



Stefan Schneider, Henrik Scheller, Bernhard Koldert, Michael Thöne

Investitionsbedarfe und finanzielle Tragfähigkeit im „Konzern Stadt Köln“

Szenariobasierte Betrachtungen

Investitionsbedarfe und finanzielle Tragfähigkeit im „Konzern Stadt Köln“

Szenariobasierte Betrachtungen



Im Auftrag von:



Stadt Köln



Stadtwerke
Köln GmbH

Autoren:

Dr. Henrik Scheller (Difu)
Dr. Stefan Schneider (Difu)

Dr. Bernhard Koldert (FiFo Köln)
Dr. Michael Thöne (FiFo Köln)

Difu
Zimmerstr. 13-15
10969 Berlin
Tel: +49 30 39001-0
Fax: +49 30 39001-116
www.difu.de



FiFo
Wörthstr. 26
50668 Köln
Tel: +49 221 139751-0
Fax: +49 221 139751-11
www.fifo-koeln.de



Inhalt

1.	Hintergrund, Zielstellung und zentrale Ergebnisse	4
	Szenarien „Verkehrswende“ und „Inklusives Wachstum“	4
	Szenarioanalyse: Erfassung der Konnexitätslücke	5
2.	Szenario „Verkehrswende“: Nachhaltige Mobilität in der „Stadt für Morgen“	7
2.1	Business-as-usual-Szenario 2018-2043	8
2.2	„Stadt für Morgen“ – eine Vision des Umweltbundesamtes	9
2.3	Für Köln weitergedacht – mögliche Ausgestaltungsvarianten im Bereich Mobilität	11
2.4	Auswirkungen der Szenarien auf den Infrastruktur- und Investitionsbedarf	13
2.5	Empfehlungen für die Szenarienbildung	15
3.	Szenario Inklusives Wachstum: Wirtschaftliches Wachstum als Chance für Teilhabe und materielle Tragfähigkeit	17
3.1	Wachstums- und Demografielücke im Status quo	17
3.2	Inklusives Wirtschaftswachstum und Teilhabe	19
3.3	Szenarien zur Veränderung des makroökonomischen Umfeldes	20
3.3.1	Szenarien: Veränderungen der Produktivität	20
3.3.2	Szenarien: Veränderung der demografischen Entwicklung und Beschäftigung	22
3.3.3	Szenarien: Kombination aus veränderter Produktivität und Bevölkerung	23
3.4	Handlungsempfehlungen	25
4.	Szenario Konnexität: Der Beitrag von Bund und Ländern zur materiellen Tragfähigkeit	26
4.1	Methodik	28
4.2	Szenario des Konnexitätsbudgets	28
4.2.1	Relevante Produktgruppen, Erträge und Aufwendungen des Kölner Haushaltes	28
4.2.2	Szenario-Simulation des Konnexitätsbudgets	30
4.3	Ergebnisse	35
4.3.1	Quantifizierung der Konnexitätslücke in der Tragfähigkeitsrechnung	35
4.3.2	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	37
5.	Fazit und Ausblick: Neue Impulse für etablierte Herangehensweisen und Prozesse	39
	Literatur	40

1. Hintergrund, Zielstellung und zentrale Ergebnisse

Die Bereitstellung von Leistungen und Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge durch die Kommunen ist stets Veränderungsprozessen und Anpassungsnotwendigkeiten unterworfen gewesen. Die Wurzeln dafür liegen in einem steten gesellschaftlichen Wandel, der durch endogene und exogene Treiber forciert wird. Im Zuge der fortschreitenden Globalisierung sind es vor allem die lokalen Auswirkungen verschiedener Megatrends, die neue Anforderungen an kommunale Infrastrukturen begründen. So erfordern z. B. Klimawandel und Digitalisierung, demographischer Wandel und Urbanisierung eine vorausschauende Daseinsvorsorge- und Infrastrukturplanung. Nur so lassen sich sowohl ökologische und soziale als auch fiskalische Nachhaltigkeitsansprüche verwirklichen und die Resilienz von (wachsenden) Städten wie Köln stärken.

Um den Risiken und Wechselwirkungen, aber auch Chancen dieser Trends – trotz bestehender Haushaltsrestriktionen – mit einem politischen Gestaltungsanspruch proaktiv und strategisch zu begegnen, bedarf es integrierter kommunaler Planungsprozesse, die sowohl fach- als auch periodenübergreifend angelegt sind. Zur Unterstützung dieser Planungsprozesse hat das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) zusammen mit dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) im Auftrag der Stadt Köln und der Stadtwerke Köln im Projekt „Leistungsfähige Infrastruktur generationenerecht finanziert – das Beispiel der Stadt Köln“ (Realisierungsschritt 1) zwei integrierte Instrumente zur Erfassung der Infrastruktur- und Investitionsbedarfe des „Konzerns Stadt“ sowie der materiellen Tragfähigkeit bis 2040 entwickelt.

Auf diesen Vorarbeiten aufsetzend, steht im Mittelpunkt des vorliegenden Berichts die Entwicklung und Modellierung von Zukunftsszenarien für ausgewählte Infrastrukturbereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge im „Konzern Stadt“, die absehbar vor einschneidenden Veränderungen stehen. So kann anhand von zwei Beispielszenarien exemplarisch die sozial-ökologische Transformation bestehender Infrastrukturen, die dafür erforderlichen Finanzbedarfe und etwaige gesellschaftliche Implikationen modelliert und in Bezug zur fiskalischen Tragfähigkeit des öffentlichen Haushalts gesetzt werden. Neben der Eruiierung und Abschätzung wichtiger Trends und ihrer Wirkungen für zukünftige Infrastrukturbedarfe und deren Finanzierung stand jedoch im vorliegenden Projekt vor allem der Nachweis der Szenariofähigkeit der eingesetzten Instrumente als Voraussetzung für die Einbindung in zukünftige strategische Diskurse im Vordergrund.

Szenarien „Verkehrswende“ und „Inklusives Wachstum“

Am Beispiel des öffentlichen Daseinsvorsorgebereichs der Mobilität wird im Folgenden zunächst gezeigt, wie dieses Instrumentarium zur Schätzung von Infrastruktur- und Investitionsbedarfen in Szenarien genutzt werden kann. Dazu werden die zwei Szenarien „Stärkung einer nachhaltigen individuellen Mobilität“ und „Weiterentwicklung des

ÖPNV“ entwickelt und einem Referenzszenario gegenübergestellt. Diese wurden aus der Vision des Umweltbundesamtes „Die Stadt für Morgen“ abgeleitet.¹ In beiden Szenarien erhöht sich der zu erwartende Infrastruktur- und Investitionsbedarf. Im ersten Szenario wären zusätzliche Infrastrukturinvestitionen in Höhe von 1,6 Mrd. Euro zu Lasten des Kernhaushalts erforderlich. Investitionen in vergleichbarer Höhe (1,4 Mrd. Euro) würden im zweiten Szenario im Zuständigkeitsbereich der Beteiligungen anfallen. Auch wenn beide Szenarien die realen Handlungsoptionen stark vereinfachen und hier nur die finanzielle Perspektive im Vordergrund steht, wird bereits das Potenzial des Instrumentariums für den strategischen Diskurs erkennbar.

Am Beispiel eines inklusiv angelegten Wachstums wird im Tragfähigkeitsmodell dargestellt, wie Wirtschaftspolitik, teilhabeorientierte Daseinsvorsorge und finanzielle Nachhaltigkeit zusammenwirken können. Dabei werden sowohl die Wirkungen veränderter Produktivität als auch Beschäftigungswirkungen abgeschätzt. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass im makroökonomischen Umfeld Chancen und Risiken für die städtische Tragfähigkeit, aber auch für die Resilienz und den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Teilhabe der Menschen bestehen. Gelingt eine gleichzeitige Steigerung von Produktivität und Beschäftigung, so resultiert daraus eine Tragfähigkeitslücke in Höhe von 401,5 Mio. Euro. Diese liegt um 56,5 Mio. Euro niedriger als im Referenzszenario. Im Falle eines ungünstigen Verlaufs von Produktivitätswachstum und Beschäftigung könnte die Tragfähigkeitslücke auf 539,5 Mio. Euro ansteigen. Diese liegt um 83,5 Mio. Euro höher als im Referenzszenario.

Beides sind forschungsseitige Szenarien, die nicht in der Verwaltung bzw. den Beteiligungsunternehmen abgestimmt wurden und nicht Gegenstand laufender Strategieprozesse im „Konzern Stadt Köln“ sind. Insofern dienen die Szenarien der Erprobung des Instrumentariums und der Illustration der Möglichkeiten und Grenzen von Szenarioanalysen für die Stadt. Die Anwendung des Modellinstrumentariums verdeutlicht in beiden Szenarien, dass die Investitionsbedarfsschätzung und das Tragfähigkeitskonzept mehr als ein Schlaglicht auf die aktuelle Finanzlage einer Kommune darstellen, sondern als Denkraum den strategischen Dialog in der Stadt merklich bereichern können.

Szenarioanalyse: Erfassung der Konnexitätslücke

Der 1. Kölner Tragfähigkeitsbericht, der im Sommer 2018 begleitend zum Haushaltsentwurf vorgelegt wurde, hat für die langfristige Tragfähigkeit der Stadtfinanzen – gerechnet wurde für die 25 Jahre bis 2043 – eine Tragfähigkeitslücke von aktuell 458 Millionen Euro ausgewiesen. Diese Tragfähigkeitsanalyse hat schon Hinweise geliefert, dass die zukünftigen Belastungen des Kölner Haushalts zu erheblichen Teilen auf die Konnexitätsproblematik bei den Sozialleistungen und eine unzureichend geklärte Kostenteilung zwischen Bund bzw. Land und Kommunen in verschiedenen Aufgabenbereichen zurückzuführen sind. So fallen gerade bei lang etablierten Sozialleistungen die der Stadt gesetzlich obliegenden Aufgaben und die zentralen Finanzzuweisungen von Land und Bund dynamisch weiter auseinander – wie in den meisten nordrhein-westfälischen Kommunen. Allerdings war die „Konnexitätslücke“ im Kölner Tragfähigkeitskonzept bislang nicht spezifisch ausgewiesen oder gar gemessen worden.

1 Vgl. Umweltbundesamt (UBA), 2017.

An diesem Punkte setzt die Szenarioanalyse zur Erfassung der Konnexitätslücke an. Dabei geht es an dieser Stelle nicht darum, die auf Unterfinanzierungen in den bundesgesetzlich determinierten Sozialleistungen basierende Konnexitätslücke exakt zu messen; das ist konzeptionell und methodisch extrem schwierig. Stattdessen wird die Konnexitätslücke in einer Szenarioanalyse auf Grundlage des von NRW-Landtag und -Landesregierung in der Vergangenheit mehrfach formulierten Anspruchs, der Bund müsse sich dynamisch zur Hälfte an den kommunalen Sozialausgaben beteiligen, geschätzt. Die Umsetzung eines solchen Szenarios bliebe in NRW nicht ohne Rückwirkung auf die Struktur des kommunalen Finanzausgleichs (KFA). Auch diese Effekte werden im Szenario vereinfacht berücksichtigt.

Die Szenario-Rechnungen ergeben für diese Schätzung des aktuellen Konnexitätsdefizits einschließlich der Rückwirkungen im anzupassenden KFA eine Konnexitätslücke im langfristigen Tragfähigkeitsmodell in Höhe von 683 Mio. Euro. Obwohl diese enorme Lücke in ihrer Herleitung aus den städtischen Nettosozialausgaben realistisch ist, wirkt sie auf den ersten Blick zugleich paradox: Schließlich wird die komplette Tragfähigkeitslücke mit 458 Mio. Euro beziffert. Bislang wurde die Konnexitätslücke vorläufig als „Teillücke“ dieser gesamthaften Tragfähigkeitslücke angesehen. Diese Ansicht muss nun revidiert werden. Die ungelösten Konnexitätsprobleme bei den seit langem dynamisch wachsenden kommunalen Sozialleistungen sind nicht ein Teilphänomen der kommunalen Tragfähigkeitslücke. Sie erweisen sich hingegen als zentrale Ursache dahinter, die das Tragfähigkeitsproblem und seine Erscheinungsformen (Altschulden, Investitionslücken etc.) entscheidend prägt. Dass eine strukturelle Konnexitätslücke dabei sogar größer geschätzt wird als die gesamthaft ermittelte fiskalische Tragfähigkeitslücke, kann dabei u.a. durch eine den Finanzproblemen entgegensteuernde Spar- und Steuerpolitik begründet werden.²

Zugleich werden die bisherigen Schlussfolgerungen der regulären Tragfähigkeitsanalyse durch das Konnexitätsszenario nicht entwertet oder relativiert. Die „normalen“ Teillücken und die Residuallücke verschwinden nicht. Dahinter stehen echte Probleme und Aufgaben für eine nachhaltige Stadtfinanzierung, die auch dann zu lösen wären, wenn die Konnexitätsprobleme merklich gemildert wären. Wichtig ist dabei auch, diese anderen Fragen durch eine generationengerechte Finanz- und Haushaltspolitik der betroffenen Gemeinde selbst zu bewältigen.

Für das überragende Konnexitätsproblem bei den kommunalen Sozialausgaben gilt das in doppelter Hinsicht nicht. Zum einen kann die einzelne Gemeinde hier wenig selbst bewerkstelligen, ohne mit gesetzlichen bzw. zentralen Vorgaben in Konflikt zu geraten. Zum anderen hat diese Problematik finanziell eine so überbordende Dimension, dass andere bedeutende Fragen in der Wahrnehmung beiseite gedrängt werden könnten. Das darf nicht auf Kosten einer langfristigen und auf finanzielle Nachhaltigkeit ausgerichteten Politik geschehen. Es ist dieser Effekt, der die drängende, in der Realität doch schrittweise Lösung der Konnexitätsfrage zu einer zentralen Bedingung für eine gesamthaft eigenverantwortliche und dann erfolgreiche Tragfähigkeitspolitik von Kommunen wie der Stadt Köln macht.

² Kein geringer Erfolg ist es vor diesem Hintergrund, dass Köln die Hebesätze von Grund- und Gewerbesteuer seit zehn Jahren hat stabil halten können.

Das Vorhaben hat gezeigt, wie der strategische Diskurs in einer Stadt wie Köln durch die genutzten Instrumente unterstützt werden kann. Durch eine enge Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Kämmererei wurden in Köln die Voraussetzungen geschaffen, dass zukünftig weitere Szenarien analysiert werden können, die in der Stadtgesellschaft diskutiert werden. Zu den Projektaktivitäten gehörte es darüber hinaus, die Erkenntnisse und Erfahrungen sowie die einer langfristigen, generationengerechten Infrastruktur- und Finanzplanung zugrundeliegende Philosophie einem breiteren (Fach-)Publikum zugänglich zu machen.

2. Szenario „Verkehrswende“: Nachhaltige Mobilität in der „Stadt für Morgen“

Mit Blick auf die Anpassungsnotwendigkeiten infolge des Klimawandels auch auf kommunaler Ebene zählt der Mobilitätsbereich mit seinen unterschiedlichsten Infrastrukturen zu einem der Schlüsselbereiche. Denn mit mehr als 18 % hatte der Verkehr 2016 – nach der Energiewirtschaft mit 36 % – den zweithöchsten Anteil aller Treibhausgasemissionen zu verzeichnen. Alleine der Straßenverkehr macht dabei 95 % aller Verkehrsemissionen aus. So stellt das Umweltbundesamt (UBA) fest: „Von 1990 bis 1999 stiegen die Emissionen an, weil Einsparungen durch eine emissionsarme Fahrzeugtechnik durch den weiterhin steigenden Kraftstoffverbrauch überkompensiert wurden. Erst in den Folgejahren erfolgte eine Trendwende die bis zum Jahr 2012 anhielt. In den Jahren 2013 bis 2016 stiegen die Emissionen jedoch mit der Fahrleistung wieder an“.³ Die bundesweite Diskussion über die Feinstaubbelastung in deutschen Städten, die seit 2017 medial geführt wird, hat die Problematik der Umweltbelastungen durch den motorisierten Individualverkehr ins Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit gehoben. Hervorzuheben sind an dieser Stelle auch die Maßnahmen der Kölner Verkehrsbetriebe (KVB) die in den vergangenen Jahren mit dem Ziel einer stärker auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Mobilität begonnen wurden. Dazu zählt z. B. die Elektrifizierung nahezu aller Buslinien in der Innenstadt.

Nicht nur die verkehrsbedingten Umweltbelastungen rechtfertigen Überlegungen und Szenarien hinsichtlich einer Mobilitätswende. Auch das Wachstum vieler Städte und die damit einhergehende Zunahme der Individualverkehre einschließlich der dafür erforderlichen Flächen und Infrastrukturen erzwingen inzwischen eine Reorganisation der städtischen Verkehre als Teilbaustein einer sozial-ökologischen Transformation. Um den „Modal Split“ weg vom motorisierten Individualverkehr hin zu einer nachhaltigen Stärkung des Umweltverbundes – also dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) sowie Rad- und Fußverkehren etc. – zu organisieren, bedarf es einer Gesamtbetrachtung, die neben den Straßeninfrastrukturen auch den ÖPNV in den Blick nimmt. Gerade der hohe Flächen-, Fuhrpark- und technologische Spezialbedarf, der für ein Straßen- und ÖPNV-Netz von der Größe der Stadt Köln erforderlich ist, prädestiniert den Mobilitätsbereich für eine solche exemplarische

3 Umweltbundesamt, 2018: Nationales Treibhausgasinventar 2018, 04/2018.

Modellierung fiktiver Szenarien. Denn mit Blick auf die intendierte Nutzung des entwickelten Instrumentariums – die Unterstützung fach- und periodenübergreifender Strategiediskurse – lassen sich in diesem Bereich veränderte Infrastrukturbedarfe besonders deutlich abbilden und auch unter Tragfähigkeitsgesichtspunkten bewerten. Dies gilt umso mehr, als dieser Bereich ohnehin einen (zu) hohen Anteil alter Infrastrukturbestandteile aufweist, die in absehbarer Zeit nicht nur hohe Ersatzinvestitionen erfordern. Auch das Bevölkerungswachstum der Stadt wird zusätzliche Erweiterungsbedarfe begründen.

Als Referenz dient zunächst ein Business-as-usual-Szenario (BAU), auf dessen Grundlage die Infrastruktur- und Investitionsbedarfe im „Konzern Stadt Köln“ im Zeitraum 2018 bis 2043 ermittelt wurden. Diesem Szenario werden verschiedene Teilszenarien der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung im Bereich Mobilität gegenübergestellt. Die Entwicklung der betrachteten Teilszenarien basiert auf einem normativen Zukunftsbild des Umweltbundesamtes (UBA), das insbesondere hinsichtlich der im Modell zu beeinflussenden Schlüsselparameter konkretisiert wurde. Als Ergebnis werden die Infrastruktur- und Investitionsbedarfe für zwei unterschiedliche Mobilitätsszenarien dargestellt. Für den strategischen Diskurs ergeben sich daraus drei konkrete Handlungsoptionen:

- 1) „Weiter wie bisher“;
- 2) „Stärkung einer nachhaltigen individuellen Mobilität“ sowie
- 3) „Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)“.

2.1 Business-as-usual-Szenario 2018-2043

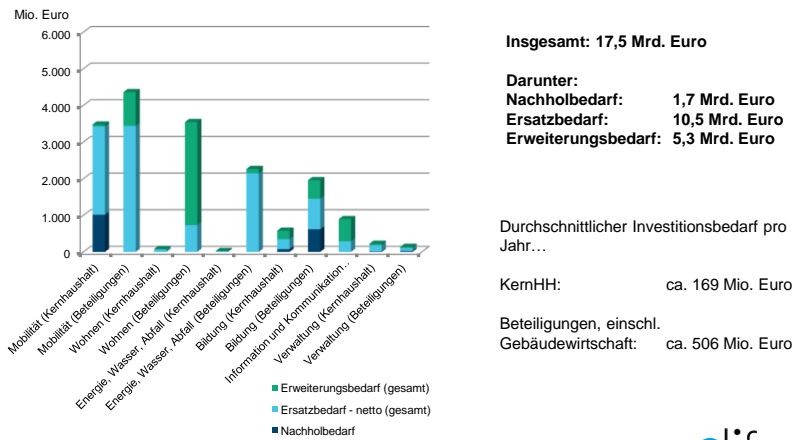
Der Entwicklung des Instruments zur Infrastruktur- und Investitionsbedarfsschätzung lag ein Business-as-usual-Szenario zugrunde. Dies geht von einer Fortschreibung der vorhandenen Infrastrukturen unter Berücksichtigung von Erweiterungen aus, die sich aus einer zukünftig unveränderten Aufgabenwahrnehmung ergeben würden. Die Ergebnisse bezogen sich auf den Zeitraum von 2015 bis 2040.⁴

Das Referenzszenario wurde zwischenzeitlich aktualisiert und auf den Zeitraum 2018 bis 2043 bezogen. Für die nachfolgende Entwicklung von Szenarien kann damit auf dem aktuellen Datenbestand aufgesetzt werden. Der vorhandene Infrastrukturbestand ist gegenüber der früheren Schätzung um weitere drei Jahre gealtert – mit entsprechenden Auswirkungen auf den Nachhol- und Ersatzbedarf. Gleichzeitig haben Investitionen, die in den Jahren 2015 bis 2017 erfolgt sind, den Infrastrukturbestand erhöht und sind nicht mehr als Bedarf auszuweisen. Die Entwicklung der Bedarfstreiber wurde entsprechend vorliegender Prognosen bis zum Jahr 2043 bei der Ermittlung des Erweiterungsbedarfs berücksichtigt. Sofern keine Prognosen für diesen verlängerten Zeithorizont vorlagen, wurden die Werte des Jahres 2040 im Sinne eines gleichbleibenden Niveaus angenommen.

4 Vgl. Schneider u.a., 2018, S. 62 ff.

Abb. 1:
Investitionsbedarfe
im BAU-Szenario

Investitionsbedarfe ausgewählter Bereiche der Daseinsvorsorge in Köln (2018 bis 2043)



Quelle: Eigene Darstellung. Ergebnisse der Modellschätzung für Kernhaushalt und Gebäudewirtschaft und eigene Schätzungen der Beteiligungen.

Im BAU-Szenario beläuft sich der Investitionsbedarf im Zeitraum von 2018 bis 2043 in den betrachteten Bereichen der Daseinsvorsorge in Köln auf 17,5 Mrd. Euro (vgl. Abb. 1). Das sind fast zehn Prozent mehr, als in der Schätzung für die Jahre 2015 bis 2040. Besonders stark gestiegen ist dabei der Nachholbedarf⁵ im Bereich des Individualverkehrs (Straßen). Dieser ist nach der Aktualisierung um mehr als 50 % gestiegen. Die Investitionen der Jahre 2015 bis 2017 haben also nicht ausgereicht, die jeweiligen Ersatz- und Erweiterungsbedarfe zu decken. Entsprechend lässt die Aktualisierung des Business-as-usual-Szenarios auf einen zunehmenden Substanzverlust schließen. Auch Infrastrukturbestandteile, die erst zwischen 2040 und 2043 daher umfassender Investitionen (Ersatzbedarfe) bedürfen, tragen zu steigenden Ersatzbedarfen bei.

Im Referenzszenario sind die Infrastruktur- und Investitionsbedarfe im Bereich Mobilität einigermaßen ausgewogen auf den Kernhaushalt und die Beteiligungsunternehmen verteilt. Der Kernhaushalt ist insbesondere für die Straßen und sonstige Verkehrsinfrastruktur des (motorisierten) Individualverkehrs zuständig. Die Bedarfsschätzung weist hier einen vergleichsweise hohen Nachholbedarf aus. Die Beteiligungen sind dagegen in besonderer Weise für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) verantwortlich. Hier ist bereits im Referenzszenario ein nennenswerter Erweiterungsbedarf erkennbar.

2.2 „Stadt für Morgen“ – eine Vision des Umweltbundesamtes

Die hier entwickelten Szenarien „Stärkung einer nachhaltigen individuellen Mobilität“ sowie „Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)“ basieren auf dem Zukunftsbild „Die Stadt für Morgen“

⁵ Als Nachholbedarf werden hier alle Investitionsbedarfe gefasst, die erforderlich sind um den bestehenden Infrastrukturbestand so zu modernisieren, dass er den gesetzlichen Standards genüge leistet. Vgl. hierzu Reidenbach, 2008; aber auch Schneider u. a., 2018.

des Umweltbundesamtes (UBA). Diese Vision ist die Antwort des UBA auf die bereits heute spürbar werdenden Auswirkungen der „glokalen“ Megatrends, wie beispielsweise demographischer Wandel, Klimawandel und Digitalisierung (vgl. Abb. 2).

Anhand von insgesamt 15 Bausteinen füllt das UBA seine Vision mit Leben. Dabei gibt es keine vorgegebene Reihenfolge oder Gewichtung. Die Bausteine sind in erster Linie als Anregung für eine Ausgestaltung der „Stadt für Morgen“ zu verstehen.⁶

Abb. 2:
Stadt für Morgen –
Vision des UBA

Die Stadt für Morgen – Die Vision des UBA

- Kompakt wohnen, Flächen sparen, Verkehr vermeiden
- Grünes Umfeld schaffen und bewahren
- Mehr Platz für Begegnung und Miteinander
- Kurze Wege – direkt zum Ziel
- Attraktive und funktionsgemischte Gebiete schaffen
- Ruhiges Wohnen ermöglichen
- Schadstofffreier und treibhausgasneutraler Verkehr
- Vorrang für Umweltverbund
- Nutzen statt Besitzen
- Ressourcen schonen
- Mobilität bezahlbar machen
- Partizipativ planen, kooperativ agieren
- Barrierefreie Mobilität für alle ermöglichen
- Tempo an urbanes Leben anpassen
- Sicherheit



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von UBA (2017).
<https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/nachhaltige-mobilitaet/die-stadt-fuer-morgen-die-vision>

Fünf dieser Bausteine, die einen unmittelbaren Bezug zum Bereich Mobilität und insbesondere zu den entsprechenden Infrastrukturen haben, sollen im Folgenden exemplarisch als Grundlage für die Entwicklung möglicher Szenarien verwandt werden. Die vom UBA ergänzend vorgeschlagenen Maßnahmen zur Realisierung der „Stadt für Morgen“ konkretisieren diese weiter (vgl. Abb. 3).

6 Vgl. UBA, 2017, S. 16 ff.

Abb. 3:
„Stadt für Morgen“ –
Mobilität



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von UBA (2017).

2.3 Für Köln weitergedacht – mögliche Ausgestaltungsvarianten im Bereich Mobilität

Die vom Umweltbundesamt entwickelten Maßnahmen lassen sich im Fall der Stadt Köln gut den jeweiligen Handlungsfeldern „Individualverkehr“ und „Öffentlicher Personennahverkehr“ zuordnen. Während der Individualverkehr einschließlich des motorisierten Autoverkehrs sowie der Fahrrad- und Fußverkehre schwerpunktmäßig in die Zuständigkeit der Kernverwaltung fällt, wird der ÖPNV weitgehend durch das Beteiligungsunternehmen „Kölner Verkehrs-Betriebe“ (KVB) abgedeckt.

Das erste Teilszenario, das im Folgenden entwickelt und modelliert wird, fokussiert die „Stärkung einer nachhaltigen individuellen Mobilität“ (vgl. Abb. 4). Die Aspekte, die in diesem Szenario betrachtet wurden, betreffen exemplarisch den zukünftigen Bedarf an Straßen, spezifische Anforderungen an Fahrbahnbeläge sowie den Ausbau der Fuß- und Radwegeinfrastruktur. Die entsprechenden Investitionen werden (vereinfachend) in erster Linie durch den Kernhaushalt realisiert.

Gegenüber dem Referenzszenario sind verschiedene Anpassungen bei den Parametern der Infrastruktur- und Investitionsbedarfsschätzung erforderlich. Beispielsweise wird der Bedarfstreiber „Straßenlänge“ für alle Folgejahre auf den Wert von 2018 gesetzt. Bei allen Anlagenklassen mit diesem Treiber entsteht dadurch kein Erweiterungsbedarf mehr. Darüber hinaus werden für bestimmte Infrastrukturen wie Straßen und Wege individuelle Baukostensätze in Höhe von 150 % der ursprünglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) verwendet.⁷ Für Infrastrukturen des Straßenmobiliars wird der Treiber „Grünes Wachstum“ als plakatives Synonym für ökologische bzw. umwelt- und klimaschutz-

⁷ Konkret betrifft dies die Anlagen der Anlagenklassen A044111, A044161, A044171, A044191 und A044211 (Straßen, Wege).

motivierter Erweiterungsbedarfe eingeführt.⁸ Dieser bewirkt einen Erweiterungsbedarf um jährlich 10 % gegenüber 2018. Darüber hinaus wird angenommen, dass die höheren Baukostensätze bei den Straßen auch eine Erweiterung der Radverkehrsinfrastruktur mit abdecken.⁹

Abb. 4:
Stärkung einer nachhaltigen individuellen Mobilität



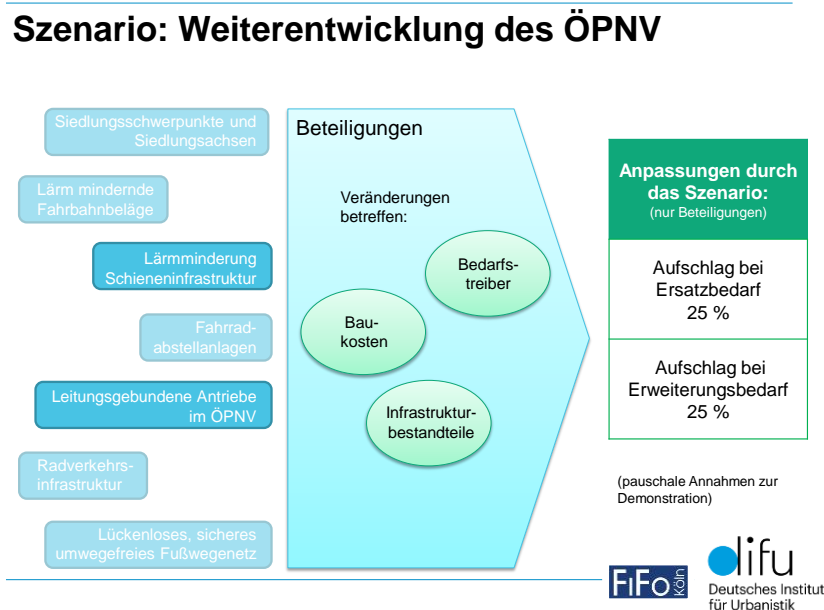
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von UBA (2017).

Das zweite Szenario fokussiert die „Weiterentwicklung des ÖPNV“ (vgl. Abb. 5). Dieses Szenario betrifft den Ausbau der Schieneninfrastruktur und den verstärkten Einsatz leitungsgebundener Antriebe im ÖPNV – beides im Verantwortungsbereich der Beteiligungsunternehmen. Für beide Aspekte wird stark vereinfachend und pauschal angenommen, dass die spezifischen Kosten bei Ersatz und Erweiterung der Infrastrukturen um 25 % höher lägen als im Referenzszenario. Um diesen aus Vergleichsstudien abgeleiteten Kostenaufschlag zu differenzieren, wären in einem realen Szenarioprozess unterschiedliche Kostensätze für einzelne Teilinfrastrukturen, wie z. B. das Schienennetz, die Signaltechnik, den Fuhrpark etc., anzusetzen. Für die Darstellung der Szenariofähigkeit und des prinzipiellen Vorgehens zur Abbildung von Szenarien scheint jedoch der stark vereinfachte Ansatz, der hier verfolgt wird, zunächst ausreichend.

8 Davon erfasst werden die Anlagenklassen A044172, A044512, A045101, A045176 und A045201.

9 Für ausführliche Erläuterungen zu den methodischen Aspekten der Infrastruktur- und Investitionsbedarfsschätzung siehe Schneider u.a., 2018.

Abb. 5:
Weiterentwicklung
des ÖPNV



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von UBA (2017).

2.4 Auswirkungen der Szenarien auf den Infrastruktur- und Investitionsbedarf

Durch die aus den Szenarien abgeleiteten Modellannahmen verändern sich die Ergebnisse für den zukünftigen Infrastruktur- und Investitionsbedarf.

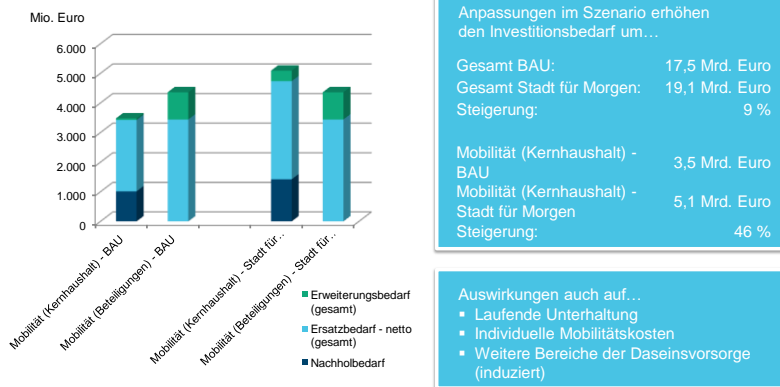
Für das Szenario „Stärkung einer nachhaltigen individuellen Mobilität“ würde der Bedarf – bezogen auf den Zeitraum 2018 bis 2043 – um 1,6 Mrd. Euro steigen. Für den Kernhaushalt wäre dies eine nicht unerhebliche Steigerung um 46 % (vgl. Abb. 6), die noch über die Bedarfe hinausgehen würden, die ohnehin schon im Business-as-usual-Szenario abgebildet wurden. Dies zeigt, dass die Verkehrswende – wie auch die Transformation der anderen städtischen Versorgungssysteme – noch einmal erhebliche, über das Business-as-usual-Szenario hinausgehende finanzielle Mehraufwendungen erfordert. Mit Blick auf knappe Haushaltsressourcen verdeutlicht dies die Dringlichkeit, dass grundlegende Transformationsprozesse in entsprechenden Szenarien modelliert werden müssen, um einen Prozess wie die Verkehrswende mit Hilfe langfristig angelegter Szenarien, Strategien und Prioritätensetzungen finanziell tragfähig zu steuern. Szenarien helfen dabei ökologische, soziale, wirtschaftliche und fiskalische Nachhaltigkeit zusammenzudenken und etwaige Zielkonflikte zu lösen.

Bei einem Szenario „Stärkung einer nachhaltigen individuellen Mobilität“ wäre darüber hinaus zu berücksichtigen, dass sich weitere Auswirkungen ergeben, beispielsweise bei der laufenden Unterhaltung oder bei den individuellen Mobilitätskosten. Ein höherer Anteil des Fuß- und Radverkehrs am Modal-Split könnte bei beiden Aspekten zu niedrigeren Kosten führen – was die höheren Investitionen mindestens teilweise kompensieren würde. Allerdings werden durch die Maßnahmen dieses Szenarios Veränderungsbedarfe in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge induziert. Sollen Kinderbetreuungseinrichtungen, Schulen und andere öffentliche Einrichtungen auch zu Fuß und mit dem Rad gut erreichbar sein, ergeben sich kleinere Einzugs- bzw. Versorgungsbereiche

und damit eine höhere Anzahl einzelner Anlaufpunkte. Mit Hilfe entsprechender Annahmen ließen sich diese Auswirkungen im verwendeten Modell ebenfalls abbilden. Dies könnte Gegenstand zukünftiger Szenariobetrachtungen sein.

Abb. 6:
Stärkung einer nachhaltigen individuellen Mobilität - Investitionsbedarfe

Stärkung einer nachhaltigen individuellen Mobilität – Investitionsbedarfe in Köln



Quelle: Eigene Darstellung. Ergebnisse der Modellschätzung unter Berücksichtigung von Elementen des UBA-Szenarios und deren exemplarischer Umsetzung für den Kernhaushalt der Stadt Köln.

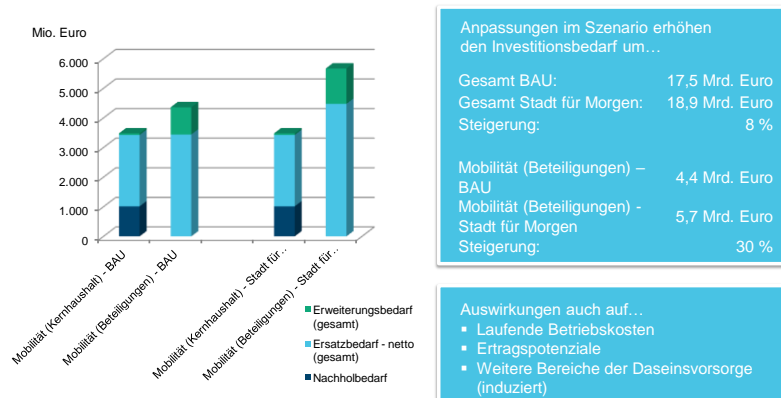
Im Szenario „Weiterentwicklung des ÖPNV“ ergeben sich in der Gesamtbetrachtung ebenfalls höhere Investitionsbedarfe. Die Steigerung beträgt 1,4 Mrd. Euro. Allerdings sind es diesmal die Beteiligungen, in deren Aufgabenbereich die entsprechenden Maßnahmen umzusetzen wären (vgl. Abb. 7).

Auch bei diesem Szenario können sich weitere Auswirkungen ergeben, die zusätzlich zu betrachten sind. Neben Veränderungen der Betriebskosten, die je nach technischer Umsetzung höher oder niedriger ausfallen können, könnten auch hier zusätzliche Infrastruktur- und Investitionsbedarfe in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge induziert werden. Anders als beim Fuß- und Radverkehr erhöhen sich jedoch bei einer Weiterentwicklung des ÖPNV – verbunden mit entsprechend intensiverer Nutzung – auch das Ertragspotenzial und damit die Finanzierungsgrundlage. In diesem Szenario könnten sich die erforderlichen Maßnahmen also zumindest zum Teil selbst finanzieren.

Ein strategischer Diskurs zur Ausgestaltung und Modellierung der Szenarien in Köln würde neben der finanziellen Perspektive weitere Aspekte berücksichtigen. So ist beispielsweise die Frage, in wessen Verantwortungsbereich die Infrastrukturmaßnahmen durchgeführt werden müssten, kaum zu vernachlässigen. Bei einer auf die Infrastruktur- und Investitionsbedarfe reduzierten Betrachtung würde jedoch einiges dafür sprechen, das Szenario „Weiterentwicklung des ÖPNV“ als strategische Orientierung zu nutzen. Denn obwohl Rat und Verwaltung in Köln bei diesem Szenario nur noch begrenzten Einfluss auf die Maßnahmen hätten, spräche die finanzielle Dimension für dieses Szenario, da die zusätzlichen Bedarfe etwas niedriger ausfallen könnten und sogar ein gewisses Eigenfinanzierungspotenzial besteht.

Abb. 7:
Weiterentwicklung des
ÖPNV – Investitionsbe-
darfe

Weiterentwicklung des ÖPNV – Investitionsbedarfe in Köln



Quelle: Eigene Darstellung. Ergebnisse der Modellschätzung unter Berücksichtigung von Elementen des UBA-Szenarios und deren exemplarischer Umsetzung für Beteiligungen der Stadt Köln.

Die vorstehende Szenarientwicklung hat – trotz der Verwendung fiktiver Schätzparameter – verdeutlicht, dass städtische Transformationsprozesse wie eine grundlegende Verkehrswende erhebliche Mehrbelastungen für eine Stadt wie Köln mit sich bringen werden. Trotzdem scheint eine einfache Fortführung des Status quo angesichts wachsender Klimaanpassungsnotwendigkeiten nicht vertretbar. Stattdessen braucht es integrierte Planungsansätze, die auf Grundlage einer szenarienbasierten Abwägung Umsetzungsschritte für eine sukzessive Transformation im Verkehrswesen priorisieren, bei der ökologische und soziale Aspekte Berücksichtigung finden. Mit Hilfe entsprechender Finanzszenarien lassen sich dann zusätzlich auch noch haushalterisch tragfähige Finanzierungswege aufzeigen bzw. – im Falle etwaiger Konnexitätslücken – Verhandlungen mit Land und Bund über zusätzliche Zuweisungen führen.

2.5 Empfehlungen für die Szenarienbildung

Die beiden hier entwickelten Mobilitätsszenarien demonstrieren in erster Linie das Potenzial der systematischen Abschätzung von Infrastruktur- und Investitionsbedarfen bei der Suche nach einer nachhaltigen Strategie, die zukünftige Anforderungen an die Infrastruktur aufgreift und gleichzeitig finanziell tragfähig ist. Dabei ist deutlich geworden, dass die Umsetzung von Szenarien im Schätzmodell vergleichsweise einfach ist.

Derzeit arbeitet die Stadt Köln einschließlich ihrer Beteiligungen an der Gesamtstrategie „Kölner Perspektiven 2030“. Die Vision des UBA „Stadt von Morgen“ war hier insofern lediglich ein Platzhalter für diese noch in der Entstehung begriffene Vision für „Das Köln von Morgen“.

Aus der exemplarischen Szenario-Betrachtung lassen sich für jedweden Prozess dieser Art die folgenden methodischen Anforderungen an zukünftige Szenarien ableiten:

- Integration verschiedener Planungsperspektiven
Planungsszenarien integrieren verschiedene Teilbereiche der öffentlichen Aufgaben-wahrnehmung, um mögliche Abhängigkeiten und Wechselwirkungen bei der Modellierung des gemeinsam entwickelten Zukunftsbildes berücksichtigen zu können.
- Einbindung unterschiedlicher Perspektiven und Kompetenzen
Der Einfluss subjektiver Bewertungen und vorgefasster Meinungen wird reduziert.
- Konzentration auf wesentliche Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge
Komplexität erschwert eine systematische Analyse. Die Klärung der wesentlichen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge wird durch die bereits erwähnte Einbindung unterschiedlicher Perspektiven und Kompetenzen unterstützt.
- Verdichtung auf die im Modell beeinflussbaren Parameter
Zur Abbildung im Modell muss jedes Szenario auf die beeinflussbaren Parameter herunter gebrochen und in seinen konkreten Auswirkungen definiert werden.
- Schrittweises Vorgehen und Ceteris-paribus-Methode
Indem Szenarien schrittweise im Modell umgesetzt werden, können die Auswirkungen einzelner Ausgestaltungsmerkmale erkannt werden. Mit diesen Informationen lassen sich Szenarien gezielt weiter anpassen.
- Reverse Thinking – Vom Ende her denken
Es ist von Vorteil, eine Vorstellung vom möglichen Ergebnis einer Szenariobetrachtung zu haben. Dadurch sind Plausibilitätsüberlegungen möglich, die beispielsweise Rückschlüsse auf getroffene Annahmen zu den Ursache-Wirkungs-Beziehungen ermöglichen.
- Herstellung von Akzeptanz bezüglich einzelner Parameter und Annahmen
Wenn es gelingt, sich hinsichtlich der getroffenen Annahmen und zu verwendenden Parameter zu einigen, unterstützt auch dies die Akzeptanz des Ergebnisses.
- Angemessene Einordnung der Ergebnisse als Tendenzaussagen zu Richtung und Stärke von Entwicklungen
Die Ergebnisse der Bedarfsschätzung für einzelne Szenarien müssen immer im Kontext ihrer Entstehung und vor allem ihrer Zielstellung betrachtet werden. Es geht um strategische Orientierung und nicht um Prognosen zukünftiger Entwicklungen. Aussagen zur Eintrittswahrscheinlichkeit werden mit Szenarien nicht getroffen.
- Vergleich mit dem BAU-Szenario (Referenz) und ggf. alternativen Szenarien
Das Potenzial einer Szenario-Betrachtung für den strategischen Diskurs ergibt sich erst bei der vergleichenden Betrachtung mit einem Referenzszenario und ggf. alternativen Ausgestaltungsvarianten.

Neben diesen Anforderungen haben sich im Projekt verschiedene Herausforderungen gezeigt. Herausforderungen ergeben sich speziell durch die Umsetzung im Schätzinstrumentarium. Insbesondere die Herleitung geeigneter Einflussgrößen (Bedarfstreiber) erfordert ein tiefes Verständnis der Mechanismen im jeweiligen Aufgabenfeld. Darüber

hinaus begrenzt die Verfügbarkeit von Bestands- und Prognosedaten die jeweilige Analyseschärfe.

Die Akzeptanz des Ergebnisses ist damit in gewisser Weise abhängig von der Lösung dieser Herausforderungen. Durch eine (fachübergreifende) Verständigung über Input und Verfahren kann diese positiv beeinflusst werden. Dabei besteht jedoch die Gefahr der Erzeugung „gewünschter“ Ergebnisse, indem Modellparameter nicht aus dem gemeinsamen Zukunftsbild abgeleitet, sondern solange variiert werden, bis ein „passendes“ Ergebnis vorliegt. Durch Offenlegung dieses Problems im Rahmen eines transparenten Diskursverlaufs kann die „Manipulationsanfälligkeit“ jedoch verringert werden.

3. Szenario Inklusives Wachstum: Wirtschaftliches Wachstum als Chance für Teilhabe und materielle Tragfähigkeit

Die wirtschaftliche Entwicklung einer Stadt wie Köln ist langfristig nicht exogen, sondern durch vorausschauende Politik gestaltbar. Gute Rahmenbedingungen wie langfristige öffentliche Investitionen in Verkehrsinfrastruktur, die Ausweisung von Gewerbeflächen und die Sicherung des Fachkräftebedarfs stellen mögliche Stellschrauben auch der regionalen Wirtschaftspolitik dar. Im Folgenden wird analysiert, welche Wirkungen das gesamtwirtschaftliche Umfeld in Köln hat. Was passiert, wenn der Wachstumspfad sich deutlich verbessert, sei es weil sich die Produktivität der Beschäftigten erhöht, sei es weil mehr Menschen in Köln arbeiten? Im Fokus stehen dabei die Auswirkungen auf die Tragfähigkeit der Finanzen des „Konzerns Stadt Köln“ – der Kernverwaltung mit ihren Beteiligungen.

3.1 Wachstums- und Demografielücke im Status quo

Die Tragfähigkeitslücke des Kölner Haushalts auf Basis des Haushaltsjahres 2018 bzw. der Datenbasis des aktuellsten städtischen Beteiligungsberichtes – in der folgenden Abbildung in Teillücken differenziert – zeigt bereits, welche Bedeutung die makroökonomischen Rahmenbedingungen, wie Demografie und wirtschaftliches Wachstum, für die Tragfähigkeit der Stadt Köln haben.¹⁰

10 Vgl. für eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse Koldert und Thöne, 2018.

Abb. 8:
Tragfähigkeitslücken
und -beiträge auf einen
Blick

Tragfähigkeitslücken und -beiträge auf einen Blick



Quelle: Eigene Darstellung.
(Bildquelle: Axel Hartmann, via Wikimedia Commons).

* Anm.: Abweichend von vorangegangenen Berichten wird hier keine „Konnexitätslücke“ ausgewiesen. Die Bestandteile der Tragfähigkeitslücke, die nicht den darüber ausgewiesenen Faktoren zurechenbar sind, werden zusammen als das Residuum zahlreicher Einflüsse dargestellt. Die mit der vorliegenden Kurzstudie vertiefte Betrachtung der Konnexität im Bereich der kommunalen Sozialausgaben zeigt, dass dieser Problematik in NRW eine strukturelle Qualität zugewachsen ist, die über eine Darstellung als separate Teillücke der Tragfähigkeitsberechnung hinausgeht (vgl. Kap. 4 unten).

Die Demografielücke (73,5 Mio. Euro) entsteht, weil Köln als Stadt wächst und altert. Die Aufwandsseite des kommunalen Haushalts entwickelt sich im Zuge der demografischen Entwicklungen dynamischer als die Ertragsseite. Dies gilt insbesondere, wo das Bevölkerungswachstum von einer Zunahme der älteren Bevölkerung geprägt ist.

Die wirtschaftliche Wachstumslücke (27 Mio. Euro) besteht, weil Köln und Nordrhein-Westfalen im Durchschnitt der vergangenen Jahre eine unterdurchschnittliche wirtschaftliche Dynamik im Vergleich zum gesamten Bundesgebiet gezeigt haben. Wird dieser Wachstumsrückstand von Köln und NRW in der Zukunft nicht behoben, entsteht eine Teillücke, weil viele Ausgabenelemente dynamischer wachsen als die Ertragsseite.

Gegenüber der ersten Berechnung zum Kölner Tragfähigkeitskonzept sind hier allerdings bereits merkliche Verbesserungen festzustellen, da mittlerweile der Wachstumsrückstand Kölns gegenüber dem nordrhein-westfälischen Durchschnitt aufgeholt werden konnte.¹¹ Neben einer erfreulich positiven Entwicklung am aktuellen Rand lässt sich aus diesen Zahlen auch noch eine andere Botschaft ableiten: die makroökonomischen Rahmenbedingungen – hier das Wirtschaftswachstum und die Demografie – beinhalten in Bezug auf die Tragfähigkeit nicht nur erhebliche Chancen, sondern auch Risiken. So kann eine weitere positive wirtschaftliche Dynamik in Köln einen Betrag zur Schließung der Tragfähigkeitslücke leisten. Gleichzeitig kann aber eine zukünftige Abschwä-

11 Vgl. Schneider et al., 2018.

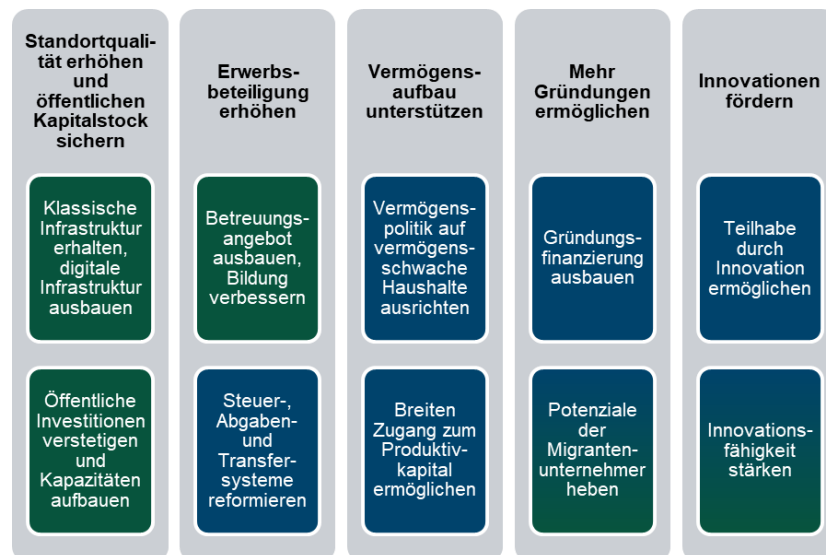
chung der wirtschaftlichen Dynamik auch zu einer Vergrößerung der Wachstums- und damit auch der Gesamtlücke führen und die Stadt zusätzlich belasten.

3.2 Inklusives Wirtschaftswachstum und Teilhabe

Wirtschaftswachstum hat darüber hinaus auch eine Verteilungsdimension und spielt im Kontext der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse eine nicht unerhebliche Rolle. Seit der Finanzkrise im Jahr 2009 weist das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Bundesrepublik ausschließlich positive Wachstumsraten auf (Stand 2018).¹² Dabei stellt sich die Frage, wie sich dieses Wachstum in Deutschland mit Blick auf die verschiedenen Wirtschaftssektoren, unterschiedliche Bevölkerungsgruppen, aber auch auf regionaler Ebene verteilt; und ob eine breite und gleichmäßige Teilhabe von Bevölkerungsgruppen und Regionen am wirtschaftlichen Erfolg gewährleistet ist. In diesem Kontext hat in den letzten Jahren der Begriff des „inklusive Wachstums“ an Bedeutung gewonnen. Denn diese Art des Wachstums stellt ein Wirtschaftswachstum dar, welches eine soziale und generationale Teilhabe innerhalb der Bevölkerung ermöglicht.¹³

Die Politik kann Maßnahmen ergreifen, die ein inklusives Wachstum unterstützen. Die Ziele, die dabei erreicht werden sollen, sind – wie oben beschrieben – eine Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und parallel eine soziale und generationale Teilhabe an diesem Wachstum. Die gewählten Maßnahmen müssen dabei konfliktlos beide Bereiche abdecken. Die Bertelsmann Stiftung stellt in ihrer Agenda „Inklusives Wachstum für Deutschland“ von 2017 fünf Ziele mit Empfehlungen für ein inklusives Wachstum am Standort Deutschland vor (vgl. Abb. 9).¹⁴

Abb. 9:
Ziele und Empfehlungen
für ein inklusives
Wachstum in
Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Bertelsmann Stiftung (2017).

Das erste Ziel ist „Standortqualität erhöhen und öffentlichen Kapitalstock sichern“, welches durch öffentliche Investitionen in klassische und

12 Vgl. Destatis, 2018.

13 Vgl. Böhmer et al., 2017.

14 Vgl. García Schmidt et al., 2017.

digitale Infrastrukturen realisiert werden soll, da dadurch der Wirtschaftsstandort Deutschland attraktiver und Beschäftigung ausgeweitet wird. Das zweite Ziel ist eine Erhöhung der „Erwerbsbeteiligung“. Dies soll beispielsweise durch öffentliche Investitionen in Bildung sowie durch den Ausbau des Betreuungsangebots erreicht werden. Das dritte Ziel umfasst das Thema „Vermögensaufbau unterstützen“. Dabei sollen u.a. die Vermögenspolitik in Deutschland auf vermögensschwache Haushalte angepasst werden. Ziel Nummer vier strebt an, „mehr Gründungen [zu] ermöglichen“, indem der Zugang zu Gründungskapital erleichtert wird, wodurch es zu einer Stärkung des Mittelstandes und des allgemeinen Wirtschaftswachstums kommen soll. Das letzte Ziel fokussiert die Förderung von Innovationen. Dabei werden höhere Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie ein innovationsfreundliches Umfeld benötigt, damit es auf Basis dieser Innovationen zu einer Steigerung der Produktivität in Deutschland kommt, welche im besten Fall zu Lohnerhöhungen und Arbeitsplatzsicherheit führt.¹⁵

3.3 Szenarien zur Veränderung des makroökonomischen Umfeldes

Grundsätzlich kann sich ein höheres Wirtschaftswachstum aus einer höheren Produktivität der einzelnen Arbeitskräfte bei einer gegebenen Zahl von Arbeitskräften, aus einer höheren Beschäftigung bei gleich bleibender Produktivität oder aber einer Kombination beider Effekte ergeben. Im Folgenden werden auf Grundlage dieser Vorüberlegungen mögliche Entwicklungen in Bezug auf Produktivität und Demografie in Köln beschrieben und mögliche Gründe hierfür skizziert. Dabei werden sowohl die makroökonomischen Risiken als auch Chancen betrachtet. Darauf aufbauend, werden die Wirkungen dieser möglichen Entwicklungen im makroökonomischen Umfeld unter anderem auf Tragfähigkeit, Gewerbesteuer und städtische Erträge und Aufwendungen abgeschätzt.

3.3.1 Szenarien: Veränderungen der Produktivität

Im BAU-Szenario, das hier als Ausgangsszenario dient, ergab sich – wie oben beschrieben – eine Tragfähigkeitslücke von rund 458 Mio. Euro auf Grundlage des Haushalts 2018. Unterstellt wurde ein reales Produktivitätswachstum in Köln und in NRW von 0,8 % und in Deutschland von 1,2 %. Die demografische Entwicklung folgt den Prognosen in der Variante 1 der Bevölkerungsfortschreibung des Amtes für Stadtentwicklung und Statistik (2015). Eine moderate Erhöhung des Produktivitätswachstums von 0,8 % auf 1,0 %, z. B. weil Köln sich bei Digitalisierung und Verkehrsinfrastruktur gut aufstellt oder eine dauerhafte Erhöhung seiner Investitionsquote erreicht, würde die Tragfähigkeitslücke um 32 Mio. Euro auf 426 Mio. Euro reduzieren. Würde das Produktivitätswachstum dagegen auf 0,6 % sinken, da Köln nicht auf Warnsignale, z. B. im Infrastrukturbereich und Verkehr reagiert, ergeben die Berechnungen, dass sich die städtische Tragfähigkeitslücke um 31 Mio. Euro auf 489 Mio. Euro vergrößert. Vergleicht man diese Szenarioergebnisse mit dem BAU-Szenario, werden zunächst die Unterschiede in Bezug auf die Tragfähigkeitslücken deutlich (vgl. Tab. 1).

15 Vgl. García Schmidt et al., 2017.

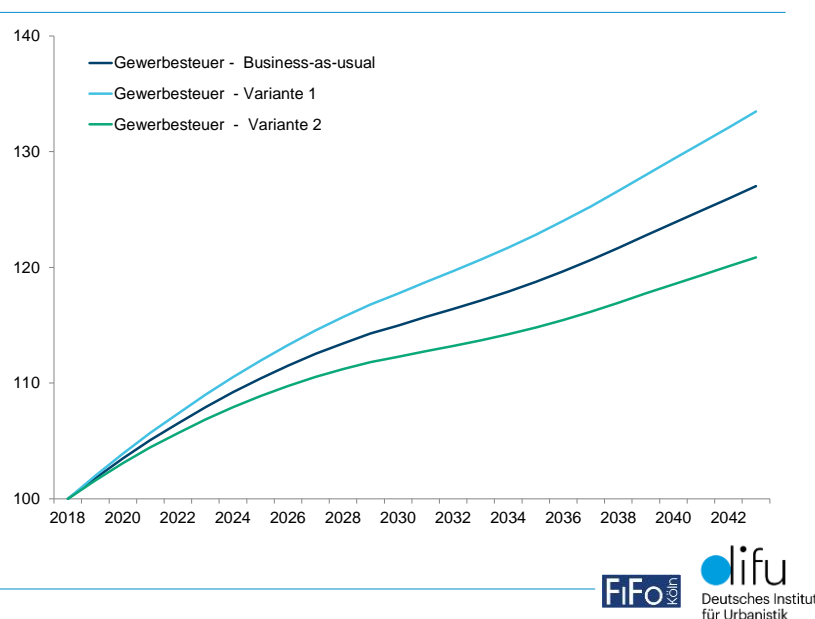
Tab. 1:
Tragfähigkeitslücken
unter veränderten
Annahmen zum
Produktivitätswachstum

Reales Wachstum pro Erwerbperson	Tragfähigkeitslücke (Mio. EUR)
BAU: Köln: 0,8 %; Land: 0,8 %, Bund: 1,2 %	458
Köln: 1,0 %; Land und Bund unverändert (0,8 % bzw. 1,2 %)	426
Köln: 0,6 %; Land und Bund unverändert (0,8 % bzw. 1,2 %)	489

Quelle: Eigene Berechnung.

Im Folgenden werden beispielhaft die Entwicklungen der Gewerbesteuererinnahmen im Falle einer Änderung des Produktivitätswachstums um 0,2 Prozentpunkte, dargestellt:

Abb. 10:
Gewerbesteuer unter
veränderten wirtschaft-
lichen Entwicklungen



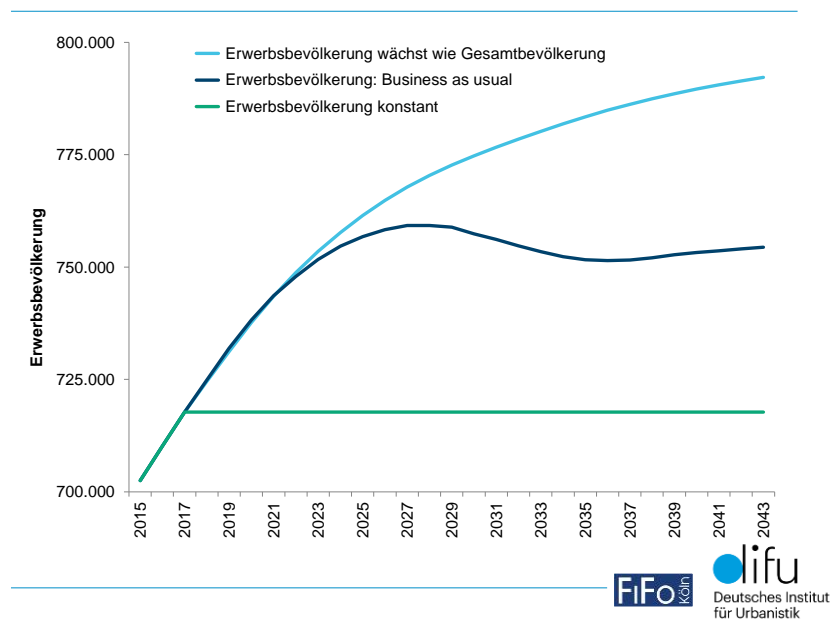
Quelle: Eigene Darstellung.

Die größte Volatilität zeigt sich bei der Gewerbesteuer, der Größe, die unmittelbar vom Wirtschaftswachstum in Köln abhängt. Etwas schwächer ist die Entwicklung bei den Erträgen insgesamt, da hier auch andere Treiber, wie das Wirtschaftswachstum des Landes, Einfluss nehmen. Die Abweichungen bei den Aufwendungen sind im Vergleich dazu recht gering. Diese sind stärker von demografischen Treibern und weniger von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Damit bildet das Modell letztlich nur eine bekannte Tatsache ab, nämlich dass öffentliche Aufwendungen recht träge sind, während die Erträge – und hier insbesondere das Steueraufkommen – stärker konjunkturgetrieben sind. Weiterhin sind Aufwendungen eher von Bundes- und Landesgesetzen geprägt und betreffen in vielen Bereichen, insbesondere in den Bereichen „Soziales“ sowie „Kinder und Jugend“, eher jüngere und ältere Menschen. Entsprechend werden die Aufwendungen als Ganzes weniger von Änderungen der Produktivität und Beschäftigung als die Ertragsseite beeinflusst.

3.3.2 Szenarien: Veränderung der demografischen Entwicklung und Beschäftigung

Ein höheres Wirtschaftswachstum durch höhere Beschäftigung kann sich zunächst aus einer höheren Erwerbsbeteiligung der bestehenden Bevölkerung ergeben. Ein weiterer Aspekt in Bezug auf die Beschäftigung ist die Gewinnung von Personen aus dem Umland in Form von höheren Einpendlerzahlen. Zuletzt kann eine höhere Beschäftigung durch Zuzüge aus der Kohorte der Menschen im berufsfähigen Alter erreicht werden. Die im Folgenden betrachtete Frage ist, welche Auswirkungen eine Veränderung der demografischen Entwicklung auf die Tragfähigkeit hätte. Im Fokus steht insofern eine Betrachtung, bei der die Zahl der Menschen im Erwerbsalter relativ zum Ausgangsszenario zu- und abnimmt. Um diese Frage zu analysieren, werden neben dem bekannten BAU-Szenario zwei weitere Szenarien gerechnet. Das erste Szenario unterstellt, dass die Zahl der Menschen im Erwerbsalter sich entsprechend der Kölner Gesamtbevölkerung entwickelt und diese Bevölkerungsgruppe absolut gesehen stärker wächst als im BAU-Szenario. Das zweite Szenario unterstellt, dass die Zahl der Menschen im Erwerbsalter absolut auf dem Niveau von 2017 verharret. Die drei Varianten sind in Bezug auf die resultierende Entwicklung der Erwerbsbevölkerung in der folgenden Abbildung dargestellt.

Abb. 11:
Entwicklung der
Erwerbsbevölkerung
unter veränderten
demografischen
Entwicklungen



Quelle: Eigene Darstellung.

Im ersten Szenario wird unterstellt, dass die Erwerbsbevölkerung in Köln entsprechend der Gesamtbevölkerung wächst. Wie die obige Abbildung verdeutlicht, folgt aus dieser Annahme bis zum Jahr 2025 ein recht ähnliches Wachstum dieser Bevölkerungsgruppe wie im BAU-Szenario, um danach zwar ebenfalls schwächer, aber dennoch dynamischer als im BAU-Szenario zu wachsen. Im Ergebnis würden in dieser Variante in 2040 rund 36.000 zusätzliche Menschen in Köln leben. Die Tragfähigkeitslücke würde sich auf 434,5 Mio. Euro reduzieren. Unterstellt man hingegen, dass die Erwerbsbevölkerung auf dem Niveau von 2017 verharret, während sich die Bevölkerungsgruppen der älteren und der jüngeren Menschen wie im BAU-Szenario weiterentwickeln, so resultiert daraus insgesamt eine schwächere Bevölkerungsentwicklung als im BAU-Szenario. Die Tragfähigkeitslücke vergrößert sich auf 510,5 Mio.

Euro. In den Szenarien ergeben sich die im Folgenden zusammengefassten Tragfähigkeitslücken für den städtischen Haushalt:

Tab. 2:
Tragfähigkeitslücken
unter veränderten
demografischen
Entwicklungen

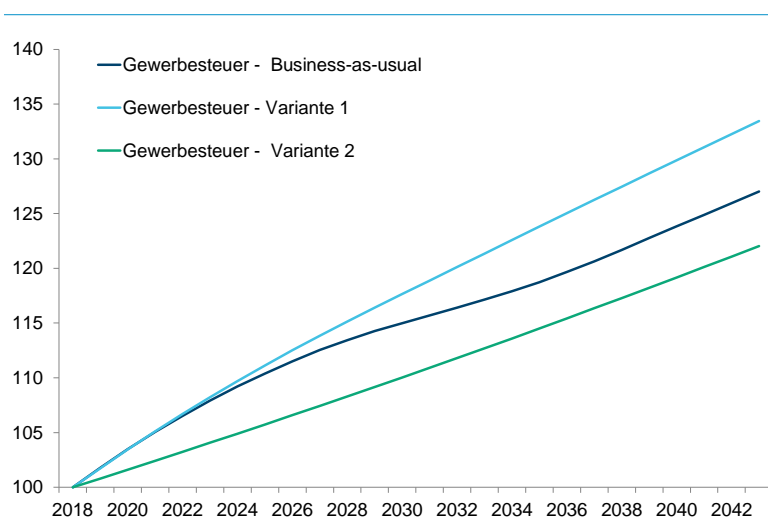
Demografische Entwicklung	Tragfähigkeitslücke (Mio. EUR)
BAU: Var. 1 Kölner Bevölkerungsfortschreibung	458
Anteil der Bevölkerung 19-65 steigt an	434,5
Anteil der Bevölkerung 19-65 bleibt konstant	510,5

Quelle: Eigene Berechnung.

Ein Anstieg der Erwerbsbevölkerung führt zu einem Tragfähigkeitsgewinn von „lediglich“ 23,5 Mio. Euro, während ein Stagnieren der Erwerbsbevölkerung die Tragfähigkeitslücke um 52,5 Mio. Euro vergrößern würde. Begründet ist dies darin, dass im BAU-Szenario bereits eine nicht unerhebliche Dynamik der Erwerbsbevölkerung unterstellt wurde. Hier verbergen sich also mehr Risiken als Chancen.

Im Folgenden werden beispielhaft die Implikationen für die Gewerbesteuererinnahmen abgebildet. Deutlich wird, dass bei diesem, auch auf demografische Aspekte abzielenden Szenario ebenfalls die Wirkungen auf der Ertragsseite größer sind als auf der Aufwandsseite. Dies ist insbesondere dadurch begründet, dass die Aufwandsseite durch die Erwerbsbevölkerung nicht allzu stark beeinflusst wird. Wichtige Ausgabenposten sind die Bereiche „Soziales“ sowie „Kinder und Jugend“; Bereiche, die insbesondere die jüngeren und die älteren Menschen betreffen.

Abb. 12: Gewerbesteuer
unter veränderten
demografischen
Entwicklungen



Quelle: Eigene Berechnung.

3.3.3 Szenarien: Kombination aus veränderter Produktivität und Bevölkerung

Veränderungen von Produktivität und Beschäftigung bzw. Bevölkerungsstruktur hängen in der Realität voneinander ab. Offensichtlich wird

dies bei der Ansiedlung innovativer und zukunftsweisender Wirtschaftszweige und Branchen sowie der Gewinnung von hierfür benötigten Fachkräften, die sich auf die Bevölkerungsstruktur auswirkt. Daher werden die beiden – in der Realität ohnehin zusammengehörenden – Aspekte Produktivität und Beschäftigung im Folgenden zusammen betrachtet. Dabei werden in den Szenarien die ökonomisch naheliegenden „Extremfälle“ – nämlich eine Kombination aus steigender Produktivität und Erhöhung des Anteils der 19-65-jährigen sowie eine Kombination aus sinkender Produktivität und einem Rückgang des Anteils der 19-65-jährigen – gemeinsam betrachtet. Diese spannen einen Korridor der Chancen und Risiken aus Veränderungen des makroökonomischen Umfeldes auf.

Gelingt eine gleichzeitige Steigerung des Produktivitätswachstums und ein Anstieg der Bevölkerung zwischen 19 und 65 Jahren, so resultiert daraus eine Tragfähigkeitslücke in Höhe von 401,5 Mio. Euro. Diese liegt um 56,5 Mio. Euro niedriger als im BAU-Szenario. Gleichzeitig ist die Lücke um 1 Mio. Euro geringer als die Summe aus getrennten Erhöhungen von Produktivität und Erwerbsbevölkerung, was sich durch einen Synergieeffekt begründet. Ein simultaner Rückgang des Produktivitätswachstums und ein Stagnieren der Erwerbsbevölkerung bewirken einen Anstieg der Tragfähigkeitslücke auf 539,5 Mio. Euro. Diese liegt um 83,5 Mio. Euro höher als im BAU-Szenario. Hier zeigt sich im Vergleich zum vorherigen Szenario mit Wachstum von Produktivität und Beschäftigung eine absolut stärkere Veränderung der Tragfähigkeitslücke. Ursächlich ist die bereits im BAU-Szenario recht ausgeprägte Wirkung eines Beschäftigungsrückganges auf die Tragfähigkeitslücke. Im Folgenden werden die Szenariovarianten und ihre Wirkungen auf die Tragfähigkeit noch einmal gegenübergestellt:

Tab. 3:
Tragfähigkeitslücken
unter veränderten
wirtschaftlichen
Entwicklungen

Reales Wachstum pro Erwerbsperson und Demografie	Tragfähigkeitslücke (Mio. EUR)
BAU: Köln: 0,8 %; Land: 0,8 %, Bund: 1,2 %; Var. 1 Kölner Bevölkerungsfortschreibung	458
Köln: 1,2 %; Land und Bund unverändert (0,8 % bzw. 1,2 %); Anteil der Bevölkerung 19-65 steigt an	401,5
Köln: 0,6 %; Land und Bund unverändert (0,8 % bzw. 1,2 %); Anteil der Bevölkerung 19-65 konstant	539,5

Quelle: Eigene Berechnung.

In Bezug auf die Dynamiken von Gewerbesteuer und ordentlichen Aufwendungen in den verschiedenen Szenarien zeigen sich im Wesentlichen ähnliche Befunde wie bei den vorherigen Vergleichen in vorherigen Abschnitten, allerdings sind die Ausprägungen etwas stärker. Die Gewerbesteuer zeigt die größten Abweichungen in Bezug auf die verschiedenen Szenarien. Bei den ordentlichen Erträgen sind die Unterschiede zwar geringer als bei der Gewerbesteuer, aber deutlich ausgeprägter als bei den Aufwendungen. Dies ist auf die bereits genannte geringere Abhängigkeit von Änderungen in der Produktivität und Beschäftigung zurückzuführen.

3.4 Handlungsempfehlungen

Im makroökonomischen Umfeld lauern nicht zu unterschätzende Chancen und Risiken für die städtische Tragfähigkeit, aber auch für die Resilienz und den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Teilhabe der Menschen. Auch wenn kurzfristig die makroökonomischen Rahmenbedingungen nur begrenzt beeinflussbar sind, so ergeben sich mittel- und langfristig verschiedene Stellschrauben für die städtische Politik. Positiv formuliert bedeutet dies, dass städtische Politik hier aktiv werden kann und – angesichts der Größe der Herausforderungen – wohl auch muss. Zu nennen sind die Gewinnung von innovativen Unternehmen in Zukunftsbereichen und entsprechend auch der hierzu nötigen Köpfe, aber auch die Schaffung oder der Erhalt von Büro- und Gewerbeflächen. Der Erhalt bzw. die Schaffung einer guten Verkehrs- und digitalen Infrastruktur durch Investitionen ist angesichts der hier ermittelten Infrastruktur- und Investitionsbedarfe offenkundig. Dies gilt zum einen für den Fernverkehr, damit Köln weiterhin eng mit den wichtigen Wirtschaftsstandorten verknüpft ist. Kölns Wirtschaft ist jedoch in großem Maße auch von den Einpendlern abhängig, die täglich aus dem Umland in die Stadt pendeln. Um dieses Potenzial gezielt zu nutzen, bedarf es nicht nur einer guten Verkehrsinfrastruktur, sondern auch (neuer) Formen der individuellen Arbeitsgestaltung (Stichwort „Arbeit 4.0“). Darüber hinaus können z. B. Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. Pflege und Beruf wichtige Beiträge leisten. Auch die Digitalisierung ist ein zentrales Zukunftsthema, bei dem im internationalen Vergleich Nachholbedarf besteht.

Die Bereitstellung von Infrastrukturen und Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge muss immer auch im Abgleich mit den wirtschaftlichen Bedarfen einer Stadt erfolgen, um zu vermeiden, dass wachsende Transferleistungen sich langfristig negativ auf die städtische Tragfähigkeit auswirken und sich die hier betrachteten Teillücken vergrößern. Die meisten der hier andiskutierten Gegenmaßnahmen wirken erst mittel- und langfristig. Deswegen ist eine proaktive und strategische Gestaltung durch Politik und Verwaltung von zentraler Bedeutung. Wirtschafts- und standortpolitische Entscheidungen erfordern deshalb ein Instrumentarium, um auf Basis von Szenariobetrachtungen Folgewirkungen heutiger Entscheidungen abschätzen zu können. Anspruch sollte es dabei sein, ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu erreichen, das nicht nur einen Beitrag zur Schließung der städtischen Tragfähigkeitslücke leistet, sondern auch zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beiträgt und zudem resilient ist in dem Sinn, dass es die Stadt Köln krisenfester macht.

4. Szenario Konnexität: Der Beitrag von Bund und Ländern zur materiellen Tragfähigkeit

Die Konnexität zentral bestimmter kommunaler Aufgaben, Ausgaben und deren Refinanzierung ist seit langem eine Quelle kontroverser finanzpolitischer und wissenschaftlicher Auseinandersetzungen.¹⁶ In den vergangenen Jahren haben die Aufgaben, bei denen die Kommunen über keine oder nur geringe Freiheiten im Hinblick auf das Ob und Wie der Erfüllung verfügen, sehr stark zugenommen.¹⁷ Von kommunaler Seite wird in diesem Zusammenhang regelmäßig kritisiert, dass trotz angewachsener Finanzausgaben von Bund und Ländern dennoch nicht genug und/oder keine zielgenauen Mittel zur auskömmlichen Refinanzierung dieser dynamischen anschwellenden Aufgaben bereitgestellt werden. Da diese Problematik von außen in die Kommunen hereingetragen wird, wird in diesem Kontext verschiedentlich von „externen Risiken“ gesprochen. Diese externen Risiken, insbesondere das hier diskutierte Konnexitätsproblem bei den kommunalen Sozialleistungen, haben direkten Einfluss auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Ausgaben.

Dabei muss als Erstes geklärt werden, was hier unter „Konnexität“ erfasst wird. Mit der rechtlichen Anerkennung des Prinzips der sog. Veranlassungskonnexität wurde geregelt, dass jede von höherer föderaler Ebene übertragene Pflicht zur Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen von einer Refinanzierung der damit einhergehenden Ausgaben begleitet sein muss (Grundsatz: „Wer bestellt, bezahlt“). Eine solche Regelung wurde 2004 in die nordrhein-westfälische Landesverfassung aufgenommen; sie bezieht sich prinzipiell auf Aufgaben in allen Tätigkeitsfeldern der Kommunen. In der Praxis richtet sich jeder kommunale Konnexitätsanspruch zunächst einmal gegen die Landesebene. Gegebenenfalls erwächst einem Land daraus wiederum ein Anspruch gegenüber dem Bund. Da die zentrale Regulierung und Aufgabenausweitung zulasten der Kommunen aber schon sehr viel länger praktiziert wird als seit 2004, bedurfte es mit der rechtlichen Anerkennung des Konnexitätsprinzips einer gesonderten Regelung für die zuvor festgelegten kommunalen Leistungspflichten. Primär aus Gründen der Praktikabilität und der Rechtssicherheit wurden dabei alle vom Land und Bund zuvor erlassenen Gesetze mit finanziellen Ausführungslasten bei den Kommunen als „Altgesetze“ aus der Umsetzung des Konnexitätsprinzips ausgeklammert.

Damit fällt in der rechtlichen Würdigung ausgerechnet der Bereich heraus, der durch intensive zentralstaatliche Regulierung über mehrere Jahrzehnte hinweg für die kommunale Ebene die wesentlichen materiellen Konnexitätsfragen begründet hat. Dies sind vor allem die zahlreichen Sozialleistungen, die der Bundesgesetzgeber im Sozialgesetzbuch (insbes. SGB II, VIII und XII) reguliert, die aber vor Ort von den Kommunen und zum Teil von den Ländern umgesetzt und finanziert werden. Inhalt-

¹⁶ Vgl. z. B. Zimmermann, 1999; aktuell: Thöne, 2019.

¹⁷ Vgl. Goerl/Rauch/Thöne, 2014; Bertelsmann Stiftung, 2015; Bertelsmann Stiftung, 2019.

lich geht es hier vor allem um die sog. Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Kinder- und Jugendhilfe, die Sozialhilfe sowie die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Mit der großen Flüchtlingszuwanderung der Jahre 2015/16 wurde auch das Asylbewerberleistungsgesetz schlagartig wieder sehr relevant für die Länder- und kommunalen Haushalte. Für die Finanzen der nachgeordneten Ebenen – der Kommunen und, je nach Aufgabe und Kommunalisierungsgrad, der Länder – können gerade die Nachfrage- und Leistungsdynamiken im Bereich der „Altgesetze“ zu einer signifikanten Belastung werden. Aus Praktikabilitätsgründen war die Entscheidung, den hergebrachten übertragenen Aufgabenbestand der „Altgesetze“ keinen Konnexitätsansprüchen zu unterwerfen, vernünftig und womöglich auch alternativlos. Indem kein Rechtsanspruch auf konnexitätsgerechte Finanzierung bei Altgesetzen umgesetzt wurde, sind alle in diesem Bereich aufkommenden Ansprüche und Regelungsnotwendigkeiten einer originär politischen Klärung zugewiesen. Dass damit in den meisten Fällen kein dem Rechtsanspruch ebenbürtiger Schutz der kommunalen Ebene vor einer asymmetrischen finanziellen Überlastung erreicht wird, überrascht dabei kaum: Genau wegen dieser Konstellation wurden Konnexitätsregeln ja eingeführt. Bei den Altgesetzen ist damit gewissermaßen „alles beim Alten geblieben.“ Konnexitätsgesetze sind auf diesen Bereich nicht anwendbar. Das heißt aber nicht, dass hier finanziell und materiell keine Konnexitätsprobleme auftreten – im Gegenteil.

Diese andere, materiell-ökonomische Seite des Konnexitätsbegriffs steht nicht unter dem Gebot, eine stichtagsbezogene Justiziabilität herstellen zu müssen. Für sie gilt der Maßstab „Wer bestellt, bezahlt“ als allgemeines Gestaltungsprinzip vertikaler Finanzbeziehungen zwischen Kommunen und Land bzw. Bund. Das schließt gewisse „Interessensquoten“ als Anreize für wirtschaftliche Aufgabenerfüllung für die nachgeordneten Ebenen nicht aus. Im Vordergrund steht aber der Anspruch, dass der Gesetzgeber solche (sozialen) Leistungen, welche er den Bürger*innen gewährleistet, auch dann weitestgehend selbst finanziert, wenn die Erfüllung vor Ort durch die kommunale Ebene erfolgt. Auf diesem breiteren Verständnis von Konnexität bei den kommunalen Sozialleistungen beruht auch das vorliegende Gutachten und das dahinter stehende Tragfähigkeits-Konzept (einschließlich „Konnexitätslücke“).

Für die Stadt Köln beläuft sich im Status quo die Tragfähigkeitslücke, d.h. die Finanzierungslücke für die langfristige Bereitstellung von öffentlichen Leistungen und Investitionen, auf Grundlage des Haushaltsplans 2018 sowie der Daten der Beteiligungsunternehmen von 2016 auf rund 458 Mio. Euro.¹⁸ Diese Gesamtlücke lässt sich in verschiedene Teillücken untergliedern, die „Residuallücke“ – in der, so die ursprüngliche Erwartung, auch Konnexitätsprobleme erfasst sein sollten – beläuft sich auf 147,5 Mio. Euro (vgl. Abb. 8).

Im Kontext dieser Tragfähigkeitsanalyse stellt sich die Frage, welcher Teil der Tragfähigkeitsrisiken der Stadt Köln durch solche externen Risiken verursacht wird und welcher Teil tatsächlich auf interne Risiken bei der Bereitstellung der freiwilligen Aufgaben zurückzuführen ist. Dabei ist eine dichotome Unterscheidung zwischen eigenverantworteten und fremdverursachten Finanzbereichen nicht „glasklar“ umzusetzen. Auch in den Kernbereichen kommunaler Eigenverantwortung agiert die Stadt naturgemäß im Rahmen von Gesetzen, Verordnungen und Standards, die von anderen Ebenen determiniert werden. Umgekehrt besteht auch

¹⁸ Vgl. ausführlich Koldert und Thöne, 2018.

bei den zentralen konnexitätsrelevanten Aufgaben (SGB II, VIII XII; AsylbLG etc.) ein kommunaler Einfluss auf die Art der Aufgabenerfüllung und die damit entstehenden Aufwendungen.

Die angestrebte Separierung der konnexitätsrelevanten Aufwendungen für die Tragfähigkeitsanalyse sollte entsprechend darauf abzielen, eine Unterscheidung zu formulieren, die institutionelle Gesichtspunkte berücksichtigt und um der Vergleichbarkeit willen (zumindest) anwendbar auf die Haushalte aller kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen ist. Das ist sehr schwer umzusetzen, wie deutlich werden wird.

4.1 Methodik

Die Identifikation und Quantifizierung der Aufwendungen/Auszahlungen und Erträge/Einzahlungen, die der Konnexitätsproblematik zugeordnet werden sollen, erfolgt für den Kölner Gesamthaushalt in mehreren Schritten: Im ersten Schritt wird eine ausführliche Bestandsaufnahme der Aufgaben vorgenommen, die im weitesten Sinne einen Konnexitätsbezug aufweisen, in Abgrenzungen zu den sonstigen Aufgaben, die außerdem im regulären städtischen Haushalt betrachtet werden. Darauf aufbauend werden im nächsten Schritt die Erträge und Aufwendungen erfasst, die im städtischen Haushalt dem Konnexitätsbudget – also einem fiktiven Budgetposten, der alle konnexitätsrelevanten Erträge und Aufwendungen des städtischen Haushaltes umfasst – zugeordnet werden. Das Konnexitätsbudget bezieht sich im Folgenden auf den städtischen Kernhaushalt. Diese beiden ersten Schritte werden kurz in Kapitel 4.2.1 diskutiert.

Zu den bis hierher erfassten Erträgen und Einzahlungen des Konnexitätsbudgets werden im nächsten Schritt die Anteile der Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich zugerechnet, die sich aus den konnexitätsrelevanten Aufgaben ergeben. Aufbauend auf diesen drei Schritten werden abschließend die Ergebnisse mit Tragfähigkeitskonzept durchgerechnet. Dabei wird deutlich werden, dass das Konnexitätsproblem mittlerweile eine Dimension aufweist, die deutlich über das hinausgeht, was man noch sinnvoll als Teillücke der gesamten Tragfähigkeitslücke darstellen könnte.

4.2 Szenario des Konnexitätsbudgets

4.2.1 Relevante Produktgruppen, Erträge und Aufwendungen des Kölner Haushaltes

Um ein methodisch konsistentes Vorgehen zu gewährleisten, beschränken wir uns auf diejenigen sozialen Aufgabenbereiche, die gemäß obiger „finanzpolitischer“ Abgrenzung eindeutig konnexitätsrelevant sind, die eine klare inhaltliche Abgrenzung gewährleisten und die zudem im städtischen Haushalt eindeutig konkreten Produktgruppen zugeordnet werden können. Entsprechend handelt es sich um eine konservative Abgrenzung. Die relevanten Aufgaben, die im Folgenden im Bereich eines „Konnexitätsbudgets“ geführt werden, sind zum einen die Sozialleistungen aus dem SGB-Bereich und die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Im SGB-Bereich fallen darunter die Bereiche des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende), SGB VIII (Kinder- und

Jugendhilfe), SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen) und SGB XII (Sozialhilfe).¹⁹

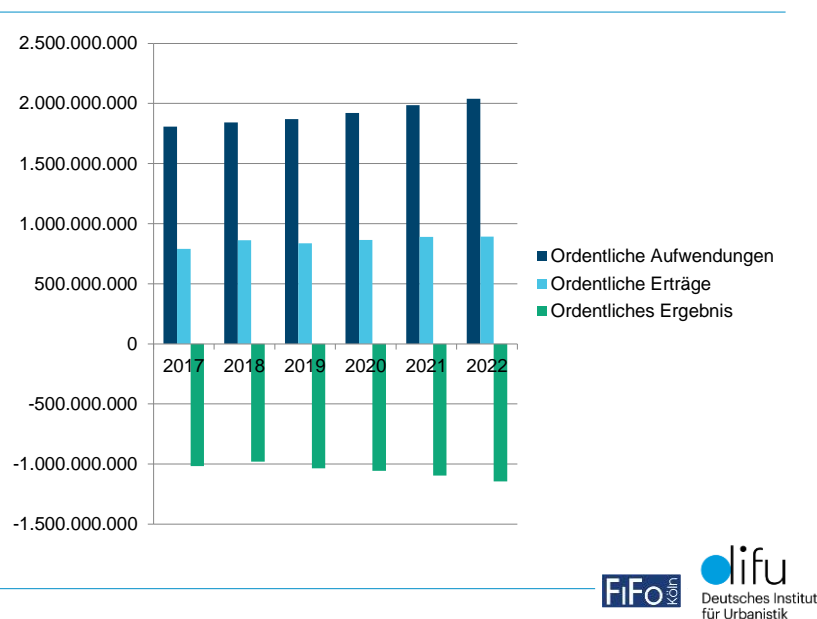
Folglich werden dem Konnexitätsbudget im Wesentlichen die im Bereich Soziales durch die Sozialgesetzbücher determinierten Aufgaben zugeordnet. Darunter fallen in der Stadt Köln die Produktgruppen 0501 – Leistungen nach dem SGB XII, 0502 – Leistungen nach dem SGB II, 0503 – weitere soziale Pflichtleistungen, 0505 – Leistungen nach dem Schwerbehindertenrecht (SGB IX), die Produktgruppen 0601 und 0603 bis 0606 zu den Leistungen nach SGB VIII und 0602 - Bundeseltern-geld- und Elternzeitgesetz.

Im Ergebnis verursachen die identifizierten Produkte im Kölner Haushalt im Haushaltsjahr 2018 (Plandaten) Aufwendungen in Höhe von 1,84 Mrd. Euro (vgl. Abb. 13). Dies entspricht 41,1 % der gesamten Aufwendungen, die im Haushalt der Stadt Köln 2018 vorgesehen waren. Den Aufwendungen der betrachteten Produkte stehen im gleichen Jahr produktspezifische Erträge von 862 Mio. Euro gegenüber, sodass sich unmittelbar ein negatives Ergebnis von rund 980 Mio. Euro ergibt.

Ein Blick auf die Entwicklungen im Zeitraum 2017 bis 2022 (mittelfristige Finanzplanung) zeigt, dass die Aufwendungen kontinuierlich ansteigen, die Erträge stagnieren und deshalb auch das negative Ergebnis wächst. Im Zeitraum von 2017 bis 2022 steigen die Aufwendungen durchschnittlich um 2,4 % pro Jahr von 1,81 Mrd. Euro im Jahr 2017 auf 2 Mrd. Euro im Jahr 2022.

¹⁹ Nicht nur die Übertragung konkreter Aufgaben an die Kommunen bei unzureichender Finanzierung durch die zuständige staatliche Ebene ist konnexitätsrelevant. Der Bund finanziert viele seiner Aufgaben über Steuervergünstigungen bei den Gemeinschaftssteuern, unter anderem in den Bereichen Sozialpolitik, Gesellschaftspolitik, Kultur, aber auch in der Wirtschaftspolitik. Durch diese Form der Finanzierung werden Aufgaben des Bundes und der Länder zu Gemeinschaftsaufgaben, bei denen die Kommunen in nicht unerheblichem Maße an der Finanzierung beteiligt werden. Darüber hinaus determinieren die Einnahmen aus der Umsatz- und der Einkommensteuer die Höhe der Verbundmasse im kommunalen Finanzausgleich der Länder. Entsprechend reduziert jede Vergünstigung und Steuerentlastung bei den Gemeinschaftssteuern die Einnahmen des Landes und somit auch die Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleiches. Diese Wirkungen genauso wie die aus der Konnexitätsproblematik resultierenden Bestandsschulden bleiben jedoch vorerst unberücksichtigt.

Abb. 13:
Aufwendungen und
Erträge der Stadt Köln
für alle Produktgruppen
insgesamt



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Haushaltsplan der Stadt Köln für 2019.

In diesen Zahlen nicht berücksichtigt sind, wie oben beschrieben, die Erträge, die der Stadt Köln über die Schlüsselzuweisungen des kommunalen Finanzausgleiches oder als eigene Steuereinnahmen zufließen, die aber als (zumindest partielle) Finanzierung kommunaler Netto-Sozialaufwendungen angesehen werden könnten. Derartige Einnahmen werden im nächsten Schritt, der Szenario-Simulation des Konnexitätsbudgets, betrachtet.

4.2.2 Szenario-Simulation des Konnexitätsbudgets

Eine Messung des Konnexitätsbudgets im hier verwendeten materiell-ökonomischen Sinn und dessen Überführung in die Tragfähigkeitsanalyse würde zweierlei verlangen: Zum einen die Identifikation der „ordentlichen Ergebnisse“ im konnexitätsrelevanten sozialen Leistungsbe- reich. Diese Netto-Sozialausgaben hat der vorangegangene Abschnitt dargestellt. Dabei sind die aufgabenspezifischen Erträge schon zum Ab- zug gebracht. Im zweiten Schritt müssten nun diejenigen **allgemeinen** Erträge aus eigenen Steuern und Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich (KFA) veranschlagt werden, die der Stadt Köln (wie auch jeder anderen nordrhein-westfälischen Kommune) nur zukommen, weil sie zentral regulierte soziale Aufgaben erfüllt. Wie oben ausgeführt, beruht das rechtliche Konnexitätsverständnis i.e.S. auf der (in diesem Kontext notwendigen) Fiktion, alle in „Altgesetzen“ vor 2004 geregelten Sachverhalte seien durch eigene Einnahmen ausfinanziert oder zumindest unproblematisch finanzierbar. Das trifft in der materiellen Finanzwirklichkeit nordrhein-westfälischer Kommunen jedoch ein- deutig nicht zu. Dennoch ist die Frage berechtigt, ob nicht zumindest ein Teil der allgemeinen Einnahmen aus Steuern und KFA der Finanzie- rung von verbleibenden Netto-Sozialaufwendungen dienen soll. Gäbe es eine von Anfang an konnexitätsgerechte, spezielle Finanzierung zentral regulierter sozialer Leistungen würde dieser Einnahmenanteil im all- gemeinen Finanzausgleich entfallen. Dieser Teil wäre als weitere Er- tragsart den sozialen Aufwendungen gegenüberzustellen, wollte man ein danach noch verbleibendes Konnexitätsdefizit errechnen, das sich in der langfristigen Tragfähigkeitsrechnung widerspiegeln würde.

Die Messung des kommunalen Konnexitätsbudgets und -defizits setzt also voraus, eine „kontrafaktische Alternativwelt“ berechnen zu können, in der kommunale Sozialleistungen von Anfang an konnexitätsgerecht finanziert worden wären. Um eine solche rechnerische Gegenüberstellung umsetzen zu können, müsste insbesondere die Geltung der sog. *Ceteris-paribus*-Bedingung gewährleistet sein. Das heißt, man müsste plausibel annehmen können, dass der tatsächliche Kommunalhaushalt mit Konnexitätsdefizit und die kontrafaktische Rechnung des Kommunalhaushalts ohne Konnexitätsproblem in allen anderen Aspekten gleich bzw. einfach zu neutralisieren sind. Eine solche Gegenüberstellung ist angesichts der über viele Jahrzehnte bei den Kommunen verankerten sozialen Leistungen konzeptionell extrem schwierig. Vor allem aber kann ab einer gewissen Größe des Konnexitätsproblems nicht mehr unterstellt werden, dass die sonstigen finanziellen Parameter der Stadt unberührt geblieben sind. Sobald hingegen angenommen werden muss, dass ein großes Konnexitätsdefizit auch deutlichen Niederschlag bei wichtigen anderen Parametern (Investitionsausgaben, Kassenkrediten, Realsteuer-Hebesätzen etc.) findet, so dass diese wiederum Rückwirkungen auf die Entwicklung einer Stadt, ihre Handlungsspielräume und ihre Attraktivität als Wohn- und Gewerbestandort nehmen, gilt die *Ceteris-paribus*-Bedingung nicht. Ist damit also anzunehmen, dass das Konnexitätsproblem eine eigene Ursachen-Wirkungen-Kette geschaffen hat, während ohne langanhaltendes und signifikantes Konnexitätsdefizit eine ganz andere, „kontrafaktische“ Ursachen-Wirkungen-Kette die Entwicklung einer Stadt und ihrer Finanzen geprägt hätte, wird es unmöglich, die benötigte Vergleichsrechnung durchzuführen. Wie in der weiteren Betrachtung noch deutlich werden wird, trifft das allem vernünftigen Anschein nach für Köln – wie auch die meisten anderen Städte Nordrhein-Westfalens – zu.²⁰ Damit ist der Weg zur simulationsbasierten Messung des kommunalen Konnexitätsdefizits verstellt.

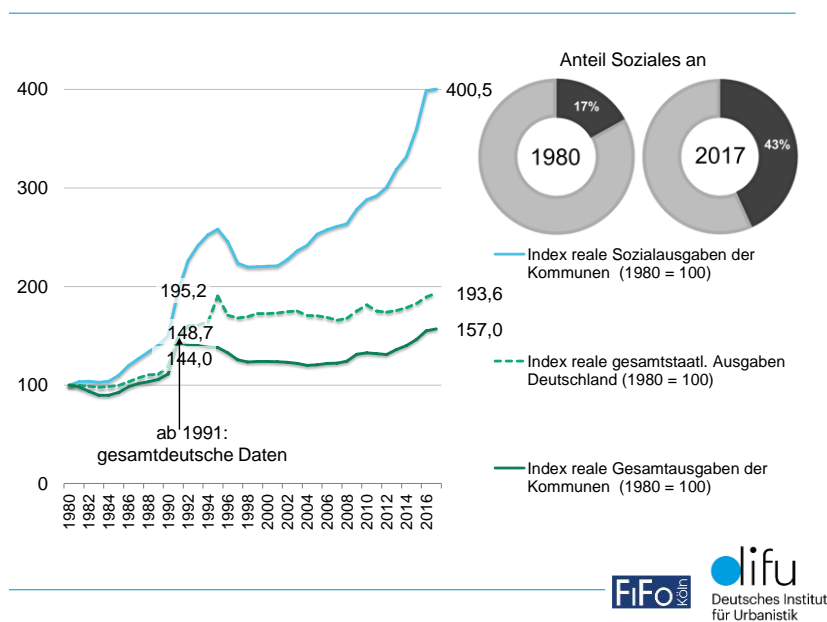
Stattdessen soll eine Szenarioanalyse zum Konnexitätsdefizit und zu seinen Konsequenzen für die Tragfähigkeitslücke eine neue Grundlage für die weitere finanzpolitische Diskussion schaffen. Statt auf einer Messung basiert die Szenarioanalyse auf dem von den Fraktionen des NRW-Landtags und von der nordrhein-westfälischen Landesregierung in der Vergangenheit mehrfach vorgetragenen Anspruch, der Bund müsse sich dynamisch zur Hälfte an den kommunalen Netto-Sozialausgaben beteiligen.²¹

20 Wir beschränken uns in dieser Darstellung auf Nordrhein-Westfalen, auch wenn zu recht darauf hingewiesen werden kann, dass Konnexitätsprobleme aus vom Bund regulierten Sozialleistungen in ähnlicher Weise auch in den anderen deutschen Ländern auftreten (sollten). Das ist auch der Fall, auch wenn diese strukturellen Verzerrungen nicht überall in gleicher Weise zu Tage treten. Ob und wie stark ursächlich bei den bundesgesetzlichen Sozialleistungen verankerte Konnexitätsprobleme auch auf Finanzen der einzelnen Kommunen durchschlagen, hängt wesentlich von der Ausgestaltung und der Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs durch das jeweilige Land ab. Hier sind die Bedingungen von Land zu Land sehr unterschiedlich. Dass Konnexitätsprobleme in NRW sehr deutlich auf die Haushaltslage der einzelnen Kommunen durchschlagen können, wird in der vorliegenden Studie deutlich. In anderen Ländern, besonders augenfällig in Bayern und Baden-Württemberg, ist die Finanzlage der meisten Kommunen im Bundesvergleich gut bis sehr gut. Doch in dem Maße, in dem Konnexitätslücken bei SGB-Leistungen bestehen, sind auch deren Kommunalfinanzen strukturell verzerrt, auch wenn es finanziell nicht augenfällig und damit auch vorderhand nicht unmittelbar problematisch ist. Da, kurzgefasst, auftretende Konnexitätsprobleme nie ohne Bezug auf den jeweiligen kommunalen Finanzausgleich betrachtet werden können, beschränkt sich die Diskussion in der vorliegenden Studie der Vergleichbarkeit halber auf Köln und vergleichbare nordrhein-westfälischen Städte.

21 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (2010), Drucksachen 15/435 und 15/460; sowie Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2014), Landtags-Drucksache 16/7350, S. 78. Als

In unserem Szenario allerdings wird darauf verzichtet, die kommunalen Einnahmen beim Finanzausgleich oder bei ihren Steuern vorab schon zu verringern. Das ist ein Schritt, den die Landesebene mitunter so nicht befürworten würde. Würde tatsächlich der Bund die Hälfte der aktuell bei den Kommunen verbleibenden Sozialausgaben dynamisch refinanzieren, könnte diese umfangreiche Entlastung zu der Einschätzung führen, dass im Gegenzug das Land seine Finanzierung der Kommunen reduzieren könne. Das wäre in der Tat geboten, wenn der Finanzausgleich zuvor schon eine auskömmliche Finanzierung der kommunalen Netto-sozialausgaben gewährleistet hätte, ohne dass die sonstige kommunale Aufgabenwahrnehmung davon tangiert gewesen wäre.

Abb. 14:
Reale kommunale
(Sozial-) Ausgaben in
Deutschland 1980-
2017



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Destatis.

Das hier gerechnete Szenario stützt sich auf die Beobachtung einer gegenteiligen Entwicklung. Das vertikale Finanzverhältnis zwischen Land und Kommunen in NRW hat zwar eine Reihe von Stützungsmaßnahmen für bestimmte Kommunen in Finanznöten erlebt, ist in die Breite allerdings seit erstaunlich langer Zeit unverändert geblieben: Die sog. Verbundquote wurde in Nordrhein-Westfalen zur Konsolidierung der Landesfinanzen von 1981 bis 1986 „vorübergehend“ von 28,5 % auf 23 % gesenkt. Temporär ist diese Kürzung nicht geblieben. Seit nunmehr deutlich über dreißig Jahren ist die Verbundquote strukturell unverändert; lediglich der kommunale Anteil an den Einheitskosten ist hier lange noch zusätzlich abgezogen worden.

Dagegen haben sich die kommunalen Sozialausgaben brutto seit 1980 real vervielfacht (in Abb. 14 oben für ganz Deutschland) und auch in der Nettobetrachtung, wenn auch nicht derart extrem, so doch sehr deutlich zugenommen.²² Angesichts der deutlichen Mehrbelastung im Bereich der pflichtigen Sozialaufgaben sieht es sehr danach aus, dass die kom-

die Forderung erstmalig erhoben wurde, hat der Bund tatsächlich noch merklich geringere Beträge zu Refinanzierung der kommunalen Sozialausgaben geleistet. Allerdings hat die Forderung angesichts der zwischenzeitlich eingetretenen enormen Dynamik bei verbleibenden kommunalen Netto-sozialausgaben nicht an Substanz verloren.

²² Hier gibt es weniger lange, gut vergleichbare Zeitreihen: In den zehn Jahren von 2009 bis 2018 haben die kommunalen Netto-sozialausgaben in Nordrhein-Westfalen um 36 % zugenommen.

munale Ebene in Nordrhein-Westfalen für lange Zeit finanziell deutlich zurückstecken musste. Dies wird im Szenario dadurch ausgeglichen, dass die betrachtete hälftige Bundesfinanzierung der kommunalen Nettozialausgaben tatsächlich zur Gänze bei den Kommunen ankommt, d.h. an diese weitergeleitet wird.

Eine hälftige dynamische Bundesfinanzierung kommunaler Nettozialausgaben hätte nicht nur einen in der Summe entlastenden Effekt für die kommunalen Finanzen; sie bliebe auch nicht ohne Rückwirkung auf die Struktur des kommunalen Finanzausgleichs (KFA). Der KFA wird in NRW über ein jährliches Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) geregelt ist. In regelmäßigen Abständen werden die Determinanten der kommunalen Finanzbedarfe wissenschaftlich überprüft und im GFG abgebildet. Nach der progressiven Einwohnerstaffel hat der Soziallastenansatz den größten Einfluss auf den hier pauschal erfassten kommunalen Finanzbedarf. Dieser Ansatz widerspiegelt vor allem, aber nicht ausschließlich die kommunalen Nettozialaufwendungen. Er gilt zudem als grober Indikator für sonstige ausgabenrelevante soziale Charakteristika einer Kommune, er wirkt als „Umbrellavariablen“.²³

Die angenommene Halbierung der von den Kommunen noch zu tragenden Nettozialausgaben ließe erwarten, dass die verbleibenden mit dem Soziallastenansatz abzubildenden Finanzbedarfe im kommunalen Finanzausgleich in ihrem Gewicht deutlich schrumpfen sollten; das Gewicht der anderen Bedarfsfaktoren nähme zu. Exakt messen ließe sich diese Veränderung nur empirisch nach Umsetzung in die Praxis.

Für das Konnexitätsszenario nutzen wir ein einfaches Modell des GFG NRW des Jahres 2018. Hier unterstellen wir, dass das Gewicht des Soziallastenansatzes sofort (nicht mit der tatsächlichen mehrjährigen Verzögerung) um 50 % sinkt. Die relativen Gewichte der anderen Elemente des Gesamtansatzes – Hauptansatz mit Einwohnerstaffel, Schüleransatz, Zentralitätsansatz und Flächenansatz – wachsen proportional leicht an.

Die nachstehende Tab. 4 stellt für alle kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens, bezogen auf das Betrachtungsjahr 2018, die Ergebnisse der beiden Teilschritte des Szenarios dar; den finanziellen Entlastungseffekt bei den Netto-Sozialaufwendungen einerseits und den beschriebenen Effekt im kommunalen Finanzausgleich. Mit Ausnahme von Köln, für das die Berechnungen auf den oben dargestellten Daten aus dem kommunalen Haushaltsplan beruhen, werden die nordrhein-westfälischen Städte anhand der kommunalen Rechnungsstatistik dargestellt.

Tab. 4:
Gesamteffekt des Szenarios einer 50-prozentigen Bundesfinanzierung kommunaler Nettozialausgaben nach GFG 2018 für die kreisfreien Städte in NRW

Kreisfreie Stadt	50 % der Netto-Sozialausgaben	GFG neu (Gewicht Soziallasten halbiert)	Gesamteffekt	gesamt
	2018; in Mio. €	2018; in Mio. €	2018; in Mio. €	Pro Pers./€
Düsseldorf	301,6	0,0	301,6	500 €
Duisburg	230,2	-45,8	184,4	401 €

²³ Zudem beeinflussen der Soziallastenansatz und die im GFG ebenfalls sehr wichtige Einwohnerstaffel sich in der Ermittlung gegenseitig. Dabei spielt auch die verwendete Regressionsmethode eine spürbare Rolle. Vgl. das FiFo-Gutachten (2013) und das sofi-Gutachten (2018) zum GFG NRW und mit dem neuen, aufgabenspezifischen Ansatz im FiFo-GGR-Gutachten (2019) zum KFA in Schleswig-Holstein.

Kreisfreie Stadt	50 % der Netto- Sozialausgaben	GFG neu (Ge- wicht Sozial- lasten halbiert)	Gesamteffekt	gesamt
Essen	287,0	-55,0	231,9	404 €
Krefeld	94,0	-17,2	76,8	408 €
Mönchengladbach	112,9	-23,6	89,2	395 €
Mülheim a.d.R.	77,0	-7,3	69,7	453 €
Oberhausen	101,6	-18,3	83,3	410 €
Remscheid	44,0	-2,6	41,4	471 €
Solingen	56,3	-0,3	56,0	497 €
Wuppertal	162,6	-24,0	138,6	426 €
Bonn	120,2	16,0	136,2	567 €
Köln*	490,0	24,0	514,0	442 €
Leverkusen	63,2	-1,3	61,9	490 €
Bottrop	41,2	-2,9	38,3	465 €
Gelsenkirchen	106,4	-48,7	57,7	271 €
Münster	109,6	27,4	137,0	625 €
Bielefeld	136,4	-1,3	135,1	495 €
Bochum	166,5	-15,4	151,1	454 €
Dortmund	218,5	-46,9	171,6	393 €
Hagen	71,7	-13,3	58,4	407 €
Hamm	78,7	-10,6	68,1	433 €
Herne	62,3	-19,2	43,1	346 €

Quellen: Sozialausgaben gem. Rechnungsstatistik IT NRW (bis auf Köln).

* Sozialausgaben Köln gem. Städt. Haushalt 2018.

GFG NRW 2018 (vorl.); gem. MHKBG NRW. Eigene Berechnungen.

Die finanziellen Effekte einer Halbierung der Netto-Sozialaufwendungen zeigen für alle Städte sehr deutliche Entlastungen. Die darauf folgenden Effekte beim GFG sind dagegen vielschichtiger. Hier können drei Gruppen unterschieden werden. Abundante Städte (hier nur Düsseldorf) sind hiervon naturgemäß nicht betroffen, sie erhalten keine Finanzausgleichsmittel. Städte mit einem zuvor sehr hohen Gewicht des Soziallastenansatzes verlieren leicht. Städte mit einem im Vergleich nicht ganz so hohen Soziallastenansatz gewinnen relativ. Das wird verursacht durch das höhere Gewicht der sonstigen Bedarfsfaktoren. Zu dieser Gruppe gehört Köln, wobei hier der GFG-Effekt im Vergleich zum Effekt bei den Sozialaufwendungen recht klein ausfällt.

Auf Basis dieser Werte wird das Konnexitätsszenario im Tragfähigkeitsmodell für Köln bis in das Jahr 2043 simuliert. Die hälftige Entlastung bei den Sozialaufwendungen wird dabei dynamisch simuliert, d.h. der sich verändernden Bevölkerungsstruktur Jahr für Jahr angepasst und bei stabil 50 % gehalten.

4.3 Ergebnisse

4.3.1 Quantifizierung der Konnexitätslücke in der Tragfähigkeitsrechnung

Aufbauend auf dem berechneten Konnexitätsbudget wird im nächsten Schritt die Bedeutung der konnexitätsrelevanten Aufgaben für die Tragfähigkeit des städtischen Haushaltes untersucht. Das für die Gegenwart mit der Szenarioanalyse geschätzte Konnexitätsdefizit entspricht insofern nicht der „Konnexitätslücke“, als in dieser langfristig gerechneten Lücke die demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen bis 2043 und deren Einfluss auf konnexitätsrelevanten Aufwendungen und Erträge im Tragfähigkeitsmodell hinzukommen. Das Konzept der „Konnexitätslücke“ verdichtet damit das heutige und das künftige Konnexitätsdefizit zu einer Zahl.

Die in den vorangegangenen Schritten ermittelten bzw. geschätzten Elemente von Konnexitätsbudget bzw. -defizit werden als Aufwendungen und Erträge in der Tragfähigkeitsrechnung nach dem üblichen Vorgehen projiziert und dann entsprechend als Konnexitätslücke analog zur Tragfähigkeitslücke formuliert.

Im Ergebnis dieser Berechnungen wird deutlich, dass das Konnexitätsproblem nicht angemessen erfasst wird, wenn man es als Teillücke der Kölner Tragfähigkeitslücke darzustellen versuchte. Das wird an drei Zahlen greifbar:

458 Mio. Euro beträgt die gesamte Tragfähigkeitslücke für 2018.²⁴

147,5 Mio. Euro davon beträgt die „Residuallücke“, die nicht durch die andere Teillücken (Bestandsschulden, Versorgung, investive Nachhol-, Ersatz- und Zukunftsbedarfe, geringe wirtschaftliche Dynamik und Demografie) erklärt werden können.

Aber 683 Mio. Euro beträgt die langfristige „Konnexitätslücke“, die aus im Tragfähigkeitsmodell für die Zeit bis 2043 errechnet wird, wenn der Gesamteffekt der im Szenario gerechneten hälftigen dynamischen Finanzierung der Nettosozialkosten durch den Bund (514 Mio. Euro in 2018)²⁵ als Schätzwert für das aktuelle Konnexitätsdefizit genutzt wird.

Aber die Teillücke kann nicht größer sein als die Gesamtlücke. Was hat dieses dem ersten Anschein nach paradoxe Ergebnis zu bedeuten?

Die drei Zahlen sind korrekt gerechnet und stimmen für sich. Allerdings passen die ersten beiden Zahlen aus der hergebrachten Tragfähigkeitsanalyse nicht zur dritten Zahl. Diese Konnexitätslücke ist sichtlich keine Teillücke einer der beiden davor genannten Lücken.²⁶

²⁴ Vgl. oben Abb. 8.

²⁵ Vgl. Tab. 4.

²⁶ Dies ist nur „stur mathematisch“ rechenbar, denn das hieße Köln würde jenseits der verschiedenen Teillücken einem enormen, mehrere hundert Millionen Euro großen „Residualüberschuss“ in der Tragfähigkeitsbetrachtung haben. Diese angesichts der evidenten, nicht nur im Vorhaben „Leistungsfähige Infrastruktur generationengerecht finanziert“ ausführlich untersuchten Finanzprobleme der Stadt (leider) wirklich absurde Feststellung bestätigt, dass die ganzheitliche Tragfähigkeitsbetrachtung dort an ihrer Grenzen kommt, wo die sog. Ceteris-paribus-Bedingungen so eindeutig verletzt sind.

Wie oben schon ausgeführt, kann eine integrierte, alle Probleme gleichzeitig umfassende Tragfähigkeitsanalyse nur dort sinnvoll für Szenarien verwendet werden, wo die Ceteris-paribus-Bedingungen gelten. Das heißt, die Ausprägungen eines Faktors (bzw. einer Teillücke) beeinflussen nicht auch die Ausprägungen anderer zentraler Faktoren. Das ist für die Konnexitätsdefizite aber offensichtlich der Fall. Die großen und langanhaltenden Belastungen mit Nettosozialausgaben haben in Köln, wie auch in den meisten anderen nordrhein-westfälischen Kommunen, die Entwicklung der städtischen Finanzen substantiell geprägt und auch an anderen Stellen das Aufkommen finanzieller Probleme wesentlich mitverursacht. Zum Teil werden die wachsenden Konnexitätsdefizite dazu beigetragen haben, dass die bekannten Teillücken der Tragfähigkeitsanalyse entstehen bzw. wachsen konnten. Insbesondere für die Bestandsschuldenlücke und die investiven Nachholbedarfe liegt dieser Zusammenhang auf der Hand: Nicht zuletzt angesichts der stets wachsenden pflichtigen Sozialausgaben sind investive Aufgaben aufgeschoben und reduziert worden. Als zweites Ventil für den finanziellen Druck dienten vielerorts Kassenkredite in einem Ausmaß, das die Kommunalaufsicht der meisten anderen Länder kaum zugelassen hätte.

Zum Teil drücken sich Konnexitätsdefizite fiskalisch aber auch in einer Weise aus, die dem äußeren Anschein nach „zugunsten“ der Tragfähigkeit kommunaler Finanzen wirkt. Das sind die in nahezu allen nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden seit langem und weiter zunehmend deutlich überdurchschnittlichen Hebesätze der Gewerbe- und der Grundsteuer.²⁷ Hohe Steuersätze verbessern zwar kurz- und mittelfristig die kommunalen Haushaltssituation und damit auch (ceteris paribus!) die finanzielle Tragfähigkeit.²⁸ Aber langfristig – d.h. auch: seit langem – sind die hohen und schon innerhalb Deutschland nicht wettbewerbsfähigen Steuersätze inzwischen zu einer schweren Bürde für die meisten nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden geworden. Das gefährdet nicht nur die nachhaltige Gewähr kommunaler Daseinsvorsorge, sondern senkt auch aktiv die Qualität der betroffenen Orte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte. Hier kann wiederum eine Ursache für die in der Tragfähigkeitsanalyse ausgewiesene „Wachstums-lücke“ liegen, die aus unterdurchschnittlicher wirtschaftlicher Dynamik entsteht.

Entsprechend zeigt sich, dass die ungelösten Fragen im Bereich der Konnexität die städtischen Spielräume erheblich einschränken. Dies ist vor allem deshalb problematisch, da es sich hier um externe Risiken handelt. Städtische Politik kann diese Lücke nur begrenzt beeinflussen. Problematisch ist zudem, dass die ungelösten Fragen zur Konnexität innerhalb Deutschlands zu regionalen Disparitäten führen bzw. bestehende Disparitäten verstärken können. Dies liegt daran, dass die Belastung der kommunalen Haushalte mit konnexitätsrelevanten Aufgaben regional recht heterogen ist.²⁹ Nordrhein-westfälische Städte wie Köln, deren Haushalte durch die konnexitätsrelevanten Aufgaben erheblich gefordert sind, verfügen in der Konsequenz über weniger Spielräume bei der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge – ihrem eigentlichen Kerngeschäft – als Städte und Gemeinden anderer Bundesländer,

27 Zur Beschränkung der Betrachtung auf Nordrhein-Westfalen vergleiche Fußnote 20 oben.

28 Überdurchschnittlich hohe Hebesätze und daraus folgende überdurchschnittlich hohe Steuereinnahmen bieten auch eine (Teil-)Erklärung, warum die gesamte finanzielle Tragfähigkeitslücke kleiner sein kann als eine dahinter stehende strukturelle Konnexitätslücke.

29 Hierzu ausführlich beispielsweise Goerl, Rauch und Thöne (2014) für Vergleiche nach Bundesländern.

die hier weniger stark belastet und/oder von Seiten ihrer Landesregierungen auskömmlicher refinanziert werden.

Auch in ihren Konsequenzen sprengen die Ergebnisse des mit Blick auf die zitierte, einhellige Position von Landtag und Landesregierung durchaus nicht weltfremden Szenarios die Grenzen einer solchen Betrachtung. Zwar ist das Szenario realistisch, was seine dargestellten Rahmenbedingungen und Begründungen angeht. Weniger realisierbar erscheint es, was seine Konsequenzen angeht. Denn so plausibel, systematisch und finanzpolitisch nachvollziehbar die Forderung nach der hälftigen und dynamischen Übernahme der Nettosozialausgaben durch den Bund ist, in ihrer finanziellen Dimension kann sie nicht als „Ceteris-paribus“-Politik betrachtet werden. Eine hälftige Bundesfinanzierung der kommunalen Netto-Aufwendungen im Sozialbereich wäre nicht umsetzbar, ohne dass sehr viele andere Stellschrauben auch angepasst werden müssten. Diese hälftige Refinanzierung – allein für NRW wären das 2018 knapp 9 Milliarden Euro (mehr als die Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich) – wäre nur vorstellbar mit massiven Anpassungen nicht nur in der kommunalen Finanzierung innerhalb Nordrhein-Westfalens, sondern auch im Bund-Länder-Gefüge. Die Frage, ob die GFG-Schlüsselmasse im Szenario doch etwas hätte gesenkt werden sollen oder ob der Soziallastenansatz um 50 % oder anderes hätte gesenkt werden sollen, verblasst vor der Größe der Gesamtaufgabe.

Dennoch: Die Forderung bleibt plausibel, sowohl dem Grunde, als auch der Höhe nach. Darum zeigen die enormen und hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit scheinbar „unmöglichen“ Zahlen im Umkehrschluss vor allem Eines: Die Finanzen der deutschen Städte, Gemeinden und Kreise sind durch die konnexitätsrelevanten Sozialleistungen seit langem tief geprägt und auch verzerrt. Wo das Problem nicht durch hohe wirtschaftliche Kraft vor Ort oder durch akkommodierende Landesfinanzen aufgefangen wird, sind auch viele andere Parameter der kommunalen Finanzen derart in Mitleidenschaft gezogen, dass eine nur auf die Konnexität bezogene Praxis schnell an die Grenzen der „ceteris-paribus“-Regeln stößt.

4.3.2 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Drei zentrale Schlussfolgerungen können aus dem Konnexitätsszenario für die Tragfähigkeit der städtischen Finanzen und deren Analyse gezogen werden, eine methodische und zwei finanzpolitische Lehren.

Erstens ist deutlich geworden, wo eine wichtige methodische Grenze der Tragfähigkeitsanalyse als Szenariotool liegt: Aufgrund der finanziellen Dimension und der schon lange anhaltenden Problematik kann die Konnexitätsfrage nicht neben den anderen „Teillücken“ der Kölner Tragfähigkeitslücke betrachtet werden. Das ganzheitliche Konzept findet seinen Grenzen bei Faktoren, die alle anderen so tief prägen wie die enorme Konnexitätslücke. Zur Einschätzung des Nutzens des Kölner Tragfähigkeitskonzepts ist diese Grenze insofern sehr informativ, als leichter vermieden werden kann, das Konzept mit Fragen zu überfordern. Angesichts der Größenordnung bietet die Konnexitätsfrage als eine der größten – wenn nicht überhaupt der allergrößten – Herausforderungen hier ein sehr gutes Erprobungsvehikel.

Zweitens werden die bisherigen Schlussfolgerungen der regulären Tragfähigkeitsanalyse durch das Konnexitätsszenario nicht entwertet oder relativiert. Die „normalen“ Teillücken und die Residualücke ver-

schwinden nicht. Dahinter stehen echte Probleme und Aufgaben für eine nachhaltige Stadtfinanzierung, die auch dann zu lösen wären, wenn die Konnexitätsprobleme merklich gemildert wären. Das gilt besonders, aber nicht nur für die Teile der Tragfähigkeitsprobleme, die ihre Wurzel in der Vergangenheit haben. Wichtig ist dabei auch, diese anderen Fragen durch generationengerechte Finanz- und Haushaltspolitik der betroffenen Gemeinde selbst zu bewältigen. Hier macht die individuelle, auf Nachhaltigkeit ausgerichtete (Haushalts-)Politik einen echten Unterschied.

Für das überragende Konnexitätsproblem bei den kommunalen Sozialausgaben gilt das, drittens, in doppelter Hinsicht nicht. Zum einen kann die einzelne Gemeinde selbst hier wenig bewerkstelligen, ohne mit gesetzlichen bzw. zentralen Vorgaben in Konflikt zu geraten. Zum anderen hat diese Problematik finanziell eine so überbordende Dimension, dass anderen Fragen in der Wahrnehmung an die Seite gedrängt werden könnten. Das ungelöste Konnexitätsproblem ist nicht nur ein Problem aus sich heraus, es verwischt auch die Wahrnehmung und die Lösungsanreize bei den anderen Tragfähigkeitsrisiken. Es „multipliziert“ gewissermaßen die vorhandenen anderen Tragfähigkeitsprobleme und droht, deren Lösung zu lähmen. Das darf für den Erfolg einer auf langfristige und finanzielle Nachhaltigkeit ausgerichteten Politikgestaltung nicht zugelassen werden. Es ist dieser Effekt, der – neben der enormen finanziellen Dimension – die drängende, nur schrittweise realisierbare Lösung der Konnexitätsfrage zu einer zentralen Bedingung für eine gesamthaft eigenverantwortliche und dann erfolgreiche Tragfähigkeitspolitik von Kommunen wie der Stadt Köln macht.

Bei Diskussionen über das Schließen der Konnexitätslücke sollten nachhaltige und transparente Ansätze gewählt werden. Nachhaltig meint, dass sich wie auch immer geartete Lösungen und Finanzierungsmodelle automatisch den zukünftigen Entwicklungen anpassen sollten. Zu denken ist beispielsweise an den Bereich der Hilfen zur Pflege, wo zukünftig im Zuge des demografischen Wandels eine starke Dynamik der öffentlichen Aufwendungen zu erwarten steht. Lösungen, die sich zu stark am Status quo orientieren, oder gar Einmalzahlungen dürften diesen Dynamiken nicht gerecht werden. Auf Ansätze wie die in der Vergangenheit praktizierte Verteilung anhand von Umsatzsteueranteilen sollte verzichtet werden.

Zuletzt berücksichtigt die hier betrachtete Konnexitätslücke in erster Linie Aufgaben aus dem SGB-Bereich. Daneben sind jedoch zum Beispiel auch die Themen Umwelt und Verkehr sowie die Rückkehr der nordrhein-westfälischen Gymnasien zum G9 zukünftig potenziell konnexitätsrelevant. Allerdings sind diese Felder derzeit in ihrer Diskussion noch nicht hinreichend klar und konkret fortgeschritten, weshalb sie in den Abschätzungen nicht berücksichtigt wurden. Dennoch ist es wichtig, bei allen Diskussionen mit Bund und Land über das Schließen der Konnexitätslücke auch diese Aufgabenfelder und ihre zukünftig steigende Relevanz in den Blick zu nehmen.

5. Fazit und Ausblick: Neue Impulse für etablierte Herangehensweisen und Prozesse

Das Instrumentarium zur Abschätzung der zukünftigen Infrastrukturbedarfe und der generationsübergreifenden finanziellen Tragfähigkeit im Konzern Stadt, das im Projekt „Leistungsfähige Infrastruktur generationengerecht finanziert – das Beispiel der Stadt Köln“ (Realisierungsschritt 1) entwickelt wurde, ermöglicht durch eine annahmengestützte Veränderung der Schätzparameter die Modellierung verschiedener Stadtentwicklungsszenarien. Dies konnte im vorliegenden Forschungs- und Entwicklungsvorhaben exemplarisch aufgezeigt werden.

Um die Möglichkeiten des hier entwickelten Schätzinstrumentariums in Zukunft gezielt nutzen zu können, wäre eine Überführung in die Regelprozesse der Dezernate Finanzen sowie Stadtentwicklung, Planen und Bauen wünschenswert. Auf Basis der so gewonnenen Erkenntnisse ließe sich dann ein stadt- und fachübergreifender Dialogprozess über die langfristigen Entwicklungs- und Infrastrukturbedarfe des „Konzerns Stadt Köln“ und ihre Finanzierung konzernübergreifend verstetigen. Von besonderer Bedeutung scheint dabei ein aktiver und regelmäßiger Austausch, der durch einen gezielten Rückgriff auf das Gegenstromprinzip zwischen den verschiedenen Fachbereichen des Stadtkonzerns etwaige Zielkonflikte zwischen Stadtentwicklungszielen, infrastrukturellen Bedarfen und finanziellen Notwendigkeiten frühzeitig aufzeigt, um durch eine Abwägung und Priorisierung von Maßnahmen einen Ausgleich zu realisieren. Ein solch integrierter Planungs- und Handlungsansatz wird angesichts der diversen „glokalen“ Herausforderungen, vor denen Städte wie Köln stehen, immer dringlicher. Denn nur so lassen sich Fragen der Verkehrs- und Energiewende sowie Herausforderungen der Digitalisierung und der notwendigen Klimaanpassung in einer wachsenden Stadt angehen. Zuständigkeiten bleiben dabei gewahrt. Die Möglichkeit des entwickelten Instrumentariums zur Modellierung strategischer Finanzszenarien ermöglicht es jedoch allen involvierten Akteuren, dass in Planungsprozessen Alternativen wechselseitig durchgerechnet und auf dieser Basis dann politisch abgewogen werden können.

Im Zuge der Aktualisierung der ursprünglichen Infrastrukturbedarfschätzung wurde bereits die Kämmerei eingebunden. Damit ist ein wichtiger Schritt zur Überführung der Projektergebnisse in die Regelprozesse der Kämmerei und der jährlichen Haushaltsplanungen vollzogen worden. Zudem wurden die Ergebnisse zur Infrastrukturbedarfschätzung sowie zur Tragfähigkeit für den „Konzern Stadt Köln“ inzwischen nachrichtlich als „1. Kölner Tragfähigkeitsbericht“ in den städtischen Haushalt 2019 aufgenommen.

Auf diese Weise werden in einem zentralen Planungsinstrument des Kölner Haushaltswesens neue Leitplanken für die öffentliche Diskussion institutionalisiert. Um nicht nur das Bewusstsein für die mittelfristig unabwendbar notwendig werdenden Infrastrukturbedarfe der öffentlichen Daseinsvorsorge zu schärfen, sondern den unmittelbaren Konnex zur Problematik der Tragfähigkeit und Generationengerechtigkeit der Finanzen des Stadtkonzerns Köln aufzuzeigen, wären regelmäßige Aktua-

lisierungen der entsprechenden Schätzungen wünschenswert. Als fester Bestandteil der mittelfristigen Finanzplanung oder der Erläuterungen zum jährlichen Haushaltsplan könnten sie zu einem wichtigen Bezugspunkt der im Vorfeld stattfindenden Haushaltsverhandlungen und -beratungen werden. Die Investitionstätigkeit der Kommunen wird nicht nur durch Haushaltsrestriktionen bestimmt. Es sind auch einschneidende Veränderungen, von denen die Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge absehbar betroffen sein werden, die die Investitionstätigkeit der Städte und Gemeinden schon heute prägen. Durch technische Innovationen und notwendige Systemumstellungen im Zuge von z. B. veränderten Nutzungsintensitäten und Klimaveränderungen nehmen kommunale Infrastrukturvorhaben inzwischen oft eine derartige Komplexität an, dass entsprechende Planungsprozesse immer stärker als Multi-Stakeholder-Prozesse organisiert werden müssen. Neben den letztzuständigen Fachverwaltungen der Kommunen wollen heute auch die Bürgerinnen und Bürger sowie regionale Wirtschaftsakteure viel stärker in Planungs- und Realisierungsprozesse von Infrastrukturen mit einbezogen werden. Neben diesen Formen der Koproduktion braucht es auch überregionale Bedarfsplanungen, die nur im Verbund mit den Umlandkommunen möglich sind, um so angesichts vielfältiger Pendlerverflechtungen gemeinsam ein hinreichendes und abgestimmtes Leistungsangebot erbringen zu können. So geht es immer wieder darum, unterschiedliche Planungsebenen und -kontexte strategisch zu koordinieren, um etwaige Partikularinteressen im Kontext ihrer sozialen, ökologischen und fiskalischen Nachhaltigkeit und hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit gesamtstädtischen Interessen bewerten zu können. Insbesondere mit Blick auf die absehbar notwendig werdenden Prozesse urbaner Transformation ist es deshalb erforderlich, mit Hilfe von innovativen Planungsinstrumenten Transparenz über das Handeln und entsprechende Haushaltswirkungen der Städte herzustellen. Die allgemeine Verfügbarmachung von öffentlichen Daten kann hier einen Beitrag leisten. Allerdings kann auch eine szenariengestützte Evidenzbasierung allein noch nicht eine auf Interessenausgleich ausgerichtete Güterabwägung ersetzen. Hier braucht es politische Entscheidungen und ggf. Kompromisse des demokratisch legitimierten Stadtrates.

Literatur

- Amt für Stadtentwicklung und Statistik (2016). Einwohnerprognose 2015. Abgerufen am 23.05.2016.
- Bertelsmann Stiftung (2015). Kommunale Sozialausgaben – Wie der Bund sinnvoll helfen kann, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2017): Inklusives Wachstum für Deutschland, Gütersloh
- Bertelsmann Stiftung (2019). Kommunaler Finanzreport 2019, Gütersloh.
- Böhmer, M., Sachs, A., Weisser, J., Arnold, E. (2017). Wie inklusiv ist Wachstum in Deutschland? Aspekte sozialer und generationaler Teilhabe sowie wirtschaftliche Dynamik in den Bundesländern zwischen 2006 und 2015.
- García Schmidt, A., Barišić, M., Brinkmann, H., Ponattu, D. (2017). Agenda Inklusives Wachstum für Deutschland. Fünf Handlungsfelder für eine neue Wachstumsstrategie.
- Goerl, C., Rauch, A. und Thöne, M. (2014). Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich. FiFo-Berichte Nr. 16, Köln.
- Koldert, B., und Thöne, M. (2018). 1. Kölner Tragfähigkeitsbericht - Materielle Nachhaltigkeit der Kölner Stadtfinanzen, Berechnungen auf Grundlage des Haushalts 2018.
- Kosow, H. und R. Gaßner: Methoden der Zukunfts- und Szenarioanalyse – Überblick, Bewertung und Auswahlkriterien, unter Mitarbeit von L. Erdmann und B.J. Luber, IZT, Werkstattbericht Nr. 103, 2008.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2010). Kommunen in Nordrhein-Westfalen müssen handlungs- und zukunftsfähig bleiben - Der nordrhein-westfälische Landtag bleibt Partner

- und Anwalt der Kommunen. Antrag der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN. Drucksache 15/435 vom 26.10.2010
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2010). Unsere Kommunen in Nordrhein-Westfalen müssen handlungs- und zukunftsfähig bleiben - Der nordrhein-westfälische Landtag bleibt Partner und Anwalt der Kommunen. Entschließungsantrag der Fraktion der FDP zum Antrag der Fraktionen von CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Kommunen in Nordrhein-Westfalen müssen handlungs- und zukunftsfähig bleiben – Der nordrhein-westfälische Landtag bleibt Partner und Anwalt der Kommunen“. Drucksache 15/460 vom 29.10.2010.
- Landregierung Nordrhein-Westfalen (2014). Wirtschaftliche Schwäche Nordrhein-Westfalens überwinden – Mit Impulsen für Innovation, Investitionen und Qualifikation Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand nachhaltig stärken. Antwort der nordrhein-westfälischen Landesregierung auf eine Große Anfrage der Fraktion der FDP. Drucksache 16/7350, Düsseldorf
- Schneider, S., T. Maruda, B. Koldert und M. Thöne: Leistungsfähige Infrastruktur generationengerecht finanziert - Das Beispiel der Stadt Köln, Difu-Impulse 6/2018.
- Statistisches Bundesamt (2018). Bruttoinlandsprodukt im 2. Quartal 2018 um 0,5 Prozent gestiegen, Pressemitteilung Nr. 299 vom 14.08.2018, [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/ Pressemitteilungen/2018/08/PD18_299_811.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/08/PD18_299_811.html), abgerufen am 30.10.2018.
- Thöne, M. (2019), Berlin hilft immer? – Irrwege und Auswege bei der Bundesfinanzierung kommunaler Leistungen; in: T. Schweisfurth, W. Wallmann (Hg.), Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2019.
- UBA (2017). Die Stadt für Morgen - Umweltschonend mobil – lärmarm – grün – kompakt – durchmischt, Dessau-Roßlau.
- Zimmermann, H. (1999). Kommunalfinanzen. 1. Aufl., Baden-Baden.