

Projekt-Abschlussbericht

Studie zur Städtebauförderung: Erfolgsfaktoren und Hemmnisse der Fördermittelbeantragung, -bewilligung und -abrechnung

Auftraggeber:	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen Jürgensplatz 1 40219 Düsseldorf
Auftragnehmer:	Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH Zimmerstraße 13-15 10969 Berlin
Autoren:	Dr. Stefan Schneider, Dr. Henrik Scheller, Dr. Beate Hollbach-Grömig
Projektleitung:	Dr. Stefan Schneider
Tel.:	+49 30 39001-261
E-Mail:	schneider@difu.de

Inhalt

Zusammenfassung	3
Städtebauförderung in NRW	3
1. Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen	13
1.1 Städte und Gemeinden lebenswert halten – Ziele und Aufgaben der Städtebauförderung	13
1.2 Städtebauförderung als Forschungsgegenstand – begleitende Evaluierung und Monitoring	15
1.3 Ausgabereste als ein Problem der Städtebauförderung	15
2. Stärken erkennen, Hemmnisse abbauen – Zielstellung und Schwerpunkte der Studie	17
2.1 Forschungsfragen	18
2.2 Hintergrund und methodischer Rahmen der Studie	18
2.2.1 Förderprozess und doppisches Haushaltswesen als analytische Ausgangspunkte	19
2.2.2 Methodisches Vorgehen	23
3. Städtebauförderung aus der Sicht der Akteure in NRW	24
3.1 Nutzung und Nutzen der Städtebauförderung in NRW	24
3.1.1 Kommunen in der Städtebauförderung	25
3.1.2 Förderbedarfe und Fördergegenstände	26
3.1.3 Bedeutung der Förderprogramme für die Kommunen	29
3.2 Zentrale Hemmnisse für die Inanspruchnahme der Städtebauförderung	30
3.2.1 Fehlende eigene Ressourcen als Eintrittshürde	31
3.2.2 Bedarfsgerechter Rahmen durch Förderrichtlinien	32
3.2.3 Hoher Aufwand bei komplexen Verfahren	32
3.2.4 Weniger Probleme bei der Abwicklung im Detail	33
3.2.5 Weitere Aspekte der Inanspruchnahme der Städtebauförderung	33
3.3 Dimensionen des Problems der Ausgabereste	34
3.3.1 Rechtliche Dimension	35
3.3.2 Finanzielle und haushalterische Dimension	37
3.3.3 Institutionell-administrative Dimension	43
4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen	48
5. Prüffragen als Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung in NRW	49
5.1 Prüfaufträge zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung durch den Bund	50
5.2 Prüfaufträge zur Weiterentwicklung und Optimierung der Verfahren durch das Land NRW	52
5.3 Prüfaufträge zur Weiterentwicklung und Optimierung der Verfahren durch die Kommunen	54
6. Fazit und Ausblick	55
Literaturverzeichnis	57
Internetquellen	58
Anhang	59
A 1: Fragebogen	59
A 2: Ansprechpartner in den Expertengesprächen	72

Zusammenfassung: Städtebauförderung in NRW – Aufgabenstellung und wesentliche Ergebnisse der Studie

Städtebauförderung in NRW

Ein zentrales Instrument zur nachhaltigen Stadtentwicklung in Deutschland und damit auch in Nordrhein-Westfalen bilden die verschiedenen Programme zur Städtebauförderung („Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“, „Soziale Stadt“, „Stadtumbau West“, „Städtebaulicher Denkmalschutz“, „Kleinere Städte und Gemeinden“, „Investitionspakt Soziale Integration im Quartier“ und „Zukunft Stadtgrün“). Gemäß Art. 104 b GG stellt der Bund dabei Finanzhilfen bereit, die Land und Kommunen kofinanzieren müssen. Die rechtliche Grundlage der Bund-Land-Beziehungen bildet die jährlich neu abzuschließende Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung. In Nordrhein-Westfalen erhalten die Kommunen die Mittel – wie auch in den anderen Bundesländern – in Form von Zuwendungen.

Nordrhein-Westfalen nimmt – sowohl auf Bundesebene als auch im eigenen Land – bis heute eine Vorreiterrolle in der Ausgestaltung und Fortentwicklung der Programme zur Städtebauförderung ein und verfolgt dabei einen kommunalfreundlichen Ansatz. Nicht umsonst stehen dem einwohnerstärksten Bundesland in den Jahren 2017 bis 2021 rund 524 Mio. Euro für Investitionen im Rahmen der Städtebauförderung zur Verfügung.¹ Damit erhält das Land Nordrhein-Westfalen rund 25 % der vom Bund insgesamt zur Verfügung gestellten Finanzhilfen für den Städtebau. Von der Fördersumme für Nordrhein-Westfalen im Förderzeitraum 2017 bis 2021 trägt das Land selber einen Anteil von 197 Mio. Euro. Der Bund stellt 191 Mio. Euro und die EU einen Anteil von 16 Mio. Euro zur Verfügung. Der Eigenanteil der Kommunen beträgt 120 Mio. Euro. Die Zuweisungen von Bund und Land werden den Kommunen durch die Bezirksregierungen zugeteilt. Insgesamt werden derzeit 243 Gebiete in 185 Städten und Gemeinden in den Regelprogrammen gefördert.² In den vergangenen zehn Jahren nutzten rund 83 % der Kommunen in NRW Fördermittel. Auch wenn damit im gleichen Zeitraum zwar 17 % der Kommunen in Nordrhein-Westfalen keine Fördermittel in Anspruch genommen haben, sind sämtliche Programme zur Städtebauförderung aufgrund der überdurchschnittlich hohen Zahl an Projektanmeldungen mit einem Gesamtvolumen von rund 1,45 Mrd. Euro – ausgehend von den im Basisjahr 2017 zur Verfügung stehenden Mittel – vier bis fünf Mal überzeichnet. Seitens der Kommunen verdeutlicht dies nicht nur den hohen Bedarf, sondern auch die Akzeptanz für das bestehende Förderinstrumentarium.

Nicht zuletzt aufgrund des Anstiegs der Fördermittel lässt sich über die vergangenen acht Jahre in den nordrhein-westfälischen Kommunen ein sukzessiver Aufbau von Ausgaberesten aus Mitteln der Städtebauförderung beobachten.³ Ausgabereste sind benötigte, aber nicht abgerufene Fördermittel, für die eine Ausgabeermächtigung besteht und für die deshalb eine haushalterische Übertragung ins Folgejahr vorgenommen werden muss.⁴ Ausgabereste bleiben in NRW nur für zwei Jahre verfügbar. Für die Mittel des Bundes gilt, dass

-
- 1 Darin enthalten sind auch die Mittel des Sonderprogramms des Landes Nordrhein-Westfalen „Hilfen im Städtebau für Kommunen zur Integration von Flüchtlingen“ sowie des Investitionspakts „Soziale Integration im Quartier“.
 - 2 Gemäß der „Einführung in das Städtebauprogramm 2017 des Landes Nordrhein-Westfalen“, veröffentlicht durch Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr NRW, April 2017, Einführung in den Investitionspakt Soziale Integration im Quartier 2017 und der Pressemitteilung vom 20. November 2017 zum Programm Zukunft Stadtgrün.
 - 3 Neben der Ausgabereste-Problematik wurden im Projekt auch die Gründe für die „Nicht-Inanspruchnahme“ von Städtebau-Fördermitteln durch einen kleineren Teil der Kommunen in NRW untersucht.
 - 4 Vgl. hierzu: § 13 Absatz 3 Nr. 2 i.V.m. § 19 LHO-NRW

Ausgabereste bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben (sog. „n+2-Regel“). Die Einwilligung des nordrhein-westfälischen Finanzministeriums zum Abruf der Ausgabereste aus den Vorjahren ergeht nur, wenn veranschlagte Ausgaben in gleicher Höhe an anderer Stelle im Haushalt nicht geleistet werden oder entsprechende Mittel für die Bedienung der Ausgabereste eingestellt wurden.⁵ Ausgabereste verursachen mithin einen erhöhten haushalterischen Koordinationsaufwand und stehen damit dem Zügigkeitsgebot des BauGB, als einem der bei der Städtebauförderung zu berücksichtigenden Grundprinzipien entgegen. Nicht in Anspruch genommene mögliche Bewilligungen sind von den Bezirksregierungen in einem eingespielten Berichtswesen zum 30.09. eines jeden Jahres zu melden. Die entsprechenden Mittel werden dann durch das Land bis zum Jahresende neu gebunden und fließen über die Bezirksregierungen wieder an die Kommunen, die bei der ursprünglichen Projektbewilligung nicht oder nur mit Einschränkungen berücksichtigt werden konnten.⁶

Im Zeitraum von 2007 bis 2016 erreichten die Ausgabereste in NRW erstmalig im Jahr 2012 einen Höchststand von 219 Mio. Euro. Durch entsprechende Gegenmaßnahmen – wie z. B. eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Bezirksregierungen und Antragstellenden Kommunen – konnte in den Jahren danach zumindest zeitweilig eine Reduktion der Ausgabereste erreicht werden. Sowohl durch die deutliche Erhöhung der Mittelansätze für die Städtebauförderung durch den Bund seit 2014 als auch durch weitere Investitionsförderprogramme des Bundes und des Landes (Kommunalinvestitionsfördergesetz, Programm „Gute Schule 2020 NRW“ u. a.) sind die Ausgabereste wieder angestiegen. 2016 erreichten sie erneut einen Stand von rund 116 Mio. Euro.

Aufgaben und Ziele der Untersuchung

Zur Ermittlung der Ursachen und möglicher Handlungsansätze zur Behebung dieser Ausgabenreste-Problematik hat das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG)⁷ Ende 2015 das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) mit der Durchführung der vorliegenden Studie beauftragt.

Der Untersuchung wurde eine Reihe von Thesen zu Grunde gelegt, die zum Teil aus der Forschungsliteratur und früheren Studien zum Thema und zum Teil aus Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis abgeleitet wurden. Dabei wurden insbesondere die folgenden Aspekte in den Blick genommen:

1. Die Beantragung und Verwendung von Mitteln aus den Förderprogrammen zur Städtebauförderung wird maßgeblich durch die finanzielle Situation der Kommunen beeinflusst.
2. Mit der Einführung der Doppik ist es seitens der Kommunen zu einer veränderten Beurteilung städtebaulicher Maßnahmen gekommen, die auch Einfluss auf ihr Antragsverhalten hat.
3. Aufwändige verfahrensrechtliche und insbesondere vergaberechtliche Anforderungen begründen Hemmnisse der Städtebauförderung und sind deshalb für die Entstehung von Ausgaberesten verantwortlich.

5 Vgl. hierzu: § 45 LHO-NRW „(2) Bei übertragbaren Ausgaben können Ausgabereste gebildet werden, die für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben. Bei Bauten tritt an die Stelle des Haushaltsjahres der Bewilligung das Haushaltsjahr, in dem der Bau in seinen wesentlichen Teilen in Gebrauch genommen ist. Das Finanzministerium kann im Einzelfall Ausnahmen zulassen“.

6 Vgl. hierzu: Nr. 2 ANBest-G: „Ermäßigen sich nach der Bewilligung die in dem Finanzierungsplan veranschlagten Gesamtausgaben für denwendungszweck, erhöhen sich die Deckungsmittel oder treten neue Deckungsmittel hinzu, so ermäßigt sich - außer bei einer Festbetragsfinanzierung - die Zuwendung“.

7 Als Rechtsnachfolger des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen.

4. Ein Hemmnis für den Abruf und die fristgerechte Verausgabung von Mitteln aus den Städtebauförderprogrammen gründet in der Organisation und Koordination der zuständigen Verwaltungseinheiten in den Städten und Gemeinden.
5. Eine unzureichende Abstimmung der administrativen Prozesse zwischen den involvierten Ebenen und Akteuren hat Einfluss auf die Beantragung, den Abruf und die Abrechnung von Mitteln aus den Förderprogrammen der Städtebauförderung.

Zur Prüfung dieser und weiterer Thesen wurde eine schriftliche Befragung aller nordrhein-westfälischen Kommunen im Zeitraum von März bis Mai 2016 durchgeführt. Von den insgesamt 396 Kommunen haben 154 Städte und Gemeinden den standardisierten Fragebogen mit 34 Fragen ausgefüllt zurückgesandt. Das entspricht einer Rücklaufquote von 39 %. Ausgehend von den langjährigen Erfahrungen, die das Deutsche Institut für Urbanistik mit der Durchführung vergleichbarer Umfragen zu verschiedensten kommunalpolitischen Fragen gesammelt hat, liegt die Beteiligungsquote damit deutlich im oberen Bereich. Dies gilt umso mehr, da durch die Einbeziehung aller nordrhein-westfälischen Kommunen auch eine Vielzahl an kleineren Städten und Gemeinden angeschrieben wurde, die sich erfahrungsgemäß nicht in dem Maß an solchen Befragungen beteiligen, wie das die größeren Städte tun. Dies gründet oft schlicht in personellen Engpässen. Die Rücklaufquote an sich besitzt zudem keine Aussagekraft hinsichtlich der Repräsentativität der Umfrageergebnisse. Diese wurde separat mittels entsprechender statistischer Methoden ermittelt.⁸ 85 % der Kommunen, die sich an der Befragung beteiligt haben, beantragten in der Vergangenheit Mittel aus den Programmen zur Städtebauförderung. Deren Anteil ist in der Befragung damit etwas höher als bei der Grundgesamtheit aller NRW-Kommunen (77 %). Aufgrund der Ausrichtung des Fragebogens ist dies jedoch nachvollziehbar. Zur Qualifizierung der Umfrageergebnisse sowie zur Diskussion möglicher Lösungsansätze wurde im Juni 2016 ein Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern des Auftrag gebenden Ministeriums, der kommunalen Spitzenverbände sowie ausgewählter Städte durchgeführt.⁹ Einem ähnlichen Zweck diente auch das im Januar 2017 in Hamm/Westfalen durchgeführte Fachforum mit Vertreterinnen und Vertretern der an den Programmen der Städtebauförderung teilnehmenden Städte und Gemeinden, des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, der Bezirksregierungen sowie der kommunalen Spitzenverbände. Außerdem nahmen neun Kommunen am Forum teil, die in den letzten 10 Jahren keine Städtebaufördermittel in Anspruch genommen haben. Zuvor wurden vom Difu bereits halbstrukturierte Leitfaden-Interviews mit Vertretern ausgewählter Kommunen, der Bezirksregierungen sowie entsprechende Gespräche mit dem zuständigen Ministerium geführt.

Auf diese Weise sollte die Rolle und Bedeutung der Städtebauförderung in den nordrhein-westfälischen Kommunen aus Sicht der Landesverwaltung beleuchtet werden. Gleichzeitig konnten so verschiedene Zusammenhänge zwischen den Förderprogrammen und haushaltssystematischen Fragen vertiefend analysiert werden.

Wesentliche Ergebnisse der Kommunalbefragung

Mit Blick auf die Thesen, die zu Beginn des Forschungsprozesses als mögliche Erklärungsansätze formuliert wurden, ergibt die Auswertung der Kommunalbefragung die nachstehenden Ergebnisse. Dabei handelt es sich zunächst nur um die Sichtweise der befragten Kommunen, die sich nicht notwendigerweise mit der Per-

⁸ Vgl. hierzu ausführlicher Abschnitt 3.1.

⁹ Im Folgenden wird oft aus Gründen der besseren Lesbarkeit und Praktikabilität nur die männliche Form verwandt. Diese schließt hier selbstverständlich immer die weibliche Form mit ein.

spektive der anderen Akteure der Städtebauförderung – hier insbesondere dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen – decken müssen:

- Über 80 % der befragten Städte und Gemeinden sehen das Vergaberecht sowie den daraus resultierenden Verwaltungsaufwand als zentrales Hemmnis für eine reibungslose Abwicklung von Städtebauförderprojekten an. Weitere „Negativfaktoren“ für die Inanspruchnahme und fristgerechte Verausgabung beantragter Mittel stellen eine fehlende Förderung des kommunalen Verwaltungsaufwandes (72 %), die wahrgenommene Komplexität des Antragstellungs- und Ausschreibungsverfahrens (64 %), die Nichtanrechenbarkeit von Eigenleistungen (58 %), sowie der regulär auf fünf Jahre befristete Verpflichtungsrahmen und die Mittelverfallsregelungen (58 %) dar.
- In allen Phasen möglicher Städtebaufördermaßnahmen – von der konzeptionellen Entwicklung über die Planung, Realisierung und Begleitung bis hin insbesondere zur Abrechnung – bestehen aus Sicht der befragten Kommunen personelle Engpässe (zwischen 57 und 53 %). Vor allem mittlere und kleinere Kommunen haben offenbar eher Schwierigkeiten, die Programme mit ihren begrenzten Personalressourcen fristgerecht abzuwickeln – selbst wenn sie seltener in der Gefahr stehen, Ausgabereste aufzubauen. Erschwerend kommen die jeweils unterschiedlichen Anforderungen aus den verschiedenen Förderprogrammen hinzu.
- Im Hinblick auf die Abwicklung von Städtebaufördermaßnahmen hat die Umstellung des kommunalen Haushaltswesens von der Kameralistik auf die Doppik¹⁰ – in der Einschätzung einer Mehrzahl der Städte und Gemeinden – keine Veränderungen ergeben. Vor allem im Hinblick auf die Beurteilung der langfristigen Wirkungen auf den Haushalt und die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen kommt die Mehrheit der befragten Kommunen hingegen sogar zu positiven Einschätzungen. Auch nach Einschätzung der Bezirksregierungen stellt die Doppik keine Ursache für die Bildung von Ausgaberesten im Bereich der Städtebauförderung auf kommunaler Ebene dar.
- Insbesondere die im Rahmen der Antragstellung beizubringenden Kostenberechnungen für mögliche Fördermaßnahmen, empfinden viele Kommunen als zu aufwändig und in der jahresbezogenen Zuordnung über den gesamten Förderzeitraum als zu detailliert – insbesondere, da mehrjährige Vorausschätzungen immer mit Unsicherheiten bezüglich der eigentlichen zeitlichen Zuteilung durch den Zuwendungsgeber, die Preisentwicklung und mögliche, unvorhersehbare Entwicklungen behaftet sind.¹¹ Allerdings besteht hier womöglich eine generelle Überforderung auf Seiten der Kommunen. Denn für die Beantragung von Projekten im Rahmen der Städtebauförderung haben die Kommunen nicht weniger Unterlagen beizubringen, als für Maßnahmen, die ohne Förderung durchgeführt werden. So sind dem Rat einer Kommune bei Investitionen grundsätzlich – neben den Bauplänen – auch entsprechenden Kostenberechnungen vorzulegen (§ 14 GemHVO NRW).¹²

10 Doppik ist ein Kunstwort bzw. eine Abkürzung aus der Betriebswirtschaftslehre, insbesondere der Buchführung bzw. Buchhaltung: Doppelte Buchführung in Kommunen/Körperschaften. Im Kern geht es um die Umstellung von der Kameralistik (einfache Buchführung mit Einnahmen- und Ausgabenrechnung) auf die doppelte Buchführung im Rahmen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF).

11 Im Rahmen des Sonderprogramms des Landes „Hilfen im Städtebau für Kommunen zur Integration von Flüchtlingen“, in dem lediglich Kostenschätzungen seitens der Kommunen vorzulegen waren, hat sich – nach Aussage des mittelausgebenden Ministeriums – allerdings ein umgekehrter Effekt gezeigt: So bemängelten die Kommunen in der Umsetzung der Bewilligung, dass aufgrund der geringeren Anforderung an Kostenschätzungen Mehrkosten in der Phase der Projektrealisierung entstanden sind, die durch den Förderbescheid nicht gedeckt seien und bei Vorlage detaillierterer Kostenberechnungen möglicherweise erkannt worden wären.

12 So sieht vor § 14 Abs. 2 GemHVO NRW vor: „Ermächtigungen für Baumaßnahmen dürfen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maß-

- Viele Kommunen sehen in den jährlichen Nachweis- und Rechenschaftspflichten einen belastenden Arbeits- und Zeitaufwand, der angesichts der defizitären Personalsituation in den zuständigen Ämtern nur schwer zu bewältigen ist und in der Folge zu Verzögerungen und Abweichungen in den zeitlich vorgesehenen Projektabläufen führen kann. Auf diese Weise kann es auch zur Entstehung von Ausgaberesten kommen. Zudem werden entsprechende Fördermaßnahmen in Nordrhein-Westfalen – wie auch in anderen Bundesländern – von jeweils mehreren Akteuren geprüft (kommunale Rechnungsämter, Bezirksregierungen, Gemeindeprüfungsanstalten, Land (Ministerium und ggf. Landesrechnungshof) sowie Bund (Bundesrechnungshof)). Hinzu kommen die vom Bund vorgeschriebenen Monitoring-Pflichten und die für jede Maßnahme vom Bund vorgegebenen elektronischen Begleitinformationen (Art. 23 VV 2017), die ebenfalls einen zusätzlichen Aufwand verursachen.
- Für die Abwicklung von Städtebaufördermaßnahmen hat die institutionelle Aufgabenverteilung vor Ort durchaus einen erheblichen Einfluss. So messen die Kommunen einem Stadtplanungsamt, so sie über eine derartige Einheit verfügen, eine herausgehobene Bedeutung als Koordinierungsinstanz entsprechender Projekte zu (88 %). Aber auch der Bürgermeister/die Bürgermeisterin – vor allem in kleineren Kommunen – (70 %), die Tiefbauämter (57 %) sowie die Kämmereien (54 %) spielen aus Sicht der Städte und Gemeinden eine wichtige Rolle bei der Durchführung entsprechender Projekte.
- Mit Blick auf mögliche Verzögerungen bei der Abwicklung von Städtebaufördermaßnahmen und die Bildung von Ausgaberesten können allgemeine haushaltsrechtliche Maßnahmen der Kämmereien oder der Kommunalaufsichtsbehörden mitunter eine Rolle spielen – ein wirklich ursächlicher Zusammenhang lässt sich aus den Ergebnissen der Kommunalbefragung dabei jedoch nicht konstatieren. So können beispielsweise städtebauliche Maßnahmen – wie allerdings auch andere Ausgaben – Opfer allgemeiner Haushaltsperren (57 %) und globaler Minderausgaben (37 %) werden. Auch die Kommunalaufsicht kann aus Konsolidierungsgründen entsprechende Maßnahmen untersagen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die Städtebauförderung in ihrer gegenwärtigen Form und Programmstruktur aus Sicht der Kommunen und Bezirksregierungen grundsätzlich bewährt hat und als ein wichtiges Instrument kommunaler Standortpolitik genutzt wird.

Probleme ergeben sich vor allem aus der Gleichzeitigkeit mehrerer limitierender Rahmenbedingungen: knappen Personalressourcen, allgemein steigenden Verwaltungsaufgaben der Kommunen, hohen Anforderungen im Hinblick auf die Durchführungsmodalitäten der Städtebauförderprogramme von der Antragstellung über die Durchführung bis zur Abrechnung. Nicht selten fehlen den Städten und Gemeinden die administrativen und planerischen Kapazitäten, um städtebauliche Maßnahmen angemessen umsetzen zu können. Insbesondere, wenn auch finanzschwache und kleinere Kommunen noch stärker mit den Förderprogrammen erreicht werden sollen, sind Überlegungen notwendig, wie die administrativen und planerischen Handlungsspielräume der Städte und Gemeinden so gestärkt werden, dass ihnen eine Teilnahme an den Programmen ermöglicht bzw. erleichtert wird. Mit dem starken Anstieg der Fördermittel fehlen allerdings auch beim Land einschließlich der Bezirksregierungen entsprechende administrative Kapazitäten.

nahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sind und denen ein Bauzeitplan beigelegt ist. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter, und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen“.

Prüfaufträge als Handlungsempfehlungen

Aus den Erkenntnissen, die durch die Umfrage unter den Kommunen sowie in den Interviews mit den Vertretern des Landes und der Bezirksregierungen gewonnen wurden, lassen sich verschiedene Prüfaufträge als Handlungsempfehlungen ableiten. Diese knüpfen an den wissenschaftlichen Diskurs sowie Ergebnisse früherer Studien dieser Art an. Da die Städtebauförderung im gesamten Forschungsprojekt stets als Mehrebenenproblematik mit Querschnittscharakter verstanden wurde, müssen auch entsprechende Reformempfehlungen folgerichtiger Weise vor allem die unterschiedlichen bundesstaatlichen Ebenen mit ihren jeweiligen Zuständigkeiten adressieren.

Die Programme der Städtebauförderung sind für die Städte und Gemeinden in NRW ein wichtiges Steuerungs- und Finanzierungsinstrument zur Stadtentwicklung, mit der sie versuchen, ihre Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit dauerhaft zu erhalten. Aus Sicht der Kommunen ist die Förderkulisse der bestehenden Programme allerdings zu komplex, in ihrer Systematik uneinheitlich, schwer abgrenzbar und in Teilen verfahrensrechtlich zu restriktiv ist. Daran knüpfen die folgenden Prüfaufträge und Handlungsempfehlungen an, die in Abschnitt 5 jeweils ausführlicher beschrieben werden.

Prüfaufträge und Empfehlungen für den Bund

Prüfung einer Zusammenführung und/oder eines Neuzuschnitts bestehender Programme

Die Programme der Städtebauförderung sollten systematisch hinsichtlich inhaltlicher Überschneidungen überprüft werden, um die jeweiligen Förderzwecke klarer voneinander abzugrenzen und ähnlich gelagerte Förderzwecke zusammenzuführen.¹³ In einem längerfristig angelegten Prozess könnten die involvierten Akteure auf EU-, Bundes- und Landesebene prüfen, inwieweit eine stärkere Anpassung (bis hin zu einer Vereinheitlichung) der Fördersystematiken möglich ist, um so den administrativen Aufwand für die mittelbeantragenden Kommunen sowie die mittelbewilligenden Landesverwaltungen möglichst weiter zu reduzieren.

Verzicht auf neue Programme

Bereits vorhandene inhaltliche Überschneidungen werden durch die Auflage neuer Programme (z. B. „Investitionspakt Soziale Integration im Quartier 2017“ und „Zukunft Stadtgrün 2017“) weiter verstärkt. Die bestehenden Programme zur Städtebauförderung sind als „lernende Programme“ angelegt, die jährlich fortentwickelt werden. Insofern sollten die bereits existierenden Programme hinreichende Anknüpfungspunkte für neue stadtentwicklungspolitische Erfordernisse bieten. Es wird daher empfohlen, zusätzliche Fördertatbestände in vorhandene Programme zu integrieren und diese entsprechend finanziell besser auszustatten – selbst wenn eine Programmviefalt aus politischer Sicht durchaus Vorteile bieten mag.

Verlängerung des Verpflichtungsrahmens

Um den Gesamtprozess zur planerischen und haushalterischen Abwicklung städtebaulicher Maßnahmen in zeitlicher Hinsicht etwas zu entspannen, sollte geprüft werden, ob eventuell eine Verlängerung des Verpflichtungsrahmens für Zuweisungen aus den Programmen der Städtebauförderung von fünf auf sieben Jahre eine Entlastungswirkung für die Kommunen entfalten könnte. Insbesondere, wenn Bund und Länder kurzfristige Sonderprogramme oder gänzlich neue Förderprogramme (wie z. B. die Konjunkturprogramme 2008 und 2009, den Kommunalinvestitionsförderfonds, den neuen Art. 104c GG etc.) auflegen, kann die Abwicklung

13 Die Fördertatbestände gemäß § 164 a BauGB dürften davon unberührt bleiben. Hier wären ggf. Ergänzungsnotwendigkeiten zu prüfen.

von Fördermaßnahmen im Rahmen der „Standardprogramme“ der Städtebauförderung beeinträchtigt werden. Zu prüfen wäre dann allerdings, ob die Verlängerung des Verpflichtungsrahmens ggf. dem Zügigkeitsgebot des BauGB entgegensteht.

Flexibilisierung der Verfahren

Die Beantragung von Städtebaufördermaßnahmen setzt die Vorlage einer detaillierten Maßnahmen- und Finanzierungsplanung voraus, obwohl mehrjährig angelegte Bauprojekte stets mit gewissen Risiken im Rahmen der Realisierungsphase behaftet sind. Um den Planungs- und Verwaltungsaufwand nicht nur im Vorfeld, sondern auch für die in den einzelnen Durchführungsjahren ohnehin oft erforderliche Nachsteuerung solcher Projekte möglichst gering zu halten, sollte das Förderverfahren flexibilisiert werden. Die Kommunen wünschen sich in diesem Kontext eine Zurverfügungstellung von mehr Selbstbewirtschaftungsmitteln (auch durch den Bund), eine vereinfachte Übertragbarkeit, eine wechselseitige Deckungsfähigkeit sowie die Möglichkeit des vorgezogenen Mittelabrufs – auch wenn dafür in Teilen das Zuwendungsrecht geändert werden müsste. Auch über die grundsätzliche Notwendigkeit von Verfallsregelungen für Ausgabereste (Art. 12 Abs. 1 und 5 VV-Städtebauförderung 2017) sollte nachgedacht werden. Ein Teil dieser Optionen besteht bereits heute. So hat das Land NRW bereits 10 % des Haushaltsansatzes bei Kapitel 08500 883 11 als Selbstbewirtschaftungsmittel ausgewiesen. Die Übertragungsmöglichkeit ist automatisch gegeben, da es sich bei den Mitteln aus den Programmen der Städtebauförderung um Investitionen handelt (§§ 13 und 19 LHO NRW). Durch eine Zweckbindungsänderung ist bereits heute eine wechselseitige Deckungsfähigkeit innerhalb einer Gesamtmaßnahme gegeben und Nr. 1.4 ANBest-G erlaubt einen vorgezogenen Mittelabruf.

Modifizierung des Vergabe- und Zuwendungsrechts

Da aus Sicht einer weit überwiegenden Mehrheit der Kommunen im bestehenden Zuwendungs- und Vergaberecht von Bund und EU Hürden für die fristgerechte Mittelverwendung im Rahmen der Städtebauförderung begründet liegen, sollte der Bund prüfen, inwieweit die deutsche Vergabeordnung weiter vereinfacht werden kann und sollte und wie in diesem Zuge ggf. auch entsprechende Bestimmungen der EU angepasst werden müssten. Auf diese Weise könnte z. B. eine Lockerung der Verpflichtung zur europaweiten Ausschreibung auch kleinerer Baumaßnahmen auf den Weg gebracht werden.

Prüfaufträge und Empfehlungen für das Land Nordrhein-Westfalen

Die Kommunen bewerten die Fördermittelberatung durch das Land (Bezirksregierungen, MHKBG) positiv. Um mit den Förderprogrammen auch Kommunen zu unterstützen, die aufgrund des planerischen und administrativen Aufwands mit der Beantragung von Fördermitteln und der Durchführung Schwierigkeiten haben oder sogar ganz darauf verzichten, zielen die folgenden Vorschläge in besonderer Weise auf die Strukturen und Abläufe der Fördermittelbeantragung, -bereitstellung, -verwaltung und -abrechnung.

Überprüfung des Antragsverfahrens

Durch eine weitere Vereinheitlichung der programmspezifischen Fördersystematiken sowie eine Vereinfachung der formalen Antragsanforderungen sollte der Verwaltungsaufwand für mittelbeantragende Kommunen weiter reduziert werden. Dazu sollten sich MHKBG, Bezirksregierungen, kommunale Spitzenverbände und (ausgewählte) Kommunen in einem gemeinsamen Prozess beraten, um ggf. auch auf Bundesebene über den Bundesrat und/oder die Bauministerkonferenz entsprechend aktiv zu werden. So könnte beispielsweise geprüft werden, inwieweit auf eine jährliche Beantragung von Einzelmaßnahmen verzichtet werden kann – auch wenn die Konzeptionierung und Bewilligung von Gesamtmaßnahmen mit zahlreichen Teilmaßnahmen in einem Antrag bzw. Bescheid mit deutlich höheren Anforderungen für die Kommunen – insbesondere mit Blick auf den Beantragungs- und Umsetzungsprozess – verbunden sein könnte. Denn vor Antragseinreichung müssten solche Maßnahmen entsprechend langfristig vorausgeplant werden und auch die (haushalterische)

Steuerung solcher aus diversen Teilprojekten bestehender Maßnahmen dürfte deutlich komplexer sein – ganz abgesehen davon, dass Bund und Land deutlich höhere Fördervolumina vorhalten und ausschütten müssten.

Verschlinkung und Vereinfachung des Abrechnungsverfahrens und Controllings

Mit dem deutlichen Anstieg des Gesamtvolumens für die Städtebauförderung in den Jahren 2016 und 2017 wächst auch der administrative Aufwand für die haushalterische Abwicklung und sachgerechte Prüfung der entsprechenden Mittelverwendung, für die die Maßgaben der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung einschlägig sind. Auch vor diesem Hintergrund sollte NRW auf den Bund einwirken, damit hier eine Verschlinkung und Vereinfachung des Abrechnungsverfahrens sowie des Controllings vorgenommen wird, mit der ein Beitrag zum Abbau bzw. zur Vermeidung zukünftiger Ausgabereise bei den Programmen zur Städtebauförderung geleistet wird. Die Einführung eines „Gesamt-Verwendungsnachweises“ für Einzelmaßnahmen nach Vorbild anderer Bundesländer, wie z. B. Bayern, könnte hier möglicherweise eine Option bilden.¹⁴ Auch das Verfahren zur Fortschreibung abgeschlossener bzw. bereits in der Förderung befindlicher Städtebaufördermaßnahmen könnte – auch wenn dies bereits heute in Ansätzen möglich ist – weiter vereinfacht werden, um Erweiterungen und Ergänzungen entsprechender Projekte ohne Eröffnung eines komplett neuen Antragsverfahrens zu ermöglichen. Außerdem sollte geprüft werden, inwieweit – in Anlehnung z. B. an die Förderpraxis in Schleswig-Holstein und Niedersachsen – eine Übertragung weiterer Aufgaben im Rahmen der Fördermittelabrechnung an die landeseigene NRW-Bank vorgenommen werden könnte. Auf diese Weise könnten die Bezirksregierungen sowie das mittelgebende Ministerium entlastet werden.

Förderung des kommunalen Verwaltungsaufwandes

Der Vorschlag der Kommunen, dass durch die Programme zur Städtebauförderung auch der Verwaltungsaufwand von Städten und Gemeinden förderfähig werden sollte, ist nicht unproblematisch und bedarf deshalb einer gesonderten Prüfung. Zum einen lassen sich entsprechende Projektstätigkeiten nur schwer von anderen Planungsaufgaben abgrenzen, so dass mit Fördermitteln auch Personal finanziert werden könnte, das ganz andere Aufgaben wahrnimmt. Zum anderen besteht die Gefahr, dass die Kommunen auf diese Weise ihre Planungsbereiche weiter personell ausdünnen könnten. Allerdings besteht im Rahmen der Programme „Soziale Stadt“ sowie „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ bereits jetzt die Möglichkeit, Mittel zur Finanzierung eines kommunalen „Quartiers- bzw. Citymanagement“ zu beantragen. Eine Ausweitung dieses Fördertatbestandes sollte ergebnisoffen geprüft werden. Alternativ könnte über die Verstärkung der Förderfähigkeit von Service- oder Beratungsstellen nachgedacht werden, die für einen Verbund von Kommunen Planungsleistungen und Teile der Projektabwicklung von Städtebaufördermaßnahmen übernehmen. Zwar ist dies bereits heute unter Voraussetzung der Maßgaben von Nr. 9 und 12 FRL 2008 NRW möglich. Allerdings wäre mit Blick auf die Bestimmungen des europäischen Vergaberechts, der Vergabeordnung und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ggf. zu prüfen, inwieweit sich die „Inhousefähigkeit“ bei Übertragung einer öffentlichen Aufgabe im Wege von In-House-Vergaben an einen der Kommune zugehörigen Auftragnehmer noch verbessern bzw. vereinfachen ließe. Bei all diesen Optionen ginge es immer um eine Entlastung des kommunalen Personals, um diesem zu ermöglichen, sich um konzeptionelle Fragen der Projektentwicklung sowie eine fristgerechte Abwicklung zu kümmern.

Prüfaufträge und Empfehlungen für die kommunale Ebene

Die Umstellung auf die Doppik haben die Städte und Gemeinden in NRW ganz überwiegend erfolgreich bewältigt. Der haushalterische Perspektivwechsel, der damit verbunden war, hat in den Kommunen keine nen-

¹⁴ Ein Nachteil von Gesamtverwendungsnachweisen könnte jedoch möglicherweise darin bestehen, dass die Kommunen angesichts der in der Befragung konstatierten Personalknappheiten und -fluktuationen bei den zum Teil sehr langen Zeiträumen von Gesamtmaßnahmen Schwierigkeiten haben, die administrative Kontinuität mit Blick auf die Rechenschaftslegung von diversen Teilmaßnahmen zu gewährleisten.

nenswerten Auswirkungen auf das Antragsverhalten im Rahmen der Programme zur Städtebauförderung gehabt. Vielmehr könnten die Steuerungspotenziale zur Effizienzsteigerung des Verwaltungshandelns auch bei Beantragung und Nutzung von Städtebaufördermitteln noch stärker genutzt werden – insbesondere, wenn es um die haushalterische Abbildung von Aufwendungen, Abschreibungen und Vermögensentwicklung unterschiedlicher Projekttypen in kommunaler Eigenregie geht.

Stadtentwicklung muss „Chefsache“ sein

Die erfolgreiche Durchführung von Städtebaufördermaßnahmen bedarf eines klaren Mandats und Bekenntnisses der Stadtspitze (Verwaltung und Politik). Dies schließt auch die periodische Priorisierung von Stadtentwicklungsmaßnahmen durch die Kommunalparlamente ein. Erforderlich ist außerdem eine eindeutige Festlegung der Federführung, vorzugsweise im Stadtplanungs- und/oder Baudezernat. Zur „Chefsachen-Verantwortung“ zählt allerdings auch, dass die investitionspolitische Prioritätensetzung innerhalb einer Kommune durch neu beantragte Fördermittel im Rahmen von oft zusätzlich und ad-hoc aufgelegten Förderprogrammen von Bund und Land, wie z. B. das jüngst aufgestockte KInvFG für den Bildungsbereich, nicht kurzfristig verändert werden, so dass bereits bewilligte/begonnene Vorhaben (wegen der ohnehin bestehenden personellen Engpässe) zeitlich „gestreckt“ werden und dadurch Ausgabereise produziert werden.

Ableich zwischen Anforderungen an das Personal und Personalausstattung

Die Kommunen müssen darauf achten, zahlenmäßig ausreichendes und der komplexen Aufgabenstellung qualitativ entsprechend ausgebildetes Personal vorzuhalten. Dazu gehört eine adäquate Einstufung der Stellen – gerade auch mit Blick auf die Konkurrenz z. B. durch die Wirtschaft. Eine weitere Voraussetzung bildet eine kontinuierliche Weiterbildung des Personals – ggf. auch in Kooperation mit den Bezirksregierungen. Hierzu sollten vorhandene Netzwerke und interkommunale Austauschformate gezielt genutzt werden.

Kontinuierliche Kooperation zwischen den betroffenen Ämtern

Die Gewährleistung einer möglichst schnittstellenarmen und stetigen Kooperation der betroffenen Ämter (soweit vorhanden: Amt für Stadtentwicklung, Planungsamt, Hochbau/Tiefbau, Kämmerei, Grünflächenamt, Sozial- und Bildungsbereich etc.) ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Durchführung von Projekten im Rahmen der Städtebauförderung. Wichtige unterstützende Instrumente sind dabei Integrierte Stadtentwicklungs- sowie Integrierte Stadtteil- bzw. Quartierskonzepte, die bei der Beantragung entsprechender Maßnahmen vorzulegen sind.

Weiterentwickelte Kalkulationsmethoden bei der Maßnahmenplanung

Die Doppik liefert transparente Informationen über den mit der Aufgabenwahrnehmung verbundenen Ressourcenverbrauch und verbessert so die Grundlagen für fundiertere Kalkulationen und Entscheidungen zu verschiedenen Handlungsalternativen (beispielsweise „Make-or-buy-Entscheidungen“) – auch wenn sich im Bereich der Städtebauförderung viele sozialräumliche und soziökonomische Wirkungen einzelner Maßnahmen kaum prognostizieren lassen. Nichtsdestotrotz sollten die haushalterischen und kalkulatorischen Potenziale der Doppik noch stärker genutzt werden – insbesondere, wenn sie beispielsweise durch eine beständig zu aktualisierende Analgenbuchhaltung flankiert wird.

1. Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen

1.1 Städte und Gemeinden lebenswert halten – Ziele und Aufgaben der Städtebauförderung

Die Städtebauförderung bildet eines der zentralen Instrumente zur nachhaltigen Stadtentwicklung in Deutschland. Seit Anfang der 1970er Jahre stellen Bund und Länder in den Programmen der Städtebauförderung Finanzhilfen gemäß Art. 104 b GG für Investitionen zur Erneuerung und Entwicklung von Städten und Gemeinden bereit. Damit sollen die Kommunen als Wirtschafts- und Lebensstandorte gestärkt werden. Den rechtlichen Rahmen für die Durchführung der Städtebauförderung bilden der Art. 104 b GG, das Kapitel 2 (§§ 136 bis 191) des Baugesetzbuches (BauGB) sowie die derzeit geltende „Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2017 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen“ (VV Städtebauförderung 2017 i.V.m. der Grundvereinbarung vom 19.08.1986) vom 13.12.2016/02.05.2017.

Diese Bestimmungen bilden auch in Nordrhein-Westfalen die Basis für die Städtebauförderung. Die Kommunen erhalten danach die Mittel vom Land in Form von Zuwendungen. Eigentümer bzw. Investoren, die in einem anerkannten Sanierungs- oder Entwicklungsgebiet ein förderfähiges Vorhaben durchführen wollen, können auf Antrag Zuschüsse aus den Fördermitteln erhalten.¹⁵

Die Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen konzentriert sich auf Stadt- und Ortsteile mit erhöhten strukturellen Herausforderungen, die besondere Handlungsbedarfe aufweisen. Mit den verschiedenen Bundesprogrammen werden dabei konkret folgende Ziele verfolgt¹⁶:

- Stärkung der städtebaulichen Funktion von Innenstädten und Ortsteilzentren. Dabei geht es vor allem um den Wohnungsbau, die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie der Wiedernutzung innenstadtnaher Flächen. Zu den Programmen, die einen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele leisten zählen die Programme „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“, „Städtebaulicher Denkmalschutz“.
- Weiterentwicklung von Stadt- und Ortsteilen mit sozialem, ökonomischem und ökologischem Entwicklungsbedarf. Einschlägig sind hier das Programm „Soziale Stadt“ und der 2017 neu initiierte „Investitionspakt Soziale Integration im Quartier“.
- Wiederherstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen in Gebieten mit erheblichen Funktionsverlusten, insbesondere durch Brachen und Gebäudeleerstände. Fördermittel für dieses Ziel werden im Rahmen des Programms „Stadtumbau West“ gewährt.
- Unterstützung neuer Formen regionaler Kooperation in kleinen Gemeinden, deren Bevölkerungsstruktur stark von Überalterung und Abwanderung betroffen sind. Diese Förderlinie wird durch das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ abgedeckt.

15 Grundlage dafür sind die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung vom 22.10.2008 (Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008 i.V.m. dem Fördersatzlerlasses 2015).

16 Für eine Übersicht vgl.: Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Förderung und Instrumente, abrufbar unter: https://www.mhkgb.nrw/stadtentwicklung/foerderung_und_instrumente/index.php (letzter Zugriff: 29.11.2017).

- Steigerung der Attraktivität von städtischen Räumen durch Maßnahmen der Stadtbegrünung und der Gestaltung öffentlicher Grün- und Freiräume. Zur Erreichung dieser Ziele wurde 2017 das neue Städtebauförderprogramm „Zukunft Stadtgrün“ durch den Bund aufgelegt.¹⁷
- Gestaltung des ökonomischen Wandels und Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen durch interkommunale Kooperation. Zur Erreichung dieses Zwecks hat Nordrhein-Westfalen das landeseigene Strukturprogramm „REGIONALEn“ aufgesetzt.
- Präventive und nachhaltige Entwicklung von Stadtquartieren und Ortsteilen sowie Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung. Einschlägig ist hier das ressortübergreifende Programm „Starke Quartiere – starke Menschen“ – ein gemeinsamer Aufruf der Programme des EFRE, des ELER und des ESF.

In institutioneller Hinsicht gibt es ergänzend dazu verschiedene Netzwerke, die – initiiert vom MHKBG – vor allem dem Erfahrungsaustausch zu Themen aus den Bereichen Stadtentwicklung, Städtebauförderung und Denkmalpflege in Nordrhein-Westfalen dienen. Dazu gehören beispielsweise die „Arbeitsgemeinschaft historische Stadt- und Ortskerne“, das Forum „Baulandmanagement“, die Innovationsagentur Stadtumbau NRW, das „Netzwerk Innenstadt“ und das Städtenetz „Soziale Stadt NRW“.

Für Investitionen im Rahmen der Städtebauförderung stehen in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2017 bis 2021 rund 524 Mio. Euro zur Verfügung. An der Finanzierung der geplanten Investitionen beteiligen sich das Land mit 197 Mio. Euro, der Bund mit 191 Mio. Euro und die EU mit 16 Mio. Euro. Der Eigenanteil der Kommunen beträgt 120 Mio. Euro. Die Zuweisungen von Bund und Land werden den Kommunen durch die Bezirksregierungen zugeteilt. Insgesamt werden damit 243 Gebiete in 185 Städten und Gemeinden in den Regelprogrammen gefördert.¹⁸

Daneben hat NRW im Jahr 2016 zwei Landesprogramme aufgelegt. Mit dem Sonderprogramm „Hilfen im Städtebau für Kommunen zur Integration von Flüchtlingen“¹⁹ unterstützt das Land landesweit 147 Projekte in 100 Städten und Gemeinden. Durch die Förderung werden NRW-weit Gesamtinvestitionen mit einem Volumen von rund 100 Mio. Euro ausgelöst. Mit dem Landesprogramm „Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden zur Förderung von Quartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf“²⁰ wurden 140 Maßnahmen für Kinder und Jugendliche in 77 Kommunen 2016 gefördert. Mit der Förderung werden landesweit Investitionen in der Gesamthöhe von rund 30 Mio. Euro umgesetzt.

Nicht zuletzt aufgrund der intensiven Förderberatung seitens der Bezirksregierungen konnte erreicht werden, dass in den vergangenen zehn Jahren lediglich 17 % der Kommunen in NRW keine Fördermittel in Anspruch genommen haben.

17 Ergänzende Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2017.

18 Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (o.J.): Städtebauförderprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen 2017, o.O., S. 1.

19 Pressemitteilung MHKBG vom 18. März 2016

20 Pressemitteilung MHKBG vom 11. November 2016

1.2 Städtebauförderung als Forschungsgegenstand – begleitende Evaluierung und Monitoring

Die Städtebauförderung des Bundes und der Länder unterstützt Investitionen in die Erneuerung und Entwicklung von Städten und Gemeinden. Die Programme und Maßnahmen werden regelmäßig seitens des Bundes evaluiert. Die Grundlagen dafür schafft Art. 104 b Abs. 3 GG, wonach Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat „auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu informieren“ sind. Ziel der Evaluierungen ist es, Hinweise zur Weiterentwicklung der Städtebauförderprogramme und der Umsetzung vor Ort zu gewinnen. Die Programme der Städtebauförderung sind als "lernende" Programme angelegt. Seit 2010 gibt es ein von Bund und Ländern gemeinsam beschlossenes Evaluierungskonzept.

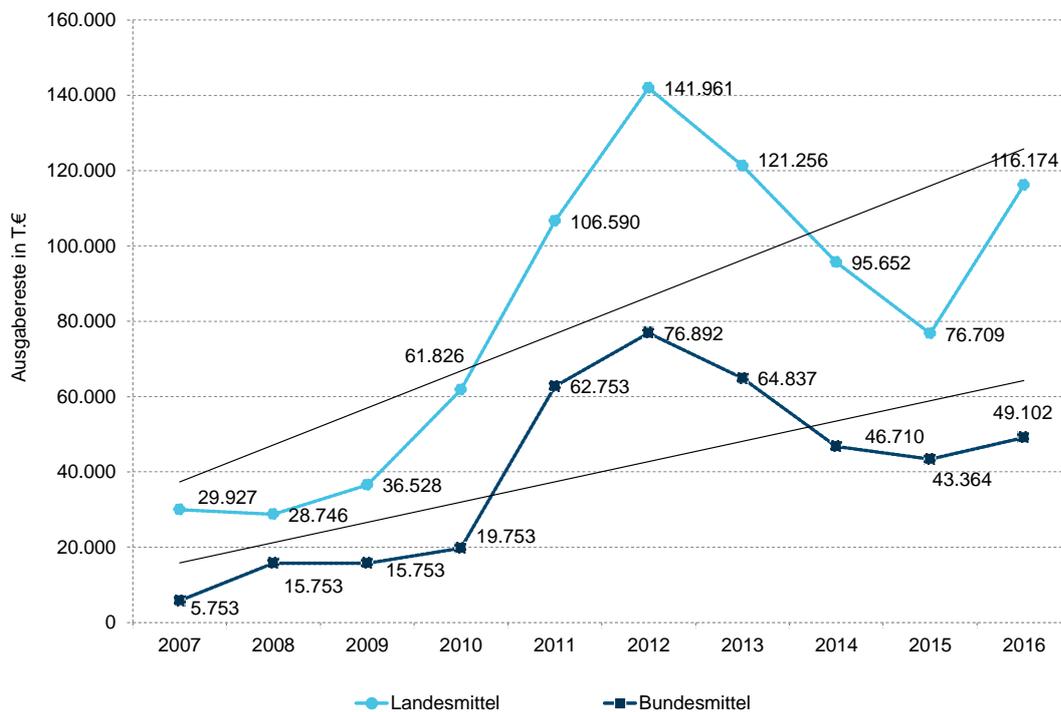
Ein wichtiger Baustein darin ist das städtebauliche Monitoring für die Programmgebiete der Städtebauförderung. Mit dem Indikatoren-gestützten Monitoring werden Input- und Output-Daten sowie Kontextinformationen zur kommunalen Entwicklung erfasst. Auf diese Weise werden Informationen zum konkreten Einsatz sowie zur Zielerreichung der von Bund und Ländern zur Verfügung gestellten Städtebaufördermittel gesammelt und Veränderungen in den einzelnen städtischen Entwicklungsgebieten und Quartieren dokumentiert. Die Auswertung der Daten erfolgt jeweils für das zurückliegende Umsetzungsjahr durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Konkret werden dabei die Daten von den Kommunen erfasst, von den Bezirksregierungen geprüft und freigegeben und auf ihre Plausibilität durch das MHKBG geprüft. In den letzten Jahren wurde dieser Prozess durch wachsende Informations-Anforderungen seitens des Bundes befrachtet. Dadurch werden zum Teil erhebliche administrative Kapazitäten bei Kommunen und Land gebunden.

1.3 Ausgabereste als ein Problem der Städtebauförderung

Über die vergangenen zehn Jahre lässt sich in den nordrhein-westfälischen Kommunen in der Trendbetrachtung ein sukzessiver Aufbau von Ausgaberesten aus Mitteln der Städtebauförderung beobachten – selbst wenn zwischenzeitlich immer wieder eine Rückführung erreicht werden konnte (siehe Abbildung 1). Ausgabereste sind nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen für bewilligte Fördermittel, die haushalterisch ins Folgejahr übertragen werden müssen. Aufwachsende Ausgabereste erschweren sowohl die haushalterische Gesamt- als auch Einzelplansteuerung, da für sie in den Folgejahren entsprechende Finanzmittel vorgehalten werden müssen. Da der Bund in seiner Haushaltswirtschaft eine strikte Auslegung des Diskontinuitätsprinzips verfolgt, ist eine zeitlich unbegrenzte und kostenneutrale Verlängerung entsprechender Haushaltsansätze nicht zulässig.

Zum 31.12.2016 beliefen sich die Auszahlungsverpflichtungen des Landes NRW gegenüber den Kommunen auf 766 Mio. Euro. Aufgrund des deutlichen Anstiegs der Mittel für die Städtebauförderung seit 2015 infolge neuer Bundes- und Landesprogramme werden sich die Auszahlungsverpflichtungen in den nächsten zwei Jahren auf rund 1 Mrd. Euro erhöhen. Da in Nordrhein-Westfalen – im Gegensatz zu anderen Bundesländern, wie beispielsweise Baden-Württemberg mit einem Höchstsatz von 60 % – deutlich höhere Förderquoten von bis zu 80 % bei der Mittelausreichung an die Städte und Gemeinden zulässig sind, weist das Land zwangsläufig auch höhere Ausgabereste als andere Bundesländer bei den Landesmitteln auf. Ende 2012 erreichten die Ausgabereste im Land Nordrhein-Westfalen einen Höchststand von 142 Mio. Euro. Nach einem zwischenzeitlichen Rückgang wurde Ende 2016 als Folge des Anstiegs des gesamten Fördervolumens auch bei den Ausgaberesten abermals eine Marke von 116 Mio. Euro erreicht. Im Verhältnis zu den in den Jahren 2017 bis 2021 insgesamt zur Verfügung stehenden Mitteln in Höhe von rund 425 Mio. Euro für entsprechende Maßnahmen ist dieser Betrag durchaus beachtlich.

Abbildung 1: Entwicklung der Ausgabereite im 10-Jahres-Vergleich



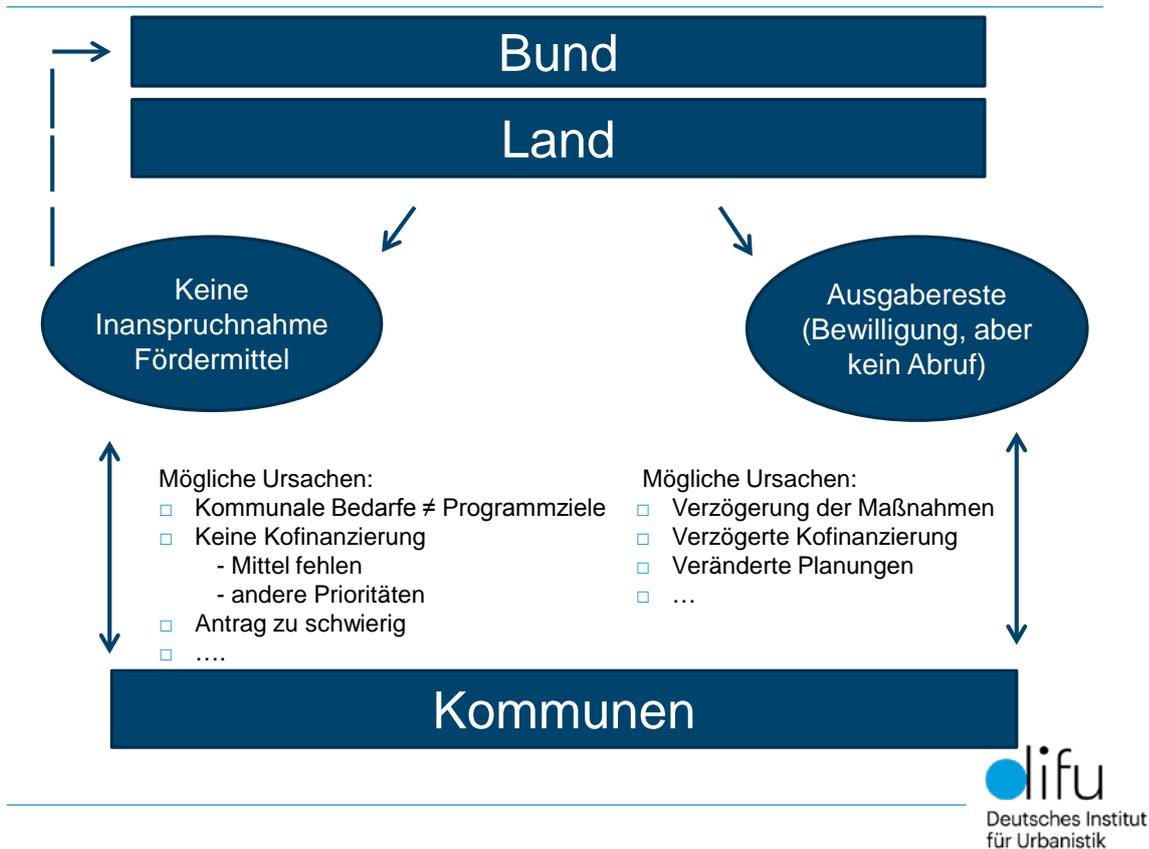
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Angaben des MHKBG

Zwar gibt es immer wieder Jahre, in denen die Ausgabereite geringer ausfallen. Ziel sollte es jedoch sein, eine weitere Reduktion zu erreichen. Zur Erklärung der Ausgabereite-Problematik gibt es unterschiedliche Erklärungsansätze: die Personalknappheit bei Land und Kommunen, die problematische Finanzsituation in bestimmten Kommunen, veränderte Prioritätensetzung in den Kommunen, die Mittel-Quotierung bei der Projektentwicklung, die aus Sicht der Kommunen aufwändigen Ausschreibungsverfahren oder zeitlich zu ambitionierte Projektplanungen.²¹ Diese möglichen Ursachen sollen in den folgenden Kapiteln näher betrachtet werden.

Die Programme der Städtebauförderung sind in NRW aufgrund der Vielzahl an Projektanmeldungen seitens der Kommunen in aller Regel vier- bis fünffach überzeichnet, da die beantragten Mittel die zur Verfügung stehenden Ressourcen deutlich übersteigen. Nicht in Anspruch genommene mögliche Bewilligungen sind von den Bezirksregierungen in einem eingespielten Berichtswesen zum 30.09. eines jeden Jahres zu melden. Diese Mittel werden dann durch das Land bis zum Jahresende neu gebunden. In Nordrhein-Westfalen gibt es nur eine geringe Zahl an Kommunen (17 %), die – aus verschiedenen Gründen – keine Fördermittel in Anspruch nimmt (vgl. Abbildung 2). Diese Problematik der Nicht-Inanspruchnahme von Fördermitteln wird jedoch im Folgenden nicht weiter betrachtet.

21 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2012): Zukunft der Städtebauförderung. Dokumentation von zwei Werkstattgesprächen von Bund, Ländern, Kommunen und Verbänden am 30.05. und 16.08.2012 in Berlin, Berlin; Expertengespräche im Rahmen des Projekts.

Abbildung 2: Ausgabereste und Nicht-Inanspruchnahme von Fördermitteln



Quelle: Eigene Darstellung

2. Stärken erkennen, Hemmnisse abbauen – Zielstellung und Schwerpunkte der Studie

Die Mittel der Städtebauförderung stellen im gesamten Bundesgebiet und damit auch in Nordrhein-Westfalen ein wichtiges Instrument dar, um die Attraktivität von Kommunen in verschiedener Hinsicht zu erhöhen: städtebaulich, denkmalpflegerisch, regionalwirtschaftlich, als Wohn- und Lebensort, aus Gründen der Sicherheit und der Gesundheit u.a.m.. Die Erfolge der Städtebauförderung sind in ihrer bald 50-jährigen Geschichte unverkennbar und haben gerade auch in Nordrhein-Westfalen wesentlich dazu beigetragen, die Folgen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturwandels und deren Konsequenzen für die Städte und Gemeinden erfolgreich zu bewältigen oder doch zumindest in ihren Auswirkungen zu mindern. Auch bei der zunehmenden Bedeutung der Transformation der Städte spielt die Städtebauförderung eine wichtige Rolle. Nordrhein-Westfalen spielt bei der Weiterentwicklung der Programmatik und des Instrumentariums bis heute eine Vorreiterrolle.

Allerdings weist die bestehende Situation der Städtebauförderung verschiedene Aspekte auf, die Anlass geben, Weiterentwicklungsbedarfe und -möglichkeiten zu prüfen. Die vorliegende Untersuchung fokussiert deshalb schwerpunktmäßig zwei dieser Aspekte:

- die Identifikation von Ursachen für die Entstehung von Ausgaberesten und die Entwicklung möglicher Handlungsansätze zum Abbau dieser nicht bzw. verzögert verausgabten Fördermittel auf der kommunalen Ebene,
- die Entwicklung von Ansatzpunkten, um mehr Kommunen zu motivieren, Mittel aus den Programmen der Städtebauförderung in Anspruch zu nehmen.

Beide Analyseschwerpunkte weisen naturgemäß diverse Schnittstellen auf. Eine isolierte Einzelbetrachtung ist deshalb nicht durchgängig realisierbar. Vielmehr wird im Folgenden immer wieder auf Wechselwirkungen verwiesen.

2.1 Forschungsfragen

Vor diesem Hintergrund bestand der Auftrag der vorliegenden Studie in der Beantwortung der folgenden Forschungsfragen mit dem Ziel, Hinweise zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen zu erhalten:

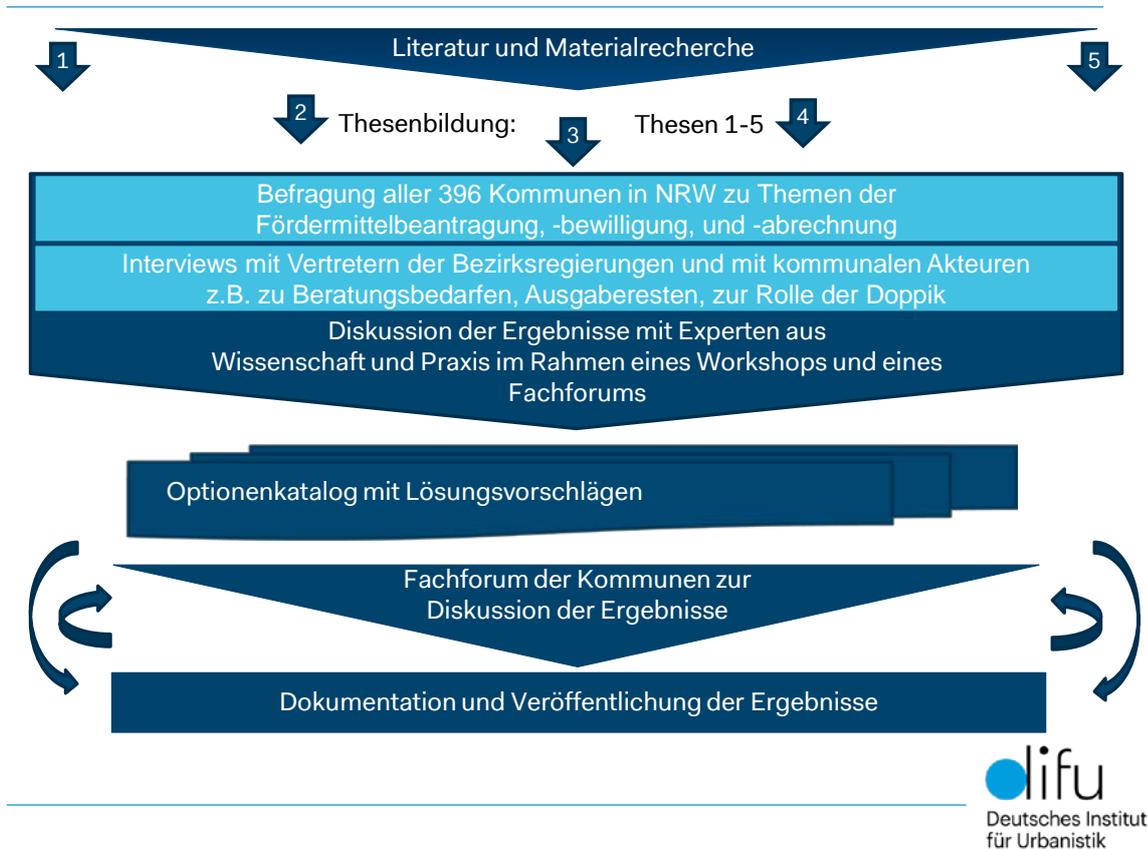
- Welche Erfolgsfaktoren bzw. Hemmnisse lassen sich in den Verfahren der Beantragung, Bewilligung, Durchführung und Abrechnung von Städtebaufördermaßnahmen identifizieren?
- Welchen Einfluss haben die fiskalischen, institutionellen, regionalwirtschaftlichen und vergaberechtlichen Rahmenbedingungen auf die Umsetzung von Städtebaufördermaßnahmen und die Entstehung von Ausgaberesten in den Kommunen?
- Hatte der Übergang zur Doppik in den nordrhein-westfälischen Kommunen Auswirkungen auf die Beantragung von Städtebaufördermitteln und deren Verwendung in den Kommunen und falls ja, welche?
- Inwieweit sind die Grundsätze der doppischen Haushaltsführung mit der Beantragung, Bewilligung und Abrechnung von Städtebaufördermitteln kompatibel?
- Wie können Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes gesteigert werden?

2.2 Hintergrund und methodischer Rahmen der Studie

Die Beantwortung dieser Forschungsfragen zur Eruierung von Erfolgsfaktoren und Hemmnissen der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen wurde unter Rückgriff auf verschiedene Analysebausteine und -methoden vorgenommen.

Den ersten Schritt bildete eine Aufarbeitung des Forschungsstandes in Form einer umfassenden Literaturrecherche von Online- und Offline-Quellen. Die Auswertung der entsprechenden Ergebnisse ermöglichte einen systematischen Überblick über die Entwicklung der Städtebauförderung in NRW. Ergänzt wurde diese Auswertung um eine Recherche zu spezifischen Fragestellungen zur Doppik und ihrer Rolle im Rahmen der Städtebauförderung. Die Ergebnisse der Recherche wurden zu Analyse leitenden Untersuchungsthesen verdichtet. Diese dienten sowohl der inhaltlichen Abstimmung mit dem Auftraggeber als auch als methodische Grundlage für die weiteren Bearbeitungsschritte (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Methodisches Vorgehen



Quelle: Eigene Darstellung

2.2.1 Förderprozess und doppeltes Haushaltswesen als analytische Ausgangspunkte

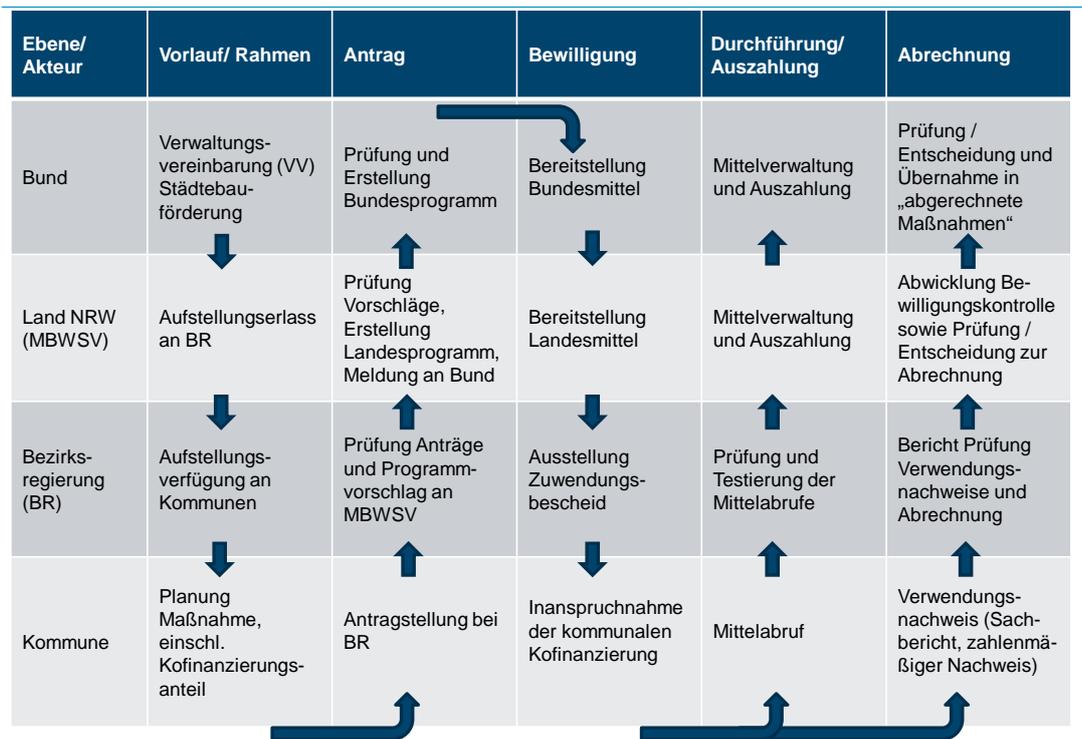
Erste Vorüberlegungen und Recherchen machten deutlich, dass die Auseinandersetzung mit Erfolgsfaktoren und Hemmnissen der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen aus verschiedenen Perspektiven erfolgen muss. Wesentliche Hinweise auf die relevanten Aspekte lieferte dabei bereits die Betrachtung des Förderprozesses.

Der Prozess zur Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen weist mehrere Stufen auf: Von der Festlegung finanzieller Rahmenbedingungen über die Antragsstellung und Bewilligung bis hin zur Auszahlung und Abrechnung der Fördermittel, in die verschiedene Institutionen bzw. Verwaltungsebenen involviert sind (vgl. Abbildung 4).²² Dazu zählen der Bund – hier vor allem vertreten durch das bisherige Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) – das Land – insbesondere das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) und die Bezirksregierungen – sowie nicht zuletzt die Kommunen, die die Fördermittel in Anspruch nehmen (wollen). Die Grafik veran-

22 Vgl. Darstellung des Referats V A 1 für Städtebauförderung, haushaltsrechtliche Angelegenheiten der Stadtentwicklung und der Denkmalpflege des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBWSV), abrufbar unter: https://www.mhkgb.nrw/stadtentwicklung/_pdf_container/30_2015_06_25-V-A-1-Foerderprozess-Staedtebaufoerderung.pdf (letzter Zugriff: 29.11.2017).

schaulich die Schnittstellen zwischen den verschiedenen Ebenen und Akteuren im bestehenden Förderprozess. Die daraus resultierenden Abstimmungserfordernisse können – je nach Ausgestaltung – den Transaktionsaufwand und entsprechende Kosten erhöhen oder senken und den Förderprozess in zeitlicher Hinsicht hemmen oder beschleunigen. Zudem sind die Interessen und Handlungslogiken der involvierten Akteure naturgemäß nicht immer deckungsgleich.

Abbildung 4: Förderprozess Städtebauförderung NRW (vereinfacht)



Quelle: In Anlehnung an entsprechende Darstellung des MBWSV NRW, Referat V A 1



Quelle: Eigene Darstellung

Neben den finanziellen Rahmenbedingungen, wie beispielsweise der Bewilligung des Bundeshaushalts, stehen vor allem Voraussetzungen, die auf kommunaler Ebene zu erfüllen sind. Hierbei spielt besonders die Prüfung des städtebaulichen Handlungsbedarfs eine Rolle und – daraus folgend – die Entwicklung konkreter Einzelmaßnahmen als Teil einer durch einen Gebietsabgrenzungsbeschluss definierten Gesamtmaßnahme. Die Entscheidung für eine Maßnahme im Rahmen der Städtebauförderung löst erste, vorbereitende Prüfungen auf Seiten der Kommunen aus (Herbeiführung eines Gebietsbeschlusses, Kompatibilitätsprüfung mit dem integrierten Stadtentwicklungskonzept (ISEK), Einplanung Kofinanzierungsanteil etc.).

Darauf folgt der eigentliche Antrag, der für alle Programme der Städtebauförderung ein integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK) und eine detaillierte Kosten- und Finanzierungsübersicht (KuF)²³ aller Einzelmaßnahmen einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme verlangt. Der Antrag wird von der zuständigen Bezirksre-

23 § 149 Absatz 1 BauGB.

gierung geprüft und zusammen mit anderen Anträgen als Programmvorschlag an das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) weitergeleitet. Auf Basis der Grundvereinbarung und den jährlich neu abzuschließenden Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern zur Förderung des Städtebaus sowie der Förderrichtlinie des Landes NRW wird über Förderschwerpunkte, die Förderfähigkeit von Maßnahmen sowie Einzelvorhaben entschieden. Die Kommunen erhalten über die Bezirksregierungen einen Zuwendungsbescheid, auf dessen Grundlage sie die Mittel abrufen können.

Die eigentliche Auszahlung erfolgt durch die NRW.Bank als Vollzugsinstanz des Landes. Bei mehrjährigen Maßnahmen ist nach jeweils drei Jahren seit der ersten Bewilligung ein Zwischennachweis zu führen, wenn ein Schlussverwendungsnachweis innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren seit der ersten Bewilligung nicht möglich ist. Ist die Maßnahme abgeschlossen, hat die Kommune die Verwendung der Zuwendung der Bezirksregierung nachzuweisen. Der Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis. Der abschließende Verwendungsnachweis und das Ergebnis der Prüfung werden über das Landesministerium ans Bundesministerium weitergeleitet, sodass die Maßnahme nach mehrstufiger Prüfung als abgerechnet geführt wird (Nr. 9 NBest-Stadterneuerung NRW).

Neben diesen institutionellen Merkmalen des deutschen Mehrebenensystems haben auch Spezifika der öffentlichen Haushaltswirtschaft prägenden Einfluss auf die Abwicklung der Städtebauförderung in der Bundesrepublik. Dies gilt umso mehr, da sich hier die Kommunen nicht unwesentlich von Bund und Ländern unterscheiden. Nach dem Gesetz zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (NKF Einführungsgesetz NRW) müssen die Kommunen ihre Haushaltswirtschaft spätestens seit dem Haushaltsjahr 2009 nach dem System der doppelten Buchführung erfassen.²⁴ Zum Stichtag 1. Januar 2009 hatten die Kommunen erstmalig eine Eröffnungsbilanz aufzustellen. Darüber hinaus sollen die Kommunen gemäß § 95 Abs. 1 GO NRW für jedes Haushaltsjahr einen Jahresabschluss nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung erstellen (Stichtag: 31. Dezember eines jeden Jahres). Der erste Jahresabschluss war damit für das Jahr 2009 vorgesehen. Ein Gesamtabschluss der Kommunen sollte spätestens zum Stichtag 31. Dezember 2010 vorliegen (vgl. § 116 GO NRW).

Inzwischen liegen in allen Städten und Gemeinden in NRW Eröffnungsbilanzen vor (NKF-Umfrage 2015).²⁵ Trotz der damit verbundenen Herausforderungen konnte so die Grundlage für die Nutzung der Doppik und für eine auf den Ressourcenverbrauch ausgerichtete Verwaltungssteuerung gelegt werden. Nachdem im Mai 2014 die letzte Gemeinde ihre Eröffnungsbilanz veröffentlichen konnte, liegt mittlerweile bei mehr als 90 % der Kommunen Jahresabschluss für das Jahr 2009 vor. In über der Hälfte der Städte und Gemeinden wurde 2014 der Jahresabschluss für das Jahr 2013 festgestellt.

Im Umkehrschluss heißt dies, dass die andere Hälfte es noch nicht geschafft hat, die erforderlichen Jahresabschlüsse termingerecht vorzulegen. Da sich für die letzten fünf Jahre regelmäßige Verzögerungen von ein bis zwei Jahren ergeben, führen diese Kommunen ihre Haushaltswirtschaft ohne belastbare Ist-Daten. Wichtige Informationen zur tatsächlichen Vermögenslage in den Städten und Gemeinden einschließlich der verschiedenen städtebaulichen Infrastrukturen fehlen deshalb. Damit wird auch eine systematische Erfassung aller städtischen Investitions- und Förderbedarfe erschwert: Welche Infrastrukturmaßnahmen müssen in welchem investiven und zeitlichen Rahmen primär von der Kommune finanziert werden und welche sollten sinnvollerweise durch ihre kommunalen Unternehmen bzw. Dritte realisiert werden?

24 Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW - NKFG NRW) vom 16. November 2004.

25 Ministerium für Inneres, Aktuelle Umfrage zum Stand der NKF-Umstellung, abrufbar unter: <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/haushalts-rechtnkf.html> (letzter Zugriff: 29.11.2017).

Belastbare Untersuchungen und Aussagen darüber, inwieweit sich nach acht Jahren Doppik-Umstellung in NRW die Erwartungen an diese Informationsquelle erfüllt und zur Stärkung des kommunalen Haushaltswe-
sens beigetragen haben, liegen bisher nur in Ansätzen vor. Inwieweit die Doppik auch Einfluss auf Abläufe und
Ergebnisse der Städtebauförderung und den zielgerichteten und an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen
ausgerichteten Einsatz der Fördermittel hat, ist bisher ebenfalls nicht tiefergehend untersucht worden.

Die Erkenntnisse aus der Analyse des Förderprozesses sowie die Auseinandersetzung mit dem Stand der
Doppik-Einführung lieferten erste Hinweise auf mögliche Ansatzpunkte für die Analyse. Zusammen mit weite-
ren Impulsen aus dem wissenschaftlichen Diskurs zur Städtebauförderung wurden auf dieser Grundlage ver-
schiedene Untersuchungsthemen formuliert und diese zu fünf übergeordneten Erklärungsansätzen verdichtet
(vgl. Tabelle 1). Diese Thesen bildeten das Analyseraster für die empirische Untersuchung, werden bei der
Darstellung der Ergebnisse wieder aufgegriffen und – soweit erforderlich – noch einmal näher erläutert.

Tabelle 1: Untersuchungsthemen

Erklärungsansätze	Thesen in Bezug auf...	
	... den Verzicht auf die Inanspruchnahme der Städtebaufördermittel	... das Entstehen von Ausgaberesten
Finanzielle Situation der Kommunen	<ul style="list-style-type: none"> • Generell geringe Investitionstätigkeit – keine Bedarfe oder keine verfügbaren Mittel • Probleme bei der Erbringung von Eigenanteilen • Restriktionen aufgrund eines Haushalts-sicherungskonzepts/-plans 	
Bedeutung der Städtebauförderung in der Wahrnehmung der Kommunen	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe Übereinstimmung von Pro-grammzielen und Bedarfen der Kommu-nen 	
Administrative Hemmnisse im Verfahren der Städtebauförderung sowie im Vergabe-recht	<ul style="list-style-type: none"> • Administrativer Aufwand des Antrags- und Abrechnungsverfahrens 	<ul style="list-style-type: none"> • Administrativer Aufwand des Antrags- und Abrechnungsverfahrens • Unzureichende zeitliche Synchronisierung der Verfahrensabläufe • Restriktionen des Vergaberechts
Institutionelle Faktoren (Or-ganisation und Koordination in den Kommunen)	<ul style="list-style-type: none"> • Fehlende Personalkapazitäten – insbesondere im Bereich Entwicklung sowie Bauplanung und -realisierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Geteilte Zuständigkeiten (z. B. Stadtent-wicklung, Bürgermeister, Kämmerei) • Unzureichende Koordination und • Kooperation zwischen den Ämtern
Einführung der Doppik und damit verbundene Herausfor-derungen	<ul style="list-style-type: none"> • Veränderte Entscheidungsgrundla-gen/Entscheidungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatorische Probleme aufgrund der Doppik-Einführung

Die Frage nach der Nicht-Inanspruchnahme von Städtebau-Fördermitteln wurde im Rahmen der vorliegen-
den Untersuchung nur am Rande problematisiert, da die bestehenden Programme in NRW seit Jahren mehr-
fach überzeichnet sind und nur rund 17 % der Kommunen keine Mittel in Anspruch nehmen. Allerdings lassen
sich aus den Wahrnehmungen dieser Städte und Gemeinden auf das bestehende Förderinstrumentarium
möglicherweise auch relevante Hinweise auf Hemmnisse im bestehenden Fördersystem ableiten.

2.2.2 Methodisches Vorgehen

Im Mittelpunkt der Studie stand – aufbauend auf den Vorüberlegungen und Recherchen – eine schriftliche Befragung aller 396 Kommunen des Landes NRW (Vollerhebung). Auf diese Weise wurden Rahmenbedingungen, Maßnahmenschwerpunkte und Problemlagen in Bezug auf die Städtebauförderung erfasst. Der Fragebogen wurde vom Difu entwickelt und mit dem Auftraggeber sowie den kommunalen Spitzenverbänden des Landes NRW abgestimmt. Im Vorfeld der Befragung wurde ein Pretest mit drei ausgewählten Kommunen unterschiedlicher Größe und Struktur durchgeführt. Die Befragung der Kommunen wurde im Zeitraum von März bis Mai 2016 durchgeführt. Von den insgesamt 396 Kommunen haben 154 Städte und Gemeinden den standardisierten Fragebogen mit 34 Fragen ausgefüllt zurückgesandt. Das entspricht einer Rücklaufquote von 39 %. 85 % der teilnehmenden Kommunen haben in der Vergangenheit Mittel aus den Programmen zur Städtebauförderung beantragt. Deren Anteil ist in der Befragung damit etwas höher als bei der Grundgesamtheit aller NRW-Kommunen (77 %).

Zur vertieften Qualifizierung der quantitativen Ergebnisse aus der Vollerhebung wurden im Anschluss leitfadengestützte Interviews per Telefon mit Vertretern aller Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen sowie Akteuren der Stadtentwicklung aus ausgewählten Kommunen geführt. In den Gesprächen mit den Bezirksregierungen ging es vor allem um kommunale Beratungsbedarfe und den Umgang mit Ausgaberesten. In den Gesprächen mit den kommunalen Vertretern wurden insbesondere die Beweggründe der Mittel-(Nicht-) Beantragung, das Problem der Ausgabereste sowie der Einfluss der Doppik-Einführung thematisiert. Der Fragenkatalog wurde mit dem Auftraggeber vor Durchführung der Gespräche abgestimmt.

Im Rahmen eines Workshops wurden die Ergebnisse der quantitativen Befragung, der qualitativen Interviews und die daraus in einem ersten „Aufschlag“ abgeleiteten Handlungsansätze anschließend mit unabhängigen Experten aus Wissenschaft und Praxis kritisch diskutiert und ergänzt. Grundlage dafür bildete ein Impulspapier, das in Vorbereitung des Workshops erstellt wurde und die wesentlichen Ergebnisse der vorherigen Arbeitsschritte beinhaltete. Als Ergebnis des Workshops wurden praxisorientierte Lösungsansätze zu den Fragestellungen des Projekts in Form eines „Optionen-Katalogs“ formuliert.

Um die Ergebnisse und die erarbeiteten Handlungsempfehlungen mit möglichst vielen Kommunen zu diskutieren – explizit auch mit solchen, die sich nicht an der Umfrage beteiligt hatten – wurde im Januar 2017 ein „Fachforum Städtebauförderung“ in Hamm/Westfalen durchgeführt. Ziele des Fachforums waren:

- eine Validierung der in der Befragung identifizierten Problemlagen sowie eine Problematisierung der Herausforderungen, die sowohl dem Land als auch den Städten und Gemeinden in NRW entstehen, wenn die in den Förderprogrammen zur Verfügung gestellten Mittel nicht oder nicht vollumfänglich in Anspruch genommen bzw. nicht fristgerecht verausgabt werden;
- eine gemeinsame Diskussion der im Rahmen der Studie formulierten Handlungsempfehlungen als Grundlage für eine inhaltliche und organisatorische Weiterentwicklung der bestehenden Praxis der Städtebauförderung in NRW;
- ein Erfahrungsaustausch der Kommunen in NRW mit Blick auf die Möglichkeiten der verschiedenen Städtebauförderprogramme;
- die Ermittlung von Unterstützungs- und Beratungsbedarfen der Kommunen mit Blick auf die Städtebauförderung;
- eine Erfassung weiterer Diskussions- und zukünftiger Forschungsbedarfe.

3. Städtebauförderung aus der Sicht der Akteure in NRW

Mit Hilfe der verschiedenen Analysemethoden konnte eine empirische Datengrundlage geschaffen werden, die einerseits einen allgemeinen Überblick über die Städtebauförderung im Land Nordrhein-Westfalen gibt, gleichzeitig aber auch die Grundlage für vertiefende Auswertungen bildete.

Den Ausgangspunkt der Analyse bildet dabei die Frage, welche Bedeutung den Förderprogrammen der Städtebauförderung für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen zukommt. Diese Bedeutung wird einerseits in der zu beobachtenden Nutzung der Fördermittel zur Realisierung entsprechender städtebaulicher Maßnahmen erkennbar. Darüber hinaus sind aber auch die spezifischen Bedarfe der einzelnen Kommunen und die Effekte zu betrachten, die mit geförderten Maßnahmen angestrebt werden (vgl. Abschnitt 3.1).

Grundsätzlich zeigen die Befragungsergebnisse deutlich, dass die Städtebauförderung zwar für viele Kommunen ein sehr wichtiges (städtebauliches) Instrument darstellt. Allerdings gibt es offenbar verschiedene Hemmnisse im Förderverfahren der verschiedenen Programme. Die Ursachen dafür können zum einen in der Ausgestaltung und den Strukturen der Förderprogramme selbst begründet liegen. Zum anderen sehen sich Kommunen, die die Programme der Städtebauförderung nutzen, bei der Planung und Umsetzung entsprechender Maßnahmen immer auch mit programmbedingten Herausforderungen innerhalb der eigenen Stadt oder Gemeinde konfrontiert, da die Projektrealisierung eine fach- und verwaltungsübergreifende Koordination und Abstimmung erfordert (vgl. Abschnitt 3.2). Inwiefern diese Aspekte eine Rolle bei der Entstehung von Ausgaberesten spielen, bildet deshalb den eigentlichen Kern der durchgeführten Analyse.²⁶ Aufbauend auf den eingangs formulierten Untersuchungsthese erfolgt die Aufbereitung der Analyseergebnisse dabei in drei Dimensionen (vgl. Abschnitt 3.3).

3.1 Nutzung und Nutzen der Städtebauförderung in NRW

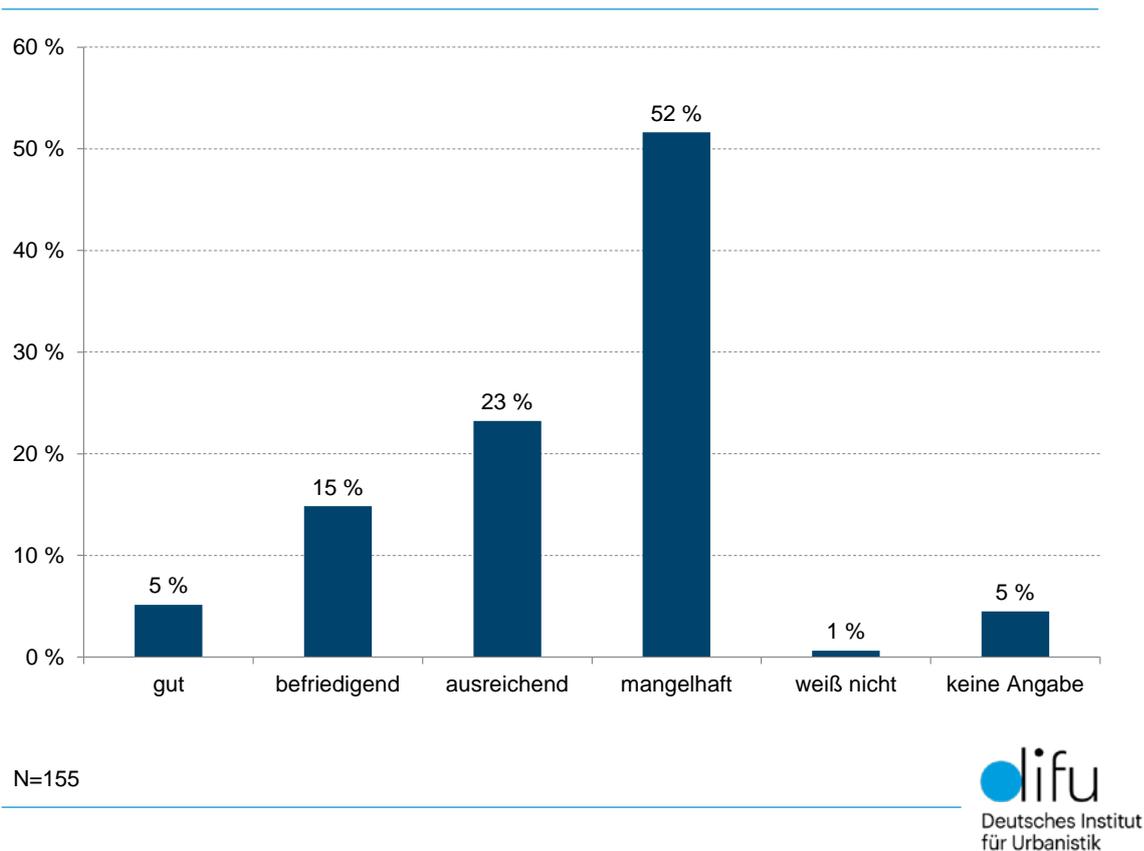
Im Vergleich zur Grundgesamtheit aller 396 Städte und Gemeinden in NRW haben sich die größeren Städte etwas aktiver an der durchgeführten Befragung beteiligt. Dabei sind die Regierungsbezirke alle angemessen repräsentiert. Kommunen mit höheren Ausgaberesten pro Einwohner sind in der Befragung etwas stärker vertreten, als in Nordrhein-Westfalen insgesamt. Eine Rolle könnte dabei die klarere Problemwahrnehmung in Bezug auf den Gegenstand der Studie spielen. Etwas unterrepräsentiert sind Städte und Gemeinden, die in den letzten zehn Jahren keine Städtebaufördermittel in Anspruch genommen haben – vermutlich aus dem gleichen Grund bzw. weil dort keine entsprechenden Probleme entstehen. Trotzdem liefern die Befragungsergebnisse plausible und fundierte Erkenntnisse, die für die zukünftige Weiterentwicklung der Städtebauförderung wichtige Anregungen und Anknüpfungspunkte bieten.

26 Die Gründe, die dazu führen, dass ein vergleichsweise geringer Teil von nur 17 % der Kommunen die verfügbaren Fördermöglichkeiten gar nicht in Anspruch nimmt, können ebenfalls unterschiedlicher Natur sein – sollen im Folgenden aber nur am Rande problematisiert werden. So ist es beispielsweise denkbar, dass Kommunen keine Problemlagen aufweisen, die den Einsatz von Städtebauförderungsmitteln erforderlich machen.

3.1.1 Kommunen in der Städtebauförderung

Im Zusammenhang mit dem Einsatz von Fördermitteln bildet die finanzielle Situation der kommunalen Adressaten der Förderprogramme einen ersten wichtigen Anhaltspunkt. Unter den teilnehmenden Kommunen gab jede zweite an, sich in einer mangelhaften Finanzsituation zu befinden (vgl. Abbildung 5). Ähnlich viele Befragungsteilnehmer (51 %) gaben an, dass ihre Kommune den Haushaltsausgleich im Befragungsjahr 2016 (voraussichtlich) nicht schaffen wird. Allerdings sind auch Kommunen mit ausgeglichenem Haushalt nicht frei von finanziellen Sorgen. Nur jede zwanzigste Gemeinde schätzt die eigene Finanzlage als „gut“ ein.

Abbildung 5: Bewertung der eigenen Finanzsituation im Jahr 2015/2016



Quelle: Eigene Darstellung

Vor diesem Hintergrund könnte angenommen werden, dass eine Förderung städtebaulicher Maßnahmen durch Bund und Land gerade bei den finanziell weniger gut ausgestatteten Kommunen sehr willkommen ist und von diesen in besonderer Weise in Anspruch genommen wird. Dies ist allerdings nicht der Fall. Die Finanzlage hat offenbar keinen nachweisbaren Einfluss auf die Inanspruchnahme von Fördermitteln. Gemessen an ihrer Finanzsituation entspricht die Gruppe der geförderten Kommunen in ihrer Struktur weitgehend der oben, für die gesamte Stichprobe dargestellten Verteilung. Offenbar erweist sich das nordrhein-westfälische System der Städtebauförderung mit seinem Zu- und Abschlagssystem als hinreichend flexibel, um den spezifischen Förderbedarfen von Kommunen mit differierenden strukturellen Ausgangsbedingungen Rechnung zu tragen. Gemäß Punkt 5.2 der Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008 ist zwar ein Regelfördersatz in Höhe von 60 % vorgesehen, allerdings wird dieser „mit Zu- und Abschlägen von je 10 v. H. zum Strukturausgleich für die Arbeitslosigkeit und für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden verbunden“. Auf diese Weise ergibt

sich faktisch ein Förderrahmen von 40 % bis maximal 80 % der förderfähigen Ausgaben. Auf diese Weise wird vor allem Kommunen, die sich in einer schwierigen Haushaltslage befinden, die Teilhabe an den Städtebauförderprogrammen ermöglicht.

Unabhängig von den individuellen Einschätzungen zur eigenen Finanzsituation scheinen die Städtebaufördermittel einen gewissen Beitrag zur finanziellen Entlastung der kommunalen Haushalte zu leisten. Im Jahr 2016 schafften zwei von drei der Kommunen, die keine Städtebaufördermittel in Anspruch nahmen, keinen Haushaltsausgleich. Bei den Kommunen mit geförderten Maßnahmen ging dagegen nur jede Zweite von einem Defizit in 2016 aus. Neben der Finanzsituation hat offenbar auch die Größe der Kommune bzw. die Einwohnerzahl Einfluss auf die Teilnahme an der Städtebauförderung. So zeigen auch andere Studien, dass es zwischen verschiedenen Einwohnergrößenklassen erhebliche Unterschiede in Bezug auf Investitionsbedarfe, geplante Investitionen und die kommunale Aufgabenwahrnehmung insgesamt gibt.²⁷ So bestätigen auch die Befragungsergebnisse den Befund, dass größere Kommunen die Fördermöglichkeiten der Städtebauförderung eher als kleinere Kommunen nutzen. Im Durchschnitt haben die geförderten Kommunen unter den Befragungsteilnehmern knapp 80.000 Einwohner. Kommunen ohne geförderte städtebauliche Maßnahmen haben im Durchschnitt nur 17.000 Einwohner.

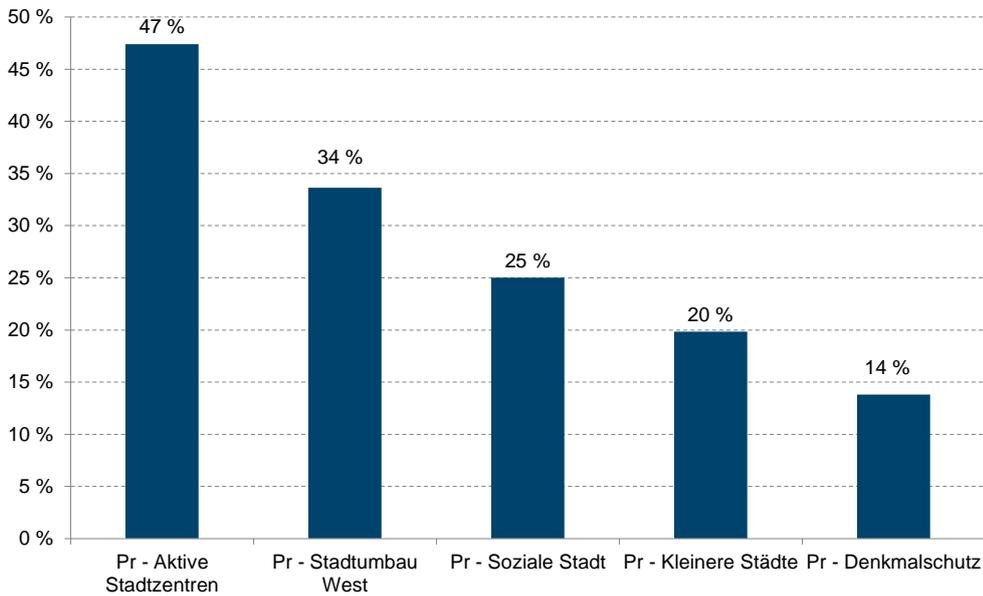
3.1.2 Förderbedarfe und Fördergegenstände

Die städtebaulichen Schwerpunktsetzungen der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen sind sehr heterogen und werden durch eine Vielzahl an Faktoren beeinflusst. Zur Deckung der verschiedenen kommunalen Bedarfe ist die Städtebauförderung in mehrere Einzelprogramme und verschiedene Förderinstrumente unterteilt. Besonders häufig wird in Nordrhein-Westfalen das Programm „Aktive Stadtzentren“ genutzt. Fast jede zweite befragte Kommune setzt entsprechende Mittel für städtebauliche Maßnahmen ein (vgl. Abbildung 6).

Entsprechend spielt dieses Programm auch in allen Regierungsbezirken eine wichtige Rolle. Bei anderen Programmen variiert die Inanspruchnahme in Abhängigkeit zum Urbanisierungsgrad der einzelnen Regierungsbezirke (vgl. Abbildung 7).

27 Vgl. beispielsweise KfW-Kommunalpanel 2016.

Abbildung 6: Nutzung der Einzelprogramme gemäß Difu-Befragung – Bezugsjahre: 2015/2016

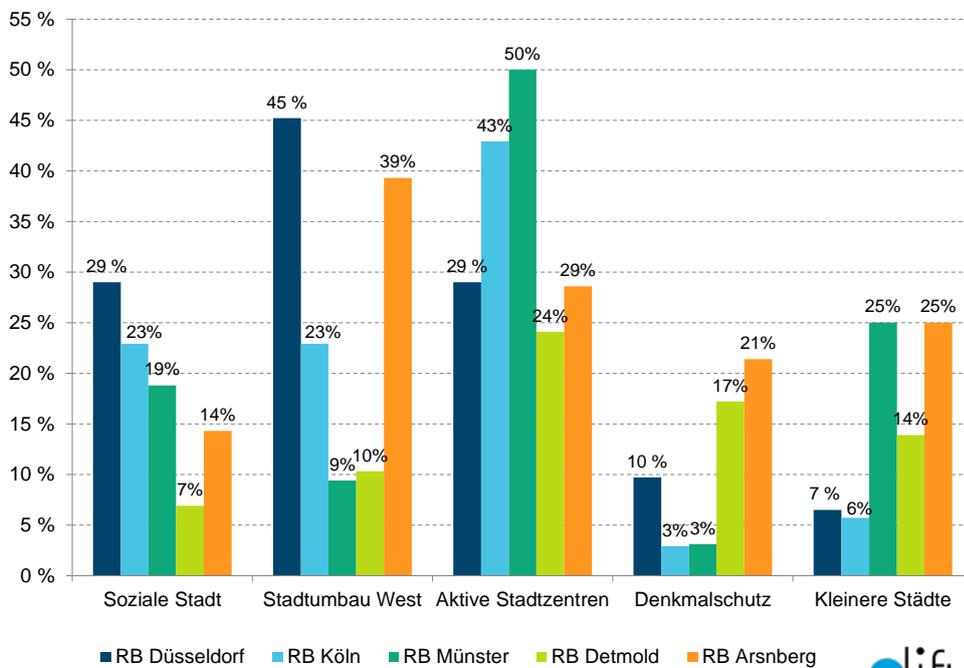


N=116



Quelle: Eigene Darstellung

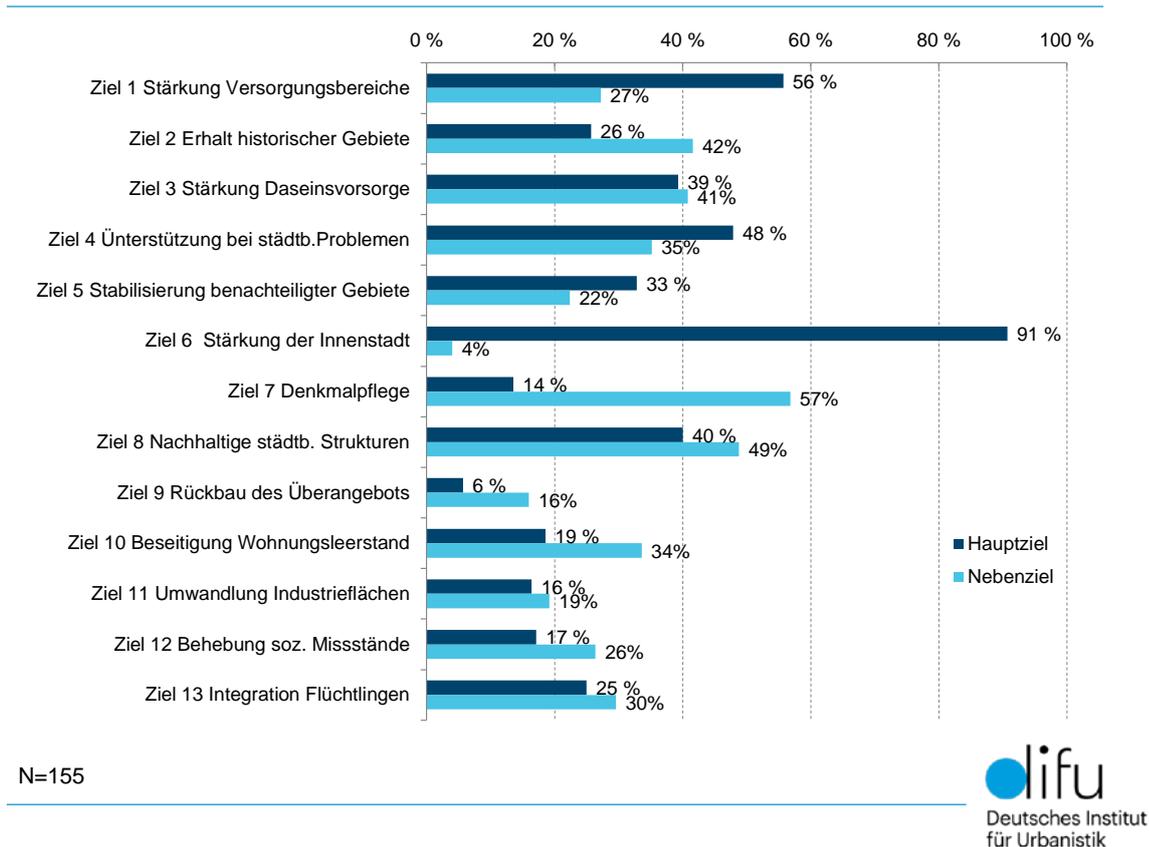
Abbildung 7: Nutzung der Einzelprogramme nach Regierungsbezirken gemäß Difu-Befragung – Bezugsjahre: 2015/2016



Quelle: Eigene Darstellung

Fast alle Kommunen (91%) wollen mit dem Einsatz von Städtebaufördermitteln – entsprechend dem Förderzweck des besonders häufig genutzten Programms – eine Stärkung ihrer Innenstädte erreichen (vgl. Abbildung 8). Als ein wesentliches Hauptziel wurde in diesem Zusammenhang auch die Stärkung bedrohter zentraler Versorgungsbereiche genannt. Jeder zweiten Kommune geht es zudem um die Unterstützung bei städtebaulichen Problemen.

Abbildung 8: Zielstellungen der Kommunen bei der Nutzung von Programmen der Städtebauförderung



Quelle: Eigene Darstellung

Andere Zielstellungen, beispielsweise in der Denkmalpflege und beim Erhalt historischer Gebiete, werden dagegen vor allem als nachgeordnete Ziele verfolgt. Die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen und die Sicherung und Stärkung von Gebieten mit Funktionen der öffentlichen Daseinsvorsorge werden ähnlich häufig sowohl als Haupt- als auch als Nebenziel genannt.

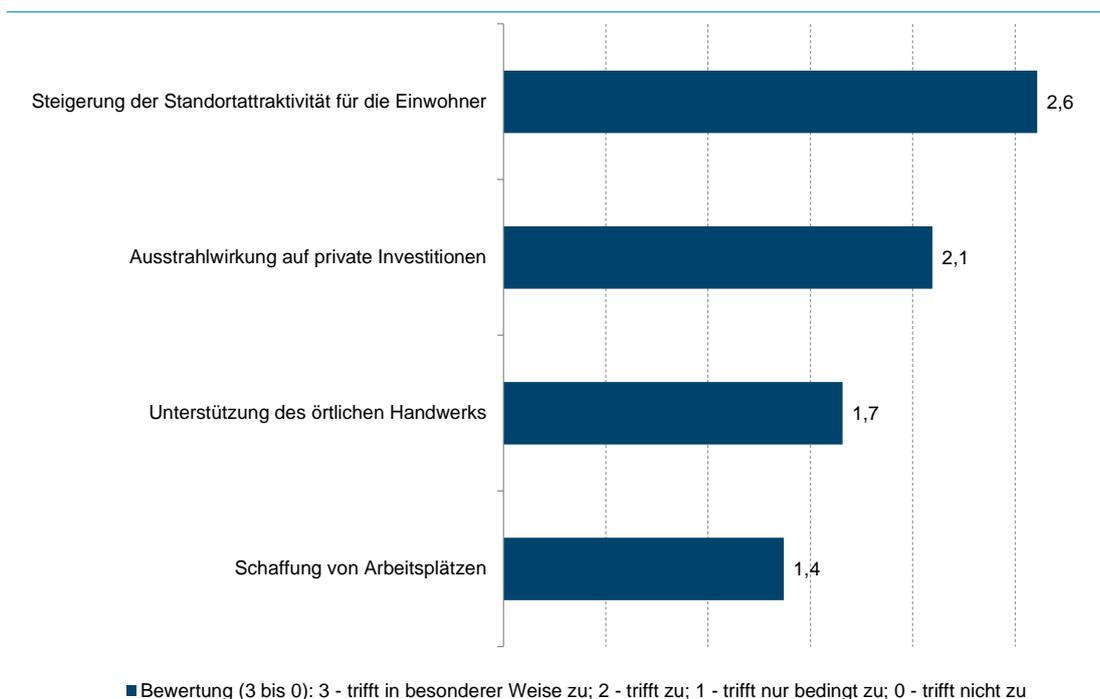
Nur wenigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen geht es bei Maßnahmen der Städtebauförderung um den Rückbau eines vorhandenen Überangebots baulicher Anlagen oder um die Umwandlung von Industrie-, Konversions- und Bahn- bzw. Brachflächen.

3.1.3 Bedeutung der Förderprogramme für die Kommunen

Wenn die Bedeutung der Städtebauförderung für die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen abgeschätzt werden soll, sind neben den Zielstellungen der Kommunen vor allem auch die Auswirkungen der Förderung von Interesse.

Aus Sicht der befragten Kommunen tragen die geförderten Maßnahmen in besonderer Weise zu einer Steigerung der Standortattraktivität für die Einwohner bei (vgl. Abbildung 9). Darüber hinaus wird sehr häufig eine Ausstrahlwirkung auf private Investitionen beobachtet. Auch in Bezug auf die Unterstützung des örtlichen Handwerks und die Schaffung von Arbeitsplätzen ist die Städtebauförderung von Bedeutung. Allerdings haben diese beiden Effekte einen vergleichsweise engen Bezug zur Realisierungsphase geförderter Maßnahmen, während Standortverbesserungen langfristiger wirken.

Abbildung 9: Auswirkungen der Städtebauförderung aus Sicht der befragten Kommunen



N=145

Quelle: Eigene Darstellung

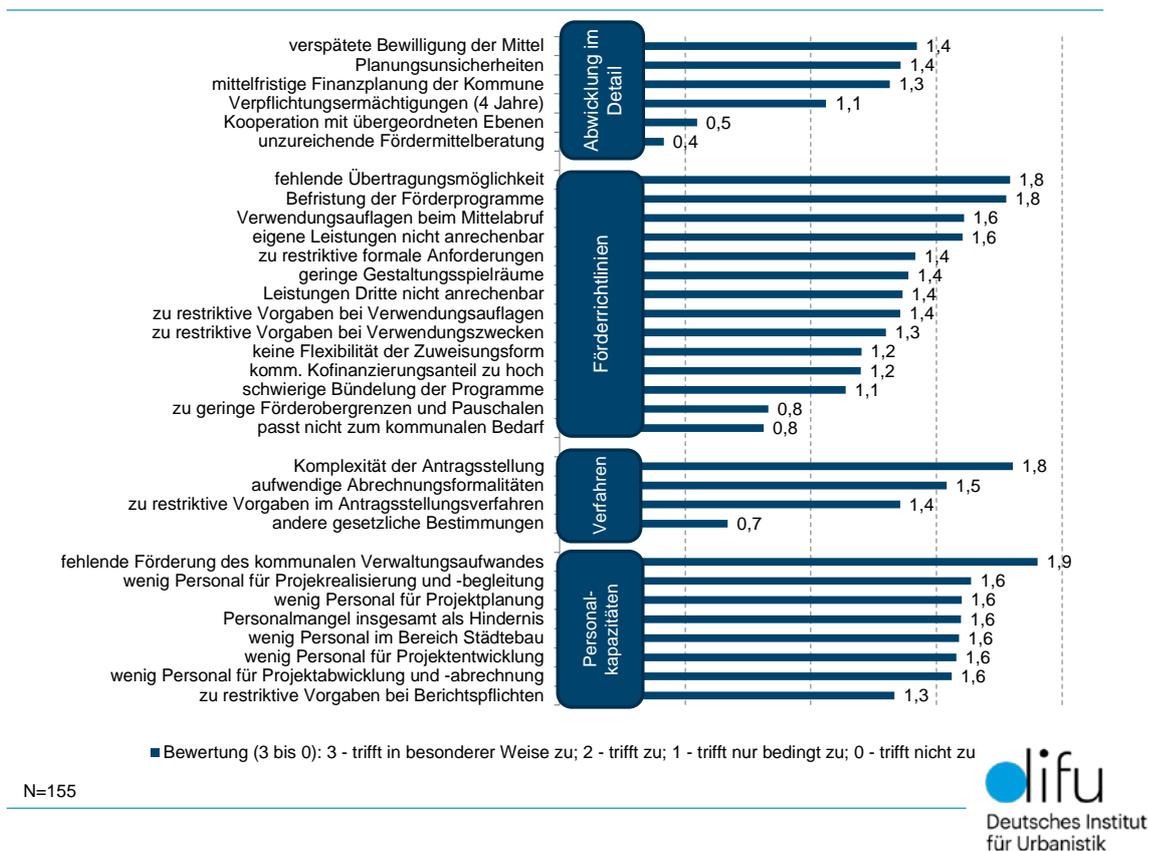
Verstärkt wird die Wirkung gerade in Bezug auf Standortattraktivität und private Investitionen durch eine aktive Stadtplanung. Insbesondere größere Städte mit einem eigenen Stadtplanungsamt messen diesen Bereichen jedenfalls besonders häufig eine entsprechende Bedeutung zu.

3.2 Zentrale Hemmnisse für die Inanspruchnahme der Städtebauförderung

Die Städtebauförderung ist für die Kommunen ein wichtiges Instrument und trägt in erheblichem Maße zur Realisierung städtebaulicher Ziele bei. Über die eigentlichen Maßnahmen hinaus werden positive Folgewirkungen angestoßen. Diese positive Bewertung wird nicht nur aus den Befragungsdaten erkennbar, sondern wurde insbesondere in den durchgeführten Expertengesprächen und im Rahmen des Fachforums zur Städtebauförderung in Hamm immer wieder hervorgehoben.

Nicht umsonst nutzen 83 % der Kommunen in NRW die Förderinstrumente der Städtebauförderung. Lediglich jede sechste Kommune in Nordrhein-Westfalen hat die Programme der Städtebauförderung in den vergangenen zehn Jahren nicht genutzt. Dies zeigt, dass die Notwendigkeit städtebaulicher Maßnahmen im Rahmen einer integrierten Stadtentwicklung von den Kommunen nicht in Frage gestellt wird und auch weiterhin Bedarf an entsprechenden Förderinstrumenten besteht. Die Nicht-Inanspruchnahme der Städtebauförderung hat aus Sicht der im Rahmen der Studie befragten Experten nichts mit fehlenden Bedarfen zu tun, sondern andere Ursachen. Nichtsdestotrotz bestehen offenbar Hemmnisse im System der Städtebauförderung, die einer reibungslosen Abwicklung entsprechender Fördermaßnahmen entgegenstehen, wie die Ausgabenreste-Problematik verdeutlicht. Für eine Behebung dieser Hemmnisse bedarf es – ganz im Selbstverständnis der Programme als „lernende Programme“ – einer Ursachenanalyse. In der Zusammenschau aller Antworten auf die Frage nach den Hemmnissen für eine Inanspruchnahme von Städtebaufördermitteln, ergibt sich aus Sicht der Kommunen nachfolgendes Bild (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: Zentrale Hemmnisse für die Inanspruchnahme der Städtebauförderung



Quelle: Eigene Darstellung

Bereits im Vorfeld der Kommunalbefragung ergaben sich aus dem wissenschaftlichen Diskurs zur Städtebauförderung eine ganze Reihe möglicher Erklärungsfaktoren, die sich in Bezug auf die Inanspruchnahme der Städtebauförderung sowohl als Erfolgsfaktor als auch als Hemmnis erweisen können. Die Befragung zeigt, dass die Kommunen organisatorische Fragen der Abwicklung städtebaulicher Maßnahmen im Detail nur bedingt als Hemmnis für die Inanspruchnahme der Fördermittel ansehen. Andere Bereiche der abgefragten Faktoren deuten dagegen schon eher auf bestehende Problemlagen hin – beispielsweise die Frage der verfügbaren Eigenressourcen zur Kofinanzierung, die Ausgestaltung der landeseigenen Förderrichtlinien sowie der daraus resultierende Aufwand im Kontext der Antragstellung (vgl. Abbildung 10).²⁸

3.2.1 Fehlende eigene Ressourcen als Eintrittshürde

Die planerische Vorbereitung und administrative Abwicklung von städtebaulichen Maßnahmen verursacht in den Kommunen einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln von Bund und Land erhöht sich der Arbeits- und Koordinationsaufwand. Nicht alle Kommunen können die dafür nötigen Ressourcen ohne weiteres bereitstellen. Dabei geht es neben der Frage der Finanzierung des entstehenden Aufwands vor allem um Personalkapazitäten einschließlich der erforderlichen Kompetenzen und Erfahrungen.

Die Befragung der Kommunen zeigt, dass die fehlende Förderung des kommunalen Verwaltungsaufwandes besonders häufig als Hemmnis für die Inanspruchnahme der Städtebauförderung angesehen wird (vgl. Abbildung 10) – auch wenn eine Förderung des kommunalen Personals nach geltender Rechtslage nicht möglich ist (vgl. insbesondere Art. 104 a GG, § 164 a BauGB). Von jeder vierten befragten Kommune in Nordrhein-Westfalen wird dieser Aspekt sogar in besonderer Weise als Hemmnis eingeschätzt.

Die fehlende Förderung des kommunalen Verwaltungsaufwands ist deshalb von Bedeutung, da ein größerer finanzieller Spielraum durchaus zu einer Reduzierung der Probleme in den anderen Bereichen beitragen könnte. So wäre beispielsweise die – ggf. temporäre – Einstellung zusätzlichen Personals möglich. Allerdings lassen sich vermutlich nicht alle Herausforderungen nur mit zusätzlichen Geldmitteln lösen. Werden spezielle Kenntnisse und Erfahrungen benötigt, kann das Angebot geeigneter Fachkräfte die Handlungsoptionen beschränken. Lösungen dieses Problems können nur langfristig und losgelöst vom konkreten Einzelfall entwickelt werden.

Eine Mehrheit der befragten Kommunen sieht fehlendes Personal ganz allgemein, aber insbesondere auch in den einzelnen Phasen einer städtebaulichen Fördermaßnahme als Hemmnis an. Läge das Problem in erster Linie bei spezifischen Fachkompetenzen, wären in den Befragungsdaten unterschiedliche Bewertungen der einzelnen konkret abgefragten Kompetenzfelder zu erwarten gewesen. Eine solche Differenzierung ist jedoch nicht erkennbar. Das spricht eher dafür, dass der wahrgenommene Personalmangel nicht auf einzelne Kompetenzen begrenzt ist. Das vorhandene Personal scheint insofern in der übergreifenden Betrachtung durchaus über den erforderlichen fachlichen Hintergrund zu verfügen. Was häufig fehlt, ist jedoch die Zeit, um sich mit städtebaulichen Maßnahmen und insbesondere der Variationsbreite an Fördermöglichkeiten zu befassen.

28 Konkrete Vorschläge für eine Verbesserung der Förderrichtlinien werden in Abschnitt 5.2 dargestellt.

3.2.2 Bedarfsgerechter Rahmen durch Förderrichtlinien

Aus Sicht der Kommunen ergeben sich die meisten Hemmnisse im System der Städtebauförderung durch die Maßgaben der einschlägigen Förderrichtlinien – und hier insbesondere der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung mit ihren Zweck- und Verwendungsbestimmungen für die einzelnen Programme sowie den NRW-Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008 samt Anlagen und Ergänzungen. Die Befragungsdaten lassen klar erkennen, dass es in der Gesamtschau keine nennenswerte Diskrepanz zwischen den Zielen der Einzelprogramme und dem kommunalen Bedarf zur Realisierung städtebaulicher Ziele gibt (vgl. Abbildung 10). Dies ist ein wichtiges positives Ergebnis, das eine der ursprünglichen Untersuchungsthesen widerlegt (vgl. Tabelle 1).

Als Problem werden dagegen die zeitliche Bindung sowie die an den jeweiligen Verpflichtungsrahmen geknüpften Mittelverfallsregelungen der Förderprogramme und die fehlende bzw. eingeschränkte Anrechenbarkeit von Eigenleistungen hervorgehoben – auch wenn bei letzterem Punkt die Haushaltsordnungen von Bund und Land eindeutige und restriktive Maßgaben enthalten. Obwohl Leistungen Dritter, wie z. B. von Sanierungsträgern oder Planungsbüros, nach § 164 a BauGB erstattbar sind, wenn diese eine entsprechende Qualifizierung als Sanierungsträger nachweisen können (§ 157 BauGB), beklagen die Kommunen auch in diesem Punkt eine vermeintliche Nicht-Anrechenbarkeit entsprechender Aufwendungen. Ein Teil der Kommunen empfindet auch die Höhe des zu erbringenden Kofinanzierungsanteils als Hemmnis, das die Projektbeantragung und -durchführung im Rahmen der Städtebauförderung beeinträchtigt. Und dies, obwohl Nordrhein-Westfalen hier eigentlich – im Gegensatz zu anderen Bundesländern – deutlich höhere Fördersätze bis zu 80 % zulässt. Andere Aspekte wie beispielsweise Vorgaben zu Verwendungszwecken oder die Flexibilität der Zuweisungsform werden nur von einem kleineren Teil der Kommunen als Hemmnis wahrgenommen.

3.2.3 Hoher Aufwand bei komplexen Verfahren

Als weiteres wesentliches Hemmnis für die Inanspruchnahme von Fördermitteln aus der Städtebauförderung sehen die befragten Kommunen den administrativen Aufwand, der Antragstellung mit der im Rahmen der Städtebauförderprogramme verbunden ist. Dieser Befund der „Komplexität“ ist insofern etwas paradox, als dass er offenbar keinen fundamentalen Hinderungsgrund für die Antragstellung seitens der Kommunen darstellt. Andernfalls wären die bestehenden Förderprogramme nicht mehrfach überzeichnet. Dennoch stellt der administrative Aufwand aus Sicht der Befragten auch im weiteren Verlauf des Förderprozesses eine Herausforderung dar. Darauf weisen nicht nur die Gespräche mit verschiedenen Akteuren in NRW hin. Erkennbar wird dies auch in den Einschätzungen zu den Abrechnungsformalitäten der befragten Kommunen. Diese scheinbar widersprüchlichen Wahrnehmungen stellen möglicherweise ein weiteres Indiz für die Personalknappheit in den zuständigen Kommunalverwaltungen dar. Insofern gilt es, im weiteren Verlauf der Evaluation die Ursachen für die von den Kommunen wahrgenommene Verfahrenskomplexität zu analysieren. Dies scheint auch wichtig mit Blick auf eine mögliche Behebung dieses Umstands durch Entwicklung geeigneter Handlungs- und Reformempfehlungen für die bestehende Programmstruktur der Städtebauförderung.

Dies gilt umso mehr, da die Komplexität des Verfahrens nicht ausschließlich die Frage nach der Inanspruchnahme der Städtebauförderung betrifft. Vielmehr ist davon auszugehen, dass dieser Aspekt auch bei der Durchführung geförderter Maßnahmen zum Tragen kommt und damit eine mögliche Ursache für das Entstehen von Ausgaberesten darstellt. Eine entsprechende Betrachtung der Befragungsergebnisse erfolgt in Abschnitt 3.3.3.

3.2.4 Weniger Probleme bei der Abwicklung im Detail

Einige Aspekte der Projektabwicklung geförderter Maßnahmen, die im Vorfeld der Befragung als kritische Faktoren angesehen wurden, stellen offenbar – anders als erwartet – keine grundsätzlichen Hemmnisse für die Inanspruchnahme der Städtebauförderung dar. Für einen Teil der befragten Kommunen stellt zwar eine verspätete Bewilligung von Fördermitteln eine gewisse Herausforderung dar. Allerdings muss dabei in Rechnung gestellt werden, dass den Kommunen im Jahr der Bewilligung generell lediglich 5 % der Ausgabemittel zugewiesen werden, so dass sich der verschiedentlich anzutreffende Hinweis eines zu langen Zeitraums zwischen Beantragung und Bewilligung relativiert.²⁹ Auch wahrgenommene Planungsunsicherheiten während der Förderphase können sich ungünstig auswirken. Im Vergleich mit anderen untersuchten Hemmnissen treten diese Aspekte aber eher in den Hintergrund.

Besonders deutlich wird dieses Ergebnis in der Einschätzung zur Fördermittelberatung. Im Vorfeld der Befragung wurde angenommen, dass eine unzureichende Beratung zu Schwierigkeiten bei der Nutzung der Förderprogramme führen könnte. Für einen Teil der Kommunen würde dann vermutlich ein entscheidender Impuls zur Inanspruchnahme der Städtebauförderung fehlen. Die Ergebnisse der Befragung zeigen jedoch, dass nur eine kleine Minderheit der Befragten hier Defizite beobachtet. Die Befragungsteilnehmer stellen somit ihren Ansprechpartnern auf Bezirks- und Landesebene in Bezug auf die Fördermittelberatung ein gutes Zeugnis aus. Eine Erklärung für den partiellen Verzicht auf Fördermittel-Beantragung liefert dieser Aspekt insofern jedoch nicht. Die Beratung an sich ist demzufolge eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für die umfassende Inanspruchnahme von Fördermitteln.

3.2.5 Weitere Aspekte der Inanspruchnahme der Städtebauförderung

Eine vertiefte Auswertung der Befragungsdaten zeigt, dass es neben den explizit abgefragten Hemmnissen einer Inanspruchnahme der Städtebauförderung noch weitere Aspekte gibt, die Einfluss auf die Nutzung der Förderprogramme haben können.

Erkennbar wird beispielsweise ein Zusammenhang zwischen der Inanspruchnahme der Fördermittel und der Frage, ob durch die Kommune weitere Akteure finanzielle Mittel aus den Zuweisungen für den Städtebau erhalten. Dies kann bedeuten, dass sich aus dem Zusammenspiel zwischen Kommunalverwaltung und externen Akteuren Impulse und tragfähige Konzepte für förderfähige Maßnahmen ergeben. Es ist aber darüber hinaus auch denkbar, dass die Einbindung von Dritten den Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen mehr Spielraum bei der Erbringung des Eigenanteils und unter Umständen auch Entlastung bei der operativen Durchführung von Maßnahmen bringt.³⁰

Welche Rolle solche organisatorischen Aspekte spielen, zeigt sich auch in der Beobachtung, dass sich ein vorhandenes Stadtplanungsamt positiv auf die Teilnahme einer Kommune an der Städtebauförderung aus-

29 Dass mögliche Verzögerungen bezüglich der Mittel-Bewilligung für das Gros der Kommunen nur bedingt eine gravierende Herausforderung darstellt, zeigt auch das neue Städtebau-Sonderprogramm „Hilfen im Städtebau für Kommunen zur Integration von Flüchtlingen“. Dieses wurde im April 2016 durch die Bezirksregierungen bewilligt: Obwohl mehr als acht Monate für die Umsetzung der Maßnahmen im Jahr 2016 zur Verfügung standen, wurden lediglich 7 % der zur Verfügung stehenden Mittel durch die Kommunen abgerufen.

30 Vgl. hierzu beispielsweise Art. 2, Satz 3 VV Städtebauförderung 2017: „Das Land kann aufgrund der besonderen Haushaltslage einer Gemeinde auf der Grundlage von allgemein bekannt gemachten Grundsätzen durch Einzelfallentscheidung zulassen, dass Mittel, die der geförderte Eigentümer bzw. die geförderte Eigentümerin aufbringt, als kommunaler Eigenanteil gewertet werden, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass andernfalls die Investitionen unterbleiben würden. Der von der Gemeinde selbst aufgebraachte Eigenanteil muss dabei mindestens 10 v. H. der förderfähigen Kosten betragen“.

wirkt. Die Wahrscheinlichkeit für eine Inanspruchnahme der Fördermittel steigt nochmal mit jeder zusätzlichen Vollzeitstelle, die es beim Stadtplanungsamt gibt. Nach Auskunft der befragten Städte und Gemeinden stellt gleichzeitig die wahrgenommene Komplexität der Antragstellung für Kommunen mit einem Stadtplanungsamt seltener ein Hemmnis dar – selbst wenn grundsätzlich gilt, dass Maßnahmen im Rahmen der Städtebauförderung nicht mehr oder weniger an Planungsunterlagen erfordern, als Maßnahmen, die in einer Kommune ohne Fördermittel umgesetzt werden (siehe Nr. 6.6 i.V.m. Nr. 6.6.3 VVG zu § 44 LHO). Die Möglichkeit, bestimmte Aufgaben der Städtebauförderung innerhalb der Kommunalverwaltung zusammenzuführen und gezielt zu koordinieren, bietet demzufolge ein gewisses Potenzial, die Stadtentwicklung in ihrer Wirksamkeit insgesamt zu verbessern. Denn erst wenn z. B. die fachlichen, haushalterischen und regionalökonomischen Aspekte von Städtebaufördermaßnahmen in Gestalt der verschiedenen Fachverwaltungen und Dezernate zusammengebracht werden, lassen sich die vorhandene Erfahrungen bündeln und damit entsprechende Synergien erzielen.

3.3 Dimensionen des Problems der Ausgabereste

Bei genauerer Betrachtung der Umfrageergebnisse kristallisieren sich aus Sicht der befragten Kommunen drei zentrale Problemfelder bei der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen heraus, die mit Blick auf die Erklärung der immer wieder entstehenden Ausgabereste von besonderer Relevanz zu sein scheinen:

- Viele Kommunen nehmen die gegenwärtig existierende Förderkulisse aus mehr als sieben verschiedenen Einzelprogrammen offenbar als zu stark differenziert wahr – zumal Bund und Länder in den vergangenen Jahren diverse Sonderprogramme für unterschiedliche Aufgabenbereiche der Kommunen aufgelegt haben, die sich in der verfahrensrechtlichen Ausgestaltung oft von den bestehenden Programmen unterscheiden. Hinzu kommen die hohen vergaberechtlichen Anforderungen. Belassen jedoch die bestehenden Förderprogramme allein schon von ihrer Anlage und Ausgestaltung her den Kommunen zu geringe autonome Gestaltungsspielräume im Prozess der Beantragung, Abwicklung und Abrechnung von städtebaulichen Maßnahmen vor Ort, sind Projektverzögerungen sowie die daraus resultierende Entstehung von Ausgaberesten fast schon vorprogrammiert (→ rechtliche Dimension).
- Einem Teil der befragten Kommunen fehlt es offenbar an finanziellen Ressourcen, um die in den Programmen vorgesehenen Kofinanzierungsanteile aufzubringen und eigene Planungskapazitäten vorzuhalten. An dieser Wahrnehmung ändern offenbar auch das für NRW spezifische Zu- und Abschlagssystem zur kommunalspezifischen Ermittlung der Fördersätze, die aufgrund struktureller Nachteile einzelner Städte und Gemeinden bis zu 80 % der förderfähigen Aufwendungen betragen können und die Möglichkeit, dass die Mittel geförderter Eigentümer unter bestimmten Voraussetzungen als kommunale Eigenmittel anerkannt werden können nichts. Neben dieser fiskalischen Dimension begründet womöglich die haushalterische Umstellung, die die Kommunen 2009 von der Kameralistik auf die Doppik vollzogen haben, eine weitere Ursache für den Anstieg der Ausgabenreste in der Städtebauförderung. Zumindest in zeitlicher Hinsicht besteht hier eine Koinzidenz, die es näher zu prüfen gilt (→ finanzielle Dimension).
- Die Städtebauförderung stellt eine fachübergreifende Mehrebenenproblematik dar. Die diversen Schnittstellen zwischen den involvierten Akteuren und Fachämtern auf den verschiedenen Ebenen können dabei zu (zeitlichen) Reibungsverlusten führen. Ein Teil der Kommunen mahnt deshalb eine stärkere Synchronisierung des gesamten Förderprozesses in zeitlicher und administrativer Hinsicht, z. B. in Gestalt einer Verkürzung des Zeitraums zwischen Mittelbeantragung und -bewilligung, an. Zudem scheinen auch mit Blick auf die plangerechte Abwicklung einzelner Förderprojekte innerhalb der Städte und Gemeinden spezifische Akteurskonstellationen besser als andere institutionelle Arrangements geeignet zu sein, wie die Hinweise von Kommunen auf die Bedeutung ihrer Stadtplanungsämter und Baudezernate belegen (→ institutionell-administrative Dimension).

Diese drei Dimensionen sind in Teilen nur bedingt klar voneinander abgrenzbar. Vielmehr überlappen sie sich an verschiedenen Stellen wechselseitig. Einzelne Hemmnisse, die immer wieder zu Verzögerungen im Prozess der Städtebauförderung führen können, weisen mithin unterschiedliche Facetten auf. Die vorgenannten Dimensionen dienen deshalb vor allem zur Strukturierung der folgenden Ursachenanalyse und Entwicklung von Prüfaufträgen und Handlungsempfehlungen zur Behebung der Ausgabenreste-Problematik. Die Hinweise, die im Rahmen der Umfrage sowie den vertiefend durchgeführten Interviews gewonnen wurden, sollen deshalb im Folgenden entlang dieser Dimensionen der Städtebauförderung problematisiert werden. Ausgangspunkt dafür bildet zunächst jeweils ein Abschnitt, in dem die bereits existierende Literatur kurz aufgearbeitet wird.

3.3.1 Rechtliche Dimension

3.3.1.1 Vorüberlegungen/Thesen

Die Städtebauförderung ist von der Antragstellung bis zur Abrechnung einer Maßnahme ein komplexes Verfahren. Um zu gewährleisten, dass die einzelnen Verfahrensschritte dabei möglichst kohärent ineinandergreifen, sind diverse Einzelbestimmungen einschlägig. Neben den verfassungsrechtlichen Maßgaben des Grundgesetzes (Art. 104 b GG) und den jährlich neu abzuschließenden Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarungen, handelt es sich dabei vor allem um die Richtlinien und Erlasse des Landes zur konkreten Ausführung und Abrechnung entsprechender Maßnahmen.

Die jährliche Weiterentwicklung der bestehenden Förderprogramme sowie die Ausdifferenzierung der Förderkulisse, die in den vergangenen Jahren durch die verschiedentlich vorgenommene Auflage neuer Förderprogramme erfolgt ist, begründen offenbar insbesondere für mittlere und kleine Kommunen einen besonderen Verwaltungsaufwand und wachsende Informationsbeschaffungskosten für die Akquise und das Mittelmanagement.³¹ Durch rechtliche Rahmenbedingungen, die indirekt Einfluss auf die Städtebauförderungsthematik haben, wie beispielsweise das Immissionsschutzgesetz³², Fragen der energetischen Gebäudesanierung³³ oder die Komplexität des Vergaberechts, die inzwischen ebenfalls bei Maßnahmen der Städtebauförderung berücksichtigt werden müssen, wachsen die Anforderungen an das Monitoring, das einzelne Kommunen betreiben müssen, zusätzlich. Vor allem für kleinere Kommunen stellt auch der Aufwand, den sie zur Entwicklung eines Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepts (ISEK) betreiben müssen, eine gewisse Herausforderung dar. Dabei wird die Mittelvergabe in allen Programmen inzwischen an die Existenz eines solchen Konzepts gebunden.³⁴ Vor diesem Hintergrund beurteilen die Kommunen den Verwaltungsaufwand insgesamt kritisch und fordern eine Vereinfachung der Bewilligungs- und Abwicklungsverfahren.³⁵

3.3.1.2 Ziele der Städtebauförderprogramme und Bedarfe der Kommunen

Die Inanspruchnahme von Mitteln für die Städtebauförderung der Kommunen wird maßgeblich durch deren eigene Wahrnehmung der bestehenden Förderkulisse in diesem Bereich geprägt: Die Mehrzahl der Kommunen erkennt in den existierenden Programmen zur Städtebauförderung ein attraktives Angebot, um den eigenen Standort gezielt zu stärken. Denn zwei Drittel aller Kommunen (66 %) verspricht sich von den Zuwendungen zur Städtebauförderung vor allem eine Steigerung der eigenen Standortattraktivität.

31 Zimmer-Hegmann Ralf, Integriertes Handeln-Mehrwehrt fürs Quartier, 2013, S. 15.

32 Hollstein u.a., Podiumsdiskussion: Zukünftige Herausforderungen, Aufgaben und Lösungsansätze für den Stadtumbau, 2014, S. 95.

33 Kurth Detlef, Städtebauförderung-40 Jahre integrierte Stadterneuerungspolitik-Ein Erfolgsmodell, 2011, S. 3.

34 Spangenberg Volker, Aktuelle Handlungsansätze der Städtebauförderung-Abgleich zwischen Förderprogramm und Förderpraxis, 2014, S. 184.

35 Spars Guido, Finanzierung, 2012, S. 27.

Als „Hauptziel“ gaben dabei – mit weitem Abstand – knapp über 90 % der befragten Kommunen die „Stärkung der Innenstadt“ an – gefolgt von der „Stärkung bedrohter zentraler Versorgungsbereiche“ (56 %) und die „Unterstützung von Gebieten mit erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten“ (47 %). Nicht umsonst nehmen die meisten Kommunen in Nordrhein-Westfalen das Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ in Anspruch. Auch mit Blick auf die Höhe der verteilten Pro-Kopf-Zuweisungen lag es 2016 an zweiter Stelle – hinter dem Programm „Stadtumbau West“.

Dabei verfolgen Städte verschiedener Größenklassen durchaus unterschiedliche Präferenzen mit der Beantragung von Zuwendungen aus den Programmen der Städtebauförderung. Mit steigender Einwohnerzahl geben die Städte an, eher folgende Ziele realisieren zu wollen: „Unterstützung von Gebieten mit erheblichen städtebaulichen Problemen“, „Stabilisierung benachteiligter Gebiete“, „Umwandlung von Industrieflächen“ und die „Behebung sozialer Missstände“. Dies sind naturgemäß Problemlagen, die in größeren Städten häufiger als in kleineren oder eher ländlich geprägten Städten und Gemeinden existieren. Denn diese sind alleine schon aufgrund ihrer Flächenausmaße und sozialen Struktur oft nicht so heterogen wie mittlere und große Städte.

Interessanterweise variiert die Wahrnehmung der Förderprogramme auch zwischen Städten mit und ohne eigenem Stadtplanungsamt, das die Koordination entsprechender Maßnahmen übernimmt. Denn als Ziele werden dann auch die „Ausstrahlungswirkung auf private Investitionen“, die „Unterstützung des lokalen Handwerks“ sowie die „Schaffung von Arbeitsplätzen“ genannt. Außerdem finden in diesen Fällen offenbar stadtübergreifende und regionalwirtschaftliche Aspekte eine noch stärkere Berücksichtigung bei der Maßnahmenbeantragung und -realisierung. Dies würde der These widersprechen, die in der Literatur immer wieder anzutreffen ist, wonach Mischfinanzierungsformen, wie die Programme zur Städtebauförderung, „Mitnahmeeffekte“ der Kommunen begünstigen. Dies gilt umso mehr, da die Nutzung anderer Förderprogramme für die Teilnahme an den Programmen zur Städtebauförderung ohne Einfluss ist. Zumindest in fachlich-inhaltlicher Hinsicht besteht somit offenbar keine Konkurrenz zwischen den unterschiedlichen Förderprogrammen. Gleichwohl gibt es Hinweise, dass vor allem finanzschwächere Kommunen vor einer möglichen Antragstellung abwägen, wie hoch die eigenen administrativen und finanziellen Belastungen aufgrund unterschiedlicher Förderverfahren und Kofinanzierungsanteile sind und ihre Entscheidung über eine Beteiligung davon abhängig machen. Gerade durch Sonderprogramme, wie z. B. das Konjunkturpaket I und II oder das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, können solche Programmkonkurrenzen durchaus entstehen. Diesen Befund bestätigen auch die Ergebnisse der hier durchgeführten Befragung: Kommunen, die am Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ teilnehmen, sehen in der fehlenden Förderung des kommunalen Verwaltungsaufwandes ein besonderes Hemmnis für die Beantragung von Mitteln aus der Städtebauförderung.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass größere Kommunen eher Mittel aus den Programmen der Städtebauförderung beantragen, als kleinere Städte und Gemeinden. Dies gilt sowohl allgemein als auch mit Blick auf die einzelnen Programme. Da Großstädte in diesem Bereich auch aufwendigere und volumenmäßig umfangreichere Maßnahmen realisieren, weisen sie im Schnitt auch höhere Ausgabereste auf. Dabei spielt die Finanzkraft mit Blick auf die Entstehung von Ausgaberesten offenbar nur eine untergeordnete Rolle. Denn Kommunen mit einer schwachen Finanzkraft haben im Schnitt nur minimal niedrigere Pro-Kopf-Ausgabereste als Kommunen mit mittlerer oder starker Finanzkraft. Bei Kommunen, die einem Haushaltssicherungskonzept unterliegen sind die Pro-Kopf-Ausgabereste jedoch etwas höher als bei Kommunen, die aus eigener Kraft ihren Haushaltsausgleich schaffen. Zudem zeigt sich, dass (vor allem kleinere) Kommunen auf eine Beantragung von Zuwendungen für den Städtebau eher verzichten, wenn sie entsprechende Maßnahmen alleine und ohne Einbeziehung von Dritten realisieren müssten. Besteht jedoch die Möglichkeit, privaten Dritten Zuschüsse, Bürgschaften oder Darlehen zu gewähren, nehmen Kommunen Zuweisungen für die Stadtentwicklung in Anspruch.

Zwischen den bestehenden Programmen und der Entstehung von Ausgaberesten zeigen sich auch einige Korrelationen: Kommunen die an dem Programm „Stadtumbau West“ teilnehmen, haben im Mittel höhere Pro-Kopf-Ausgabereste als Kommunen, die daran nicht teilnehmen. Dies ist kaum verwunderlich, da es sich dabei zum einen um das Programm handelt, das in Nordrhein-Westfalen volumenmäßig an zweiter Stelle der Inanspruchnahme steht und vor allem von den großen Städten genutzt wird. Zum anderen forciert aber gerade auch dieses Programm die explizite Einbeziehung Dritter in städtebauliche Maßnahmen. Im Umkehrschluss ergibt sich daraus, dass die Pro-Kopf-Ausgabereste im Mittel umso geringer ausfallen, je niedriger der Anteil der Zuweisungen aus dem Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ ausfällt. Hier bestätigt sich einmal mehr, dass der kommunale Größeneffekt einen wichtigen Erklärungsfaktor für die Ausgabenreste-Problematik darstellt. Je höher die Ausgabereste einer Kommune ausfallen, umso eher stimmt sie der Aussage zu, dass die Ausrichtung der Städtebauförderprogramme den kommunalen Bedarfen nur unzureichend gerecht wird.

3.3.1.3 Aspekte des Vergaberechts

Im Rahmen aller Teiluntersuchungen des gesamten Forschungsprojekts (Befragung, Workshop, Fachveranstaltung) wurde immer wieder das Vergaberecht als eine Ursache für Beeinträchtigungen in der Abwicklung von Städtebaufördermaßnahmen genannt – auch wenn es sich bei dieser Frage nicht um ein spezielles Problem der Städtebauförderung handelt, sondern davon alle Bereiche des öffentlichen Beschaffungs- und Ausgabenwesens tangiert werden. Die mit steigenden Projektvolumina immer komplexer werdenden Anforderungen – z. B. bezüglich europaweiter Ausschreibungen und etwaiger Widersprüche unterlegener Anbieter – führen vor allem zu Zeitverzögerungen in der Projektrealisierung. Die Folge ist dann nicht selten ein Aufbau von Ausgaberesten, da Mittel nicht fristgerecht beim Land bzw. den Bezirksregierungen abgerufen werden. Zwei Drittel der befragten Kommunen geben an, dass das Vergaberecht zu Zeitverzögerungen im Projektverlauf führen. Fast 80 % der Städte und Gemeinden beklagen den damit einhergehenden Verwaltungsaufwand. Zusammen mit der Klage der Kommunen darüber, dass – als einem der Haupthemmnisse für die Städtebauförderung – ihr Verwaltungsaufwand nicht förderfähig sei, besteht hier offenbar eine der Hauptursachen für die Entstehung von Ausgaberesten. Es liegt auf der Hand, dass sich entsprechende Reformen in Gestalt verfahrensrechtlicher Vereinfachungen nur in einem ebenen übergreifenden Prozess und im Verbund mit der EU und dem Bund realisieren lassen.

Die Antworten der befragten Kommunen auf eine weitere Frage zeigen, dass tatsächlich die materiellen Rechtsvorschriften des Vergaberechts und ihre korrekte Einhaltung mit Blick auf die Detailtiefe der zu erstellenden Ausschreibungen, die Ausschreibungsfristen an sich, notwendige Angebotsprüfungen sowie die Erstellung von Zuschlagsbescheiden zeitaufwändig und damit als Hemmnis für die Abwicklung entsprechender Maßnahmen wahrgenommen werden. Denn fast die Hälfte der Städte und Gemeinden vertritt die Auffassung, dass es nicht nötig sei, beim bestehenden Personal noch entsprechende Fachkompetenzen aufzubauen. 20 % der Kommunen sehen weiteren Schulungs- und Fortbildungsbedarf.

3.3.2 Finanzielle und haushalterische Dimension

3.3.2.1 Vorüberlegungen/Thesen

Die Frage nach Erfolgsfaktoren und Hemmnissen der Städtebauförderung im Allgemeinen und den Ursachen für die Entstehung haushalterischer Ausgabereste, setzt die Beantwortung der Frage voraus, welche Kommunen überhaupt Zuwendungen aus den entsprechenden Programmen beantragen und inwieweit ihr Finanz- und Haushaltslage die Inanspruchnahme antreibt. Laut einer bereits im Jahr 2011 vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) veröffentlichten Studie des Deutschen Institutes für Urbanistik sind finanzschwache Städte und Kommunen, die einem Haushaltssicherungskonzept unterliegen, in besonderer

Weise auf Mittel aus den Städtebauförderprogrammen angewiesen.³⁶ Nur so seien sie oft überhaupt noch in der Lage, städtebauliche Investitionen tätigen zu können. Auch in Nordrhein-Westfalen erhalten die Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept (HSK) im Schnitt anteilmäßig mehr Fördergelder für Städtebauförderung als die finanziell stabileren Kommunen. Andererseits sollen die Kommunen einen Eigenanteil an Fördermitteln zur Verfügung stellen. Somit sind vor allem die finanzschwachen Kommunen, die einem strengen Sparkurs verpflichtet sind („Stärkungspakt“-Kommunen), an dieser Stelle in ihrer Entscheidung eingeschränkt – zumal in NRW eine Prioritätenliste an investiven Maßnahmen entlang der „Dringlichkeitskala“ Pflichtaufgaben, Instandhaltungsinvestitionen und Investitions- und Investitionsfördermaßnahmen für Fördermittel der EU zu erstellen ist.³⁷ In anderen Ländern, wie z. B. Hessen, ist es Haushaltsnotlagen-Kommunen möglich, in begründeten Ausnahmefällen vom eigentlichen Verbot der Neuverschuldung abzuweichen. Allerdings trifft dies nur auf die zu erbringenden Komplementärmittel ausgewählter Programme zu und erfordert hohe Begründungspflichten.

Zwischen dem Anstieg von haushalterischen Ausgaberesten in der Städtebauförderung und der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) sowie der doppelten Buchführung in Nordrhein-Westfalen lässt sich eine zeitliche Koinzidenz feststellen. Betrug die Ausgabereste 2007 noch ca. 35,7 Mio. Euro stiegen diese bis 2012 auf den bisherigen Höchstbetrag von 218 Mio. Euro an. Bis 2014 sanken diese wieder auf ca. 142 Mio. Euro – ein Wert, der allerdings immer noch viermal so hoch ist, wie im Jahr 2007.³⁸ Ende 2016 wurde bei den Ausgaberesten immer noch eine Marke von 116 Mio. Euro erreicht. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass im gleichen Zeitraum auch das Fördergesamtvolumen deutlich angestiegen ist (vgl. Abbildung 1). Die Doppik-Einführung erfolgte 2009. Diese zeitliche Koinzidenz gab Anlass für eine entsprechende Prüfung im Rahmen der vorliegenden Untersuchung. Ein Anstieg von Ausgaberesten ist ein Indikator dafür, dass eine ziel-, zeit- und zweckgerichtete Durchführung städtebaulicher Maßnahmen nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist. Ausgabereste als bewilligte, aber nicht fristgerecht abgerufene Ausgabermächtigungen stehen stets in der Gefahr, am Ende einer Förderperiode ersatzlos zu verfallen. Entsprechende Mittel stehen förderfähigen Kommunen dann nicht mehr zur Verfügung, zumal der Bund nun beabsichtigt, Art. 12 Abs. 5 der VV Städtebauförderung, wonach Ausgabereste maximal für einen Zeitraum n+2 zur Verfügung stehen, noch restriktiver zu handhaben. Zuvor wird außerdem der Prozess der Städtebauförderung prolongiert, ohne dass ein städtebaulicher Mehrwert für die Kommunen geschaffen wird.

Bereits in der vom Deutschen Institut für Urbanistik vorgelegten Studie „Städtebauförderung und Doppik“ wurden verschiedene haushaltswirtschaftliche und buchungstechnische Problemlagen identifiziert, die eine hemmende Wirkung im Prozess der Städtebauförderung entfalten können und damit letztlich auch einer Entstehung von Ausgaberesten Vorschub leisten. Erklärtes Ziel der Doppik ist es, die Transparenz des öffentlichen Verwaltungshandelns zu erhöhen und eine Grundlage für fundierte haushaltswirksame Entscheidungen zu schaffen. Hier knüpft die Frage an, inwiefern die veränderte Perspektive der Doppik möglicherweise Einfluss auf die Beurteilung städtebaulicher Maßnahmen hat. Denn durch die veränderte haushalterische Erfassung werden ihre aktuellen und zukünftigen Wirkungen möglicherweise anders als in der Kameralistik beurteilt.³⁹ Da die Planung, Beantragung, Bewilligung und Abwicklung von Fördermaßnahmen meist in unterschiedlichen Haushaltsjahren erfolgt, wird dadurch eine ganzheitliche Darstellung im Haushaltsplan gegebenenfalls erschwert.⁴⁰ Die zeitliche Abfolge der Förderung verhindert zudem möglicherweise eine korrekte Abbildung im Rechnungswesen, da im Rahmen der Haushaltsaufstellung mit noch nicht bewilligten Mitteln ge-

36 Schneider, Stefan, Grabow, Busso, Hollbach-Grömig, Beate, Schwausch, Mandy, Städtebauförderung und Doppik, 2011.

37 Spars, Guido 2010, S. 29 und 30.

38 Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, interne Übersicht, 2015.

39 Schneider, Stefan, Grabow, Busso, Hollbach-Grömig, Beate, Schwausch, Mandy, Städtebauförderung und Doppik, 2011, S. 33f.

40 ebenda, 2011, S. 35.

plant werden muss.⁴¹ Weitere Darstellungs- und Zuordnungsprobleme im Haushaltsplan können sich ergeben, da die Strukturierung in Produkthaushalten dazu führen kann, dass Gesamtmaßnahmen verschiedenen Produktgruppen zugeordnet werden (müssen).⁴² Für die Kommunen kann es zudem problematisch sein, dass in der Situation der Haushaltsaufstellung noch unklar ist, ob die Fördermittel vom Land schlussendlich genehmigt werden oder nicht.⁴³ Damit zusammenhängend, stellt sich weitere Fragen: Welche finanziellen Risiken birgt eine erfolglose Beantragung von Fördermitteln für die Kommunen? Welche Maßnahmen (müssen) die Städte und Gemeinden für den Fall möglicher Rückforderungen seitens des Landes oder des Bundes treffen?

3.3.2.2 Finanz- und Haushaltslage der Kommunen – Ursache für Ausgabenreste?

Die subjektive Wahrnehmung der Kommunen zu ihrer eigenen Gesamtfinanzsituation beeinflusst allenfalls bedingt die generelle Bereitschaft zur Beantragung von Mitteln aus den Programmen der Städtebauförderung. Gleichwohl beantragen Kommunen, die den Haushaltsausgleich schaffen, anteilmäßig etwas häufiger Zuwendungen aus der Städtebauförderung als Kommunen, die dies nicht schaffen (91 % versus 83 %). Diese Feststellung bestätigt sich mit Blick auf die Frage, ob Kommunen mit einem Haushaltssicherungskonzept arbeiten müssen oder nicht. Denn auch dieser Umstand scheint von nachgeordneter Bedeutung für die Entscheidung zugunsten einer Mittelbeantragung. Für die gemittelten Gesamtinvestitionen je Einwohner lässt sich ebenfalls kein Unterschied zwischen Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern an der Städtebauförderung feststellen. Somit gibt es offenbar keinen „Verstärkungseffekt“ dergestalt, dass sich Kommunen mit ohnehin hohen Investitionsausgaben zusätzlich um Zuwendungen aus den Programmen der Städtebauförderung bemühen. Allerdings lässt sich sehr wohl feststellen, dass Kommunen eher die Programme der Städtebauförderung in Anspruch nehmen, wenn sie sich selber nicht in der Gefahr sehen, den Haushaltsausgleich oder etwaige Konsolidierungsziele zu verfehlen. Allerdings gibt jeweils nur ein Drittel der befragten Städte und Gemeinden an, dass Zuwendungen aus den Programmen der Städtebauförderung die Erreichung des Haushaltsausgleichs und bestehender Konsolidierungsziele gefährden. Jeweils über 50 % verneint dies eindeutig.

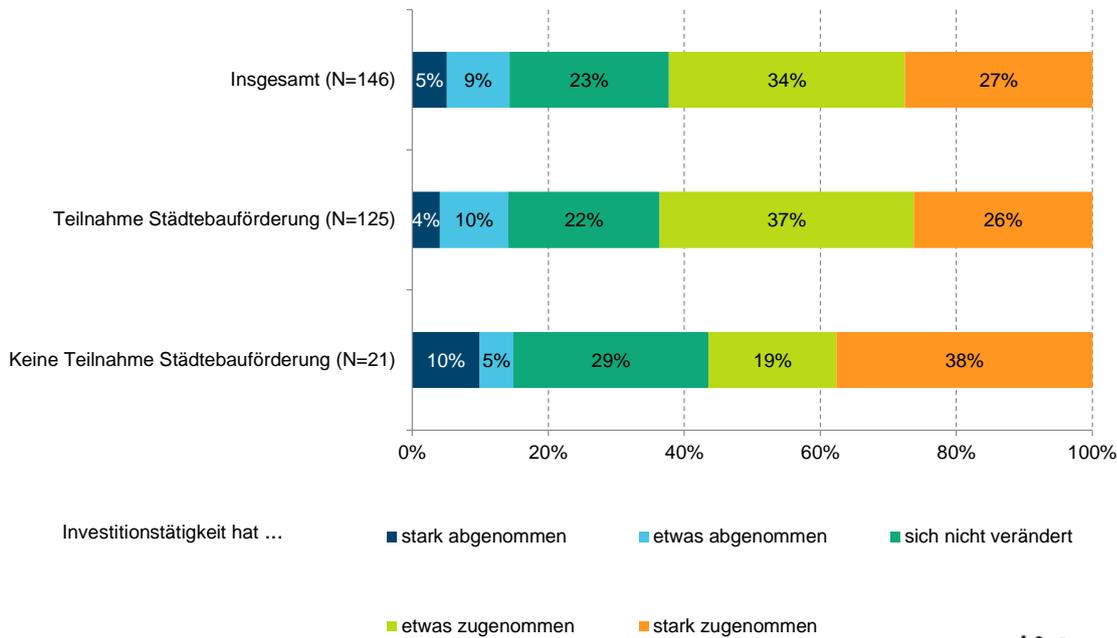
Mit Blick auf die von den Kommunen präferierte Art der Finanzierungsform lassen sich gewisse Rückschlüsse auf mögliche Hemmnisse bei der Abwicklung von Städtebaufördermaßnahmen im Allgemeinen und die Entstehung von Ausgaberesten im Besonderen ziehen. Grundsätzlich wird die bestehende Mischfinanzierungsform zwischen Bund, Land und Kommune, wie sie das Grundgesetz und die Verwaltungsvereinbarung vorsieht, nicht in Frage gestellt. Nicht umsonst sprechen sich 44 % der befragten Kommunen für eine Beibehaltung der bestehenden Mischfinanzierung aus. Allerdings lässt sich feststellen, dass Kommunen, die Mittel aus den Programmen der Städtebauförderung beantragen, folgenden Aussagen eher zustimmen, als Kommunen, die darauf verzichten: Die Mischfinanzierung ist sinnvoll, da die Kommunen finanziell entlastet und zudem städtische Problemlagen beseitigt werden. Nicht-Empfänger-Kommunen begründen ihren Verzicht auf eine Antragstellung demgegenüber mit der möglichen Gefahr einer inhaltlichen Einflussnahme auf kommunale Angelegenheiten durch Bund und Land sowie einen nicht hinreichend effizienten Mitteleinsatz – eine Position, die in dieser Allgemeinheit von dem Gros der teilnehmenden Kommunen offenbar so nicht geteilt wird. Zudem befürworten Städte und Gemeinden aus dieser Gruppe häufiger, dass Bund und Land anstelle von Zuwendungen andere Zuweisungsformen institutionalisieren sollten. Sollte das Land Nordrhein-Westfalen in Zukunft noch stärker Kommunen, die bisher nicht an den Städtebauförderprogrammen partizipieren, zu einer Mittelbeantragung bewegen wollen, so ergeben sich aus diesen Hinweisen bereits erste inhaltliche Ansatzpunkte für eine Verstärkung der Informations- und Beratungsaktivitäten durch die Bezirksregierungen.

41 ebenda, 2011, S. 38f.

42 ebenda, 2011, S. 40.

43 ebenda, 2011, S. 39f.

Abbildung 11: Städtebauförderung und Investitionstätigkeit aus Sicht der Kommunen – Bezugsjahr 2015/2016



Quelle: Eigene Darstellung

Der Umstand, dass sich – trotz der allgemein hohen Zustimmungswerte für die bestehende Mischfinanzierungsform in der Städtebauförderung – viele Kommunen für Pauschalen (41 %) bzw. Selbstbewirtschaftungsmittel (31 %) aussprechen, deutet darauf hin, dass die bestehende Finanzierung solcher Maßnahmen – insbesondere mit Blick auf die Finanzplanung und Abrechnung – flexibler gestaltet werden sollten.⁴⁴ Verschiedentlich wurde in diesem Kontext die feste Quotierung der jahresbezogenen Ausgabe- bzw. Verpflichtungsermächtigungen kritisiert (1. Jahr: 5 %; 2. Jahr: 25 %; 3. Jahr: 30 %; 4. Jahr: 25 % und 5. Jahr: 15 %). Vor allem Kommunen mit höheren Pro-Kopf-Ausgaberesten beklagen diese Verpflichtungsermächtigungen mit vierjährigen Kassenfälligkeiten als ein Hemmnis. Denn bei Beantragung von Fördermaßnahmen ist für die gesamte Projektlaufzeit detailliert festzulegen, in welchem Kassenjahr welche Mittel fällig bzw. abgerufen werden sollen. Kommt es dann jedoch zu exogen oder endogen verursachten Verzögerungen im Projektablauf, müssen unweigerlich Ausgabereste entstehen. Dies gilt umso mehr, da sich aufgrund des zeitlichen Vorlaufs und möglicher Verzögerungen im Bewilligungsverfahren oft Differenzen in der Kassenwirksamkeit zwischen Antrag und Zuwendungsbescheid ergeben. Hinzu kommt eine weitere Schwierigkeit: Die Finanzplanung mehrjähriger Förderprojekte dieser Art steht immer vor der Herausforderung, mögliche Preissteigerungen im Zeitverlauf in entsprechende Kalkulationen einzupreisen – ganz zu schweigen von unvorhersehbaren Kosten. Insgesamt könnte hier möglicherweise eine volumenmäßig und zeitlich autonome Bewirtschaftung von Mitteln durch die Kommunen in einem mit dem Land fest vereinbarten Zeit- und Budgetrahmen Abhilfe schaffen

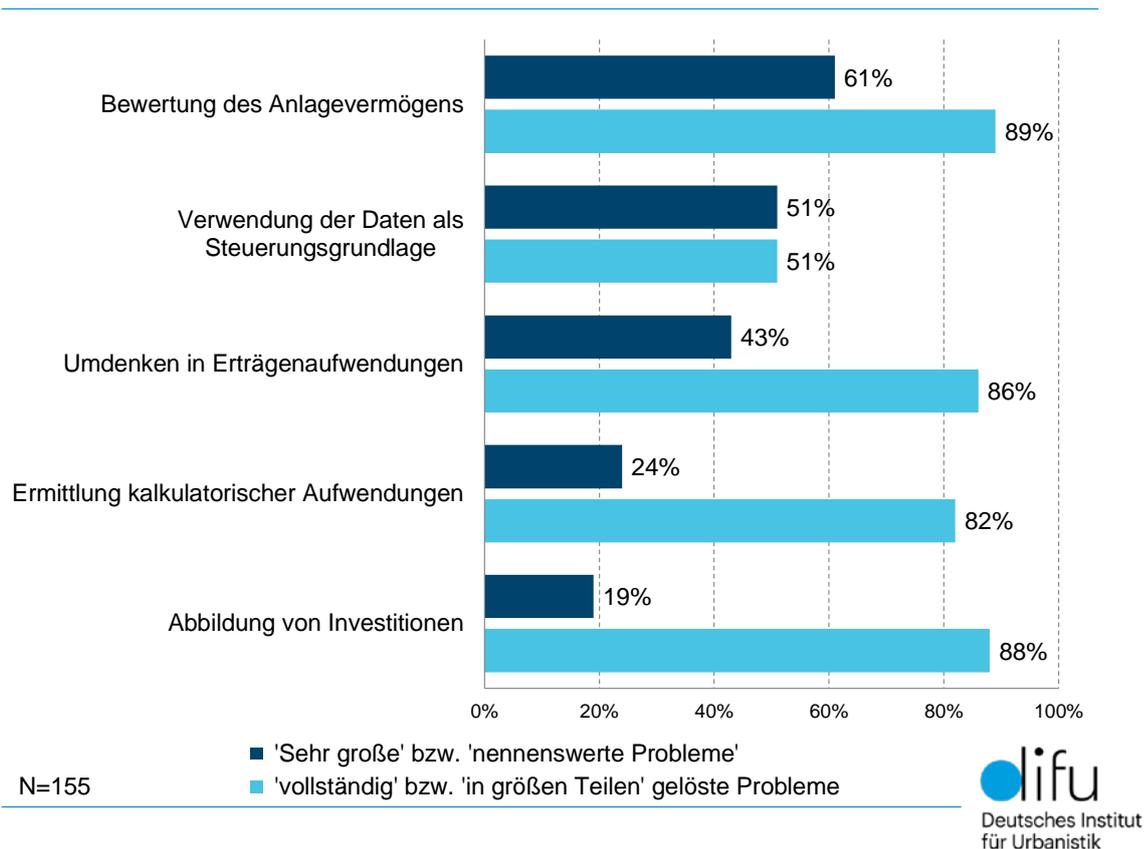
⁴⁴ Selbstbewirtschaftungsmittel stehen dabei nicht den Kommunen selber, sondern gemäß § 15 Abs. 2 LHO dem Zuwendungsgeber (Land) über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung (Durchbrechung des Haushaltsgrundsatzes der jährlichen Bindung).

– auch wenn dem nach geltender Rechtslage das Zuwendungsrecht entgegensteht. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass eine etwaige Umstellung auf eine pauschale Förderung möglicherweise dazu führen könnte, dass Kostensteigerungen oder unvorhersehbare Ausgaben durch die Pauschalförderung nicht abgegolten wären. Im bestehenden System der Städtebauförderung ist es jedoch möglich, dass die Kommunen Mehrkosten durch einen zusätzlichen Antrag gefördert bekommen. Auch der gänzliche Verzicht auf einen fest vorgegebenen Zeitrahmen zur Maßnahmenrealisierung dürfte kaum zielführend.

3.3.2.3 Erfahrungen mit der Doppik-Einführung

Die Doppik hat – entgegen der ursprünglichen Annahmen – offenbar ganz klar keinen hemmenden Einfluss auf die Abwicklung von Städtebauförderprojekten im Allgemeinen und die Bildung von Ausgaberesten im Besonderen. Im Gegenteil: die Mehrzahl der befragten Kommunen bewertet die buchhalterischen Steuerungsinformationen, die durch die Doppik zusätzlich gewonnen wurden, positiv. Denn vor allem die kurz- und langfristigen Auswirkungen auf den Haushalt – also der mögliche Vermögenszuwachs oder -verzehr sowie die Abschreibungen in Relation zu den städtebaulichen Aufwendungen – werden besser sichtbar. Auf das eigentliche Antragsverhalten und die Abwicklung von Städtebaufördermaßnahmen hatte die Doppik-Einführung jedoch keine Auswirkungen.

Abbildung 12: Herausforderungen der Doppik-Einführung

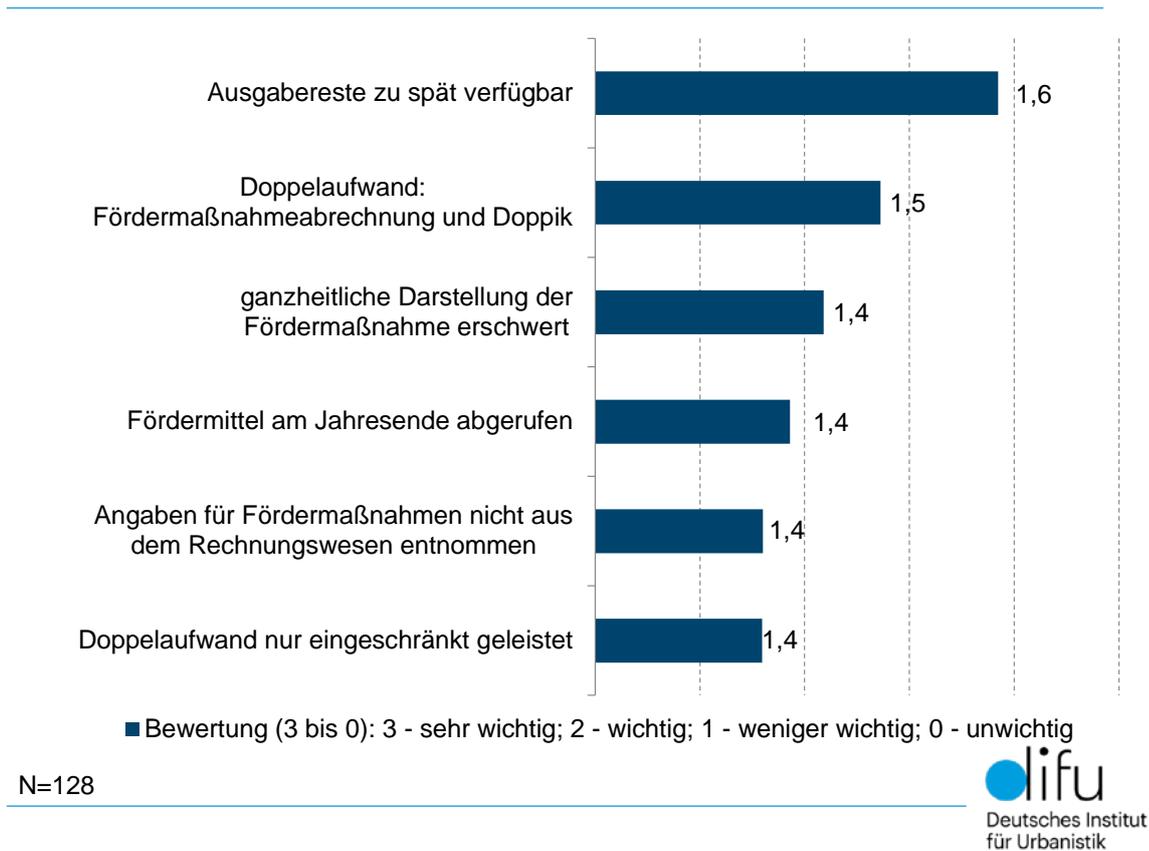


Quelle: Eigene Darstellung

Zu den größten Herausforderungen bei der Umstellung des kommunalen Haushaltswesens von der Kameralistik auf die Doppik zählten aus Sicht der befragten Kommunen die „Bewertung des Anlagevermögens“ und die konkrete „Nutzung von Daten als Steuerungsgrundlage“. Diese Probleme scheinen inzwischen weitge-

hend gelöst. Auch auf die Frage nach möglichen Herausforderungen bzw. Veränderungen, die sich aus der Umstellung des Rechnungswesens für den Städtebau ergeben haben, zeigen sich die befragten Kommunen eher zurückhaltend. Den höchsten gemittelten Zustimmungswert erhielt die Aussage, dass die Ausgabereste aus den Vorjahren „erst in der zweiten Jahreshälfte und damit häufig zu spät verfügbar“ seien. Aber selbst diese Aussage wurde nur mit einem Wert zwischen den beiden Bewertungsoptionen „wichtig“ und „weniger wichtig“ gerankt. In ähnlicher Weise beklagen die Kommunen den Doppelaufwand, der sich aus der Herangehensweise in der Doppik einerseits und der Abrechnung der Fördermaßnahme andererseits ergibt. Hier zeigt sich mithin eine Diskrepanz zwischen den doppisch buchenden Kommunen einerseits und der kameralistisch geprägten Förderlogik der Städtebauförderprogramme des Bundes andererseits.

Abbildung 13: Einfluss der Doppik auf Fördermaßnahmen aus Sicht der Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung

3.3.2.4 Zuwendungen an Dritte als Treiber von Ausgaberesten

Die Entstehung von Ausgaberesten im Bereich der Städtebauförderung lässt sich nicht nur auf zeitliche Verzögerungen im Projektverlauf und den entsprechenden Mittelabruf zurückführen. Auch durch Prioritätenverschiebungen seitens der Kommune in der Phase der Projektrealisierung können Ausgabereste entstehen. Zudem wird die Bildung von Ausgaberesten offenbar auch durch den Typ der Zuwendungsempfänger beeinflusst. So fällt auf, dass Ausgabenreste in den Kommunen höher sind, in denen ein höherer Anteil an Zuwendungen von den Städten und Gemeinden an private Dritte vergeben werden. Die „Steuerungsmöglichkeiten“ der Kommunen hinsichtlich einer fristgerechten Mittelverwendung sind in diesen Fällen offenbar limitiert, da sich entsprechende Prüfkaskaden verlängern und zeitaufwändiger sind. Auch umgekehrt lässt sich übrigens

feststellen, dass Kommunen, die geringe Ausgabenreste aufweisen, mit ihren Zuwendungen auch weniger private Dritte finanzieren.

Die eigentlichen Herausforderungen der Ausgabenreste-Problematik im Kontext des bestehenden Systems der Städtebauförderung werden durch die Befristung der Förderprogramme einschließlich der bestehenden Mittelverfallsregelungen begründet. Was aus der kameralistischen Haushaltslogik des Bundes heraus nachvollziehbar ist, entfaltet für Land und Kommunen einen gewissen Druck. Denn während Bund und Land aufgrund des haushalterischen Jährlichkeitsprinzips Haushaltsmittel zeitlich nicht unbegrenzt vorhalten können, erzeugt eine zu strikte Auslegung der sogenannten „n+2-Regelung“ einschließlich des ersatzlosen Wegfalls von nicht verwendeten Mitteln für Städtebaufördermaßnahmen auf Seiten der Kommunen einen erheblichen Druck zur Realisierung entsprechender Projekte, der jedes Mal zusätzlich erhöht wird.

Als ein weiteres Hemmnis für die Mittelbeantragung im Rahmen der Städtebauförderprogramme beklagen die Kommunen – und in Teilen auch die Bezirksregierungen – zu restriktive Maßgaben bezüglich der von den Kommunen zu erbringenden Eigenleistungen und Kofinanzierungsanteile. Kritisiert wird dabei vor allem, dass planerische Eigenleistungen, die im Vorfeld der Maßnahmenbeantragung erbracht werden, sowie der Verwaltungsaufwand, der mit der über mehrere Jahre hinweg gehenden Abwicklung von Fördermaßnahmen verbunden ist, nicht anrechenbar sind. Dem stehen jedoch nach geltender Rechtslage die Regelungen des Art. 104 a Abs. 5 GG und des § 164 a Abs. 1 BauGB entgegen.⁴⁵

3.3.3 Institutionell-administrative Dimension

3.3.3.1 Vorüberlegungen/Thesen

Neben externen Akteuren wird die Durchführung städtebaulicher Maßnahmen auch durch die internen Strukturen sowie die je spezifische Arbeitsteilung in den einzelnen Städten und Gemeinden geprägt.⁴⁶ Denn ein fach- und ebenenübergreifendes Arbeiten ist gerade mit Blick auf das „Ziel einer Ressourcenbündelung“ von zunehmender Bedeutung für eine nachhaltige Umsetzung komplexer städtebaulicher Maßnahmen.⁴⁷ So wird in der Literatur u.a. diskutiert, mit welchen Mechanismen die „Eigenlogiken und Ressortegoismen“ der einzelnen Fachverwaltungen überwunden werden könnten, um so das Potenzial einer integrierten Herangehensweise vollständig zu nutzen.⁴⁸ Stadtumbau müsse als „Chefsache“⁴⁹ verstanden und durch (neue) flexible Governanceformen sowie strategische Allianzen flankiert werden. Vor allem durch eine Optimierung von Abstimmungsprozessen sowie eine Verstärkung der Koordinationsanstrengungen ließen sich neue Lösungsansätze finden.⁵⁰

In Zeiten angespannter Kommunalhaushalte kommt den Kämmereien auch in Fragen der Städtebauförderung eine besondere Bedeutung zu. Sie bilden die funktionale Einheit in den Stadtverwaltungen, die darauf zu achten hat, dass notwendige Konsolidierungsverpflichtungen mit dem Ziel einer ausgewogenen Haushaltswirtschaft in Einklang gebracht werden. Dies gilt auch mit Blick auf die Städtebauförderung: Denn die Käm-

45 Das MHKBG hat den Bund in den vergangenen Jahren zweimal mit der Bitte angeschrieben, die Förderung von kommunalen Sach- und Personalausgaben temporär zuzulassen. Dies wurde seitens des Bundes stets abgelehnt.

46 Krautberger Michael, Städtebauförderung – Eine bleibende gesamtstaatliche Aufgabe, 2011, S. 6.

47 Spangenberg Volker, Aktuelle Handlungsansätze der Städtebauförderung-Abgleich zwischen Förderprogrammatis und Förderpraxis, 2014, S. 185.

48 Gödecke-Stellmann, Städtebauförderung-Investitionen für die Zukunft der Städte, 2009, S. 191.

49 Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr, 10 Jahre Stadtumbau in Nordrhein-Westfalen-Bilanz und Zukunft eines Programms, 2014, S. 90.

50 Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr, 10 Jahre Stadtumbau in Nordrhein-Westfalen-Bilanz und Zukunft eines Programms, 2014, S. 94.

mereien können einerseits die Rolle von Promotoren einnehmen, in dem sie eine gezielte Antragstellung zur Einwerbung zusätzlicher und zweckgebundener Mittel für die Stadtentwicklung unterstützen und die geforderte Kofinanzierung sicherstellen. Andererseits können sie aber eben auch genau solche Bemühungen mit Verweis auf notwendige oder gar verpflichtende Sparmaßnahmen ausbremsen, um zusätzliche Ausgaben und etwaige Folgekosten für den städtischen Haushalt zu vermeiden.

Neben der Kämmerei kommt der Kommunalaufsicht als externem Akteur große Bedeutung für die Haushaltswirtschaft der Städte und Gemeinden zu. Vor allem in Kommunen mit einer schwierigen Finanz- und Haushaltssituation (und hier insbesondere den „Haushaltsnotlage-Kommunen“ bzw. „Stärkungspakt-Kommunen“) verfügt sie über weitreichende Eingriffsrechte in deren Haushaltsautonomie. So kann beispielsweise eine restriktive Genehmigung neuer Kredite durch die Kommunalaufsicht Einfluss auf die Möglichkeiten zur Erbringung des kommunalen Eigenanteils im Rahmen der Städtebauförderung haben. Vorbehalte der Aufsicht sind auch denkbar, wenn die Durchführung von Städtebaufördermaßnahmen haushalterische Folgeverpflichtungen (wie beispielsweise für Tilgungs- und Zinszahlungen, Aufwendungen für Abschreibungen etc.) nach sich ziehen, die aus ihrer Sicht einen zukünftigen Haushaltsausgleich oder etwaige Konsolidierungsziele erschweren könnten.⁵¹ Zwar kann nach Spars kein direkter kausaler Zusammenhang zwischen Kommunen in der Haushaltssicherung und der Schwierigkeit einer Erbringung des Eigenanteils hergestellt werden. Allerdings wird „die Erbringung des Eigenanteils für diese Kommunen erschwert und führt häufig dazu, dass Projekte aufgeschoben oder minimiert werden“.⁵²

Angesichts der in den vergangenen Jahren gewachsenen Zahl an Förderprogrammen und -volumina, sind Fragen der Stadtentwicklung nicht mehr alleine Gegenstand kommunaler Aushandlungsprozesse, sondern naturgemäß immer stärker in einen Mehrebenenkontext eingebettet.⁵³ So stellt beispielsweise die Gebietsauswahl ein eingespieltes Verfahren zwischen Land, Bezirksregierungen und Kommunen dar. Zudem sprechen Land und Bezirksregierungen die Kommunen zum Teil gezielt an und ermutigen diese zur Antragsstellung.⁵⁴ Eine wichtige Schnittstelle zur Abwicklung von Maßnahmen der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen bildet deshalb die Kooperation zwischen den Kommunen und den jeweils zuständigen Bezirksregierungen.

3.3.3.2 Stadtentwicklung als fach- und ebenenübergreifende Aufgabe der Verwaltungen

Für die Abwicklung von Städtebaufördermaßnahmen vor Ort messen die Kommunen den Stadtplanungsämtern eine herausgehobene Bedeutung zu (88 %). Aber auch der Bürgermeister (70 %), die Tiefbauämter (57 %) sowie die Kämmereien (54 %) spielen aus Sicht der Städte und Gemeinden eine wichtige Rolle bei der Durchführung entsprechender Projekte.

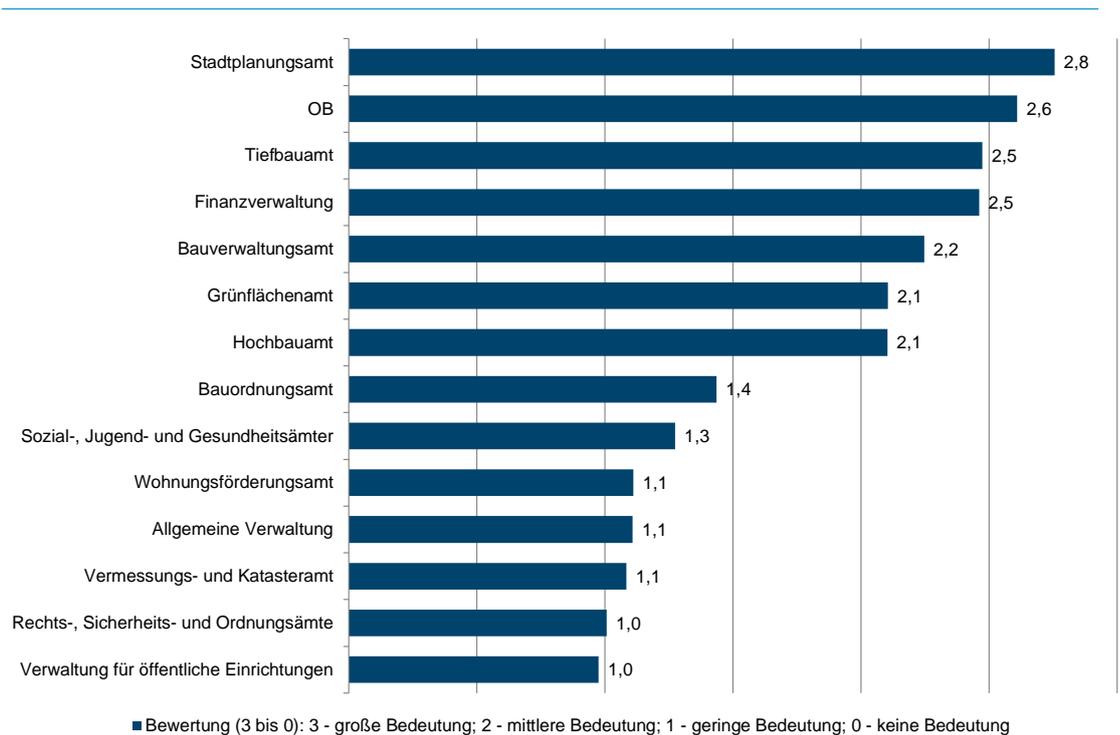
51 Spars Guido u.a., Kommunale Haushaltsnotlagen – Bestandsaufnahme und Möglichkeiten der Reaktion im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes und der Länder. Endbericht, S. 29.

52 Spars Guido u.a., Kommunale Haushaltsnotlagen – Bestandsaufnahme und Möglichkeiten der Reaktion im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes und der Länder. Endbericht, S. 30

53 Liebmann Heike, Städtebauförderung – Goldene Zügel der Stadterneuerung?, 2012, S. 153.

54 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Aktive Stadt- und Ortsteilzentren-Zwischenevaluierung des Bund-Länder Programms, 2015, S. 25.

Abbildung 14: Bedeutung der beteiligten kommunalen Akteure im Prozess geförderter Maßnahmen



N=155

Quelle: Eigene Darstellung

Grundsätzlich geben die in der Umfrage befragten Kommunen an, dass die Existenz eines Stadtplanungsamtes bzw. die Verfügbarkeit über stadtplanerische Personalressourcen nicht nur ihre Teilnahmebereitschaft an den Programmen zur Städtebauförderung erhöht, sondern zugleich auch die stadtinterne Koordination mit Blick auf die Beantragung und Abwicklung entsprechender Maßnahmen verbessert. Nicht umsonst werden in diesen Kommunen die Förderbedingungen von Bund und Land eher als zielführend eingestuft, als in Kommunen, die über kein eigenes Stadtplanungsamt verfügen. Mit der Beteiligung an entsprechenden Programmen haben Stadtplanungsämter offenbar noch stärker als Städte ohne eine solche Planungseinheit, gesamtstädtische Belange im Blick. So besteht in diesen Fällen aufgrund der entsprechenden Expertise zumindest ein ausgeprägteres Bewusstsein dafür, dass Städtebaufördermaßnahmen auch „Hebelwirkungen“ für private Investitionen und mit Blick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen entfalten können. So lässt sich feststellen, dass in Städten mit Stadtplanungsämtern deutlich häufiger private Dritte aktiv in die Maßnahmen der Städtebauförderung mit einbezogen werden und von entsprechenden Zuschüssen, Darlehen und Bürgschaften profitieren.

Die stärker gesamtstädtische Perspektive, die von Stadtplanungsämtern oft verfolgt wird, zeigt sich außerdem in der bevorzugten Inanspruchnahme der einzelnen Programme. So beantragten die befragten Kommunen mit Stadtplanungsamt vornehmlich Zuwendungen aus den Programmen „Soziale Stadt“, „Stadtumbau West“, „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ und „Städtebaulicher Denkmalschutz“, nicht jedoch aus dem Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“. Auch hier zeigt sich erneut ein kommunaler Größeneffekt: vor allem größere Kommunen halten eigene Stadtplanungsämter vor. Mit der Einwohnerzahl wächst nicht nur die

Personalausstattung solcher Verwaltungseinheiten, sondern auch die Bereitschaft und Kompetenz an den Programmen der Städtebauförderung teilzunehmen. So verwundert es kaum, dass Kommunen, die über ein Stadtplanungsamt mit fünf bis zehn Stellen bzw. elf und mehr Stellen verfügen, zu 91 % bzw. 100 % an der Städtebauförderung teilnehmen. Hier zeigen sich klare Größeneffekte: mittlere und große Städte benötigen nicht nur aufgrund ihrer flächenmäßigen Ausdehnung und ihres damit verbundenen höheren Infrastrukturbestandes entsprechende Planungseinheiten. Vielmehr verfügen sie über entsprechende Ressourcen um solche Einheiten vorzuhalten und diverse städtebauliche Projekte parallel zu realisieren. Dies führt dann allerdings auch dazu, dass diese Städte die höchsten Ausgabenreste bilden. Denn die Personal-Maßnahmen-Relation weist oft trotzdem ein Missverhältnis auf, da zu viele städtebauliche Projekte von einer nicht hinreichenden Zahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern betreut werden müssen – ein Umstand, der durch die Auflage zusätzlicher ad-hoc-Programme verschärft wird. Nahezu Zweidrittel (65 %) aller Städte und Gemeinden, die über kein eigenes Stadtplanungsamt oder eine entsprechende Planungseinheit verfügen, nehmen trotzdem die Programme zur Städtebauförderung in Anspruch.

Es fällt auf, dass vor allem Städte und Gemeinden, die über kein eigenes Stadtplanungsamt verfügen, die Programme zur Städtebauförderung eher kritisch sehen und diese auch in Teilen nicht in Anspruch nehmen. Entsprechende Vorbehalte werden mit einem Verweis auf die Einflussnahme Möglichkeiten von Bund und Land auf originär kommunale Zuständigkeiten und Aufgaben, eine fehlende Effizienz der Maßnahmen sowie einen zu hohen Verwaltungsaufwand aufgrund der komplexen Programmstrukturen begründet. Auch wenn es natürlich wünschenswert wäre, dass möglichst viele Städte und Gemeinden über eigene und hinreichend ausgestattete Stadtplanungseinheiten verfügen, um nicht nur an den Programmen der Städtebauförderung teilnehmen zu können, sondern vor allem auch eine vorausschauende und nachhaltige Stadtentwicklung mit einem gesamtstädtischen Anspruch zu verwirklichen, bedarf es zur Verwirklichung dieser Vorstellung eines langen Atems und eines grundlegenden Bewusstseinswandels. Denn viele Kommunen haben in den vergangenen Jahren ihre administrativen Kapazitäten für die Stadtentwicklung im Zuge der am „Neuen Steuerungsmodell“ orientierten Verwaltungsmodernisierung deutlich zurückgefahren.⁵⁵ Inzwischen fehlt in manchen Orten eine ganze Generation an Planern und Bausachverständigen. Die Situation wird durch die Tarifstrukturen im öffentlichen Dienst verschärft, die kaum noch mit den Vergütungsniveaus in der freien Bauwirtschaft konkurrieren können, die ebenfalls einen beträchtlichen Fachkräftemangel beklagt. Diese Herausforderung ist jedoch so groß, dass sie wohl nur ebenenübergreifend von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam angegangen werden kann.

3.3.3.3 Rolle der Kämmereien

Wie vermutet, haben die Kämmereien der Städte und Gemeinden durchaus Einfluss auf die Abwicklung von Städtebaufördermaßnahmen. Denn viele der befragten Kommunen geben an, dass die Haushaltsdezernate im Prozess der programmgestützten Städtebauförderung – neben der Finanzierungsfunktion – oft eine wichtige Abstimmungs- und Beratungsfunktion für die verschiedenen Ämter übernehmen. Der vollständige Verzicht von Kommunen auf eine Beantragung von Fördermitteln und die Durchführung entsprechender Maßnahmen lässt sich damit – zumindest in der Mehrzahl der Fälle – nicht ursächlich auf die Kämmereien zurückführen. Gleichwohl können sie durch die Verhängung von Haushaltssperren, die Formulierung von Auflagen zur Mittelbewirtschaftung oder durch globale Minderausgaben die unterjährige Verausgabung von Mitteln im Rahmen des regulären Haushaltskreislaufes verzögern. Dies kann vor allem Städtebaufördermaßnahmen in der Phase der Projektrealisierung treffen und in Situationen bedeutsam werden, in denen die Kommunen in finanzielle Vorleistung gehen müssen, unvorhergesehene Mehrausgaben zu schultern oder entsprechende Kofinanzierungsanteile zu erbringen haben.

55 Vgl. hierzu u. a.: Berlinger, Ulf u. a. 2016: Branchenanalyse Öffentlicher Dienst der Länder. Eine Untersuchung zur Arbeitssituation aus Sicht der Beschäftigten. Band 327 Der Reihe Study der Hans-Böckler-Stiftung.

Die Antworten der befragten Kommunen legen allerdings den Schluss nahe, dass die Maßnahmen der Städtebauförderungen eher im Ausnahmefall von derart folgenreichen Haushaltseingriffen der Kämmerereien betroffen sind. Die Einbindung in eine feste Programmstruktur, der administrative und planerische Aufwand, den die Kommunen im Vorfeld zu betreiben haben, sowie die Erteilung rechtsverbindlicher Zuwendungsbescheide für konkrete Einzelmaßnahmen beugen offenbar zu rigiden und einseitigen Eingriffen der Kämmerereien vor. Zudem wären hiervon ja immer Maßnahmen betroffen, die eigentlich auf eine Aufwertung der städtischen oder gemeindlichen Lebens-, Wohn- und Standortqualität zielen. Der Verzicht oder die Verzögerung entsprechender Maßnahmen birgt damit für die verursachenden Fachverwaltungen immer die Gefahr politischer und imageschädigender „Kollateralschäden“. Dass die Maßgaben der bestehenden Programmstrukturen einschließlich der darin vorgesehenen Abläufe zum Förderprozess auch bindende Wirkungen für die Kämmerereien entfalten, spiegelt sich letztlich auch in der Einschätzung der befragten Kommunen zu der Frage wider, ob die Kämmerereien über das Recht verfügen, bereits eingeplante Kofinanzierungsmittel nicht zu verausgaben. Ein Drittel der Kommunen verneint dies, weitere 28 % geben an, dass dies „nur bedingt“ zutreffe.

Abbildung 15: Rolle der Kämmererei aus Sicht der Kommunen



■ Bewertung (3 bis 0): 3 - trifft in besonderer Weise zu; 2 - trifft zu; 1 - trifft nur bedingt zu; 0 - trifft nicht zu

N=147

Quelle: Eigene Darstellung

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass die städtischen Kämmerereien in ihrer vor allem koordinierenden Rolle im Prozess der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen, zumindest nicht als eine Hauptursache für die bestehenden Ausgabereise im Bereich der Städtebauförderung ausgemacht werden können. Gleichwohl können unterjährig eingesetzte Haushaltsinstrumente zur Einhaltung der grundlegenden Budgetprinzipien – und hier insbesondere des Haushaltsausgleichs – zeitliche Verzögerungen in Städtebauförder-

projekten einschließlich eines planabweichenden Mittelabrufs nach sich ziehen, die in letzter Konsequenz auch zum Aufbau von Ausgaberesten führen können. Eine in ihren Wirkungen ähnliche Einflussnahme kann durch die Kommunalaufsicht des Landes erfolgen – insbesondere bei Kommunen, die einem Haushaltssicherungskonzept bzw. einem Haushaltssicherungsplan unterliegen. Bei diesen Kommunen kann die Kommunalaufsicht neue Maßnahmen mit Verweis auf bestehende Konsolidierungsverpflichtungen (zeitweilig) untersagen. In bestehende und qua Zuwendungsbescheid des Landes garantierte Maßnahmen kann jedoch nicht eingegriffen werden.

Eine weitere institutionelle Schnittstelle im Prozess der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen bildet die Kooperation und Kommunikation zwischen den einzelnen Kommunen und den jeweils zuständigen Bezirksregierungen als höhere Verwaltungsbehörde im Sinne des BauGB (§ 1 BauGB DVO). Als Landesmittelbehörden fungieren sie als Bindeglied zwischen den jeweiligen Fachministerien und den Kommunen. Im Fall der Städtebauförderung treten sie als Zuwendungsgeber gegenüber Städten und Gemeinden auf, da sie das zuvor verabschiedete Landesprogramm mit seinen diversen Einzelmaßnahmen in der Fläche administrativ exekutieren. Neun von zehn Kommunen gaben in der durchgeführten Befragung an, dass sie die Zusammenarbeit mit den Bezirksregierungen als Unterstützung empfinden. Auch wenn die einzelnen Bezirksregierungen zum Teil unterschiedliche Strategien bei der Bewerbung, Beratung und Abwicklung der Städtebauförderprogramme gegenüber den Kommunen verfolgen, scheint diese Schnittstelle im Förderprozess – zumindest aus Sicht der Kommunen – kaum Anlass für eine grundlegende Modifizierung zu geben. Vereinzelt artikulierte Bedenken lassen sich offenbar auf (zeitweilige) personelle Engpässe oder punktuelle Probleme in der zwischenmenschlichen Kommunikation zurückführen, die es aber überall geben kann. Hier eine systemimmanente Ursache für die mögliche Entstehung von Ausgaberesten zu verorten, scheint deshalb nicht angezeigt.

4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die Programme zur Städtebauförderung bilden ein wichtiges Instrumentarium, das die Kommunen in Nordrhein-Westfalen in verschiedenen Bereichen der Stadtentwicklung und städtebaulichen Gestaltung unterstützt. Zum Teil werden entsprechende Maßnahmen für die Kommunen erst durch die Förderung realisierbar. Durch die zielgerichtete Stärkung wichtiger Standortfaktoren wirkt die Städtebauförderung auch dem Auseinanderdriften in der wirtschaftlichen Entwicklung der Kommunen entgegen.

Mit der Gebiets- bzw. Quartiersfokussierung zielen die Programme zur Städtebauförderung auf die Förderung der soziodemografischen und baulichen „Problemviertel“ in den Kommunen. Dadurch tragen sie auch zu einer Stabilisierung sozialer Gefüge bei und helfen, die in der Stadtgesellschaft vorhandenen Potenziale im Sinne einer gemeinsamen Gestaltung des Lebens- und Arbeitsumfeldes der Menschen vor Ort zu aktivieren.

Die landeseigenen Förderrichtlinien und der Förderprozess werden insbesondere von den kommunalen Akteuren als komplex und aufwendig wahrgenommen. In Einzelfällen hält dies Kommunen davon ab, die Städtebauförderung in Anspruch zu nehmen. Bei der Durchführung geförderter Projekte stellen die organisatorischen Aspekte eine große Herausforderung dar, die oft auch zu zeitlichen Verwerfungen führt. Die Ausgabereste sind dabei nicht das eigentliche Problem, sondern ein wichtiger Hinweis auf bestehende Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung der Förderprogramme in den fest vorgegebenen Zeiträumen.

Die Einführung der Doppik hat die organisatorischen Herausforderungen für die Kommunen für eine gewisse Zeit sicherlich noch einmal verstärkt. Aus heutiger Sicht lässt sich die These, dass die Doppik bzw. der mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement verbundene Aufwand ursächlich für die Ausgabereste seien,

nicht verifizieren. Die methodischen Herausforderungen aus der Einführungsphase sind inzwischen weitgehend gelöst und die Doppik ist ein etabliertes Verfahren. Entwicklungspotenziale werden jedoch bei den Steuerungsfunktionen erkennbar, die aktuell noch nicht umfänglich genutzt werden.

Die wesentlichen Hemmnisse in Bezug auf die Inanspruchnahme der Städtebauförderung sowie die Ursachen für die Entstehung von Ausgaberesten lassen sich auf organisatorische Aspekte im Förderprozess bzw. bei der Durchführung von geförderten Maßnahmen zurückführen.

Es gibt grundsätzlich zwei Herangehensweisen, wie dieses Kernergebnis zu einer Weiterentwicklung der Städtebauförderung beitragen kann. Zum einen bieten die Abläufe auf allen beteiligten Ebenen Ansatzpunkte für eine Optimierung der Strukturen und Prozesse – in Bezug auf die einzusetzenden Ressourcen und in Bezug auf die Verfahrensdauer. Dadurch lässt sich der insbesondere von den Kommunen zum Teil als Problem benannte administrative Aufwand reduzieren. Zum anderen kann bei der Ausstattung der Kommunen mit den erforderlichen (Personal-)Ressourcen angesetzt werden. Sind insbesondere die personellen Voraussetzungen gegeben, erweisen sich die wahrgenommenen Probleme im Förderprozess oft als deutlich geringer.

5. Prüffragen als Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung in NRW

Mit der vorliegenden Untersuchung, die durch die Mitwirkung der Kommunen und Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen ganz wesentlich unterstützt wurde, soll eine nochmalige Sensibilisierung für die Problematik der Ausgabereiste im Bereich Städtebauförderung erreicht werden. Die Gespräche mit den Fachexperten und insbesondere den kommunalen Vertretern im Rahmen des Fachforums lassen hier bereits erste positive Effekte erkennen.

Darüber hinaus konnten aus den Erkenntnissen, die durch die Umfrage unter den Kommunen sowie in den Interviews mit den Vertretern des Landes und der Bezirksregierungen gewonnen wurden, konkrete Prüffragen als Handlungsempfehlungen für das Auftrag gebende Ministerium abgeleitet werden. Diese knüpfen zum Teil an den wissenschaftlichen Diskurs sowie Ergebnisse früherer Studien dieser Art an. Da die Städtebauförderung im gesamten Forschungsprojekt stets als Mehrebenenproblematik mit Querschnittscharakter verstanden wurde, sollten entsprechende Fragen und die dahinter stehenden Reformüberlegungen zum Gegenstand eines ergebnisoffenen Diskussionsprozesses gemacht werden, in den das neue Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung alle involvierten Akteure der unterschiedlichen bundesstaatlichen Ebenen mit ihren jeweiligen Zuständigkeiten und Interessen einbezieht. Eine offene Prüfung der nachstehenden Fragen trifft dabei auf die in Art. 25 Abs. 3 VV Städtebauförderung Vereinbarung, dass „Bund und Länder (...) sich einig sind, dass weitere Vereinfachungen im Förderverfahren anzustreben sind“. Das politische Zeitfenster für einen entsprechenden Diskurs scheint mithin günstig: Nach der Regierungsneubildung im Zuge der veränderten Mehrheitsverhältnisse seit der Landtagswahl 2017 in Nordrhein-Westfalen stehen auch im Bund die Zeichen auf Bildung einer neuen Regierungskoalition. Mit Blick auf eine Verbesserung der verfahrensrechtlichen Bestimmungen zur praktischen Abwicklung der Städtebauförderprogramme in NRW selber gälte es dann – wie in der Vergangenheit – die kommunalen Spitzenverbände in besonderer Weise mit einzubeziehen.

Im Folgenden werden deshalb verschiedene, in Teilen durchaus konträre Prüffragen als Handlungsempfehlungen skizziert, die als Impulse für die weiteren fachlichen und politischen Diskussionen verstanden werden sollen.

5.1 Prüfaufträge zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung durch den Bund

Die vorliegende Studie hat gezeigt, dass die inhaltliche Ausrichtung der Städtebauförderung die Förderbedarfe der Kommunen im Wesentlichen trifft. Für die Städte und Gemeinden in NRW stellen die Programme ein wichtiges Finanzierungs- und Steuerungsinstrument der Stadtentwicklung dar. Die empirische Analyse bestätigt allerdings die bereits früher von den Kommunen artikulierte Kritik, dass die Förderkulisse der bestehenden Programme komplex, in ihrer Systematik uneinheitlich, schwer abgrenzbar und in Teilen verfahrensrechtlich zu restriktiv ist.

An die Adresse des Bundes gerichtet, werden deshalb die folgenden Handlungsempfehlungen formuliert:

1. Zusammenführung und/oder Neuzuschnitt bestehender Programm

Unabhängig von der jährlichen Evaluierung durch das BBSR sollte der Bund in der neuen Legislaturperiode eine grundlegende Bewertung der Einzelprogramme zur Städtebauförderung vornehmen. Dies könnte beispielsweise im Rahmen einer im Bundestagswahlkampf verschiedentlich anvisierten Kommission „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ erfolgen. Auf diese Weise ließen sich auch die zukünftigen Anforderungen an die Programme zur Städtebauförderung in den breiteren Kontext zur Zukunft und Transformation der öffentlichen Daseinsvorsorge in den Kommunen einbetten. Mit einer solchen Bewertung ließen sich mögliche inhaltliche Überschneidungen bei den Fördertatbeständen und -zwecken eruieren. Zur Vereinfachung der Fördersystematik könnte eine Zusammenführung ähnlicher Förderzwecke sinnvoll sein. Zu prüfen wäre in diesem Zusammenhang auch eine klarere Abgrenzung der bestehenden Förderschwerpunkte und – dem folgend – gegebenenfalls auch ein veränderter inhaltlicher Zuschnitt der Einzelprogramme.

2. Verzicht auf die Auflage neuer Programme

Bereits vorhandene inhaltliche Überschneidungen werden durch die Auflage neuer Programme (wie z. B. den „Investitionspakt Soziale Integration im Quartier 2017“ und das Programm „Zukunft Stadtgrün“) weiter verstärkt. Dabei sind die bestehenden Programme zur Städtebauförderung – zumindest in Teilen – als „lernende Programme“ angelegt, die jährlich fortentwickelt werden. Insofern sollten die bereits existierenden Programme eigentlich hinreichende Anknüpfungspunkte für neue stadtplanerische Notwendigkeiten bieten. Es wird deshalb empfohlen, zusätzliche Fördertatbestände in vorhandene Instrumente zu integrieren und diese entsprechend mit mehr Mitteln auszustatten.

3. Modifizierung des EU-Vergabe- und Zuwendungsrechts

Da aus Sicht einer weit überwiegenden Mehrheit der Kommunen im bestehenden Zuwendungs- und Vergaberecht von Bund und EU Hürden für die fristgerechte Mittelverwendung im Rahmen der Städtebauförderung begründet liegen, sollte sich der Bund auf EU-Ebene für eine Modifizierung entsprechender Regelungen einsetzen. Auf diese Weise könnte z. B. eine Lockerung der Verpflichtung zur europaweiten Ausschreibung auch kleinerer Baumaßnahmen auf den Weg gebracht werden. Ergänzend müssten in diesem Kontext das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und die Vergabeverordnung (VgV) auf den Prüfstand gestellt werden. Als Beispiel kann in diesem Kontext auf die Erläuterungen zu den

„Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen“ des Freistaates Bayern verwiesen werden, die diesbezüglich bereits einen expliziten Hinweis enthalten.⁵⁶

4. Flexibilisierung der Verfahren

Die Beantragung von Städtebaufördermaßnahmen setzt die Vorlage einer detaillierten und jahresbezogenen Maßnahmen- und Finanzierungsplanung voraus, obwohl mehrjährig angelegte Bauprojekte stets mit gewissen Risiken im Rahmen der Realisierungsphase behaftet sind. Um den Planungs- und Verwaltungsaufwand nicht nur im Vorfeld, sondern auch für die in den einzelnen Durchführungsjahren ohnehin oft erforderliche Nachsteuerung solcher Projekte möglichst gering zu halten, sollte der Bund im Verbund mit den mittelausreichenden Ländern prüfen, inwieweit sich das Förderverfahren weiter flexibilisieren ließe. Ein besonderes Augenmerk sollte bei dieser Prüfung auf eine Vereinfachung der Umschichtungs- und Übertragbarkeitsregeln, die Frage der wechselseitigen Deckungsfähigkeit sowie eine weitere Flexibilisierung des vorgezogenen Mittelabrufs gerichtet werden. Hier böte sich z. B. eine Änderung von Art. 12 Abs. 5 VV-Städtebauförderung an, um so die starre Regelung zu lockern, wonach Bundesmittel nicht vor Landesmitteln ausgezahlt werden dürfen. Um einen vorgezogenen Mittelabruf vor allem für finanzschwächere Kommunen zu erleichtern, könnten darüber hinaus die Fristen und Anteilsregelungen von 1.4 bzw. 1.5 ANBest-G auf den Prüfstand gestellt werden.⁵⁷ Mit Blick auf eine Umschichtung von Mitteln wäre Art. 14 Abs. 1 VV Städtebauförderung zu prüfen. So stellt sich die Frage, ob eine Beschränkung dieser Option tatsächlich nur auf das gleiche Programm ein hinreichendes Maß an Flexibilität darstellt – selbst wenn eine mögliche Lockerung mit zusätzlichem haushalterischen Aufwand verbunden wäre. Zudem könnte geprüft werden, ob sich die feste Quotierung der jahresbezogenen Ausgabe- bzw. Verpflichtungsermächtigungen für Einzelmaßnahmen lockern ließe, wonach im 1. Jahr: 5 %, im 2. Jahr: 25 %, im 3. Jahr: 30 %, im 4. Jahr: 25 % und im 5. Jahr: 15 % der bewilligten Zuwendungen zur Verfügung gestellt werden. Auf diese Weise ließe sich möglicherweise den baulichen und finanzierungstechnischen Besonderheiten der einzelnen Maßnahmen besser Rechnung tragen. Die Möglichkeit, dass die Bezirksregierungen die Mittel nach Bedarf zuteilen können, besteht zwar bereits heute. Ein grundlegendes Dilemma lässt sich dadurch allerdings allenfalls bedingt beheben: aufgrund unterschiedlichster Gründe verzögern sich viele Baumaßnahmen der Kommunen oft. Dies hat zur Folge, dass die Mittel meist später als geplant benötigt werden.

5. Selbstbewirtschaftung der Mittel

Zur Flexibilisierung der Mittelvergabe im Rahmen der Programme zur Städtebauförderung sollte auch der Bund prüfen, inwieweit er einen Anteil der zur Verfügung gestellten Fördervolumina als Selbstbewirtschaftungsmittel im Bundeshaushaltsplan ausweisen könnte, um so einem jährlichen Aufwuchs von Ausgaberesten vorzubeugen. In NRW sind bereits 10 % der Ausgaben des Titels 833 11 (Kapitel 08 500) seit

56 So sieht zwar 5.1 der Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien – StBauFR), Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 8. Dezember 2006, Az.: IIC5-4607-003/04 (AllMBl. S. 687), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 9. November 2015 (AllMBl. S. 471) vor: „Der Festbetragsfinanzierung sollten soweit wie möglich durch Ausschreibungen belegte förderfähige Kosten zu Grunde gelegt werden“. In den nicht-rechtsverbindlichen Erläuterungen heißt es dann jedoch: „Ausnahmsweise kann auf Ausschreibungen verzichtet werden, insbesondere wenn und soweit die förderfähigen Kosten auf andere Weise entsprechend zuverlässig ermittelt werden können (z. B. über Kostenrichtwerte)“.

57 Vgl. hierzu 1.4 der Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden (ANBest-G): „Die Zuwendung darf nur soweit und nicht eher angefordert werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt wird. Die Anforderung jedes Teilbetrages muss die zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben enthalten. (...)“. Ergänzend dazu sieht 1.5 ANBest-G vor: „Bei der Förderung von Hochbauvorhaben erfolgt die Auszahlung in folgenden Teilbeträgen: 35 v.H. der Zuwendung nach Vergabe des Rohbauauftrages, 35 v.H. der Zuwendung nach Anzeige der Fertigstellung des Rohbaues, 30 v.H. der Zuwendung nach Anzeige der abschließenden Fertigstellung der genehmigten baulichen Anlagen“.

dem Jahr 2016 zur Selbstbewirtschaftung bestimmt. In Höhe des Titelansatzes könnten die Mittel hier zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen werden.

6. Verlängerung des Verpflichtungsrahmens

Der Bund sollte prüfen, inwieweit eine Verlängerung des Verpflichtungsrahmens für die Mittelbereitstellung im Rahmen der Programme zur Städtebauförderung von 5 auf 7 Jahre Abhilfe mit Blick auf den Aufwuchs von Ausgaberesten leisten kann. Möglicherweise bietet sich diese Maßnahme auch nur für ausgewählte Programme an – beispielsweise für solche, mit denen aufwändigere und zeitlich längerfristige Fördermaßnahmen realisiert werden sollen. Im Falle einer Verlängerung des Verpflichtungsrahmens ließe sich dann auch die Überlegung prüfen, inwieweit Kommunen, die Umsetzungsprobleme bei Fördermaßnahmen haben, die Option zur Einlegung eines „Sabbatjahrs“ eingeräumt wird, mit denen Fördermaßnahmen ausgesetzt bzw. aufgeschoben würden, ohne dass weitere Ausgabenreste aufgebaut werden müssten.

7. Förderung des kommunalen Verwaltungsaufwandes

Der Vorschlag, dass durch die Programme zur Städtebauförderung auch der kommunale Verwaltungsaufwand förderfähig werden sollte, ist nicht unproblematisch. Zum einen lassen sich entsprechende Projektaktivitäten nur schwer von anderen Planungsaufgaben abgrenzen, so dass aus Fördermitteln auch Personal finanziert werden könnte, das ganz andere Aufgaben wahrnimmt. Zum anderen besteht die Gefahr, dass die Kommunen auf diese Weise ihre Planungsbereiche weiter personell ausdünnen könnten. Allerdings besteht im Rahmen der Programme „Soziale Stadt“ sowie „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ bereits die Möglichkeit, Personalmittel zur Finanzierung eines kommunalen „Quartiers- und Citymanagement“ zu beantragen. Alternative könnte über eine Ausweitung der Förderfähigkeit von Service- oder Beratungsstellen nachgedacht werden, die für einen Verbund von Kommunen ausschließlich Planungsleistungen und Teile der Projektabwicklung von Städtebaufördermaßnahmen übernehmen. Planungsleistungen Dritter sind zwar bereits heute förderfähig. Mit Blick auf die Maßgaben des Vergaberechts stellt sich jedoch die Frage, inwieweit die Auftragsvergabe an solche Planungsbüros vereinfacht werden kann. Hier wäre zu prüfen, wie die Inhousefähigkeit und die entsprechenden Inhouse-Vergabemöglichkeiten beispielsweise durch einen Anteilsverkauf an solchen Gesellschaften durch die Kommunen verbessert werden kann.

8. Verschlankung und Vereinfachung des Abrechnungsverfahrens und Controllings

Der Bund sollte mit Blick auf die knappen Personalressourcen der Kommunen prüfen, inwiefern sich die Prüfkaskade für die Verwendungsnachweisprüfung verkürzen ließe – zumal darüber hinaus mindestens vier Instanzen über das Recht zur Prüfung durchgeführter Maßnahmen verfügen. Neben der stadt- oder gemeindeeigene Haushalts- und Rechnungsprüfung sind dies die Bezirksregierungen, die Gemeindeprüfanstalten, der Landes- und Bundesrechnungshof sowie der Rechnungshof der EU – sobald Mittel aus dem EFRE oder anderen Kohäsionsfonds der Union verwendet werden.

5.2 Prüfaufträge zur Weiterentwicklung und Optimierung der Verfahren durch das Land NRW

Die positiven Einschätzungen der Kommunen zur Beratung der Fördermittelbeantragung durch die Bezirksregierungen zeigen, dass das Land NRW in dieser Hinsicht gut aufgestellt ist. Nichtsdestotrotz sehen sich offenbar viele Kommunen mit Blick auf das in NRW praktizierte Förderverfahren mit verschiedenen organisatorischen Herausforderungen konfrontiert. Vor diesem Hintergrund zielen die folgenden Handlungsempfehlun-

gen an das Land NRW in besonderer Weise auf die Strukturen und Abläufe der Fördermittelbereitstellung und -verwaltung ab:

1. Überprüfung des Antragsverfahrens

Trotz der engen Grenzen, die die bestehende Gemeindehaushaltsverordnung setzt, sollte das Land NRW prüfen, inwieweit sich das Antragstellungsverfahren zur Städtebauförderung möglicherweise weiter entschlacken ließe – insbesondere was Umfang und Planungstiefe der beizubringenden Antragsunterlagen betrifft. Dies gilt nicht nur für die Erstbeantragung, sondern auch für die Fortführung bzw. Erweiterung früherer oder bereits geförderter Maßnahmen. Auch die etablierten Förderabläufe sind im Hinblick auf etwaige Weiterentwicklungsmöglichkeiten systematischer zu hinterfragen. Um die enge Abstimmung zwischen den Bezirksregierungen und den Kommunen auf die wesentlichen stadtplanerischen und fördersystematischen Fragen zu konzentrieren, sollte detailliert geprüft werden, welche zuwendungsrechtlichen Aspekte des Förderprozesses ggf. an Dritte – und hier insbesondere die NRW-BANK – übertragen werden könnten (vgl. ausführlicher Punkt 3).

2. Verschlankung und Vereinfachung des Abrechnungsverfahrens und Controllings

Neben dem Bund sollte auch das Land NRW prüfen, inwiefern die in die Prüfkaskade involvierten Akteure und Institutionen des Landes einen Beitrag zur Vereinfachung und Verkürzung der Verwendungsnachweisprüfung leisten könnten. Nach dem Vorbild anderer Bundesländer, wie z. B. Bayern, könnte hierzu – unter dem Gesichtspunkt einer weiteren administrativen Entlastung der Kommunen und Bezirksregierungen – die Einführung eines „Gesamt-Verwendungsnachweises“ für Einzelmaßnahmen geprüft werden – auch wenn dieser Vorschlag gewissen Einwänden begegnet.⁵⁸ Denn die Städtebauförderung stellt eine Komplementärfinanzierung von Bund, Land und Kommunen und vereinzelt auch der EU dar. Jede mittelgewährende Ebene muss deshalb eigentlich über die Möglichkeit verfügen – gemäß der jeweiligen haushaltsrechtlichen Vorschriften – die Rechtmäßigkeit des Mitteleinsatzes zu prüfen. Auch das Verfahren zur Fortschreibung abgeschlossener bzw. bereits in der Förderung befindlicher Städtebaufördermaßnahmen könnte vereinfacht werden, indem Erweiterungen und Ergänzungen entsprechender Projekte ermöglicht werden, und nicht ein komplett neues Antragsverfahren eröffnet werden muss, wie das beispielsweise in Baden-Württemberg möglich ist.⁵⁹ Dabei müsste jedoch in jedem Falle sichergestellt werden, dass derartige Anschlussprojekte durch das jeweils geltende ISEK der mittelbeantragenden Kommune gedeckt sind.

3. Übertragung an Aufgaben an die NRW-BANK

Um angesichts der Personalknappheit von Kommunen, Bezirksregierungen und federführendem Landesministerium selber die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter partiell zu entlasten, damit Kapazitäten für das „Kerngeschäft“ der konzeptionellen Projektentwicklung und fristgerechten -realisierung freizusetzen, sollte das Land NRW prüfen, inwieweit bestimmte Aufgaben im Rahmen des Förderprozesses zur Städtebauförderung gezielt auf die landeseigene NRW.BANK übertragen werden könnten. Vorbild

58 Vgl. hierzu: 25.1 der Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien – StBauFR), Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 8. Dezember 2006, Az.: IIC5-4607-003/04 (AllMBl. S. 687), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 9. November 2015 (AllMBl. S. 471): „Für die Einzelmaßnahmen im Rahmen der Gesamtmaßnahme und für städtebauliche Einzelvorhaben ist nach deren Abschluss der Regierung ein Verwendungsnachweis entsprechend Muster 4 zu Art. 44 BayHO vorzulegen. Für bedeutendere Maßnahmen ist dabei ergänzend zum Sachbericht eine Fotodokumentation beizufügen“.

59 Beispielhaft kann hier auf Nr. 6.3 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft des Landes Baden-Württemberg über die Förderung städtebaulicher Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien – StBauFR) vom 23. November 2006 - Az.: 5-2520.2/8 - (GABl. S. 568), geändert am 20.09.2011 (GABl. S. 528): „Weitet die Gemeinde aus städtebaulichen Gründen im Laufe des mehrjährigen Erneuerungsvorgangs ihre städtebaulichen Erneuerungsziele in vertretbarer Weise aus, so kann der Förderrahmen nach Maßgabe der verfügbaren Mittel aufgestockt werden“.

könnte hier beispielsweise die Mittelabwicklung im Land Schleswig-Holstein sein. Dort wird nahezu die komplette Verwendungsprüfung, die Zwischenabrechnung und die Schlussabrechnung alleine durch die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH) vorgenommen.⁶⁰ Selbst die Erteilung der Zuwendungsbescheide an die Kommunen nimmt die IB.SH vor.

4. Zusammenführung der landeseigenen Förderrichtlinien

Das mittelgebende Ministerium sollte prüfen, inwieweit aus Transparenzgründen die landeseigenen Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008 mit den verschiedenen Ergänzungsbestimmungen sowie ggf. den einschlägigen Antragsformularen und Erläuterungen in einem Dokument zusammengeführt werden können, um den bearbeitenden Dezernaten in den Kommunen einen kompakten Handlungs- bzw. Förderleitfaden an die Hand zu geben. Vorbilder könnten hier die entsprechenden Verordnungen der Länder Bayern, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg sein.

5.3 Prüfaufträge zur Weiterentwicklung und Optimierung der Verfahren durch die Kommunen

Die Förderprogramme zur Städtebauförderung entfalten ihre Wirkungen nur, wenn die Kommunen entsprechende Projekte aufsetzen und im Rahmen der rechtlichen Maßgaben realisieren. Mit Blick auf den Verbundcharakter der Programme müssen auch sie einen gewissen (finanziellen) Eigenanteil erbringen und sicherstellen, dass sie an den institutionalisierten und verfahrensrechtlichen Schnittstellen zu Bezirksregierungen und Land einen möglichst reibungslosen Ablauf des Förderprozesses sicherstellen. Vor diesem Hintergrund werden die folgenden Handlungsempfehlungen an die Kommunen ausgesprochen:

1. Erschließung vorhandener Doppik-Potenziale

Mit der Umstellung auf die Doppik haben die Städte und Gemeinden in NRW eine beinahe schon historische Herausforderung gemeistert. Das NKF stellt die Steuerung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung auf eine ganz neue Grundlage. Für die Städtebauförderung kann dies zu veränderten bzw. neuen Herangehensweisen in der Auswahl und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen führen. Operative Probleme aus der Einführungsphase sind in den meisten Fällen gelöst. Bisher hat die veränderte Perspektive in den Kommunen aber noch keine Auswirkungen auf das Antragsverhalten entfaltet. Die Steuerungspotenziale hinsichtlich einer Steigerung der Effizienz des Verwaltungshandelns werden noch nicht vollumfänglich genutzt. Die Erschließung dieser Potenziale würde jedoch auch die Beantragung und Nutzung von Städtebaufördermitteln positiv beeinflussen.

2. Abgleich zwischen Personalanforderungen und Personalausstattung

Die empfohlenen Vereinfachungen im Prozess sollen insbesondere den Aufwand bei den Kommunen senken. Unabhängig davon ist jedoch auch die Bereitstellung eines hinreichenden Personalbestands erforderlich. Denn mit Blick auf die erforderlichen Qualifikationen und Kompetenzen müssen entsprechende Mitarbeiter so ausgebildet sein, dass sie der komplexen Aufgabenstellung gerecht werden. Für den letztgenannten Aspekt sind eine adäquate Tarifeinstufung der Stellen, sowie die Sicherstellung einer kontinuierlichen Weiterbildung essentiell. Im Hinblick auf die Weiterbildung übernehmen auch die vorhandenen Netzwerke und interkommunalen Austauschformate, eine wichtige Rolle.

⁶⁰ Vgl. hierzu insbesondere: Die Punkte C 8.2, C 8.3 und C8.5 der Städtebauförderungsrichtlinien des Landes Schleswig-Holstein (StBauFR SH 2015) in der Fassung vom 01.01.2015.

3. Stadtentwicklung muss „Chefsache“ sein

Die erfolgreiche Durchführung von Städtebauförderungsmaßnahmen bedarf der uneingeschränkten Unterstützung der Stadtspitze (Verwaltung und Politik). Erforderlich ist die eindeutige Festlegung der Federführung. Diese sollte vorzugsweise im Planungs- bzw. Baubereich angesiedelt werden. Die klare Bestimmung einer fachlichen und haushaltstechnischen Letztentscheidungskompetenz sollte auch das Recht zur begründeten Abwehr politisch motivierter Prioritätenverschiebungen im Verlauf der Maßnahmenrealisierung implizieren, um so Zeitverzögerung und letztlich auch den Aufwuchs von Ausgaberesten zu vermeiden. Dies widerspricht nicht der Notwendigkeit, konkrete Einzelmaßnahmen der Städtebauförderung in eine fachübergreifende und langfristig angelegte Stadtentwicklungsstrategie einzubetten, die unter Beteiligung aller Fachverwaltungen sowie und unter Einsatz partizipativer Beteiligungsverfahren der Bürgerinnen und Bürger entwickelt wird. In dieser „Initiierungsphase“ des Städtebauförderprozesses lässt sich dann auch eine gemeinsame Priorisierung von Maßnahmen vornehmen, die den jeweiligen Rahmenbedingungen vor Ort Rechnung trägt.

4. Kontinuierliche Kooperation zwischen den betroffenen Ämtern

Die Gewährleistung einer möglichst schnittstellenarmen und verstetigten Kooperation zwischen den involvierten Ämtern (soweit vorhanden: Amt für Stadtentwicklung, Planungsamt, bauende Ämter, Kämmerei, Grünflächenamt, Sozial- und Bildungsbereich, etc.) ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Durchführung von Städtebaufördermaßnahmen. Auch um die nicht selten bestehenden Interaktionsbarrieren zwischen den einzelnen Ämtern zu überwinden, die durch die versäulte Struktur der Fachverwaltungen sowie unterschiedliche Verwaltungskulturen begründet werden, bedarf es „hierarchischer“ Impulse seitens der Stadtspitze. Wichtige unterstützende Instrumente zur Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses sind dabei Integrierte Stadtentwicklungs- sowie Integrierte Stadtteil-/Quartierskonzepte (ISEK). Diese sind auch Voraussetzung für eine sachgerechte, vorausschauende Projektplanung und -priorisierung verschiedener Maßnahmen, die zusammengenommen gesamtstädtische Belange und Interessen zum Ausgleich bringen.

5. Weiterentwickelte Kalkulationsmethoden bei der Maßnahmenplanung

Mehr Transparenz über den mit der Aufgabenwahrnehmung verbundenen Ressourcenverbrauch ist auch eine bessere Grundlage für fundierte Kalkulationen und Entscheidungen zwischen verschiedenen Handlungsalternativen (beispielsweise Make-or-buy-Entscheidungen). Die Doppik liefert eine geeignete Datenbasis deren Steuerungspotenziale stärker genutzt werden sollten. So könnte die Anlagenbuchhaltung z. B. systematisch für eine Erfassung des Be- und Zustandes der kommunalen Infrastruktur genutzt werden, um auf diese Weise mittel- und langfristige Investitionsbedarfe abzuschätzen. Diese ließen sich dann auch für eine nachhaltige Budgetplanung verwenden, die dem Tragfähigkeitsprinzip verpflichtet ist.

6. Fazit und Ausblick

Die durchgeführte Studie zu Erfolgsfaktoren und Hemmnissen der Fördermittelbeantragung, -bewilligung und -abrechnung im Rahmen der Städtebauförderung im Land Nordrhein-Westfalen spricht zwei unterschiedliche Analyseebenen an. Zum einen ermöglicht sie einen Einblick in verschiedene Aspekte der Förderung städtebaulicher Maßnahmen in NRW und zeigt auf, welche Dinge als Stärken wahrgenommen werden und wo es noch Potenzial für eine Weiterentwicklung gibt. Zum anderen trägt sie zur Klärung von ganz konkreten Problemlagen bei, die durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) identifiziert worden sind.

Die Beantwortung der Untersuchungsfragen und die daraus abgeleiteten Prüffragen als Handlungsempfehlungen sollen einen Ausgangspunkt für den weiteren Diskurs bieten. Das große Interesse der Kommunen in NRW an einem Austausch von Einschätzungen und Erfahrungen mit dem Ziel die Erfolgsfaktoren der Städtebauförderung weiter zu stärken und eventuelle Schwächen abzubauen, wurde insbesondere durch die große Teilnahme am Fachforum in Hamm mit gut 200 kommunalen Vertretern erkennbar.

Die Reduzierung der Ausgabereste wird zukünftig sicherlich nur eine von vielen Fragen in einem solchen Diskurs sein. Organisatorische Veränderungen im Prozess der Städtebauförderung und das Nachdenken über gesetzte Förderschwerpunkte und zukünftige Bedarfe können darüber hinaus zu einer effizienteren und vor allem effektiveren Förderung einer zukunftsgerichteten, nachhaltigen Stadtentwicklung in Nordrhein-Westfalen beitragen.

Literaturverzeichnis

- Berlinger, Ulf/Funke, Corinna/Niesing, Anna/Anna Biechele
2016: Branchenanalyse Öffentlicher Dienst der Länder. Eine
Untersuchung zur Arbeitssituation aus Sicht der Beschäftig-
ten. Band 327 Der Reihe Study Der Hans-Böckler-Stiftung.
- Buhtz Martina, Beckmann Klaus, Ergebnisse der Evaluierung,
in: Stadtumbau West: Motor des Strukturwandels –
2. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau West,
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
(Hrsg.), Berlin 2012.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktor-
sicherheit, 10 Jahre Stadtumbau West – Programmprofil
und Praxis, Berlin 2014.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktor-
sicherheit, Aktive Stadt- und Ortsteilzentren-
Zwischenevaluierung des Bund-Länder Programmes, Berlin,
2015.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
(Hrsg.) (2012): Zukunft der Städtebauförderung. Dokumenta-
tion von zwei Werkstattgesprächen von Bund, Ländern,
Kommunen und Verbänden am 30.05. und 16.08.2012 in
Berlin, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung,
Sanierungsmaßnahmen in unseren Städten und Gemeinden
– Abschlussbericht zum Forschungsprojekt „Langzeitwir-
kungen und Effektivierung der Städtebauförderung“, Berlin
2011.
- Burgdorff Frauke, Holl Christian, Die Mühen der Ebenen. Neue
zivilgesellschaftliche Partner in der Quartiersentwicklung, in:
Bericht zur Stadtentwicklung 2012-Quartiere im Fokus, Mi-
nisterium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr
des Landes Nordrhein- Westfalen (Hrsg.), 2013, S. 24-31.
- Göddecke-Stellmann Jürgen, Wagener Thorsten, Städte-
bauförderung-Investitionen für die Zukunft der Städte, in: In-
formationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4, 2009, S. 181-
192.
- KfW Bankengruppe (Hrsg.): KfW-Kommunalpanel 2016, bear-
beitet von Scheller, Henrik, Stefan Schneider (Difu), Frank-
furt/Main 2016
- Kurth Detlef, Städtebauförderung-40 Jahre integrierte Stadter-
neuerungspolitik-Ein Erfolgsmodell, in: Planerin, Schwer-
punkt, 6, 2011, S. 3-5.
- Liebmann, Heike, Städtebauförderung. Goldener Zügel der
Stadterneuerung?, in: Jahrbuch Stadterneuerung 2012,
Schwerpunkt „40 Jahre Städtebauförderung-50 Jahre
Nachmoderne“-Beiträge aus Lehre und Forschung an
deutschsprachigen Hochschulen, Altröck Uwe u.a. (Hrsg.),
Berlin, 2012, S. 147-156.
- Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr
des Landes Nordrhein-Westfalen, 10 Jahre Stadtumbau in
Nordrhein-Westfalen-Bilanz und Zukunft eines Programms,
2014.
- Portz Norbert, Düsterdiek Bernd, Garant für zukunftsfähige
Städte und Gemeinden-Bedeutung der Städtebauförderung
für die Kommunen, in: Stadt und Gemeinde interaktiv, Burg-
wedel: Winkler & Stenzel, 65; Nr. 5; S. 169-172.
- Spangenberg Volker, Aktuelle Handlungsansätze der Städte-
bauförderung - Abgleich zwischen Förderprogramm-
matik und Förderpraxis, in: Flächenmanagement und Bodenordnung,
Wiesbaden, Nr. 4, 2014, S. 184-189.
- Schomburg Kay, Untersuchung zur Überlagerung von Förder-
programmen in der Städtebauförderung der Bundesrepublik
Deutschland (nach Art. 104 b des Grundgesetzes), Master-
arbeit an der Fakultät Umweltwissenschaften der Techni-
schen Universität Dresden, 2013.
- Spars Guido, Finanzierung, in: Bundesministerium für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2012): Zukunft der Städ-
tebauförderung – Dokumentation von zwei Werkstattgesprä-
chen von Bund, Ländern und Verbänden am 30.05. und
16.08.2012 in Berlin, S.24-31.
- Spars Guido, Jacob Patricia, Müller Anja, Kommunale Haus-
haltsnotlagen – Bestandsaufnahme und Möglichkeiten der
Reaktion im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes
und der Länder – Endbericht, Wuppertal 2010.
- Zimmer-Hegmann, Ralf, Integriertes Handeln. Mehrwehrt fürs
Quartier, in: Bericht zur Stadtentwicklung 2012-Quartiere im
Fokus, Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung
und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 2013,
S. 11-17.
- Schneider, Stefan, Grabow, Busso, Hollbach-Grömig Beate,
Schwausch, Mandy, Städtebauförderung und Doppik, For-
schungsprogramm BMVBS, Berlin, 2011.

Internetquellen

Krautzberger Michael, Städtebauförderung - eine bleibende gesamtstaatliche Aufgabe, 2011, abrufbar unter:
<http://www.krautzberger.info/assets/2012/03/St%C3%A4dt%20ebauf%C3%B6rderung-eine-bleibende-gesamtstaatliche-Aufgabe.pdf>, zuletzt abgerufen am: 22.02.2016.

Referat V A 1 (MBWSV NRW), Übersicht über den Förderprozess in der Städtebauförderung, abrufbar unter
http://www.mbwsv.nrw.de/stadtentwicklung/_pdf_container/30_2015_06_25-V-A-1-Foerderprozess-Staedtebaufoerderung.pdf, zuletzt abgerufen am: 22.02.2016.

MBWSV NRW, Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008 (FRL 2008), Abrufbar unter:
http://www.mbwsv.nrw.de/stadtentwicklung/_pdf_container/FAQ_Foerderrichtlinien_Staedtebau_8_1_2016.pdf, zuletzt abgerufen am: 22.02.2016.

Bezirksregierung Düsseldorf, Präsentation zum Thema „Die Antragsstellung in der Städtebauförderung“ im Rahmen einer Informationsveranstaltung der Bezirksregierung Düsseldorf für Kommunen am 09.03.2012, Abrufbar unter:
http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/staedtebaufoerderung/service/Staedtebaufoerderung_Informationsveranstaltung_2012_03_09.pdf, zuletzt abgerufen am: 22.02.2016.

Anhang

A 1: Fragebogen

Städtebauförderung: Erfolgsfaktoren und Hemmnisse der Fördermittelbeantragung, -bewilligung und -abrechnung

Bitte bis zum **06.05.2016** zurücksenden an:

**Deutsches Institut für Urbanistik
Bereich Infrastruktur und Finanzen
Zimmerstr. 13–15
10969 Berlin**

Ganz kurz:

Wenn genaue Angaben nicht möglich sind, geben Sie bitte Schätzungen an.

Ihre Angaben unterliegen selbstverständlich dem Datenschutz.

Bitte unterstützen Sie dieses Projekt mit der vollständigen Beantwortung des Fragebogens.

Rückfragen bitte an:

Dr. Stefan Schneider, Tel. +49 30 39001-261, Email: schneider@difu.de

Die Städtebauförderung ist zentrales Instrument einer nachhaltigen Stadtentwicklung in Deutschland. Für dieses Ziel arbeiten Bund, Land und Kommunen bereits seit über 40 Jahren erfolgreich zusammen, so dass die Städtebauförderung von allen Akteuren als wirksames Instrument der Zielerreichung geschätzt wird. Trotz dieser im Allgemeinen positiven Einschätzung weist die Städtebauförderung in Ihrer Umsetzung vor Ort zum Teil unterschiedliche Probleme auf. Aus diesem Grund hat das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) gGmbH mit der Erstellung einer empirischen Studie zur Städtebauförderung über die Erfolgsfaktoren und Hemmnisse der Fördermittelbeantragung, -bewilligung sowie -abrechnung beauftragt. Ziel dieser explorativen Untersuchung ist es, in einem ersten Schritt (mit dem Ihnen vorliegenden Fragebogen) die in der wissenschaftlichen Literatur genannten Umsetzungsschwierigkeiten mit Ihrer Situation vor Ort abzugleichen und Problembereiche der nordrhein-westfälischen Kommunen zu identifizieren. In einem zweiten Schritt werden, zusammen mit Experten der verschiedenen Ebenen, Lösungen und Handlungsempfehlungen identifiziert, die helfen, das Instrument der Städtebauförderung besser auf Ihre kommunalen Bedürfnisse anzupassen.

Wir möchten Sie herzlich bitten, mit Ihrer Teilnahme diese wichtige Untersuchung zu unterstützen. Die Vorgehensweise und der Fragebogen wurden mit den kommunalen Spitzenverbänden Städtetag NRW, Landkreistag NRW sowie Städte- und Gemeindebund NRW abgestimmt. Sie unterstützen die Umfrage. Der Fragebogen richtet sich an die Leiterinnen und Leiter der federführenden Abteilungen der Bauverwaltung. Bitte geben Sie den Fragebogen zur möglichst vollständigen Beantwortung gegebenenfalls an mehrere Zuständige in der Kommune weiter. Sollten Sie einzelne Angaben nicht machen können, senden Sie uns den Fragebogen dennoch bitte so vollständig wie möglich zurück. Ihre Teilnahme an der Befragung ist freiwillig.

Das Difu arbeitet nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen des Datenschutzes. Dies bedeutet: Alle Einzeldaten werden streng vertraulich behandelt. Eine Weitergabe von Daten an das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen erfolgt ausschließlich anonymisiert. Ein Rückschluss auf einzelne Kommunen ist nicht möglich. Eine Übermittlung von Daten an außerhalb der Projektpartner stehende Stellen erfolgt nicht. Die ausgefüllten Fragebögen werden maschinell erfasst und anschließend vernichtet. Die Ergebnisse der Befragung werden nur in anonymisierter Form dargestellt.

Die Ergebnisse der Studie werden nach Abschluss des Projekts (voraussichtlich September 2016) sowohl Ihnen als auch der interessierten (Fach-) Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit zur Verfügung.

Dieser Fragebogen wurde ausgefüllt von: (Bitte in Druckbuchstaben ausfüllen)

Name: _____
Dienststelle: _____
PLZ/Stadt: _____ GkZ
Telefon: _____ Fax: _____

Bestandsaufnahme zur aktuellen Situation in Ihrer Kommune

1. Wie viele Einwohner hat Ihre Stadt bzw. Gemeinde?:.....

2. Wie beurteilen Sie Ihre aktuelle Gesamtfinanzsituation einschließlich aller Zuweisungen und Zuschüsse von Bund und Ländern?
Zutreffendes bitte ankreuzen.

Unsere aktuelle Gesamtfinanzsituation ist...					
sehr gut.	gut.	befriedigend.	ausreichend.	mangelhaft.	Weiß nicht
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. War Ihnen 2015 der Haushaltsausgleich möglich und wird Ihnen dies im Jahr 2016 voraussichtlich möglich sein?
Zutreffendes bitte ankreuzen.

		Ja	Nein	Weiß nicht
↻	2015	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
↻	2016 (voraussichtlich)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. Befand sich Ihre Kommune in den letzten Jahren in der Haushaltssicherung und wie ist das derzeit?
Zutreffendes bitte ankreuzen.

	In diesen Jahren unterliegen wir einem...	Bis einschl. 2013	2014	2015	2016	Trifft nicht zu
↻	Haushalts sicherungskonzept	<input type="checkbox"/>				
↻	Haushaltsanierungsplan	<input type="checkbox"/>				

5. In welchem Stadium befindet sich die Doppik-Einführung in Ihrer Kommune?
Zutreffendes bitte ankreuzen.

		2013	2014	2015
↻	Jahresabschluss ist vorhanden für....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
↻	Gesamtabschluss ist vorhanden für....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. Aus welchen Städtebauförderungsprogrammen und in welcher Höhe erhält Ihre Kommune Zuweisungen?

	Zutreffendes bitte ankreuzen. Höhe der Zuweisungen gemäß Haushaltsplan.		In Tausend Euro 2015	In Tausend Euro 2016
↻	Soziale Stadt	<input type="checkbox"/>Euro	.....Euro
↻	Stadtlumbau-West	<input type="checkbox"/>Euro	.....Euro
↻	Aktive Stadt- und Ortsteilzentren	<input type="checkbox"/>Euro	.....Euro
↻	Städtebaulicher Denkmalschutz	<input type="checkbox"/>Euro	.....Euro
↻	Kleinere Städte und Gemeinden	<input type="checkbox"/>Euro	.....Euro

7. Wie hoch sind die Gesamtinvestitionen im Kernhaushalt Ihrer Kommune (in den Jahren 2015/2016)?
Höhe der Investitionen gemäß Haushaltsplan.

	In Tausend-Euro 2015	In Tausend Euro 2016
☞ Gesamtinvestitionen	.....Euro	.....Euro

8. Wie hat sich die Investitionstätigkeit im Kernhaushalt Ihrer Kommune im Durchschnitt der letzten drei Jahre entwickelt?

Zutreffendes bitte ankreuzen.	stark zugenommen	etwas zugenommen	sich nicht verändert	etwas abgenommen	stark abgenommen	Weiß nicht
☞ Unsere Investitionstätigkeit hat seit 2013...	<input type="checkbox"/>					

9. Welche Ziele verfolgen Sie in Ihrer Kommune vornehmlich mit den zur Verfügung gestellten Mitteln aus der Städtebauförderung?

Bitte schätzen Sie die Bedeutung der einzelnen Ziele ein. Mehrfachnennungen sind möglich. Sonstiges bitte ggf. benennen.		Haupt- ziel	Nachgeordnetes Ziel	Kein Ziel	Weiß nicht
☞	Stärkung bedrohter zentraler Versorgungsbereiche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	Sicherung und Erhalt historischer Gebiete	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	Sicherung und Stärkung von Gebieten mit Funktionen der öffentlichen Daseinsvorsorge	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	Unterstützung von Gebieten mit erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	Stabilisierung und Aufwertung erheblich benachteiligter Gebiete	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	Stärkung der Innenstadt und des Ortszentrums	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	Denkmalpflegerische Aspekte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	Rückbau eines Überangebots an baulichen Anlagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	Beseitigung von Wohnungleerstand und Brachflächen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	Umwandlung von Industrie-, Konversions- und Bahnflächen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	Integration von Flüchtlingen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	Sonstiges:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Welche Bedeutung messen Sie den Finanzmitteln aus der Städtebauförderung für Ihre Kommune zu?

Zutreffendes bitte ankreuzen. Sonstiges bitte ggf. benennen.		Trifft in besonde- rer Weise zu	Trifft zu	Trifft nur bedingt zu	Trifft nicht zu	Weiß nicht
☞	Ausstrahlwirkung auf private Investitionen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	Schaffung von Arbeitsplätzen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	Unterstützung des örtlichen Handwerks	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	Steigerung der Standortattraktivität für die Einwohner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

☞	Sonstiges:.....	<input type="checkbox"/>				
---	-----------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

11. Erhalten durch Ihre Kommune weitere Akteure (z.B. ein kommunales Unternehmen oder private Initiativen zur Stadtsanierung) finanzielle Mittel aus den Zuweisungen für den Städtebau?

Zutreffendes bitte ankreuzen und gegebenenfalls benennen.

☞	Nein.	<input type="checkbox"/>	
☞	Ja und zwar:		In Höhe von ...
	...ausgelagerte Teileinheiten des Gesamtkonzerns Kommune	<input type="checkbox"/> Tausend-Euro
	...die folgenden ausgelagerten Teileinheiten nehmen Mittel in Anspruch:		
	1. ....		..... Tausend-Euro
	2. ....		..... Tausend-Euro
	3. ....		..... Tausend-Euro
	... private Dritte.	<input type="checkbox"/> Tausend-Euro

12. Haben andere Förderprogramme finanziell eine große Bedeutung für Ihre Kommune?

Zutreffendes bitte ankreuzen und gegebenenfalls benennen.

☞	Nein.	<input type="checkbox"/>	
☞	Ja und diese sind:		
	EU-Fördermittel	<input type="checkbox"/>	
	Bundes-/Landes-Fördermittel aus den Bereichen:		
	...Wohnungsbau	<input type="checkbox"/>	
	...Infrastrukturmaßnahmen (Verkehrswegebau, Hochwasserschutz)	<input type="checkbox"/>	
	...Förderung energetischer Sanierung	<input type="checkbox"/>	
	...Klimaschutzmaßnahmen	<input type="checkbox"/>	
	...Baukultur	<input type="checkbox"/>	
☞	Gegebenenfalls weitere Angaben:		
	1.		
	2.		
	3.		
☞	Weiß nicht.	<input type="checkbox"/>	

13. Verfügt Ihre Kommune über ein Stadtplanungsamt?

Zutreffendes bitte ankreuzen.

<input type="checkbox"/>	Nein	<input type="checkbox"/>			
		1 bis 4	5 bis 10	11 und mehr	Weiß nicht
<input type="checkbox"/>	Ja, mit einer Anzahl von Vollzeitstellen von...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. Gab es in den letzten Jahren einen Stellenabbau oder Stellenumwandlungen der Vollzeitstellen im Stadtplanungsamt?

Zutreffendes bitte ankreuzen.

<input type="checkbox"/>	Nein: Es gab weder einen Abbau noch eine Umwandlung von Vollzeitstellen.	<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>	Ja: Es gab Veränderungen und zwar:	Ausmaß der Veränderung in Vollzeitstellen			
		1 bis 4	5 bis 10	11 und mehr	Weiß nicht
	... den Wegfall von Stellen im Umfang von...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	... die Umwandlung von Stellen im Umfang von...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ausgestaltung der Städtebauförderprogramme

15. Ist die Mischfinanzierung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Bereich der Städtebauförderung aus Ihrer Sicht sinnvoll?

Zutreffendes bitte ankreuzen.	Trifft in besonderer Weise zu	Trifft zu	Trifft nur bedingt zu	Trifft nicht zu	Weiß nicht
<input type="checkbox"/> Ja, die Mischfinanzierung ist sinnvoll, da:					
...die Kommunen finanziell entlastet werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...städtische Problemlagen beseitigt werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Nein, die Mischfinanzierung ist nicht sinnvoll, da:					
... eine inhaltliche Einflussnahme auf kommunale Angelegenheiten von Bund und Land erfolgt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...die Mittel nicht hinreichend effizient eingesetzt werden können.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16. Sollte die Mittelbereitstellung für den Städtebau aus Sicht Ihrer Kommune so umgestellt werden, dass anstelle von Zuwendungen andere Zuweisungsformen gewährt werden?

Zutreffendes bitte ankreuzen und gegebenenfalls benennen.

<input type="checkbox"/> Ja, und zwar durch die Umstellung im Bundes-, Landes- und Kommunalhaushalt auf:	
...Pauschalen	<input type="checkbox"/>
...Selbstbewirtschaftungsmittel,	<input type="checkbox"/>
...Fondsmittel/Fondslösungen,	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> ...durch die Bereitstellung von (bitte benennen):	
1.	
2.	
3.	

↻	Nein, das bestehende System von Zuweisungen hat sich bewährt.	<input type="checkbox"/>	
---	---	--------------------------	--

17. Welche Hemmnisse stehen aus Sicht Ihrer Kommune einer Inanspruchnahme von Städtebau-fördermitteln entgegen?

	Zutreffendes bitte ankreuzen.	Trifft in besonderer Weise zu	Trifft zu	Trifft nur bedingt zu	Trifft nicht zu	Weiß nicht
↻	Komplexität des Antragsstellungs-/Ausschreibungsverfahrens.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
↻	Unzureichende Fördermittelberatung durch Bezirksregierung.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
↻	Verspätete Bewilligung der Mittel.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
↻	Fehlende Übertragungsmöglichkeiten von Ausgaberesten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
↻	Zu geringe Gestaltungsspielräume der Kommunen im Rahmen der Förderung.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
↻	Die Förderziele und -gegenstände entsprechen nicht den kommunalen Förderbedarfen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
↻	Zu restriktive formale Anforderungen der Förderprogramme.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
↻	Zu restriktive Vorgaben:					
	...im Antragstellungsverfahren.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	...bei den Verwendungszwecken.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	...bei den Verwendungsaufgaben.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	...bei den Berichtspflichten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
↻	Aufwändige Abrechnungsformalitäten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
↻	Mangelnde Flexibilität der Zuweisungsform.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
↻	Zu hoher Kofinanzierungsanteil der Kommunen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
↻	Zu restriktive Vorgaben im Hinblick auf den Kofinanzierungsanteil, da :					
	...Eigenleistungen nicht anrechenbar sind.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	...Leistungen Dritter nicht anrechenbar sind.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
↻	Verwendungsaufgaben beim Mittelabruf (insbesondere Reste).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
↻	Fehlende Förderung des kommunalen Verwaltungsaufwands.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
↻	Mangelnde personelle Ressourcen in den Bereichen:					
	...Projektentwicklung.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	...Projektplanung.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	...Projektrealisierung und -begleitung.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	...Projektabschluss und -abrechnung.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	...in der zuständigen Einheit für den Städtebau.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
↻	Hemmnisse, aufgrund:					
	...einer schwierigen Bündelung der Programme.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Zutreffendes bitte ankreuzen.	Trifft in besonderer Weise zu	Trifft zu	Trifft nur bedingt zu	Trifft nicht zu	Weiß nicht
...der Befristung der Förderprogramme und der Mittelverfallsregelungen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...der mittelfristigen Finanzplanung Ihrer Kommune (u.a. haushaltsverträgliche Einplanung der Eigenmittel).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...von Planungsunsicherheiten während der Förderung (u.a. Zweckbestimmungsänderung, Ausgabereise).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...zu geringer Förderobergrenzen und -pauschalen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...einer verbesserungsfähigen Kooperation mit übergeordneten Ebenen (u.a. Bewilligungsbehörde/Kommunalaufsicht).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...anderer gesetzlicher Bestimmungen (z.B. Immissionsschutzgesetz, Stadtbaurecht).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...der Notwendigkeit von Verpflichtungsermächtigungen mit vierjährigen Kassenfälligkeiten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞ Weitere Hemmnisse sind:					
1.					
2.					
3.					

18. Stellt das Vergaberecht ein Hemmnis für die städtebaulichen Maßnahmen in Ihrer Kommune dar?

Zutreffendes bitte ankreuzen. Sonstiges bitte ggf. benennen.	Trifft in besonderer Weise zu	Trifft zu	Trifft nur bedingt zu	Trifft nicht zu	Weiß nicht
☞ Das Vergabeverfahren führt zu zeitlichen Verzögerungen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞ Die Komplexität des Vergabeverfahrens stellt einen erheblichen Verwaltungsaufwand dar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞ Die Fachkompetenz für das Vergaberecht muss noch geschaffen werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞ Sonstiges:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Institutionelle Faktoren

19. Welche Bedeutung haben die einzelnen Verwaltungseinheiten für die Stadterneuerung?

Bitte schätzen Sie die Bedeutung Ihrer Verwaltungseinheiten für den Städtebau ein. Sonstige bitte ggf. benennen.

	Große Bedeutung	Mittlere Bedeutung	Geringe Bedeutung	Keine Bedeutung	Weiß nicht
☞ Oberbürgermeisterin bzw. Oberbürgermeister	<input type="checkbox"/>				
☞ Allgemeine Verwaltung	<input type="checkbox"/>				
☞ Finanzverwaltung	<input type="checkbox"/>				
☞ Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung	<input type="checkbox"/>				

		Große Bedeutung	Mittlere Bedeutung	Geringe Bedeutung	Keine Bedeutung	Weiß nicht
↻	Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung	<input type="checkbox"/>				
↻	Bauverwaltung					
	Bauverwaltungsamt	<input type="checkbox"/>				
	Stadtplanungsamt	<input type="checkbox"/>				
	Vermessungs- und Katasteramt	<input type="checkbox"/>				
	Bauordnungsamt	<input type="checkbox"/>				
	Wohnungsförderungsamt	<input type="checkbox"/>				
	Hochbauamt	<input type="checkbox"/>				
	Tiefbauamt	<input type="checkbox"/>				
	Grünflächenamt	<input type="checkbox"/>				
	Sonstige:	<input type="checkbox"/>				
↻	Verwaltung für öffentliche Einrichtungen	<input type="checkbox"/>				
↻	Weitere bedeutsame Bereiche:					
	1.	<input type="checkbox"/>				
	2.	<input type="checkbox"/>				
	3.	<input type="checkbox"/>				

20. Welche Funktionen erfüllen die Verwaltungseinheiten Ihrer Kommune im Rahmen des Städtebaus?

Bitte ordnen Sie Ihren Verwaltungseinheiten die einzelnen Funktionen im Rahmen des Städtebaus zu. Mehrfachnennungen sind möglich. Sonstige bitte ggf. benennen.

		Planung	Beratung	Finanzierung	Koordinati- on	Verwal- tung
↻	Oberbürgermeisterin bzw. Oberbürgermeister	<input type="checkbox"/>				
↻	Allgemeine Verwaltung	<input type="checkbox"/>				
↻	Finanzverwaltung	<input type="checkbox"/>				
↻	Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung	<input type="checkbox"/>				
↻	Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung	<input type="checkbox"/>				
↻	Bauverwaltung					
	Bauverwaltungsamt	<input type="checkbox"/>				
	Stadtplanungsamt	<input type="checkbox"/>				
	Vermessungs- und Katasteramt	<input type="checkbox"/>				
	Bauordnungsamt	<input type="checkbox"/>				
	Wohnungsförderungsamt	<input type="checkbox"/>				
	Hochbauamt	<input type="checkbox"/>				
	Tiefbauamt	<input type="checkbox"/>				
	Grünflächenamt	<input type="checkbox"/>				
	Sonstige:	<input type="checkbox"/>				
↻	Verwaltung für öffentliche Einrichtungen	<input type="checkbox"/>				

		Planung	Beratung	Finanzierung	Koordinati- on	Verwal- tung
☞	Weitere bedeutsame Bereiche:					
	1.	<input type="checkbox"/>				
	2.	<input type="checkbox"/>				
	3.	<input type="checkbox"/>				

21. Welche Rolle spielen die Kämmerei und die Haushaltsaufsicht in Bezug auf die Verwendung von Städtebaufördermitteln?

	Zutreffendes bitte ankreuzen. Sonstiges bitte ggf. benennen.	Trifft in beson- derer Weise zu	Trifft zu	Trifft bedingt zu	Trifft nicht zu	Weiß nicht
☞	Die Kämmerei:					
	...hat mit der federführenden Verwaltungseinheit für den Städtebau einen formalisierten Abstimmungsprozess im Haushaltsaufstellungsverfahren.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	...kann die Bewirtschaftung der Städtebaumittel einschränken.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	...kann die federführende Verwaltungseinheit für den Städtebau durch eine Haushaltssperre einschränken.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	...kann die federführende Verwaltungseinheit für den Städtebau durch eine globale Minderausgabe einschränken.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	...kann keine Einschränkungen vornehmen, da es sich um Zuwendungen des Landes handelt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	...kann infolge von Verzögerungen in der Umsetzung von Vorhaben (z. B. durch langwierige Vergabeverfahren) bewilligte Mittel – z. B. im Rahmen des Haushaltsabschlusses – zurückziehen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	Die Kommunalaufsicht kann (neue) Städtebaumaßnahmen untersagen, wenn sich eine Kommune in der Haushaltsicherung befindet und neue Investitionen Folgekosten verursachen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	Sonstiges:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

22. Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit den Vertretern der Bezirksregierung im Zusammenhang mit der Städtebauförderung?

Zutreffendes bitte ankreuzen.

Die Zusammenarbeit ist...					
sehr unterstützend.	eher unterstützend.	Teils unterstützend, teils hinderlich.	eher hinderlich.	sehr hinderlich.	Weiß nicht
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

23. Besteht mit städtebaulichen Maßnahmen – auch im Gegensatz zu anderen Ausgabearten – z.B. aufgrund des Kofinanzierungsanteils die Gefahr...

	Zutreffendes bitte ankreuzen.	Ja	Nein	Weiß nicht
☞	...den jährlichen Haushaltsausgleich zu verfehlen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	...die Konsolidierungsziele Ihrer Kommune zu verfehlen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Haushalterische Faktoren – insbesondere Doppik

24. Welche Erfahrungen und Probleme gab es in Ihrer Kommune mit der Umstellung auf die Doppik (NKF)?

Bitte schätzen Sie die Bedeutung der einzelnen Aspekte ein und geben an, inwiefern Probleme gelöst werden konnten. Sonstiges bitte ggf. benennen.

		Es gab ...			Die Probleme konnten bis heute ... gelöst werden			Weiß nicht
		sehr große Probleme	nennenswerte Probleme	geringe / keine Probleme	vollständig	in großen Teilen	nur begrenzt	
☞	... beim Wechsel von der Einnahmen/Ausgaben-Perspektive zum Denken in Erträgen und Aufwendungen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	... bei der Bewertung des vorhandenen Anlagevermögens für die Eröffnungsbilanz.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	... bei der Abbildung von Investitionen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	... bei der Ermittlung kalkulatorischer Aufwendungen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	... bei der Verwendung der Daten als Steuerungsgrundlage.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞	Sonstiges:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

25. Welche Herausforderungen und Veränderungen haben sich aus der Umstellung des Rechnungswesens für den Städtebau ergeben?

Bitte schätzen Sie die Bedeutung der einzelnen Aspekte ein. Sonstiges bitte ggf. benennen.

	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	trifft nicht zu
↻ Angaben für die Abrechnung von Fördermaßnahmen konnten nicht mehr direkt aus dem Rechnungswesen entnommen werden.	<input type="checkbox"/>				
↻ Die ganzheitliche Darstellung einer städtebaulichen Maßnahme wurde erschwert.	<input type="checkbox"/>				
↻ Die Herangehensweise in der Doppik einerseits und Abrechnung der Fördermaßnahmen andererseits führen zu einem erheblichen Doppelaufwand.	<input type="checkbox"/>				
↻ Der Doppelaufwand kann nur noch eingeschränkt geleistet werden.	<input type="checkbox"/>				
↻ Um den Verwaltungsaufwand zu begrenzen, werden Fördermittel gebündelt am Jahresende abgerufen.	<input type="checkbox"/>				
↻ Ausgabereste aus Vorjahren sind erst in der zweiten Jahreshälfte und damit häufig zu spät verfügbar.	<input type="checkbox"/>				
↻ Sonstiges:.....	<input type="checkbox"/>				

26. Hat die veränderte Perspektive durch die Doppik Auswirkungen auf Ihre Beurteilung einzelner städtebaulicher Maßnahmen?

Bitte schätzen Sie ein, ob die folgenden Aspekte zutreffen		Dies trifft...		
		vollkommen zu	teilweise zu	selten/nie zu
<input type="checkbox"/>	Die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen lässt sich besser beurteilen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Die kurzfristigen Auswirkungen auf den Haushalt werden besser erkennbar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Die langfristigen Auswirkungen (z.B. Folgekosten) auf den Haushalt werden besser erkennbar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Die Vergleichbarkeit alternativer Maßnahmen wird verbessert.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Die Abbildung der Folgekosten hat Einfluss auf die Maßnahmenenergiefung.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

27. Hat sich das Antragsverhalten mit Einführung der Doppik verändert?

Zutreffendes bitte ankreuzen.				
<input type="checkbox"/>	Nein.	<input type="checkbox"/>		
<input type="checkbox"/>	Ja,			Weiß nicht
<input type="checkbox"/>	...es werden mehr Anträge gestellt.	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	...es werden weniger Anträge gestellt.	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>

28. In welchem Umfang erbringen Sie Vorleistungen im Rahmen der Planung städtebaulicher Maßnahmen?

Zutreffendes bitte ankreuzen.

		...großem Umfang.	...nennenswertem Umfang.	...geringem Umfang oder gar nicht.
<input type="checkbox"/>	Wir erbringen Vorleistungen in...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

29. Wie wirkt sich das Risiko einer erfolglosen Beantragung von Fördermitteln auf Ihre Kommune aus?

Bitte schätzen Sie ein, ob die folgenden Aspekte zutreffen.

		Dies trifft...		
		vollkommen zu	teilweise zu	selten / nie zu
<input type="checkbox"/>	Bei erfolgloser Beantragung von Fördermitteln gehen die Vorleistungen zu Lasten des kommunalen Haushalts.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Die Möglichkeit einer erfolglosen Beantragung ist wahrscheinlicher geworden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Die Möglichkeit einer erfolglosen Beantragung ist unwahrscheinlicher geworden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Maßnahmen werden so geplant, dass erforderliche Vorleistungen durch den Haushalt gedeckt sind.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Mit der erfolglosen Beantragung von Fördermitteln verbundene Haushaltsrisiken werden begrenzt, in dem weniger Maßnahmen beantragt werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

A 2: Ansprechpartner in den Expertengesprächen

Kommunen

- Michaela Röbbke, Stadt Arnsberg
- Susanne Linnebach, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt, Stadt Dortmund
- Michael Heckmanns, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Köln
- Günter Thiele, Stadt Paderborn
- Michael Berendsen, Stadt Rees
- Miriam Macdonald, Stadtentwicklungsplanung, Stadt Solingen

Bezirksregierungen

- Karl-Heinz Kordel, Bezirksregierung Arnsberg
- Ulrike Berger, Bezirksregierung Detmold
- Susanne Gebhardt, Bezirksregierung Düsseldorf
- Barthel Labenz, Bezirksregierung Köln
- Frank Bardehle, Bezirksregierung Münster

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG)

- Michael Bernhardt, Referat V A1 – Städtebauförderung, haushaltsrechtliche Angelegenheiten der Stadtentwicklung und Denkmalpflege
- Herr Karl Jasper, Programme Aktive Stadt- und Ortsteilzentren und Städtebaulicher Denkmalschutz
- Sabine Nakelski, Programme Soziale Stadt und Stadtumbau West
- Klaus Austermann, Programm Kleine Städte und Gemeinden