kommune selbst in eine dauerhafte Lösung investieren muss oder ob auch die Anmietung von Gebäudekapazitäten in Frage kommt.

Neben der eigentlichen Investition müssen bei einer nachhaltigen Betrachtungsweise auch die Folgekosten, beispielsweise durch Unterhalt und Betrieb, berücksichtigt werden. Aus diesem Grund kommt dem Lebenszyklusansatz, also der Betrachtung einer Infrastruktureinrichtung über alle Phasen der Bereitstellung und Nutzung, eine besondere Bedeutung zu. Insbesondere bei der Sanierung von Gebäuden, aber auch beim Neubau ist die Verbesserung der Energieeffizienz ein wichtiger Aspekt, der sich noch dazu kurz- bis mittelfristig „rechnen kann“.

2.3.4 Optionen zur Finanzierung

Der limitierende Faktor bei der Realisierung der angestrebten Infrastrukturausstattung ist die Finanzierung. Die Mittel sind in jeder Kommune begrenzt. Im günstigsten Fall finanzieren sich die Investitionen durch damit verbundene Einsparungen (z.B. bei der energetischen Sanierung) oder durch Entgelte für die Bereitstellung und Nutzung (z.B. Mitgliedsbeiträge in Bibliotheken, Nutzungsentgelte bei Sporteinrichtungen) selbst.

Damit der Investitionsbedarf möglichst weitgehend befriedigt werden kann, müssen jedoch weitere Finanzierungsoptionen genutzt werden. Im Wesentlichen geht es um die Frage, ob und in welchem Umfang Fremdkapital für die Finanzierung genutzt werden soll.

Dieses Fremdkapital könnte entweder unmittelbar in Form von Krediten eingebunden werden oder durch andere Formen der Finanzierung, beispielsweise im Rahmen von Partnerschaften mit anderen öffentlichen oder privaten Akteuren. Das Instrumentarium der nachhaltigen Finanz- und Infrastrukturplanung stellt die erforderlichen Werkzeuge bereit, um die verschiedenen Optionen zu bewerten und gegeneinander abzuwägen.

Im Schulbereich, aber auch in anderen Infrastrukturbereichen kommen darüber hinaus auch Spenden oder ähnliche Formen der Finanzierung durch die Bürgergesellschaft in Frage.²⁷ Eine nachhaltige Finanz- und Infrastrukturplanung muss Möglichkeiten bieten, diese Potenziale zu erschließen.

Es ist denkbar, wenn nicht wahrscheinlich, dass die verfügbaren Mittel nicht ausreichen, um alle für den gewollten Zustand erforderlichen Maßnahmen umzusetzen. Ob dies der Fall ist, kann überprüft werden, indem die errechneten, auch zukünftigen Kosten bzw. Ausgaben-/Einnahmenveränderungen in eine Tragfähigkeitsrechnung eingebracht werden (vgl. Kapitel 4). Diese macht die langfristigen finanziellen Auswirkungen für den gesamten städtischen Haushalt deutlich. Mithilfe dieses und anderer Instrumente ermöglicht die nachhaltige Finanz- und Infrastrukturplanung eine systematische und nachvollziehbare Prioritätensetzung.

2.3.5 Finanzierungslücke und Investitionsrückstand

Die transparente Darstellung von Umfang und Zustand der vorhandenen Infrastruktur, des zukünftigen Infrastrukturbedarfs und der Ableitung der dafür erforderlichen Investitionen sowie die Gegenüberstellung der verfügbaren Mittel liefern wichtige Grundlagen für den weiteren Diskurs. Eine nachhaltige Finanz- und Infrastrukturplanung bietet Möglichkeiten, die politischen und gesellschaftlichen Akteure in den Entscheidungsprozess über die durchzuführenden Maßnahmen einzubinden. Dies kann sich unter anderem auch positiv auf die Akzeptanz von Prioritätensetzungen auswirken. Dazu ist es aber wichtig, Haushalte und Finanzplanung transparenter zu machen, Maßnahmen zu benennen, die sich schnell „rechnen“ und nicht zuletzt auch die soziale und ökologische Umwegrentabilität von Investitionen schlüssig darzustellen („Stadtrendite“).

Auch wenn die Darstellung sich hier auf den Schulbereich bezieht: Zwischen den Infrastrukturbereichen gibt es viele Zusammenhänge und Wechselwirkungen. Bei der Prioritätensetzung müssen diese Berücksichtigung finden. So ist es beispielsweise wenig sinnvoll, einen neuen Schulstandort zu planen, ohne auch in eine angemessene Anbindung an den ÖPNV zu investieren. Durch eine ganzheitliche Betrachtung und eine vernetzte Perspektive kann die nachhaltige Finanz- und Infrastrukturplanung auch mithelfen, mittelbare Folgekosten in anderen Bereichen zu vermeiden.

Ziel einer nachhaltigen Finanz- und Infrastrukturplanung ist es, Investitionen, die nicht als nachhaltig angesehen werden, zu vermeiden. Damit könnten knappe Mittel auf die Bereiche konzentriert werden, die mittel- bis langfristig einen Mehrwert für die Kommune erbringen. Trotzdem kann auch ein solches Instrumentarium nicht garantieren, dass alle sinnvollen und wünschenswerten Maßnahmen unmittelbar umgesetzt werden können. Wenn dem Investitionsbedarf nur zum Teil Finanzierungsmöglichkeiten gegenüberstehen, kann dies zu einem Investitionsrückstand führen bzw. diesen verstärken. Wird gleichzeitig am notwendigen Unterhalt vorhandener Infrastruktureinrichtungen gespart, beschleunigt dies den Wertverlust der bestehenden Anlagen. Eine nachhaltige Finanz- und Infrastrukturplanung berücksichtigt auch diese Folgewirkungen. Erreicht wird dies, wenn die dargestellten Elemente sowohl in der Planungsperspektive als auch bei der Steuerung der Umsetzung von Maßnahmen als Kreislauf verstanden werden.

²⁷ Vgl. Schneider u.a. 2011.

2.3.6 Strategisches Feedback

Die Analyse verschiedener Entwicklungsszenarien ist ein wesentlicher Bestandteil des Instrumentariums einer nachhaltigen Finanz- und Infrastrukturplanung. Auf diese Weise können die Folgewirkungen von Investitionsentscheidungen auf lange Sicht abgebildet werden. Die Tragfähigkeitsanalyse bietet dafür einen möglichen methodischen Ansatzpunkt, der entsprechend weiterentwickelt werden kann (vgl. Kapitel 4).

Auf dieser Grundlage bietet sich außerdem die Möglichkeit, die strategischen Zielsetzungen der Stadt hinsichtlich ihrer Realisierbarkeit zu hinterfragen und zu bewerten. So könnte sich ergeben, dass die angestrebte Qualität der schulischen Infrastruktur mit den verfügbaren Mitteln und insbesondere unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten nicht erreicht werden kann. Daraus könnten sich eine veränderte strategische Schwerpunktsetzung oder zumindest eine realistischere Zieldefinition ergeben. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Erkenntnisse einer nachhaltigen Finanz- und Infrastrukturplanung in den Strategieprozess zurückfließen und so den kommunalen Steuerungskreislauf vervollständigen.

3. Rahmenbedingungen und Trends

Die Stadt Köln und die Kommunen insgesamt sehen sich einer Reihe von Rahmenbedingungen und Trends gegenüber, die ihre zukünftige Entwicklung maßgeblich mit prägen werden. Die im folgenden Überblick dargestellten Aspekte sind dabei von besonderer Bedeutung. Die jeweiligen Auswirkungen werden deshalb im Rahmen der Tragfähigkeitsanalyse am Beispiel der Stadt Köln einbezogen.

3.1 Bevölkerungsentwicklung und demografischer Wandel

Seit 2010 kann sich Köln zu den deutschen Millionenstädten zählen. Damit ist die Stadt mit etwas mehr als einer Million Einwohnern die viertgrößte Deutschlands nach Berlin, Hamburg und München. Betrachtet man statt der amtlichen Bevölkerungszahl die wohnberechtigte Bevölkerung, so kann Köln sich bereits seit 1991 Millionenstadt nennen. Die wohnberechtigte Bevölkerung umfasst neben den hauptwohnsitzlich gemeldeten Einwohnern auch diejenigen mit Nebenwohnsitz in der Kommune (z.B. Studierende).

Das stetige Wachstum Kölns innerhalb der vergangenen Jahre speist sich vor allem aus einem stabilen Zuwanderungsplus. Als Universitätsstadt profitiert Köln vor allem von dem Zuzug Studierender. Aber auch bei weiteren Personengruppen innerhalb der 18- bis 30-Jährigen wie beispielsweise Auszubildenden und Berufseinsteigern verzeichnet Köln Zuwanderungen. In der Gruppe der 30- bis 45-Jährigen verlassen hingegen mehr Menschen Köln, als in die Stadt ziehen, wobei dieser Negativsaldo aber rückläufig ist. Auch bei Kindern und älteren Menschen ist in der Regel ein leichter Fortzugsüberschuss zu konstatieren. Im Jahr 2010 lag der Wanderungssaldo insgesamt bei über 8.000 Personen. Hinzu kam ein Geburtenüberschuss von mehr als 900.

In den künftigen zwei Jahrzehnten wird für Köln ein weiteres, stetiges Bevölkerungswachstum erwartet. Laut Bevölkerungsprognose der Landesdatenbank NRW wird die Bevölkerung Kölns bis 2030 auf über 1,1 Mio. Einwohner anwachsen. Während also sowohl Deutschland als auch NRW insgesamt schrumpfen, erfreut sich Köln weitaus positiverer demografischer Aussichten. Wiederum ist dies insbesondere seiner Rolle als attraktiver Ausbildungsstandort zu verdanken. Dennoch ist auch Köln – wenngleich wesentlich schwächer als andere Gemeinden – von der zunehmenden Alterung der Bevölkerung betroffen. So wird der Anteil der über 65-Jährigen bis 2030 laut Prognose um voraussichtlich etwa zwei Prozent zunehmen. Dann wird jeder fünfte Bewohner Kölns über 65 Jahre alt sein. Die Schaffung von Angeboten, die speziell auf die Bedürfnisse älterer Menschen zugeschnitten sind, ist daher eine wichtige Zukunftsaufgabe. Der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung geht hingegen zurück. Der prognostizierte Anteil von Kindern und Jugendlichen bleibt stabil. Neben der Alterung der Bevölkerung ist als weiterer Trend eine Zunahme des Anteils von Einwohnern mit Migrationshintergrund festzustellen, was sowohl durch Zuzug als auch höhere Geburtenraten begründet ist. Vonseiten der Stadt werden also besondere Integrationsbemühungen erforderlich sein. Darüber hinaus wird es zukünftig mehr, aber kleinere Haushalte, darunter zunehmend Einpersonenhaushalte, geben. Dementsprechend sinkt die Zahl der Haushalte mit Kindern. Daraus ergeben sich veränderte Nachfragestrukturen nach Wohnraum und anderen Gütern und Dienstleistungen und ein entsprechend spezifischer Bedarf nach kommunalen Angeboten.

Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass die Bevölkerungsentwicklung im Stadtgebiet nicht homogen verläuft, sondern einzelne Stadtgebiete in unterschiedlichem Maße von den beschriebenen Trends betroffen sein werden oder sich sogar entgegen dem Trend entwickeln. Während also beispielsweise die Gesamtbevölkerung wächst, wird es durchaus Stadtteile geben, deren Bevölkerungszahl sinkt. Auch dadurch entsteht ein Anpassungsbedarf.

3.2 Erhöhter Konsolidierungsdruck

Durch die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse, den reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt auf europäischer Ebene sowie die aktuelle Schuldenkrise in Europa ist die Notwendigkeit ausgeglichener Haushalte und langfristig tragfähiger öffentlicher Finanzen immer mehr in den Fokus der politischen Aufmerksamkeit gerückt. Durch die verbindlichen Regelungen auf Landes- und Bundesebene sowie das konstante Bemühen um das Vertrauen der Finanzmärkte erhöht sich unweigerlich auch der Konsolidierungsdruck für die Kommunen. Bereits heute ist aber absehbar, dass beispielsweise das Auslaufen der Mittel aus dem Solidarpakt II, die Reduzierung von EU-Fördermitteln oder wachsende Pensionslasten die kommunalen Kassen zukünftig vor wachsende Herausforderungen stellen werden.

Das KfW-Kommunalpanel 2012 gibt einen aktuellen Einblick in die Finanzlage der Kommunen, so wie sie von diesen selbst eingeschätzt wird.²⁸ Die Erholung der kommunalen Haushalte im Jahr 2012 ist demzufolge nur ein Zwischenspiel. Aus Sicht der Kommunen mildert der kleine Lichtblick bei den Finanzen 2012 die mittelfristigen Befürchtungen einer sich weiter verschärfenden strukturellen Unterfinanzierung in keiner Weise ab. Trotz teilweiser Entlastung durch den Bund ändert sich nichts an der Tatsache, dass die Kommunalhaushalte vor allem durch die kontinuierlich steigenden Sozialausgaben zusätzlich belastet werden. In den vergangenen Jahren standen deshalb vielerorts nicht mehr die Mittel für die eigentlich erforderlichen Investitionen in die kommunale Infrastruktur zur Verfügung.

Die Durchschnittsbetrachtung mit dem leicht positiven Ergebnis 2012 überdeckt auch, dass es neben der Mehrheit der Kommunen, die 2012 tatsächlich Überschüsse erzielen konnten, eben auch eine nicht unerhebliche Zahl von Gemeinden und Landkreisen gab (30 Prozent), die selbst im vergleichsweise „guten“ Jahr 2012 deutliche Haushaltsdefizite aufwiesen und ihre Haushalte ohne Kassenkredite nicht ausgleichen konnten. Dabei handelt es sich häufig um von Sozialausgaben besonders stark belastete Großstädte. Ein klares Indiz für diese Schieflage ist, dass die Kassenkredite trotz des positiven Gesamtsaldos 2012 ungebremst weiter steigen. Vom konjunkturellen Aufschwung seit 2011/2012 profitieren zwar auch die finanzschwachen Gemeinden, aber nicht so deutlich wie die finanzstarken. Das seit Jahren konstatierte Auseinanderdriften der Finanzlage der Kommunen setzt sich offenbar ungebremst fort.

3.3 Klimawandel, Klimafolgenanpassung und Energiewende

Als Auswirkung des Klimawandels wird oft auf die Zunahme von Starkregenereignissen hingewiesen. Die kommunale Infrastruktur ist den damit verbundenen Spitzenbelastungen nicht immer gewachsen. Das betrifft die Regen- und Abwassersysteme, aber auch Verkehrswege oder beispielsweise den ÖPNV. In Flussnähe steigt zudem das Hochwasserrisiko. Mit jedem Hochwasser bringt der Rhein die Auswirkungen des Klimawandels ins Bewusstsein der Kölner Bevölkerung zurück. Für die Stadt werden dadurch umfangreiche Maßnahmen erforderlich, um die Infrastruktur an die zunehmenden Belastungen anzupassen.

Darüber hinaus muss eine Millionenstadt wie Köln ihrer Verantwortung in Bezug auf Herausforderungen wie den Klimawandel auch gerecht werden, indem sie einen signifikanten Beitrag zur Erreichung der auf Landes- und Bundesebene verbindlich festgelegten CO₂-Minderungsziele leistet und zur Verwirklichung der Energiewende beisteuert. Dazu müssen Maßnahmen zur Einsparung von Energie, Steigerung der Energieeffizienz und zum Ausbau erneuerbarer Energien kombiniert werden.

²⁸ Vgl. KfW 2013.

3.4 Weitere Megatrends

Neben den bereits dargestellten gibt es weitere Megatrends, die die zukünftige Entwicklung Kölns beeinflussen werden, derer die Stadt sich bewusst sein und welche sie sich zu Nutze machen sollte. Dazu zählt beispielsweise der weiterhin fortschreitende technologische Wandel. Als moderne Stadt hat Köln die Verwendung neuer Technologien frühzeitig begünstigt und insbesondere moderne Kommunikations- und Informationstechnologien auch in der eigenen Verwaltung eingesetzt. Internationalisierung und Globalisierung bilden einen weiteren Megatrend, der die Rahmenbedingungen für Köln verändern kann. Zu ihren möglichen Auswirkungen zählen verstärkte internationale Wanderungsbewegungen sowie ein internationalerer und somit härterer Standortwettbewerb. Für die kommunale Politik schließlich ist auch ein sich wandelndes Verständnis von der adäquaten Beteiligung der Bürger an der kommunalen Politikgestaltung von Bedeutung. Gerade bei großen Infrastrukturprojekten hat sich in der jüngeren Vergangenheit deutlich gezeigt, wie wichtig eine frühzeitige Konsultation und Einbeziehung der Bürger in die Entscheidungsfindung sein kann. Der Wille zu einem Mehr an Partizipation könnte sich jedoch auch auf weitere, bislang nicht im Rampenlicht stehende Bereiche ausweiten. Mit Initiativen wie dem Bürgerhaushalt hat die Stadt Köln bereits erste Schritte unternommen, um ihren Bürgern verstärkt Gestaltungsmöglichkeiten zu eröffnen.

3.5 Auswirkungen auf eine nachhaltige Finanzplanung am Beispiel von Köln

Die dargestellten Entwicklungen verändern die Anforderungen an die kommunale Infrastruktur. Damit wirken sie sich auch auf die finanzielle Situation der Stadt Köln aus. Im Sinne einer nachhaltigen Finanzplanung und Infrastrukturentwicklung ist es deshalb von besonderer Bedeutung, diese Rahmenbedingungen im Blick zu behalten.

Die Berücksichtigung wichtiger Rahmenbedingungen erfolgt jedoch in Köln nur in Teilbereichen. Das Bewusstsein bezüglich der jeweils relevanten Entwicklungstrends ist sehr unterschiedlich ausgeprägt. So gibt es durchaus gute Beispiele, wie zukünftig zu erwartende Entwicklungen in Planungs- und Entscheidungsprozesse einbezogen werden können. Die integrierte Jugendhilfe und Schulentwicklungsplanung baut beispielsweise auf der Analyse der demografischen Entwicklungen auf. Auch im Bereich Wohnungsbau werden die sich verändernden Anforderungen an die Bereitstellung von Wohnraum, als Auswirkung demografischer Effekte, berücksichtigt. Jenseits der demografischen Aspekte werden jedoch nur wenige Rahmenbedingungen systematisch betrachtet. Das gilt auch für die Folgen des Klimawandels.

4. Ergebnisse der Tragfähigkeitsanalyse für die Stadt Köln

4.1 Zielstellung der Tragfähigkeitsanalyse

Über die momentane Finanzlage einer Stadt geben Haushaltsrechnungen und -pläne jeweils aktuelle Auskunft. Doch wie stellen sich die Aussichten für die Zukunft dar? Wie entwickeln sich die städtischen Einnahmen und Ausgaben, die Defizite und damit schließlich die kommunale Schuldenlast in den nächsten Jahrzehnten? Wie sehr könnten die kommunalen Finanzen in die Schieflage geraten, wenn die Finanzpolitik der Stadt strukturell unverändert in die Zukunft fortgeführt wird? Wie groß sind die Herausforderungen, die der demografische und ökonomische Wandel einerseits und die in der Vergangenheit aufgehäuften finanziellen „Altlasten“ andererseits für die Gestaltung zukunftsgerichteter, nachhaltiger Stadtfinanzen darstellen? Wie groß ist der Handlungsdruck für die Stadt? Auf diese Fragen kann eine Tragfähigkeitsanalyse erste Antworten geben.

Im Rahmen der Vorstudie wurde exemplarisch eine sogenannte „Business as usual“-Tragfähigkeitsanalyse für Köln für den Zeitraum bis 2030 durchgeführt („BAU-Szenario“). Diese zeigt eine Referenzentwicklung für die städtischen Finanzen auf, die resultieren würde, wenn im Projektionszeitraum bis 2030 keine Änderungen der wesentlichen fiskalpolitischen Parameter mehr vorgenommen würden. Änderungen kommen in einer solchen Betrachtung hauptsächlich von außen: Durch den demografischen Wandel ändern sich Bevölkerungszusammensetzung und -größe, damit auch die Zahl der Erwerbspersonen und das ökonomische (Wachstums-)Potenzial. Beladen mit einer Erblast aus expliziter und impliziter kommunaler Verschuldung werden die städtischen Finanzen daraufhin überprüft, ob sie nachhaltig in die Zukunft fortgeführt werden können. Mit anderen Worten wird die „Fiskalpolitik des Status quo“ in die Zukunft fortgeschrieben.²⁹ Somit beantworten Tragfähigkeitsanalysen folgende Kernfrage: „Kann die Finanzpolitik dauerhaft so fortgeführt werden wie bisher?“

4.2 Methodisches Vorgehen bei einer Tragfähigkeitsanalyse

Zur Beantwortung der oben formulierten Kernfrage werden in Tragfähigkeitsanalysen Wirtschaftswachstum und öffentliche Finanzen in die Zukunft projiziert und das Ergebnis schließlich in Form eines Nachhaltigkeitsindicators, der Tragfähigkeitslücke, zusammengefasst. Darauf aufbauend sind Tragfähigkeitsanalysen potente Instrumenten der Politikfolgenabschätzung, wenn sie – jenseits des „Business as usual“ – eingesetzt werden, um Anpassungs- und Reformszenarien durchzutesten und auf ihre fiskalischen Rückwirkungen zu überprüfen. Dies ist jedoch ein zweiter Schritt, der mit der vorliegenden Vorstudie noch nicht getan wird und für die Hauptstudie vorgesehen ist.

4.3 Ergebnisse der Tragfähigkeitsanalyse (BAU)

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Tragfähigkeitsanalyse für den Kölner Kernhaushalt in der BAU-Basisvariante dargelegt.

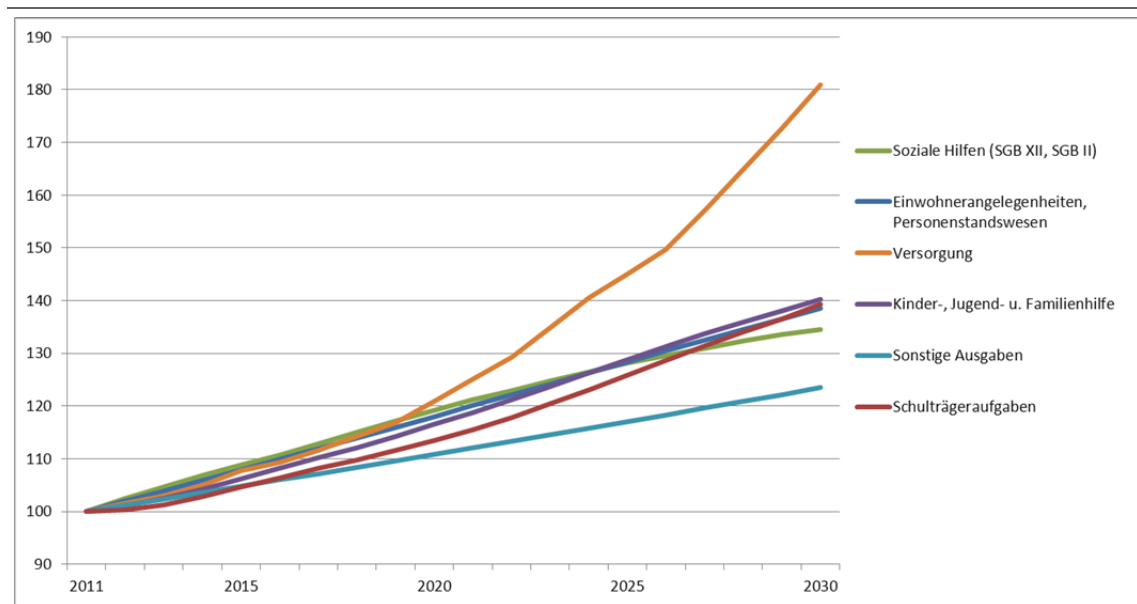
Tragfähigkeitsanalysen staatlicher Finanzen – gleich auf welcher Ebene – rechnen weit in die Zukunft. Auf gesamtstaatlicher Ebene sind das in der Regel 50 Jahre, für Köln reichen die

²⁹ Dementsprechend sind Tragfähigkeitsrechnungen auch keine Prognosen, sie stellen lediglich bedingte Projektionen dar, d.h. „Was wäre, wenn“-Analysen.

fiskalischen Projektionen in Abhängigkeit der verfügbaren Bevölkerungsvorausberechnungen bis in das Jahr 2030. Für derart lange Zeiträume ist die jeweilige Wirtschaftskraft, gemessen durch das Bruttoinlandsprodukt (BIP), die anerkannte Bezugs- und Messgröße für alle fiskalischen Indikatoren.³⁰

In der Basisvariante des BAU-Szenarios wird für das Kölner BIP in den folgenden zwei Jahrzehnten ein stetiges, wenngleich schwaches Wachstum unterstellt. Das fußt auf dem empirisch geringen Kölner Wirtschaftswachstum, das mit einer realen Wachstumsrate von 0,4 Prozent im Jahr nur halb so groß ist wie das (ebenfalls nur moderate) Wirtschaftswachstum in Nordrhein-Westfalen. In der Projektion für Köln ist bemerkenswert, dass aufgrund der relativ günstigen Bevölkerungsentwicklung, bei der das Erwerbspersonenpotenzial zunächst zunimmt, ein leichter Anstieg der Wachstumsraten von anfangs 0,40 Prozent auf 0,43 Prozent im Jahr 2025 zu verzeichnen ist. Erst danach schwächt sich das Wachstum allmählich ab. Dies steht im klaren Gegensatz zur projizierten gesamtdeutschen Entwicklung, bei der aufgrund der schrumpfenden Bevölkerung von Anfang an ein Abwärtstrend beim jährlichen Wachstum zu konstatieren ist.

Abbildung 3 Projektion demografiesensibler und sonstiger Ausgaben, Indexwerte (2011 = 100) (BAU-Basisvariante)



Quelle: Berechnungen des FiFo Köln.

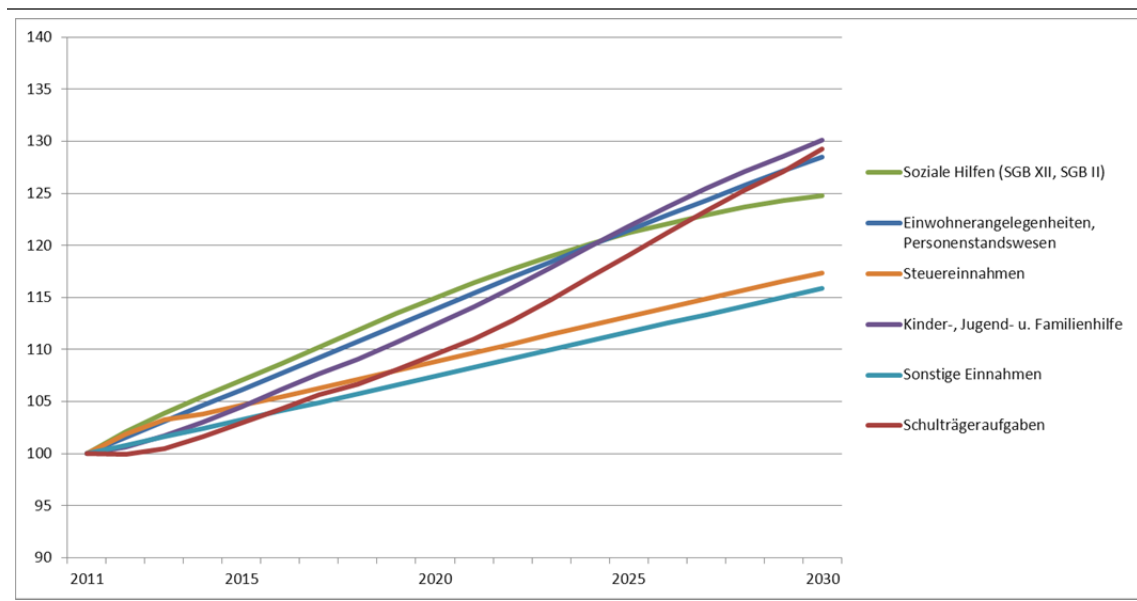
Den ersten Schritt der Tragfähigkeitsanalyse zeigt Abbildung 3 mit der projizierten Entwicklung der demografiesensiblen städtischen Ausgaben. Zum Vergleich sind die sonstigen Ausgaben dargestellt. Es wird deutlich, dass die demografiesensiblen Ausgaben ein sehr viel stärkeres Wachstum verzeichnen werden als die sonstigen Ausgaben. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass die Gesamtbevölkerung Kölns über den gesamten Projektionszeitraum hinweg wächst. Einzelne Gruppen verzeichnen ein besonders ausgeprägtes Wachstum (Versorgungsempfänger), während andere einen vorübergehenden Rückgang erleben (Schüler).³¹

30 Bezogen auf die Darstellung von Investitionen und damit der Vermögensbildung ist das BIP allerdings gerade nicht aussagefähig. Hier muss die Tragfähigkeitsanalyse noch weiterentwickelt werden, insbesondere im Rahmen der vorgeesehenen Hauptstudie.

31 Zugrunde liegt hier die Bevölkerungsvorausberechnung des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen.

An fiskalischer Bedeutung gewinnt diese Betrachtung, wenn man sie mit der Entwicklung der Einnahmen kontrastiert (vgl. Abbildung 4). Wiederum ist das reale Wachstum der verschiedenen Einnahmeposten dargestellt. Die Entwicklung der Einnahmen für die demografiesensiblen Posten Soziale Hilfe, Einwohnerangelegenheiten/Personenstandswesen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie Schulträgeraufgaben verläuft spiegelbildlich zu derjenigen der Ausgaben in diesen Bereichen. Allerdings ist der Anstieg insgesamt in sämtlichen Bereichen schwächer. So liegen beispielsweise die Ausgaben für Schulträgeraufgaben zum Projektionsende um 39 Prozent höher als im Basisjahr, während die Einnahmen dieses Bereiches lediglich um 29 Prozent steigen. Auch für die Einnahmenseite gilt, dass die demografiesensiblen Bereiche ein stärkeres projiziertes Wachstum verzeichnen als die nicht demografiesensiblen Einnahmen (Steuer- und sonstige Einnahmen).

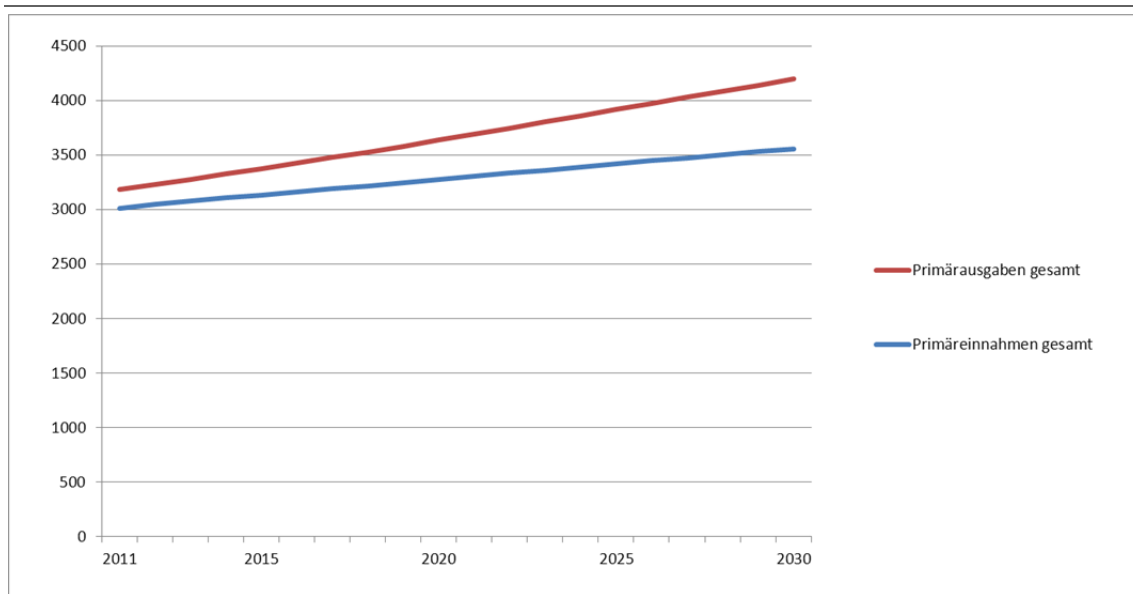
Abbildung 4 Projektion demografiesensibler und sonstiger Einnahmen, Indexwerte (2011 = 100) (BAU-Basisvariante)



Quelle: Berechnungen des FiFo Köln.

Augenfällig wird das resultierende Auseinanderdriften von Ausgabenlasten und Einnahmenaufkommen in Abbildung 5, die die Entwicklung der gesamten Primärausgaben und -einnahmen zeigt. Zum Ende der Projektion übersteigen die Primärausgaben die Primäreinnahmen um fast 640 Mio. Euro.

Abbildung 5 Projektion der gesamten Primäreinnahmen und -ausgaben in Mio. Euro (BAU-Basisvariante)



Quelle: Berechnungen des FiFo Köln.

Eine Ursache für diese Entwicklung liegt in dem relativ geringen Kölner sowie nordrhein-westfälischen Wirtschaftswachstum. Doch selbst ein deutlich gesteigertes Wirtschaftswachstum der Stadt und des Landes, bei dem beide ihren in den vergangenen Jahren verzeichneten Rückstand relativ zum gesamtdeutschen Wachstum aufholen, würde nicht ausreichen, um das Auseinanderdriften zu verhindern. Allerdings öffnet sich die Schere zwischen Ausgaben und Einnahmen dann bereits bedeutend weniger. Des Weiteren führt höheres Wirtschaftswachstum natürlich dazu, dass die Schuldenbelastung im Verhältnis zum städtischen BIP geringer ausfällt, was einem Anstieg der Schuldenquote entgegenwirkt.

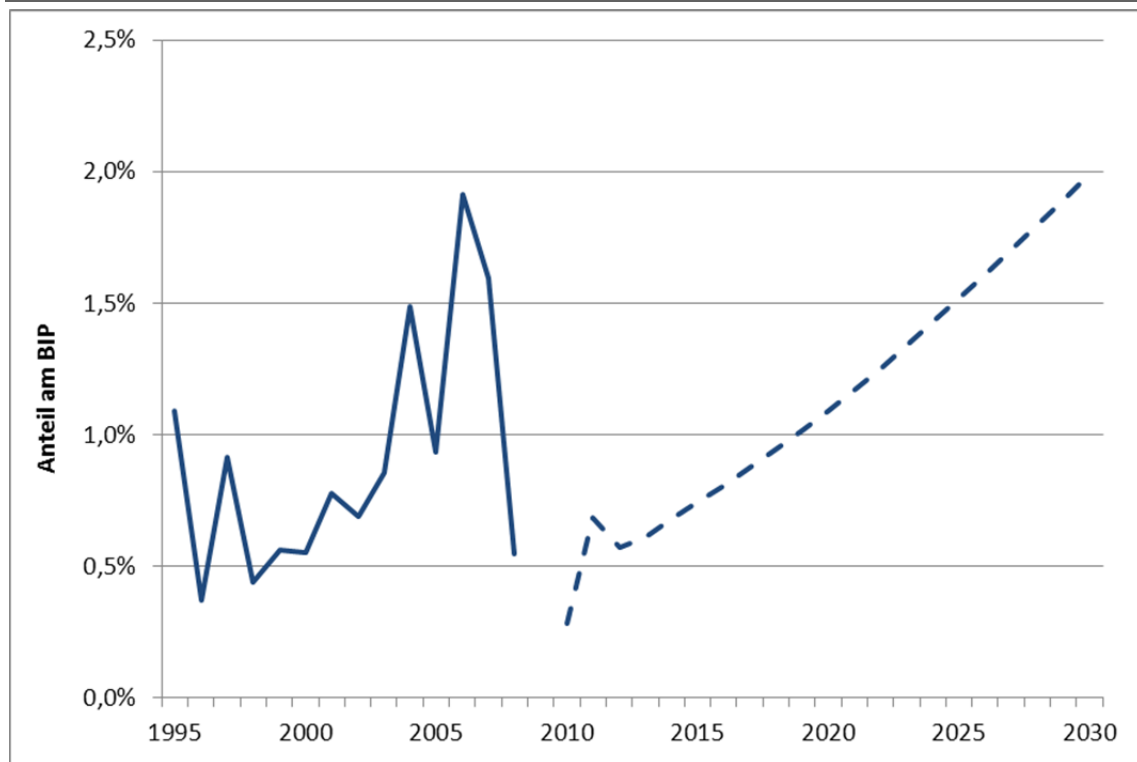
Wirtschaftswachstum kann somit einen wichtigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten, doch wird es aller Voraussicht nach *allein* nicht ausreichen, um Nachhaltigkeit der städtischen Finanzen zu erreichen. Dies wird bei den demografiesensiblen Haushaltsposten besonders deutlich. Diese reagieren annahmegemäß sowohl auf die Wirtschaftslage als auch auf Veränderungen der Anzahl der Adressaten. Selbst wenn nun die demografiesensiblen Einnahmen und Ausgaben dank guter wirtschaftlicher Entwicklung pro Kopf der Adressatengruppe mit derselben Rate wachsen, verbleibt noch ein „Vorsprung“ der Ausgabenentwicklung. Dieser geht zum Beispiel auf den sprunghaften Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger zurück. Damit sich die Einnahmen an die Ausgaben annähern, anstatt sich voneinander zu entfernen, müsste die Wachstumsrate der Einnahmen diejenige der Ausgaben übersteigen. In der Basisvariante steigen die gesamten Primärausgaben durchschnittlich etwa 1,5 Prozent pro Jahr, die gesamten Primäreinnahmen hingegen nur um etwa 0,9 Prozent pro Jahr. Dieser Unterschied erscheint zunächst nicht sehr schwerwiegend. Doch verbunden mit den großen Summen und der bereits zu Anfang bestehenden Lücke (etwa 180 Mio. Euro im Basisjahr) ergibt sich eine gefährliche Dynamik.

Diese kann nur durch signifikante Ausgabenkürzungen und/oder Einnahmensteigerungen durchbrochen werden. Solche Einschnitte müssen im Einklang mit einem umfassenden Nachhaltigkeitsverständnis ausgewählt und umgesetzt werden. Erschwerend kommt hinzu, dass die Stadt ihre Einnahmen und Ausgaben nur begrenzt selbst kontrollieren und bestimmen kann. Die Ausgaben sind in hohem Maße von bundesgesetzlich vorgeschriebenen Standards determiniert, während die Einnahmen – zum Beispiel bei Einkommen- und Umsatzsteuer sowie Einnahmen aus dem kom-

munalen Finanzausgleich – von der finanziellen Situation des Landes abhängen. Dieses Dilemma muss in der weiteren Modellierung berücksichtigt werden.

In der Summe führen die aufgezeigten Trends bei Einnahmen und Ausgaben in der BAU-Basisvariante zu einer zunehmenden Verschlechterung der städtischen Haushaltsposition. Dies äußert sich in einer langfristig stark ansteigenden Defizitquote. Die projizierte Entwicklung der Quote des operativen Defizits ist in Abbildung 6 dargestellt. Es wird deutlich, dass das Defizit zwar erheblich ansteigt, sich dabei aber in vergleichbaren Größenordnungen wie in der jüngeren Vergangenheit bewegt.

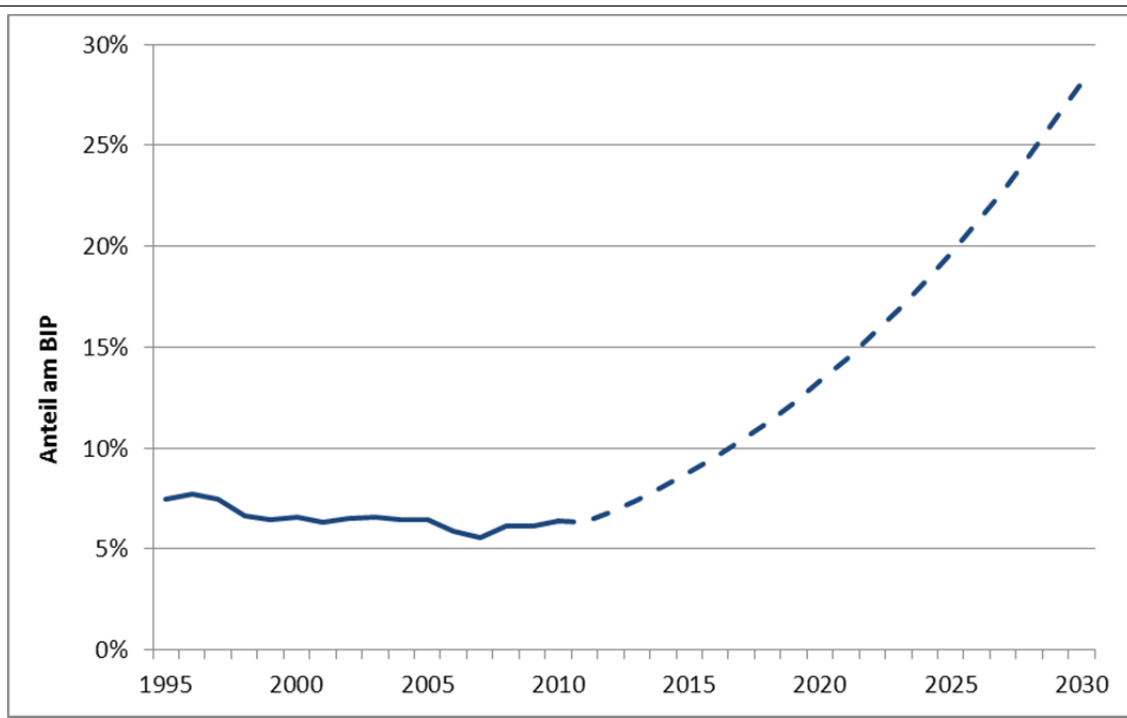
Abbildung 6 Entwicklung der Quote des operativen Defizits bis 2030 (BAU-Basisvariante)



Quelle: Landesdatenbank NRW, eigene Berechnungen des FiFo Köln.

Als Resultat des steigenden jährlichen Defizits wächst auch die städtische Verschuldung massiv an. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass Haushaltsdefizite im Tragfähigkeitsmodell unmittelbar zu Neuverschuldungen führen. Ein Verzehr von Rücklagen o.Ä. ist nicht Teil der Modellwelt. Abbildung 7 zeigt den Anstieg der Verschuldung in Form der Schuldenquote, d.h. der städtischen Verschuldung im Verhältnis zum BIP.

Abbildung 7 Abbildung 7: Entwicklung der Schuldenquote bis 2030 (BAU-Basisvariante)



Quelle: Landesdatenbank NRW, eigene Berechnungen des FiFo Köln.

Das projizierte Verschuldungswachstum ist durchaus als dramatisch zu kennzeichnen. Zum Ende der Projektion betrüge die Schuldenquote den Berechnungen zufolge über 28 Prozent des BIP gegenüber aktuell (Basisjahr 2011) etwa 6,3 Prozent. Die Schuldenlast je Einwohner würde sich gegenüber 2011 mehr als vervierfachen. Dies entspricht einem Schuldenstand von 13,56 Mrd. Euro in aktuellen Preisen. Mit Blick auf diese Ergebnisse ist der nochmalige Hinweis angebracht, dass es sich hierbei nicht um Prognosen handelt, die die dargestellte Entwicklung als die wahrscheinlichste qualifizieren würden. Stattdessen sind es bedingte Fortschreibungen, die auf bewusst restriktiven Annahmen beruhen, um den Umfang möglicher zukünftiger Finanzierungsprobleme deutlich zu machen. So wird zugleich gezeigt, in welchem Ausmaß politisches Gegensteuern und frühzeitige Vorsorge nötig sind.

4.4 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Wie eingangs erwähnt, lassen sich die Ergebnisse der Tragfähigkeitsanalyse in Form eines Indikators, der Tragfähigkeitslücke, zusammenfassen. Tabelle 1 zeigt die in der Basisvariante des BAU-Szenarios errechnete Tragfähigkeitslücke in verschiedenen Darstellungsformen.

Die Tragfähigkeitslücke gibt jeweils an, wie weit die Haushaltslage im angegebenen Jahr (für Tabelle 1 **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** ist dies das erste Jahr der Projektion, 2012) bei der angenommenen zukünftigen Entwicklung von einem tragfähigen Pfad entfernt ist. Der tragfähige Pfad ist dabei derjenige, der zum Erreichen des Tragfähigkeitszieles führt. Als Tragfähigkeitsziel wurde für die BAU-Basisvariante bestimmt, dass die im Jahr 2030 erreichte Schuldenquote maximal gleich der momentanen (2011er-) Schuldenquote sein darf.

Tabelle 1 Tragfähigkeitsindikator (BAU-Basisvariante)

Tragfähigkeitslücke 2012 (Tragfähigkeitsziel: aktuelle Schuldenquote (6,3 Prozent) in 2030)	
... in Prozent des BIP	0,95 Prozent
... in Euro	423,2 Mio.
... in Prozent der laufenden Einzahlungen	14,6 Prozent

Quelle: Eigene Berechnungen des FiFo Köln.

Eine Finanzpolitik gilt demnach als tragfähig, wenn die Schuldenquote im Endjahr der Betrachtung maximal gleich 6,3 Prozent ist. Wie aus Tabelle 1 ersichtlich ist, kann die Haushaltslage der Stadt Köln nach diesem Maßstab nicht als tragfähig gelten – es besteht eine Tragfähigkeitslücke in Höhe von 0,95 Prozent des BIP.³² Die Lücke lässt sich in einen Anpassungsbedarf in Form einer Ausgabenreduzierung bzw. Einnahmensteigerung übersetzen, die erforderlich sind, um Tragfähigkeit zu erreichen. Demnach müsste ab dem Jahr 2012 eine finanzielle Anstrengung von etwa 423 Mio. Euro erfolgen, damit die Schuldenquote bis 2030 nicht über ihren jetzigen Stand hinauswächst. Dies entspricht etwa 14,6 Prozent der gesamten laufenden Einzahlungen.

Angesichts dieser Ergebnisse muss festgestellt werden, dass sich die Stadt Köln weiterhin wachsenden finanziellen Problemen gegenüber sieht, trotz ihrer relativ günstigen Bevölkerungsdynamik und gerade wegen der sich verändernden Altersstruktur. Ein Fortführen gegenwärtiger Ausgaben- und Einnahmenmuster würde dazu führen, dass sich die städtischen Finanzen immer weiter von einem langfristig nachhaltigen Pfad entfernen. Im Interesse der zukünftigen Handlungsfähigkeit und Gestaltungsspielräume der Stadt ist frühzeitiges Gegensteuern erforderlich.

32 Für eine umfassendere Beurteilung der Verschuldungssituation müssen neben den hier betrachteten Parametern noch das Vermögen bzw. die Vermögensentwicklung gegenübergestellt werden. Je nachdem wie groß der investive Anteil des BIP ist, könnte sich ein Vermögenszuwachs ergeben, der eine höhere Schuldenquote unter bestimmten Voraussetzungen rechtfertigen würde. Dieser Aspekt soll bei einer Weiterentwicklung der Tragfähigkeitsanalyse im Rahmen der Hauptstudie aufgegriffen werden.

5. Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit – Handlungsmöglichkeiten am Beispiel der Stadt Köln

5.1 Besonderheiten der Stadt als strategischer Ausgangspunkt

Die Entwicklung eines geeigneten Instrumentariums für eine nachhaltige Finanzplanung auf der Grundlage einer leistungsfähigen und bedarfsgerechten Infrastrukturausstattung muss die gegenwärtige Situation der jeweiligen Stadt zum Ausgangspunkt haben. Wo es von diesem Punkt aus hin hinge, wenn alles beim Alten bliebe, kann mit Hilfe der Tragfähigkeitsanalyse eindrucksvoll dargestellt werden. Ein weiteres strategisches Planungsinstrument, die SWOT-Analyse³³, kann darüber hinaus Hinweise liefern, welche Möglichkeiten sich einer Stadt bieten, um diese Entwicklungslinie zu verlassen. Anhand der spezifischen Stärken und Schwächen der Stadt Köln sowie der in dieser Stadt erkennbaren besonderen Chancen und Risiken wird im Folgenden beispielhaft gezeigt, wie mögliche Ansatzpunkte für mehr Nachhaltigkeit abgeleitet werden können.

Die dargestellten Einzelaspekte basieren im Wesentlichen auf den Ergebnissen der Expertengespräche mit den verschiedenen Akteuren in der Stadt Köln sowie auf ergänzenden Recherchen. Die Einordnung der jeweiligen Aspekte in die SWOT-Systematik erfolgte durch die Bearbeiter der Vorstudie.

5.1.1 Stärken und Schwächen

Die verschiedenen Analyseschritte im Rahmen der Vorstudie weisen für einige Aspekte auf eine besonders vorteilhafte Ausgangslage der Stadt Köln hin. Dazu gehört beispielsweise die bereits angesprochene positive demografische Entwicklung oder die diversifizierte Wirtschaftsstruktur. Die folgenden Stärken sind insbesondere für die Entwicklung einer nachhaltigen Finanzplanung von besonderer Bedeutung:

- **Positive demografische Entwicklung** – Die Einwohnerzahl Kölns wächst auch in den kommenden Jahren. Der demografische Wandel, insbesondere die Alterung der Gesellschaft, verläuft durch den Zuzug und Verbleib junger Menschen in Köln langsamer als in anderen Städten Deutschlands.
- **Diversifizierte Wirtschaftsstruktur** – Die Stadt ist attraktiv für Unternehmen unterschiedlicher Branchen. Der Strukturwandel, der viele andere Kommunen in NRW derzeit vor große Probleme stellt, ist in Köln bereits erfolgt. Negative branchen- oder unternehmensspezifische Entwicklungen schlagen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der Stadt nur abgeschwächt durch.
- **Noch Spielräume im Haushalt** – Wie für viele Kommunen in Deutschland ist es auch für die Stadt Köln jedes Jahr aufs Neue eine große Herausforderung, den städtischen Haushalt auszugleichen. Allerdings lässt die finanzielle Situation in einem gewissen Umfang noch gezielte Schwerpunktsetzungen zu. Im Zusammenhang mit der Infrastrukturentwicklung heißt das, es kann zwar nicht unbedingt mehr investiert werden. Die verfügbaren Mittel könnten jedoch noch stärker so eingesetzt werden, dass möglichst viel damit erreicht werden kann.

³³ SWOT ist eine Abkürzung für Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Bedrohungen). Die SWOT-Analyse ist ein Instrument der strategischen Planung. Sie dient der Analyse des Status quo und der Strategieentwicklung von Unternehmen und anderen Organisationen.

- **Berücksichtigung wichtiger Rahmenbedingungen in Teilbereichen** – Insbesondere der Ausblick auf demografische Entwicklungen fließt in Teilbereichen, z.B. bei Bildung, Jugend und Sport, bereits in Planungsprozesse mit ein. Die Verknüpfung von Entwicklungsprognosen und konkretem Verwaltungshandeln als wesentliches Element einer nachhaltigen Finanzplanung ist damit zumindest teilweise schon Bestandteil der Planungskultur.
- **Vorhandene Reformenerfahrungen** – In der Stadt Köln gibt es auf den verschiedenen politischen und administrativen Ebenen langjährige Erfahrungen mit Reformprozessen. Diese wurden entweder bei früheren Tätigkeiten außerhalb der Kölner Verwaltung gesammelt oder intern beispielsweise im Zuge der Umstellung auf die Doppik erworben. Die Einführung einer neuen Steuerungsphilosophie wird einfacher, wenn diese Erfahrungen genutzt werden können.
- **In Teilbereichen vorhandene strategische Ansätze** – Teilaspekte einer strategisch ausgerichteten Planung werden bereits in der Kölner Verwaltung erprobt und angewandt. Diese Ansätze können zu Keimzellen für eine bereichsübergreifende nachhaltige Finanzplanung werden.
- **In den Beteiligungsunternehmen stärkere Ausrichtung an unternehmerischen Zielen sowie Erfahrung mit Steuerungsinstrumenten** – Die kommunalen Unternehmen verfügen bereits über Erfahrung mit betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten und der Ausrichtung ihres Handelns an unternehmerischen Zielen. Diese Erfahrungen können wichtige Impulse für die Steuerung des Konzerns Stadt insgesamt liefern.

Die beschriebenen Stärken können die Entwicklung einer nachhaltigen Finanzplanung in Köln unterstützen. Das methodische Vorgehen muss dabei so gewählt werden, dass die spezifischen Vorteile bestmöglich zum Tragen kommen. So können beispielsweise bereits erprobte Steuerungsinstrumente aufgegriffen oder Erfahrungen aus anderen Veränderungsprozessen nutzbar gemacht werden.

Die Analysen offenbaren jedoch auch eine ganze Reihe von Schwächen bzw. Herausforderungen, denen sich die Stadt Köln zur Realisierung einer nachhaltigeren Finanzplanung stellen muss:

- **Einheitliches Verständnis von Nachhaltigkeit und Bewusstsein bezüglich relevanter Entwicklungen** – Ob Entwicklungen nachhaltig sind, wird im Konzern Stadt Köln noch unterschiedlich bewertet.
- **Langfristige finanzielle Perspektive** – Planungsprozesse werden bisher durch den eher kurzfristigen Rhythmus der Haushaltsplanung bestimmt. Das Haushaltsjahr als Bezugszeitraum für Entscheidungen passt jedoch nicht zu den Laufzeiten größerer Investitionsprojekte und erst recht nicht zum Zeitrahmen, in dem deren Effekte wirksam werden. Auch demografische Veränderungen und andere Rahmenbedingungen erfordern einen längeren Betrachtungszeitraum. Für die Umsetzung langfristig ausgerichteter Strategien fehlen damit Planungssicherheit und Verlässlichkeit.
- **Gemeinsames Zielsystem im Konzern Stadt** – Das Leitbild Köln 2020 ist noch zu einem gemeinsamen Zielsystem im Konzern Stadt auszudifferenzieren. Dadurch werden Zielkonflikte transparent, so dass sie auch behandelt werden können.
- **Setzen von Prioritäten** – Klare Ziele sind Voraussetzung für eine Prioritätensetzung. Außerdem sind nachvollziehbare Verfahren zur Einschätzung des möglichen Beitrags eines Vorhabens zur Zielerreichung erforderlich. Dies ist umso wichtiger, wenn Prioritäten über Fachbereichsgrenzen hinweg im gesamten Konzern Stadt abgestimmt werden müssen.
- **Gemeinsame Datengrundlage** – Planungsrelevante Informationen werden derzeit bei Bedarf anlassbezogen ermittelt und individuell aufbereitet. Eine systematische Datenhaltung zu zentralen Entwicklungsparametern, insbesondere zum Bestand und Zustand des Anlagevermögens, erfolgt nicht. Diese wäre jedoch eine Voraussetzung dafür, dass Planungen und insbesondere

das Setzen von Prioritäten im Konzern Stadt auf den gleichen Grundlagen basieren. Außerdem werden dadurch Doppelarbeiten vermieden.

- **Operative Ressourcenverantwortung** – Die Frage der operativen Ressourcenverantwortung ist nicht abschließend geklärt. Reformversuche der Vergangenheit wurden nicht konsequent umgesetzt bzw. zum Teil wieder zurückgenommen. Dabei ist weniger die Frage entscheidend, ob die Verantwortung für den konkreten Mitteleinsatz eher zentral oder doch stärker dezentral verortet werden sollte. Wichtiger ist die verbindliche Festlegung auf ein von allen Akteuren akzeptiertes Vorgehen.
- **Steuerungsinstrumente und Evaluation** – Verschiedene Instrumente aus dem „Werkzeugkasten“ des Neuen Steuerungsmodells werden in Teilbereichen der Kölner Verwaltung und analog auch in den Beteiligungsunternehmen eingesetzt. Eine systematische Auswertung der Erfahrungen erfolgt derzeit jedoch nicht. Diese wäre jedoch eine wichtige Grundlage für die Auswahl und den Einsatz entsprechender Steuerungsansätze im gesamten Konzern Stadt.
- **Transparenz und Berichtswesen** – Das vorhandene Berichtswesen schafft nicht die in einer Stadt wie Köln erforderliche Transparenz. Die bereitgestellten Informationen treffen den tatsächlichen Informationsbedarf nur unzureichend. Gerade im Zusammenhang mit einer nachhaltigen Finanzplanung ist jedoch ein besonders hohes Maß an Transparenz erforderlich.
- **Direkte Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren** – Neben den Akteuren in Politik, Verwaltung und in den kommunalen Unternehmen und Beteiligungen sind auch die Bürgerinnen und Bürger wichtiger Partner auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung. Die direkte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure ist derzeit jedoch nur sehr eingeschränkt möglich und wird kaum praktiziert. Vorhandene Potenziale werden nicht ausreichend aktiviert.

Auch die benannten besonderen Herausforderungen liefern wichtige Ansatzpunkte für die Entwicklung einer nachhaltigen Finanzplanung. Sie beschreiben zum Teil Defizite, die mit dem angestrebten Instrumentarium behoben werden sollen und definieren damit zentrale Erfolgskriterien. Gleichzeitig geben sie Hinweise auf erfolgskritische Aspekte. So ist eine nachhaltige Finanzplanung ohne eine gemeinsame Verständigung auf das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung der städtischen Finanzen und dessen Einordnung in ein abgestimmtes Zielsystem nicht denkbar.

5.1.2 Chancen und Risiken

Welche Bedeutung die Stärken und Schwächen der Stadt Köln bei der Entwicklung einer nachhaltigen Finanzplanung im Einzelnen haben, hängt insbesondere von den Rahmenbedingungen ab, unter denen der weitere Prozess ablaufen wird. So bietet die spezifische Situation der Stadt Köln sowohl Chancen als auch Risiken. Dabei gilt es, die Chancen zu nutzen, indem die Stadt ihre jeweils geeigneten Stärken ausspielt oder mögliche Schwächen ausgleicht. Analog dazu müssen Risiken minimiert werden. Wenn die Stadt in Bezug auf einen Risikoaspekt besonders gut aufgestellt ist, ergibt sich daraus ein Vorteil. Trifft jedoch eine spezifische Schwäche der Stadt auf eine entsprechende Risikosituation, besteht besonderer Handlungsbedarf.

Die folgenden Aspekte begünstigen die Entwicklung einer nachhaltigen Finanzplanung (Chancen):

- **Land begrüßt Suche nach Lösungswegen** – Für die Entwicklung einer nachhaltigen Finanzplanung auf der Grundlage einer bedarfsgerechten Infrastrukturausstattung öffnet sich aktuell ein sehr günstiges Zeitfenster. Die Diskussion über die finanzielle Lage der Kommunen, nicht zuletzt in NRW, wird sehr intensiv geführt und ist medial präsent. Aufgrund der politischen Situation kurz nach einer Neuwahl auf der Landesebene besteht eine gewisse Offen-

heit gegenüber neuen Ansätzen und Initiativen. Die Suche nach Lösungswegen zur Stabilisierung der kommunalen Finanzen wird vom Land begrüßt.

- **„Nachhaltigkeit ist wichtig“** – Die Einsicht, dass Nachhaltigkeit insbesondere auch in Bezug auf die Entwicklung des städtischen Haushalts wichtig ist, wird von den in die Vorstudie einbezogenen Akteuren in der Stadt Köln geteilt. Auch dies ist eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Entwicklung einer nachhaltigen Finanzplanung.
- **Bereitschaft zur Zusammenarbeit** – Ein wesentliches Element einer nachhaltigen Finanzplanung ist eine bereichsübergreifende Abstimmung und Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung, aber auch mit der Politik und allen an der kommunalen Daseinsvorsorge beteiligten Akteuren. Dazu besteht eine breite Bereitschaft.
- **Ansätze mit Vorbildcharakter vorhanden** – In Teilbereichen der Kölner Verwaltung gibt es, beispielsweise im Zusammenhang mit der Berücksichtigung bestimmter Rahmenbedingungen, Ansätze mit Vorbildcharakter (z.B. Berücksichtigung von demografischen Entwicklungen). Diese liefern wichtige Lernimpulse für den weiteren Prozess. Gleichzeitig können sie im Rahmen eines Change Managements eine wichtige Funktion übernehmen. Die Vorbilder können motivieren, Orientierung bieten und als Benchmark bei der Beurteilung eigener Aktivitäten helfen.
- **Aktive Bürgergesellschaft gibt Impulse** – In der Stadt Köln gibt es eine lange Tradition bürgerschaftlichen Engagements und eine aktive Bürgergesellschaft. Diese Potenziale könnten auch für eine nachhaltige Finanzplanung nützlich sein.

Gefahren für den Erfolg der Bemühungen um mehr Nachhaltigkeit in der Finanzplanung können sich unter den spezifischen Kölner Rahmenbedingungen insbesondere aus den folgenden Aspekten ergeben:

- **Substanzverzehr** – Durch fehlende Mittel für die Unterhaltung vorhandener Infrastruktureinrichtungen und für spätere (Re-)Investitionen verliert die bestehende Substanz an Wert. In der Stadt Köln besteht die Gefahr, dass die verfügbaren Mittel für kurzfristige „Rettungsaktionen“ verausgabt werden müssen und keine finanziellen Spielräume für einen nachhaltigen Umgang mit dem Infrastrukturbestand verbleiben.
- **Strategische Ansätze ohne systematische Verbindung und ohne abgestimmten Rahmen** – Die Abläufe im Konzern Stadt Köln sind aufgrund der Vielzahl von Aufgabenstellungen und Akteuren hoch kompliziert und lassen sich nicht in einem Schritt erfassen. Die Entwicklung von Lösungsansätzen für Teilaspekte verspricht dagegen schnelle Erfolge. Dies ist jedoch mit der Gefahr verbunden, dass im Ergebnis Insellösungen entstehen. Ohne konzeptionellen Rahmen ist das Zusammenspiel der einzelnen Komponenten nicht gewährleistet und der tatsächliche Nutzen bleibt hinter den Erwartungen zurück.
- **Berücksichtigung wichtiger Rahmenbedingungen** – In Köln werden die wesentlichen Rahmenbedingungen, wie z.B. Veränderungen der Bevölkerungsstruktur, nicht systematisch berücksichtigt und es fehlt eine einheitliche Datengrundlage. Dies behindert eine übergreifende Abstimmung, insbesondere bei der Auswahl von Handlungsalternativen.

- **Aufwand durch mehr Zusammenarbeit** – In Köln wird befürchtet, dass eine stärkere bereichsübergreifende Abstimmung und Zusammenarbeit in erster Linie zusätzlichen Aufwand verursachen. An anderer Stelle entstehen jedoch auch Entlastungen, weil beispielsweise Doppelarbeiten vermieden oder insgesamt einfach effizientere Lösungen erreicht werden. Ziel ist es, dass die Synergieeffekte den Zusatzaufwand überkompensieren. Wichtig ist, dass die Verteilung der Be- und Entlastungseffekte bei der Bereitstellung von Ressourcen berücksichtigt wird.
- **Rolle der Beteiligungsunternehmen** – Die kommunalen Unternehmen und Beteiligungen in Köln sehen sich teilweise nicht zwangsläufig als Teil des Konzerns Stadt, sondern eher als Dienstleister für die Stadt. Dies kann zu Zielkonflikten führen.
- **Unternehmenspolitische Nachteile** – Für Beteiligungsunternehmen kann eine stärkere Abstimmung und Kooperation im Konzern Stadt unternehmenspolitisch nachteilig sein. Zugeständnisse im Hinblick auf strategische Zielsetzungen der Stadt, z.B. bestimmte tarifliche Bindungen bei den Beschäftigten, können zu Nachteilen gegenüber Wettbewerbern führen. Nachteile können sich außerdem ergeben, wenn bestimmte unternehmerische Aspekte, z.B. die Preisbildung, für Externe transparent werden.
- **Grundsätzlich andere Zieldimensionen in den Beteiligungsunternehmen** – Zum Teil weichen die unternehmerischen Zielstellungen grundsätzlich von den strategischen Leitlinien der Stadt Köln ab. Insbesondere wenn Unternehmen in größerem Umfang auch außerhalb der Stadt Köln aktiv sind, können sich schwerwiegende Zielkonflikte ergeben.
- **Spezifische Verwaltungskultur** – Die Verwaltungskultur spielt in Veränderungsprozessen eine entscheidende Rolle. Die spezifischen Besonderheiten müssen erkannt werden. Erst dann ist es möglich, die Beschäftigten mit geeigneten Methoden in den Prozess einzubinden.

Zum Teil liegen Chancen und Risiken dicht beieinander. So stehen auf der einen Seite die vorhandenen Ansätze mit Vorbildcharakter als Chance dem Risiko von unverbundenen Insellösungen ohne konzeptionellen Rahmen auf der anderen Seite gegenüber. Das Vorgehen zur Entwicklung einer nachhaltigen Finanzplanung muss beide Aspekte angemessen berücksichtigen. Nur aus dem Zusammenspiel von Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken lassen sich die richtigen Ansatzpunkte für mehr Nachhaltigkeit in der Finanzplanung im Konzern Stadt Köln ableiten.

5.2 Handlungsstrategien für mehr Nachhaltigkeit

Die Zusammenhänge zwischen den beschriebenen Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken der Stadt Köln im Zusammenhang mit einer nachhaltigen Finanzplanung auf der Grundlage einer bedarfsgerechten Infrastrukturentwicklung sind in Tabelle 2 dargestellt. Dabei wurde ein Kreuz gesetzt, wenn Stärken oder Schwächen auf der X-Achse in einem besonderen inhaltlichen Bezug zu Chancen bzw. Risiken auf der Y-Achse stehen. Die Einordnung erfolgte auf der Grundlage der Gespräche und sonstigen Recherchen durch die Bearbeiter der Vorstudie.

Für die Analyse sind jeweils die Elemente von besonderer Bedeutung, die mit einer besonders hohen Zahl anderer Aspekte in Beziehung stehen. Erkennbar wird dies durch die angegebenen Zeilen- und Spaltensummen sowie durch farbliche Hervorhebungen. Bezugspunkte bei denen die jeweiligen Elemente sowohl auf der X-Achse als auch auf der Y-Achse mit insgesamt mindestens drei Aspekten zusammenhängen, wurden dunkelgrau unterlegt. Bezugspunkte bei denen entsprechend häufige Zusammenhänge entweder auf der X-Achse oder auf der Y-Achse bestehen, wurden hellgrau unterlegt. Gäbe es Bezugspunkte, bei denen die Aspekte sowohl auf der X-Achse als auch auf der Y-Achse weniger als dreimal in einen Zusammenhang gebracht worden wären, hätten diese keine farbliche Hervorhebung. Dieser Fall kam im Ergebnis jedoch nicht vor. Aus den so darge-

stellten Schwerpunkten wurden die folgenden Ansatzpunkte (AP) für mehr Nachhaltigkeit, insbesondere in der Finanzplanung, abgeleitet.

5.2.1 Stärken einsetzen, um Chancen zu nutzen

AP 1 – Nachhaltigkeit beim demografiebedingten Umbau der Infrastruktur berücksichtigen

Die wachsende Einwohnerzahl und die damit einhergehende Veränderung der Bevölkerungsstruktur verändern die Anforderungen an die kommunale Infrastruktur. Der ohnehin erforderliche Umbau könnte dabei mit Blick auf eine nachhaltige Entwicklung, insbesondere auch des kommunalen Haushalts, erfolgen. Einerseits sind die demografischen Aspekte der Auslöser für Anpassungsbedarfe. Der gesellschaftliche Wandel ist aber auch ausschlaggebend dafür, dass Nachhaltigkeit als wichtig angesehen wird. Gerade im Zusammenhang mit der Akzeptanz konkreter Maßnahmen kann dies eine wichtige Rolle spielen.

AP 2 – Die Handlungsspielräume der Stadt Köln durch Impulse und Potenziale einer aktiven Bürgergesellschaft erweitern

Die Stadt Köln kann die Wahrnehmung ihrer Aufgaben noch gestalten und ihre Mittel zielgerichtet einsetzen. Allerdings kann sie kaum zusätzliche Mittel in eine nachhaltige Entwicklung investieren, sondern höchstens die vorhandenen Mittel entsprechend einsetzen. Um darüber hinaus etwas zu bewegen, muss deshalb die in Köln traditionell sehr aktive Bürgerschaft eine besondere Rolle spielen. Sie kann einerseits wichtige Impulse für die Entwicklung und Ausgestaltung kommunaler Angebote liefern. Andererseits kann sie auch eine wichtige Rolle bei der Umsetzung, d.h. bei der Erbringung konkreter Leistungen, übernehmen. Ein in Köln bereits erprobter Teilaspekt ist die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungen über den Einsatz von Haushaltsmitteln im Rahmen eines Bürgerhaushalts. Ein weiteres wichtiges Element wäre die nachträgliche Leistungsbewertung. Durch entsprechendes Feedback kann die Stadt ihr Angebot schneller und genauer an den tatsächlichen Bedarf anpassen und dadurch effizienter und vor allem effektiver werden.

AP 3 – Auf Bestehendem aufbauen und Kooperation unterstützen

Die Reform Erfahrungen der Vergangenheit oder aus anderen organisatorischen Zusammenhängen sowie die teilweise bereits erprobten Instrumente für eine langfristig orientierte Steuerung sind eine wichtige Grundlage für die Entwicklung eines Instrumentariums für die nachhaltige Finanzplanung. Zum einen reduziert dies den Aufwand für die Neuentwicklung. Noch wichtiger ist aber, dass die Wertschätzung bereits geleisteter Arbeit eine wichtige Voraussetzung für die notwendige Motivation der Beteiligten und deren Akzeptanz für Veränderungen darstellt. Die Bereitschaft zur Zusammenarbeit sollte genutzt werden, um ein Lernen voneinander zu ermöglichen. Auch kritische Hinweise müssen konstruktiv in den Entwicklungsprozess einfließen können.

5.2.2 Stärken nutzen, um Risiken zu verringern

AP 4 – Vorhandene strategische Ansätze nutzen und konzeptionell verbinden

Den Rahmen für alle Aktivitäten auf dem Weg zu einer nachhaltigen Finanzplanung muss ein Gesamtkonzept bilden, welches modulare Einzelbausteine in einen Zusammenhang stellt. Dieser Rahmen sollte sowohl vorhandene Instrumente, beispielsweise das Leitbild Köln 2020 oder die Ergebnisse des derzeit laufenden Strategieprozesses, als auch neue Elemente umfassen. Das Gesamt-

konzept sollte auch Hinweise geben, welche Bedeutung die einzelnen Elemente haben, wo es Schnittstellen zwischen den Modulen gibt und welche Pfadabhängigkeiten für den Umsetzungsprozess zu berücksichtigen sind. Erste Hinweise dafür liefern die Erfahrungen mit einzelnen strategischen Ansätzen in Teilbereichen der Stadtverwaltung oder bei den kommunalen Unternehmen und Beteiligungen.

AP 5 – Erprobte Instrumente kollektiv nutzen und dadurch Aufwand verringern

Eine stärkere Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren erfordert entsprechendes Engagement und kann durch die erforderlichen Anpassungen der Strukturen und Abläufe zuerst zu einem höheren Aufwand führen. Gleichzeitig werden Prozesse beschleunigt, Ressourcen besser genutzt und Doppelarbeiten sowie das Wiederholen von Fehlern vermieden. Bei der Entwicklung einer nachhaltigen Finanzplanung wird der Aufwand dadurch reduziert, dass bereits erfolgreich erprobte Instrumente genutzt und konsequent weiterentwickelt werden. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die sich so ergebende Ausgestaltung der nachhaltigen Finanzplanung ebenfalls ein angemessenes Aufwand-Nutzen-Verhältnis erreicht.

AP 6 – Berücksichtigung demografischer Entwicklungen auf andere wesentliche Rahmenbedingungen übertragen

Die demografische Entwicklung wird in ihren verschiedenen Facetten bereits bei der Planung von Infrastruktureinrichtungen berücksichtigt. Analog dazu müssen auch die Erwartungen bezüglich der Entwicklung anderer wesentlicher Rahmenbedingungen Eingang in Planungsprozesse finden. Nur wenn die negativen Auswirkungen bestimmter Entwicklungen, z.B. steigende Energiepreise, frühzeitig erkannt werden, können die damit verbundenen Risiken verringert werden.

5.2.3 Chancen nutzen, um Schwächen auszugleichen

AP 7 – Nachhaltigkeit in einem gemeinsamen Zielsystem verankern

Die Verständigung auf ein gemeinsames Zielsystem ist eine Grundvoraussetzung für ein bereichsübergreifendes Steuerungsinstrumentarium. Der notwendige Prozess bietet die Chance, Nachhaltigkeit als Wert im Zielsystem zu verankern und geeignete Kriterien für die erforderliche Operationalisierung zu definieren.

AP 8 – Gemeinsame Datengrundlage als Basis einer effizienten Zusammenarbeit entwickeln

Die Bereitschaft zur Zusammenarbeit schafft den geeigneten Rahmen, um sich auf eine gemeinsame Datengrundlage zu einigen. Zu klären sind unter anderem Art und Umfang der regelmäßig benötigten Daten, zeitliche Aspekte, Formen der Datenerfassung und -speicherung, Zugriffsrechte, Verantwortlichkeiten usw. Den Ausgangspunkt bilden dabei die für die Messung der Zielerreichung benötigten Parameter.

AP 9 – Klarheit über operative Ressourcenverantwortung zur Beschleunigung von Abläufen

Ein Engpassfaktor in Planungsprozessen ist die Frage der Verfügbarkeit der benötigten Ressourcen. Eine klare operative Verantwortung ermöglicht die frühzeitige Einbindung der Verantwortlichen in

den Prozess und erlaubt es, Arbeitsprozesse in Bezug auf diesen wesentlichen Schritt zu optimieren.

5.2.4 Schwächen ausgleichen, um Risiken zu reduzieren

AP 10 – Rolle der kommunalen Unternehmen und Beteiligungen im gemeinsamen Zielsystem abbilden

Ohne ein gemeinsames Zielsystem im Konzern Stadt bleibt die Rolle der kommunalen Unternehmen und Beteiligungen und ihr Verhältnis zur Stadt Köln über die gesellschaftsrechtlich geregelten Aspekte hinaus im Unklaren. Indem sich Unternehmen und Stadt auf ein Zielsystem verständigen, welches auch die Aufsichtsgremien der Unternehmen mittragen, können gegebenenfalls auch Prioritäten legitimiert werden, die bei einer rein unternehmerischen Ausrichtung anders gesetzt werden würden.

AP 11 – Zielsystem im Konzern Stadt gemeinsam mit allen Beschäftigten entwickeln

Die kommunale Verwaltung verfügt über eine eigene Kultur, die sich von Stadt zu Stadt in unterschiedlicher Weise ausprägt. Damit organisatorische Abläufe so laufen, wie konzeptionell ange-dacht und die gesetzten Ziele erreicht werden können, müssen die spezifischen kulturellen Besonderheiten von Beginn an berücksichtigt werden. Aus diesem Grund sollte die Entwicklung des gemeinsamen Zielsystems ein Bottom-up-Element enthalten bzw. nach dem Gegen-stromverfahren ablaufen. Mit Hilfe moderner Bürokommunikation kann nahezu allen Beschäftigten die Möglichkeit gegeben werden, sich in den Prozess einzubringen.

AP 12 – Transparenz schaffen durch ein adressatengerechtes Berichtswesen

Das Berichtswesen muss die für eine nachhaltige Finanzplanung erforderliche Transparenz schaffen. Dabei muss es systematisch alle regelmäßigen Informationsbedarfe bedienen. Sowohl in zeitlicher Hinsicht (Vor- und Rückschau) als auch inhaltlich (nicht nur finanzielle Rahmendaten, sondern auch andere Parameter und Kennzahlen bzw. Verhältniszahlen) muss das Berichtswesen einen umfassenden Blick auf die Entwicklung im Konzern Stadt Köln ermöglichen. Gleichzeitig darf das Berichtswesen die Adressaten der Berichte nicht überfordern. Um Zahlenfriedhöfe zu vermeiden, ist eine angemessene Aufbereitung der zentralen Informationen erforderlich. Die Möglichkeiten des Berichtswesens und der praktische Nutzen müssen umfassend kommuniziert werden.

Tabelle 2 Ergebnisse der SWOT-Analyse

Risiken	Chancen												Stärken						Schwächen					
Suche nach Lösungswegen vom Land begrüßt	Suche nach Lösungswegen vom Land begrüßt												Positive demografische Entwicklung											
Nachhaltigkeit ist wichtig	Nachhaltigkeit ist wichtig												Diversifizierte Wirtschaftsstruktur											
Bereitschaft zur Zusammenarbeit	Bereitschaft zur Zusammenarbeit												Noch Spielräume im Haushalt											
Ansätze mit Vorbildcharakter vorhanden	Ansätze mit Vorbildcharakter vorhanden												Berücksichtigung wichtiger Rahmenbedingungen erfolgt in Teilbereichen											
Aktive Bürgergesellschaft gibt Impulse	Aktive Bürgergesellschaft gibt Impulse												Reformerfahrungen vorhanden											
Substanzverzehr	Substanzverzehr												diverse strategische Ansätze in Teilbereichen vorhanden											
Strategische Ansätze ohne systematische Verbindung und ohne abgestimmten Rahmen	Strategische Ansätze ohne systematische Verbindung und ohne abgestimmten Rahmen												Stärkere Ausrichtung an unternehmerischen Zielen sowie Erfahrung mit Steuerungsinstrumenten in den Beteiligungsunternehmen											
Berücksichtigung wichtiger Rahmenbedingungen	Berücksichtigung wichtiger Rahmenbedingungen												Einheitliches Verständnis von Nachhaltigkeit und Bewusstsein bzgl. relevanter Entwicklungen											
Aufwand durch mehr Zusammenarbeit	Aufwand durch mehr Zusammenarbeit												Gemeinsames Zielsystem im Konzern Stadt											
Rolle der Beteiligungsunternehmen	Rolle der Beteiligungsunternehmen												Langfristige finanzielle Perspektive											
Unternehmenspolitische Nachteile	Unternehmenspolitische Nachteile												Setzen von Prioritäten											
Grundsätzlich andere Zieldimensionen in den Beteiligungsunternehmen	Grundsätzlich andere Zieldimensionen in den Beteiligungsunternehmen												Ggemeinsame Datengrundlage											
Spezifische Verwaltungskultur	Spezifische Verwaltungskultur												Operative Ressourcenverantwortung											
													Steuerungsinstrumente und Evaluation											
													Transparenz und Berichtswesen											
													Direkte Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren											

6. Gewinnung von Partnern

Der Anspruch, die kommunalen Finanzen stärker auf Nachhaltigkeit auszurichten, lässt sich nur unter Beteiligung aller betroffenen Akteure der Stadtgesellschaft einlösen. Im Rahmen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit müssen Ressourcen und Kompetenzen gebündelt werden. Die Partner können dabei finanzielle Mittel, vor allem aber auch ihr spezifisches Know-how, ihren Gestaltungswillen und ihre Vorbildwirkung einbringen.

Um die potenziellen Partner für eine Unterstützung des Vorhabens zur Entwicklung einer nachhaltigen Finanzplanung im Konzern Stadt zu gewinnen, muss der spezifische Nutzen klar kommuniziert werden. Die Vorstudie liefert dazu eine Reihe von Argumenten.

6.1 Nutzen für die Partner Stadt, kommunale Unternehmen und Beteiligungen

Insbesondere für die enger am Vorhaben beteiligten Akteure ist es wichtig, dass der mit einer nachhaltigen Finanzplanung verbundene Nutzen erkennbar wird. Nur wenn die Beteiligten davon ausgehen können, dass sich die Bemühungen im Ergebnis für sie lohnen werden, können das erforderliche Commitment und die Motivation zur Unterstützung des Vorhabens gewährleistet werden.

Am Beispiel der Stadt Köln konnten die folgenden besonders relevanten Nutzeneffekte ermittelt werden:

- verbesserte Entscheidungsgrundlagen für die Politik (strategische Steuerung),
- klare Planungsperspektiven für die Kämmerei,
- Effizienz- und Qualitätsgewinne in der Infrastrukturplanung, -nutzung und -erhaltung,
- Beitrag zur Public Corporate Governance,
- Verbesserung der „EU-Festigkeit“ (Beihilfen) und insgesamt vor allem
- auf lange Sicht stabile (nachhaltige) Finanzen.

Für die kommunalen Unternehmen und Beteiligungen geht es vorrangig um

- verbesserte Planungsgrundlagen durch eine mit der Stadt abgestimmte Investitionsstrategie,
- mehr Verlässlichkeit aufgrund der strategischen Orientierung sowie
- versachlichte Argumentationsgrundlagen für mögliche unternehmenspolitische Auseinandersetzungen zwischen der Stadt als Gesellschafter und den Unternehmen.

Sowohl für die Stadt als auch für die Unternehmen werden gemeinsame Perspektiven im Konzern Stadt besser deutlich. Darüber hinaus können schon das Vorhaben zur Entwicklung einer nachhaltigen Finanzplanung und noch viel mehr die erfolgreiche Realisierung zu einem Imagegewinn führen: der Konzern Stadt Köln als Best Practice, Leuchtturm, Referenzstadt.

6.2 Nutzen für weitere Partner

Im Rahmen eines vom Rat für Nachhaltige Entwicklung in Auftrag gegebenen und vom Deutschen Institut für Urbanistik erstellten Positionspapiers haben 20 große Städte in Deutschland, vertreten

durch ihre Oberbürgermeister und Bürgermeister, deutlich gemacht, dass ihnen nachhaltige Finanzen ein wichtiges Anliegen sind.³⁴

Wer mit einer nachhaltigen Finanzplanung im Konzern Stadt den Anfang macht, wäre damit ein Vorreiter und Beispiel für andere Städte. Diese können

- vom innovativen Beispiel lernen und
- mit der Referenzstadt sowie untereinander in einen auch wechselseitigen Erfahrungsaustausch eintreten.

Von mehr Nachhaltigkeit in den Kommunen würden auch die Bundesländer profitieren. Das Vorhaben in Köln könnte beispielsweise für NRW Vorteile bringen durch

- eine Verbesserung der Kommunalfinanzen,
- bessere Beurteilungsgrundlagen in der Kommunalaufsicht, Unterstützung der Reform der Kommunalaufsicht,
- die Gewinnung methodischen Know-hows sowie
- einen Imagegewinn.

Im Grundsatz gelten diese Aussagen auch für den Bund. Hier kommen jedoch noch weitere Nutzenaspekte hinzu. So dienen Pilotvorhaben wie das in Köln auch der Methodenentwicklung. Eine erfolgreiche Umsetzung würde die Grundlage für ein „Best-Practice-Modell“ für die öffentliche Hand liefern. Damit kann der Bund seiner Verantwortung gegenüber den Kommunen nachkommen und sie bei der Erhaltung ihrer Fähigkeit zur Selbstverwaltung unterstützen.

Auf europäischer Ebene ist das Vorhaben interessant, weil es zum einen empirische Erkenntnisse für transparente Prinzipal-Agenten-Beziehung liefert. Damit hilft es beispielsweise, das Verhältnis zwischen Kommunen und ihren Beteiligungsunternehmen besser zu verstehen. Zum anderen steht die Kooperation zwischen Kommunen und kommunalen Unternehmen in einem Spannungsverhältnis zum europäischen Wettbewerbsrecht. Die Berücksichtigung der europäischen Dimension im Rahmen des Vorhabens könnte insofern auch wichtige Hinweise für die zukünftige Ausgestaltung entsprechender Regelungen liefern, bei denen sowohl die Interessen der privaten Wirtschaft als auch die Bestrebungen der Kommunen und ihrer Unternehmen nach nachhaltigen, stabilen Haushalten angemessen berücksichtigt werden.

34 Vgl. Grabow u.a. 2011, S. 22.

7. Fazit und Ausblick

Nachhaltige Finanzen können nur im Einklang mit dem Streben nach weiteren kommunalpolitischen Zielstellungen einer Stadt und unternehmerischen Zielen ihrer Beteiligungsunternehmen erreicht werden. Für Köln ist es deshalb wichtig, dass das Vorhaben zur Entwicklung einer nachhaltigen Finanzplanung eng mit dem derzeitigen Strategieprozess in der Stadt verzahnt wird.

Der Blick auf den Konzern Stadt ist dabei nicht nur für den Finanzbereich unerlässlich. Auch andere strategische Zielstellungen einer Stadt und ihrer Unternehmen können nicht isoliert voneinander betrachtet werden.

Das entscheidende operative Element einer nachhaltigen Finanzplanung ist eine gemeinsame Datengrundlage, die zum einen alle erforderlichen Informationen über die im Rahmen der Daseinsvorsorge bereitgestellte Infrastruktur enthält. Für die Planungsprozesse werden differenzierte Angaben zum Anlagenbestand benötigt, beispielsweise für einzelne Straßenabschnitte die Länge, die Bauart, der Zustand, das Alter usw. Zum anderen müssen auch Nutzungsinformationen und Daten über die Entwicklung wesentlicher Rahmenbedingungen, z.B. Einwohnerzahlen und -struktur – auch kleinräumig –, Beschäftigte und Unternehmen nach Branchen usw., bereitgestellt werden. Nicht nur in Köln wird ein Teil dieser Informationen bereits heute dezentral gesammelt und individuell aufbereitet. Darauf gilt es aufzubauen und eine systematische und an den Bedarf einer strategischen Steuerung, insbesondere für eine nachhaltige Finanzplanung, angepasste Datenbasis zu schaffen.

Eine nachhaltige Finanzplanung wird zuerst einen gewissen zusätzlichen Aufwand verursachen. Dieser entsteht zum einen im Rahmen der Einführung, zum anderen müssen sich alle Beteiligten an das neue Instrumentarium gewöhnen. Indem Mittel effizienter und effektiver eingesetzt werden, macht sich diese Investition jedoch mittelfristig bezahlt. Voraussetzung dafür ist eine konsequente Umsetzung. Isolierte Insellösungen für Teilaspekte können zwar schnell kleine Erfolge bringen. Ihre volle Wirkung kann eine nachhaltige Finanzplanung jedoch nur bei einem ganzheitlichen Ansatz entfalten.

Für die Realisierung des Vorhabens ist es trotzdem erforderlich, modular vorzugehen und schnell sichtbare Ergebnisse vorzuweisen. In diesem Zusammenhang kommt auch der Projektkommunikation eine besondere Bedeutung zu. Nur wenn alle Beteiligten regelmäßig über den Fortschritt des Vorhabens informiert werden, bleiben Commitment und Motivation erhalten.

Da die Einführung einer nachhaltigen Finanzplanung zu einer ganzen Reihe von Veränderungen bei bestehenden Abläufen und Aufgabenzuschnitten führen wird, muss von Anfang an auf die Belange derjenigen geachtet werden, die später operativ mit dem neuen Instrumentarium arbeiten sollen. Damit diese im Prozess angemessen mitgenommen werden, ist das Change Management von besonderer Bedeutung. Dieses sollte mit besonderer Sorgfalt ausgestaltet werden und nicht hinter den inhaltlichen Aspekten des Vorhabens zurückstehen.

Für die Stadt Köln zeigt die Vorstudie, dass die Aktivitäten zur Entwicklung der nachhaltigen Finanzplanung im Konzern Stadt möglichst bald aufgenommen werden sollten. Auf diese Weise wäre eine effektive Verknüpfung mit dem Strategieprozess möglich. Es ist davon auszugehen, dass das Vorhaben nicht nur auf diesem Prozess aufsetzen muss, sondern es auch wichtige Impulse für die Gesamtstrategie im Konzern Stadt Köln liefern kann.

Literatur (Auswahl)

- Bartscher, Thomas, und Juliane Frick (2009): Ziele und Zielvereinbarungen, in: ProFirma 02/2009, <http://www.haufe-akademie.de/downloads/documents/4118.pdf>
- Blanchard, O.J. (1990): Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, OECD Economics Department Working Papers, No. 79, OECD Publishing.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2011): Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.
- Brundlandt, Gro Harlem, u.a. (1987): Report of the World Commission on Environment and Development „Our Common future“ (Brundlandt-Report), http://www.bne-portal.de/coremedia/generator/unesco/de/Downloads/Hintergrundmaterial__international/Brundtlandbericht.pdf
- Budäus, Dietrich, und Dennis Hilgers (2011): Kann Doppik die öffentlichen Haushalte sanieren? Anmerkungen zu den Funktionen und der Leistungsfähigkeit des neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, in: Marc Hansmann (Hrsg.): Kommunal Finanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin, S. 253–273.
- Destatis (2013): Kassenstatistik 2012: Öffentliche Einnahmen um 1,5 %, Ausgaben um 1,3 % gestiegen, Pressemitteilung Nr. 119 vom 27.03.2013, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/03/PD13_119_71131.html
- Deutscher Städtetag (DST) (2012): Stabile Stadtfinanzen – nur mit Bund und Ländern, Berlin.
- Europäische Kommission (2009): Sustainability Report 2009, Brüssel.
- Gerhards, Eva, Caroline-Antonia Goerl, Michael Thöne (2012): Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Eine Bestandsaufnahme national und international praktizierter Methoden der langfristigen Budgetanalyse, FiFo-Bericht Nr. 14, Köln.
- Grabow, Busso, u.a. (2011): Städte für ein nachhaltiges Deutschland. Gemeinsam mit Bund und Ländern für eine zukunftsfähige Entwicklung, Berlin (erarbeitet vom Deutschen Institut für Urbanistik im Auftrag des Rates für Nachhaltige Entwicklung – RNE – auf Veranlassung der Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister des Dialogs „Nachhaltige Stadt“, http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Broschuere_Staedte_fuer_ein_nachhaltiges_Deutschland_texte_Nr_36_Juni_2011.pdf
- Heilmann, S., T. Schäfer, R. Berthenrath (2004): Finanzierungsprobleme schrumpfender Gemeinden im zentralen Erzgebirge um Johannegeorgenstadt, Gutachten im Auftrag des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden.
- KfW Bankengruppe (Hrsg.) (2011): KfW-Kommunalpanel 2011, Frankfurt/M. (bearbeitet von Marion Eberlein, Busso Grabow, Stefan Schneider und Antje Seidel-Schulze vom Deutschen Institut für Urbanistik), http://www.kfw.de/kfw/de/II/Download_Center/Fachthemen/Research/PDF-Dokumente_KfW_Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel_2011_LF.pdf
- KfW Bankengruppe (2012): KfW-Kommunalpanel 2012, Frankfurt/M. (bearbeitet von Marion Eberlein, Busso Grabow, Stefan Schneider und Antje Seidel-Schulze vom Deutschen Institut für Urbanistik), <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2012-LF.pdf>
- Reidenbach, Michael, Busso Grabow u.a. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen: Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien, Berlin, Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 4, <http://www.bmvi.de/cae/servlet/contentblob/27544/publicationFile/10476/investitionsrueckstand-und-investitionsbedarf-der-kommunen.pdf>
- Schneider, Stefan, Busso Grabow, Beate Hollbach-Grömig, Jens Libbe (2011): Finanzierung neu denken – Kommunale Daseinsvorsorge unter dem Einfluss von Haushaltsengpässen und demografischem Wandel. Das Beispiel der neuen Bundesländer, Berlin 2011 (Difu-Impulse, Bd. 4/2011).
- Stadt Köln (2009): Leitbild Köln 2020 – Das Leitbild für Kölns Weg in die Zukunft, Köln.
- Stadt Köln (2011): Integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung Köln 2011 – Ziele, Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven für gerechte Bildungs- und Zukunftschancen, Köln.
- Stadt Köln (2012): Statistisches Jahrbuch der Stadt Köln 2011, 89. Jahrgang, Köln.
- Stiftung Marktwirtschaft (2012): Ehrbare Staaten? EU-Nachhaltigkeitsranking 2012, in: Blickpunkt Marktwirtschaft 2/2012.
- Thöne, Michael (2005): Tragfähigkeit der Finanzpolitik bei Lenkungsbesteuerung, Diss. Universität zu Köln, Köln.



Orientierungen für kommunale Planung und Steuerung

Ein Handlungsleitfaden

Von Jens Libbe, unter Mitarbeit von Klaus J. Beckmann

Hrsg. Wüstenrot Stiftung

Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 13

2014. 212 S., zahlreiche, teils vierfarbige Grafiken und Fotos, Euro 29,-

ISBN 978-3-88118-529-5

Mit diesem Leitfaden wird, ausgehend von den übergeordneten Rahmenbedingungen, denen sich die Stadtentwicklung derzeit gegenüber sieht, eine Handlungshilfe für strategische Planung bei multioptionalen Infrastrukturlösungen vorgelegt. Inhaltliche Orientierungen, vor allem aber Hinweise zum Prozess einer integrierten Stadt- und Infrastrukturentwicklung einschließlich geeigneter Methoden und Instrumente stehen dabei im Fokus.

Der Prozess der integrierten Stadt- und Infrastrukturentwicklung kann einer konzeptorientierten „Top-down“-Strategie oder einer projektorientierten „Bottom-up“-Strategie folgen. Genauer gesagt enthält er Elemente beider Strategien. Top-down-Elemente zeigen sich vor allem dort, wo es um die Strategieentwicklung oder die Formulierung von Visionen und Leitbildern geht. Hingegen tragen einzelne Projekte vor Ort häufig deutliche Merkmale des Bottom-up-Prozesses, geht es hier doch darum, gemeinsam zu lernen und praktische Erfahrungen in die weitere Strategieentwicklung zurückzukoppeln. Konzeptuell bedeutet dies, dass auch eine von einzelnen Projekten ausgehende Vorgehensweise letztlich in ein Gesamtkonzept münden sollte.



Deutsches Institut für Urbanistik

Veröffentlichungen

■ Edition Difu –

Stadt Forschung Praxis

Städtebauliche Verträge – ein Handbuch

Vierte, aktualisierte Auflage
 Von Arno Bunzel, Diana Coulmas und
 Gerd Schmidt-Eichstaedt
 2010. Bd. 12. 466 S., zahlreiche Muster und
 Regelungsbeispiele, 39,- Euro
 ISBN 978-3-88118-508-0

Nicht weniger unterwegs – sondern intelligenter?

Neue Mobilitätskonzepte
 Klaus J. Beckmann und Anne Klein-Hitpaß (Hrsg.)
 2013. Bd. 11. 320 S., 39,- Euro
 ISBN 978-3-88118-521-9

Infrastruktur und Stadtentwicklung

Technische und soziale Infrastrukturen –
 Herausforderungen und Handlungsoptionen für
 Infrastruktur- und Stadtplanung
 Von Jens Libbe, Hadia Köhler, Klaus J. Beckmann
 2010. Bd. 10. 496 S., 26,- Euro
 ISBN 978-3-88118-483-0

Mehr Gesundheit im Quartier

Prävention und Gesundheitsförderung im Stadtteil
 Von Bettina Reimann, Christa Böhme, Gesine Bär
 2010. Bd. 9. 196 S., 29,- Euro
 ISBN 978-3-88118-472-4

Stadtpolitik und das neue Wohnen in der Innenstadt

Von G. Jekel, F. Frölich v. Bodelschwing u.a.
 2010. Bd. 8. 352 S., zahlreiche Fotos, 39,- Euro
 ISBN 978-3-88118-475-5

■ Difu-Impulse

Zukunftsfähige Energiekonzepte in Kommunen

Fachkongressdokumentation
 Cornelia Rösler (Hrsg.)
 Bd. 2/2014. 210 S., Schutzgebühr 23,- Euro
 ISBN 978-3-88118-530-1

Beteiligungsprozesse – unterschätztes Potenzial in der Verkehrsplanung

Fachtagungsdokumentation
 Jürgen Gies und Martina Hertel (Hrsg.)
 Bd. 1/2014. 146 S., Schutzgebühr 18,- Euro
 ISBN 978-3-88118-528-8

Kommunale Straßenbrücken – Zustand und Erneuerungsbedarf

Von Wulf-Holger Arndt, Klaus J. Beckmann,
 Marion Eberlein, Busso Grabow
 Bd. 6/2013. 140 S., Schutzgebühr 18,- Euro
 ISBN 978-3-88118-527-1

Wirtschaftsflächen der Zukunft

Flächenentwicklung für wissensintensive Unternehmen
 Dokumentation einer Fachtagung
 Daniel Zwicker-Schwarm (Hrsg.)
 Bd. 5/2013. 140 S., Schutzgebühr 18,- Euro
 ISBN 978-3-88118-525-7

Jetzt auch noch resilient?

Anforderungen an die Krisenfestigkeit der Städte
 Klaus J. Beckmann (Hrsg.)
 Bd. 4/2013. 82 S., Schutzgebühr 15,- Euro
 ISBN 978-3-88118-520-2

Städtischer Wirtschaftsverkehr

Doku der Internationalen Konferenz 2012
 Wulf-Holger Arndt (Hrsg.)
 Bd. 3/2013. 248 S., Schutzgebühr 25,- Euro
 ISBN 978-3-88118-518-9

Urbanes Landmanagement in Stadt und Region

Urbane Landwirtschaft, urbanes Gärtnern u. Agrobusiness
 Von Stephanie Bock u.a.
 Bd. 2/2013. 120 S., Schutzgebühr 18,- Euro
 ISBN 978-3-88118-516-5

■ Difu-Arbeitshilfen

Die Satzungen nach dem Baugesetzbuch

3. Auflage unter Berücksichtigung des
 Innenentwicklungsgesetzes 2013
 Hrsg. A. Bunzel, Autoren A. Strunz, M. Wallraven-Lindl,
 2013. 172 S., zahlreiche Satzungsmuster und Beispiele,
 Schutzgebühr 29,- Euro
 ISBN 978-3-88118-526-4

Das Bebauungsplanverfahren nach dem BauGB 2007,

2., aktualisierte Auflage
 Von M.-L. Wallraven-Lindl, A. Strunz und M. Geiß
 2011. 224 S., Schutzgebühr 35,- Euro
 ISBN 978-3-88118-498-4

Städtebauliche Gebote nach dem BauGB

Hrsg. A. Bunzel, Autoren M. Wallraven-Lindl, A. Strunz
 2010. 188 S., Schutzgebühr 30,- Euro
 ISBN 978-3-88118-486-1