

Kölner Klüngel klug kalkulieren

Stadtkämmerin: Sanierung kurzfristig und strategisch angehen

Wer den Haushalt einer großen Stadt wie Köln sanieren will, stellt sich eine langfristige Aufgabe. Sie strategisch zu lösen verlangt aktuell neue Herangehensweisen und zügiges Umdenken. Gabriele C. Klug wechselte vor einem Jahr als Kämmerin von Wesel am Niederrhein nach Köln. Sie ist Mitglied des Vorstandes der Transparency Deutschland. Franz Drey sprach mit ihr über Nachhaltigkeit, Bürgerhaushalte, Basel III und andere Herausforderungen an zukunftsgerichtete Stadthaushalte. (02.12.2011)

Behörden Spiegel: Frau Klug, sie kamen vor einem Jahr von auswärts nach Köln. Über der Stadt schwebt der Vorwurf des Klüngels. Räumen Sie damit auf?

Klug: Na klar, soweit Sie die Bekämpfung von Korruption ansprechen. Ich leiste dazu meinen Beitrag wie der ganz überwiegende Teil der Stadtverwaltung und der Politik. Ich habe aber auch gelernt, dass "Klüngel" in Köln nicht nur korruptives Zusammenwirken meint. Man bezeichnet mit „Klüngel“ in Köln auch eine tief verwurzelte Hilfsbereitschaft, die keine Gegenleistung erwartet. Darin liegt natürlich etwas durch und durch Positives.

Behörden Spiegel: Nachbarschaftlichkeit wird beim Bürgerhaushalt sichtbar. Sie verlangen dem Bürger aber auch Zustimmung zu Sparmaßnahmen ab und müssen darüber Rechenschaft ablegen.

Klug: Der Stadtrat ist und bleibt der End-Entscheider. Aber ich suche als Kämmerin immer den Diskurs. Daher gehe ich dorthin, wo man darüber streitet, was für die Stadt gut ist. Ich kann Ihnen versichern: Jedes Argument wird gehört und gewogen. Ich muss danach Entscheidungen treffen oder empfehlen, aber das Engagement, das die Bürgerschaft einbringt, ist nie verloren.

Behörden Spiegel: Was ist das Besondere am Kölner Bürgerhaushalt?

Klug: Wir haben viele konkrete Vorschläge dadurch erhalten, dass wir immer zwei oder drei Themenbereiche der Stadt zum Gegenstand des Bürgerhaushaltsverfahrens gemacht haben. Beim Bürgerhaushalt 2013 möchte ich das finanzielle Sanierungsprogramm zum Gegenstand machen, d.h. einen Strategieprozess mit Schwerpunktvotes für die Zukunftsgestaltung der Stadt zur Diskussion stellen. Es würde um Priorisierung gehen. Das ist eine große Herausforderung für die Vorbereitung des Verfahrens.

Behörden Spiegel: Strategie geht über eine Wahlperiode von vier Jahren hinaus. Ist das politisch machbar?

Klug: Ich bin davon überzeugt. § 41 Abs. 1 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen sieht vor, dass die Räte strategische Ziele unter Berücksichtigung der Ressourcen verabschieden. Diese Aufgabe packen wir in Köln aktiv an. Wir sind dabei, eine Strategie für die Phase der Haushaltssanierung bis 2020 zu entwickeln, über die wir uns mit dem Stadtrat verständigen müssen.

Das heißt aber auch, dass wir neue Formen der Zusammenarbeit suchen. Wir müssen dem Rat neue Instrumente zur Verfügung zu stellen, mit denen er die Einhaltung seiner strategischen Vorgaben überprüfen kann. Keine städtische Beteiligung arbeitet ohne Strategieprozesse und ohne Instrumentarien wie strategisches Controlling. Diese Welt bringen wir auch in den Kernhaushalt ein.

Behörden Spiegel: Was ist zu tun? Welche neuen Möglichkeiten bestehen?

Klug: Der Haushalt muss nachhaltig saniert werden. Das heißt vom jahresbezogenen Kraftakt auf einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess umzustellen. Zudem ist interkommunaler Vergleich sinnvoll. Das wiederum setzt Kennzahlen voraus. Die Kennziffern des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) sind ein Einstieg. Sie ermöglichen qualitative Analysen. Nach Vorliegen des Gesamtabschlusses ergibt sich Transparenz im „Konzern Stadt“.

Behörden Spiegel: Sie haben als Sanierungsziele drei Stufen genannt: Vermeidung der Zwangskonsolidierung, Haushaltsausgleich und schließlich Auffüllung des Eigenkapitals. Lässt sich das zeitlich vorausschauen?

Klug: Wenn nichts passiert, sind wir in zwei Jahren in der Zwangskonsolidierung, denn es besteht die Gefahr, in zwei hintereinander folgenden Haushalten mehr als 5% der Allgemeinen Rücklage zu verzehren. Also müssen wir etwas tun! Diese einfache Erkenntnis hat den Stadtvorstand bewogen, einen mehrjährigen Konsolidierungsbeschluss mit jahresbezogenen zahlenmäßig bestimmten Konsolidierungsvorgaben zu fassen. Wird dies umgesetzt, meistern wir die kritische Lage (siehe Kasten). Nun müssen die Beträge mit Maßnahmen hinterlegt werden. Da sind auch die



Kölns Stadtkämmerin Gabriele C. Klug sucht neue Formen der Zusammenarbeit mit Stadtrat und Verwaltung. (Foto: BS/Stadt Köln)

Fachdezernenten gefragt. Wir gehen nach Produkten vor und verbinden die Ergebnisse mit dem oben skizzierten Strategieprouzess. Die Vorgaben setzen natürlich voraus, dass sich die äußeren Rahmenbedingungen wie Gewerbesteuerereinnahmen, Einkommensteueranteile usw., also die Einnahmeseite, nicht gravierend und substantiell nach unten verändern. Sonst müssten wir nachkorrigieren. In jedem Falle eine große Herausforderung, die wir in Köln bewältigen können, wenn Verwaltung, Rat und Stadtgesellschaft zusammen wirken.

Behörden Spiegel: Wann ist beim Stadthaushalt der Zug „auf dem richtigen Gleis“?

Klug: Zwei Voraussetzungen müssen zusammen kommen: strategische Ziele und Orientierung der Haushaltssanierung darauf. Damit wird ein längerer Zeitraum abgedeckt, wir wissen, wo wir hin wollen und müssen zeitnah belastbare harte Entscheidungen treffen. Daran wird derzeit für 2013ff gearbeitet. Das herunterzubrechen auf konkrete produktbezogene Maßnahmen, all die Instrumente einzusetzen, , die uns das Neue Kommunale Finanzmanagement zur Verfügung stellt, ist dann die Hauptaufgabe der Verwaltung.

Behörden Spiegel: Kann sich durch die Auseinandersetzung um den Euro Neues ergeben, das finanziell auf die Stadt Köln zurückschlägt?

Klug: Unmittelbar nicht – denkbar sind aber mittelbare Effekte. Entscheidend ist, dass der Euro als Währung und der europäische Wirtschaftsraum gestärkt werden. Stabilisierung der Finanzmärkte hilft auch den Kommunen. Derzeit beobachten wir jedoch ein Aufbrechen der hergebrachten Risikobewertungen bei Gebietskörperschaften/Staaten in Europa durch die drei großen amerikanischen Ratingagenturen.

Behörden Spiegel: Was könnten Sie befürchten?

Klug: Derzeit nichts. Es ist eine wichtige Aufgabe, den Finanzmarkt aus großstädtischer Perspektive genau zu beobachten. Mir ist eine Gesprächskultur mit den Banken sehr wichtig, um Vertrauen zu vertiefen und Stabilität zu befördern.

Behörden Spiegel: Sie haben sich gegen ein Risiko-Rating für Kommunen ausgesprochen. Wäre das nicht hilfreich?

Klug: Ich bin mit dem Städtetag äußerst skeptisch, was ein individuelles Gebietskörperschafts-Rating anbelangt. Mir geht es darum, für die Erledigung unserer Aufgaben bei der Daseinsvorsorge und der Infrastruktur günstigste Finanzierungsmöglichkeiten ohne Bindung an Gemeindegrenzen aufrecht zu erhalten. Die würden sich durch ein individuelles Rating für viele Kommunen verschlechtern.

Behörden Spiegel: Auch durch ein staatliches?

Klug: Die Bundesländer werden bereits geratet, intern werden Kommunen von den Banken längst geratet. Bisher aber noch ohne Auswirkung auf die Höhe der Zinsen von Kommunalkrediten. Die Bundesländer haben vor dem Hintergrund der derzeit strukturell schwierigen Finanzsituation vieler Kommunen Unterstützungsprogramme aufgelegt. In Nordrhein Westfalen gibt es einen Stärkungspakt, der nun als Gesetz verabschiedet werden soll. Das sind deutliche Argumente für die Geldgeber. Ein individuelles Rating erschwert vor diesem Hintergrund den Kommunen die Finanzierung von Zukunftsaufgaben.

Behörden Spiegel: Irgendwann kommt jedoch Basel III. Dann muss doch einiges anders werden.

Klug: Richtig. Hoffentlich auch für alle großen, international tätigen Banken – verfehlt wäre, die weltweiten Player teilweise außen vor zu lassen und Sparkassen und Volksbanken/Raiffeisenkassen anhand von Kennziffern zu benchmarken, die für andere entwickelt worden sind.

Behörden Spiegel: Stichwort Kommunalkredite und deren günstige Bedingungen. Auch da gibt es Stimmen, dass das nicht endlos so weiter gehe, dass man vorbeugen müsse.

Klug: Bei alledem muss klar sein: öffentliche Finanzierungen müssen bezahlbar bleiben.

Behörden Spiegel: Stichwort Infrastruktur. Bei der Vorstellung des neuen Haushaltsentwurfs sagten Sie, dass sich die Kommunen als realwirtschaftliche Akteure auf den Finanzmärkten betätigen. Wie ist da der Zusammenhang?

Urbanität sichern, Infrastrukturentwicklung gewährleisten, Haushaltsausgleich herbeiführen

„Urbanität, diese politische, soziale und kulturelle Dimension der modernen Stadt,

Strategischer Sanierungsprozess der Stadt Köln

Zieldefinitionen:

- Abbau des durch Managementhandeln beeinflussbaren strukturellen Defizits
- Abbau des darüber hinausgehenden strukturellen Defizits
- Wiederauffüllen des Eigenkapitals
- Vermögensbildung
- Infrastrukturentwicklung

Abzubauenendes strukturelles Gesamtdefizit von ca. 300 Mio. Euro bestehend aus:

- Defizitabbau durch nicht steuerbare externe Faktoren: ca. 150 Mio. Euro, d.h. Struktur-/Gemeindefinanzreformen oder grundlegende Parameteränderungen bei Erträgen oder Aufwendungen, Rezession/Wirtschaftskrise, Zinserwartung, Finanzkrise
- Defizitabbau in Höhe von ca. 150 Mio. Euro durch eigene Steuerung in den folgenden Schritten:

1. Aufgabenkritik und Standardreduzierung unter wirkungsorientierten Gesichtspunkten .
2. Sanierungsbeiträge in den Haushaltsjahren:
 - 2012 Rund 30 Mio. Euro Defizitabbau wurden bereits erbracht
 - 2013 45,0 Mio. Euro
 - 2014 40,0 Mio. Euro
 - 2015 35,0 Mio. Euro

Klug: Wenn Sie einmal das Vergabevolumen ist die Stadt Köln anschauen – im letzten Jahr eine halbe Milliarde Euro – stellen Sie fest: das ist kein unerheblicher Wirtschaftsfaktor. Unsere jahresbezogenen Einnahmen sind konjunkturabhängig, wir sind also auf günstige (Zwischen)Finanzierungen angewiesen. Bei einer Verteuerung des Geldes bzw. der Kredite würden sich erhebliche Auswirkungen auf die

ist in Köln zu Hause. Urbanität prägt das Stadt-Umland-Verhältnis. Köln hat seit der Antike durchgängig Bedeutung: als römische Festung, als freie Reichsstadt und als moderne Großstadt. Köln ist urbanes Zentrum und Prototyp der modernen Stadt – eine Tatsache, die sichtbar zu machen, viel Geld verlangt.... Das Deutsche Institut für Urbanistik wird, gemeinsam mit dem finanzwissenschaftlichen Institut der Universität zu Köln das Projekt ‚strategische Infrastrukturplanung und –finanzierung‘ für Köln entwickeln, in dem die Erkenntnisse aus jener Studie auf den Standort Köln herunter gebrochen und im Rahmen von Tragfähigkeits- und Wirkungsanalysen die Finanzierungsperspektiven für die Stadt Köln entwickelt werden.“

Stadtkämmerin Gabriele C. Klug bei der Einbringung des Entwurfs des Haushaltsplanes für 2012 am 13. Oktober 2011.

Fraktionen wenden diese Methoden schon bei ihrer Tätigkeit in den Aufsichtsräten an.

Behörden Spiegel: *Nochmal zu dem aktuellen Stichwort Nachhaltigkeit. Obwohl sie gar nicht so neu ist. Sehen Sie sich zu einer Definition aus einem Satz in der Lage?*

Klug: Durchaus. Nachhaltig handeln heißt, etwas so zu gestalten, dass wir jetzt unsere Aufgaben erfüllen und die nachfolgenden Generationen handlungs- und gestaltungsfähig bleiben.

Behörden Spiegel: *Das bedeutet für eine Stadtkämmerin?*

Klug: Generationengerechte und ressourcenschonende Finanzierungsentscheidungen. Praktische Auswirkung hat diese sehr abstrakte Erkenntnis beispielsweise im Strategieprozess, wo wir genau überlegen, was wir kürzen, warum und mit welcher Folge – und was nicht.

Behörden Spiegel: *Priorisierung also. Was gibt es künftig in Köln nicht mehr?*

Klug: Das ist die zweite Frage. Ich meine, erstmal müssen wir fragen: wer macht was – welche Aufgaben erledigt die Stadt weiterhin. Darum ringen wir im Stadtvorstand. Das ist das Gremium aus Oberbürgermeister und Beigeordneten, in dem die Gebote der Haushaltskonsolidierung mit den fachlichen, organisatorischen und finanziellen Auswirkungen beraten werden. Die Priorisierung verlangt sorgfältige Analyse in jedem Bereich. Ergebnisse werden wir zum Haushalt 2013 vorlegen.

Realwirtschaft in der Region und darüber hinaus ergeben.

Behörden Spiegel: *Die aktuelle Entwicklung der Kassenkredite ist nicht gerade beruhigend.*

Klug: Bundesweit eine bedrohliche Entwicklung. In Köln allerdings nicht unser Hauptproblem. Die zum Ausgleich des stichtagsbezogenen Liquiditätsdefizits erforderlichen Kassenkredite liegen im Haushaltsjahr 2010 bei ca. 225 Millionen, bei einem Haushaltsvolumen von über 3 Milliarden Euro. Die pro-Kopf-Belastung in Köln beträgt also ca. 225 € aus Kassenkrediten.

Behörden Spiegel: *Strategisches Handeln steht mit zwei neuen Dingen im öffentlichen Haushaltswesen in Verbindung: mit der Doppik und Öffentlich Privaten Partnerschaften.*

Klug: Öffentlich Private Partnerschaften sind immer ein Modell - in der Regel mit Berechnungsgrundlagen versehen, die auf sehr lange Zeit ausgerichtet sind. In der Praxis müssen wir konkret berechnen, ob das Modell ÖPP im jeweiligen Fall wirklich das wirtschaftlichere Instrument ist. Doppik ist eine Methode der Rechnungslegung. Sie lenkt den Blick der Abstimmungskörperschaften auf die langfristigen Auswirkungen politischer Entscheidungen. Das ist ohne jede Frage ein Vorzug. Wir denken jetzt in Rückstellungs- und Abschreibungszeiträumen und nehmen das gesamte Vermögen der Stadt in den Blick. Die Spitzen der