

Stefan Schneider, Henrik Soheller, Beate Hollbach-Grömig

Städtebauförderung in NRW

Erfolgsfaktoren und Hemmnisse der Beantragung,
Bewilligung und Abrechnung von Fördermitteln



Stefan Schneider, Henrik Scheller, Beate Hollbach-Grömig

Städtebauförderung in NRW

Erfolgsfaktoren und Hemmnisse der Beantragung,
Bewilligung und Abrechnung von Fördermitteln

Impressum

Autorin und Autoren:

Dr. Stefan Schneider (Projektleitung)
Dr. Henrik Scheller
Dr. Beate Hollbach-Grömig

Unter Mitarbeit von:

Dr. Tatiana Maruda
Matthias Meyer
Sylvana Lange
Sabrina Schimmel

Redaktion:

Klaus-Dieter Beißwenger

DTP:

Nadine Dräger

Im Auftrag von:

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und
Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf

Zitierweise:

Stefan Schneider, Henrik Scheller, Beate Hollbach-Grömig: Städtebauförderung in NRW. Erfolgsfaktoren und Hemmnisse der Beantragung, Bewilligung und Abrechnung von Fördermitteln, Berlin 2018 (Difu-Impulse, Bd. 5/2018)

Bildnachweise:

Fotos Vorderseite, v. l. n. r.: © Wolf-Christian Strauss, Busso Grabow (Difu)
Fotos Rückseite, v. l. n. r.: © Busso Grabow, Wolf-Christian Strauss (Difu)

ISBN 978-3-88118-616-2

ISSN 1863-7728

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH 2018
Zimmerstraße 13–15, 10969 Berlin
+49 30 39001-0, difu@difu.de, www.difu.de

Inhalt

Zusammenfassung: Städtebauförderung in NRW – Aufgaben, Ziele und Ergebnisse der Studie	5
Städtebauförderung in NRW	5
Aufgaben und Ziele der Untersuchung	6
Wesentliche Ergebnisse der Kommunalbefragung	8
Prüfaufträge als Handlungsempfehlungen	10
Prüfaufträge und Empfehlungen für den Bund	11
Prüfaufträge und Empfehlungen für das Land Nordrhein-Westfalen	12
Prüfaufträge und Empfehlungen für die kommunale Ebene	14
1. Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen	16
1.1 Städte und Gemeinden lebenswert halten – Ziele und Aufgaben der Städtebauförderung	16
1.2 Städtebauförderung als Forschungsgegenstand – Begleitende Evaluierung und Monitoring	18
1.3 Ausgabereste als ein Problem der Städtebauförderung	18
2. Stärken erkennen, Hemmnisse abbauen – Ziele und Schwerpunkte der Studie	21
2.1 Forschungsfragen	21
2.2 Hintergrund und methodischer Rahmen der Studie	22
2.2.1 Förderprozess und doppisches Haushaltswesen als analytische Ausgangspunkte	23
2.2.2 Methodisches Vorgehen	26
3. Städtebauförderung aus der Sicht der Akteure in NRW	28
3.1 Nutzung und Nutzen der Städtebauförderung in NRW	28
3.1.1 Kommunen in der Städtebauförderung	29
3.1.2 Förderbedarfe und Fördergegenstände	30
3.1.3 Bedeutung der Förderprogramme für die Kommunen	32
3.2 Zentrale Hemmnisse für die Inanspruchnahme der Städtebauförderung	33
3.2.1 Fehlende eigene Ressourcen als Eintrittshürde	35
3.2.2 Bedarfsgerechter Rahmen durch Förderrichtlinien	35
3.2.3 Hoher Aufwand bei komplexen Verfahren	36
3.2.4 Weniger Probleme bei der Abwicklung im Detail	37
3.2.5 Weitere Aspekte der Inanspruchnahme der Städtebauförderung	37
3.3 Dimensionen des Problems der Ausgabereste	38
3.3.1 Rechtliche Dimension	39
3.3.2 Finanzielle und haushalterische Dimension	42
3.3.3 Institutionell-administrative Dimension	48
4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen	53
5. Prüffragen als Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung in NRW	54

5.1	Prüfaufträge zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung durch den Bund	55
5.2	Prüfaufträge zur Weiterentwicklung und Optimierung der Verfahren durch das Land NRW	58
5.3	Prüfaufträge zur Weiterentwicklung und Optimierung der Verfahren durch die Kommunen	60
6.	Fazit und Ausblick	62
7.	Literatur	63
8.	Internetquellen	64
	Anhang	65
	A 1: Fragebogen	65
	A 2: Ansprechpartnerinnen und -partner in den Expertengesprächen	77
	Kommunen	77
	Bezirksregierungen	77
	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG)	77

Zusammenfassung: Städtebau- förderung in NRW – Aufgaben, Ziele und 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 – wie auch in den anderen Bundesländern – erhalten die Kommunen die Mittel in Form von Zuwendungen.

Nordrhein-Westfalen nimmt in der Bundesrepublik 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

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.

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 Ausgabereste bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben („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 Baugesetzbuchs (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 (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, Programm „Gute Schule 2020 NRW“ u. a.) sind die Ausgabereste wieder angestiegen. 2016 erreichten sie einen Stand von rund 116 Mio. Euro.

Aufgaben und Ziele der Untersuchung

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

3 Neben der Ausgabereste-Problematik wurden im Projekt auch die Gründe für die „Nicht-Inanspruchnahme“ von Städtebaufördermitteln durch einen kleineren Teil der Kommunen in NRW untersucht.

4 Vgl. hierzu: § 13 Absatz 3 Nr. 2 i.V.m. § 19 Landeshaushaltsordnung (LHO-NRW).

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 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden (ANBest-G): „Ermäßigen sich nach der Bewilligung die in dem Finanzierungsplan veranschlagten Gesamtausgaben für den Verwendungszweck, 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.

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 folgende Aspekte in den Blick genommen:

1. Beantragung und Verwendung von Mitteln aus den Förderprogrammen zur Städtebauförderung werden 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.
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.

Um diese und weitere Thesen zu prüfen, führte das Difu eine schriftliche Befragung aller nordrhein-westfälischen Kommunen im Zeitraum von März bis Mai 2016 durch. Von den insgesamt 396 Kommunen haben 154 Städte und Gemeinden den standardisierten Fragebogen mit 34 Fragen ausgefüllt zurückgesandt. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 39 %. Ausgehend von den langjährigen Erfahrungen, die das Difu 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. Diese beteiligen sich erfahrungsgemäß nicht in dem Maß an solchen Befragungen wie die größeren Städte. 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 beteiligten, beantragten in der Vergangenheit Mittel aus den Programmen zur Städtebauförderung. Ihr 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. Um die Umfrageergebnisse zu qualifizieren und mögliche Lösungsansätze zu diskutieren, wurde im Juni 2016 ein Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern⁹ des Auftrag gebenden Ministeriums, der kommunalen Spitzenverbände sowie ausgewählter Städte durchgeführt. 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

8 Vgl. hierzu ausführlicher Abschnitt 3.1.

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

Kommunen am Forum teil, die in den letzten zehn Jahren keine Städtebaufördermittel in Anspruch genommen haben. Bereits zuvor hatte das Difu halbstrukturierte Leitfaden-Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern ausgewählter Kommunen und der Bezirksregierungen sowie entsprechende Gespräche mit dem zuständigen Ministerium geführt.

Auf diese Weise sollten Rolle und Bedeutung der Städtebauförderung in den nordrhein-westfälischen Kommunen aus Sicht der Landesverwaltung beleuchtet werden. Gleichzeitig ließen sich so verschiedene Zusammenhänge zwischen den Förderprogrammen und haushaltssystematischen Fragen vertiefend analysieren.

Wesentliche Ergebnisse der Kommunalbefragung

Mit Blick auf die Thesen, die zu Beginn des Forschungsprozesses als mögliche Erklärungsansätze formuliert wurden, erbrachte 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 Perspektive der anderen Akteure der Städtebauförderung – hier insbesondere des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen – decken muss:

- 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 Durchführung 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 hinsichtlich der Beurteilung der langfristigen Wirkungen auf den Haushalt und der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen kommt die Mehrheit der befragten Kommunen hingegen sogar zu positiven Bewertungen. Auch nach Einschätzung der Bezirksregierungen stellt die Doppik keine Ursache für die

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).

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 – vor allem, da mehrjährige Vorausschätzungen immer mit Unsicherheiten bezüglich der eigentlichen zeitlichen Zuteilung durch den Zuwendungsgeber, der Preisentwicklung und möglicher unvorhersehbarer 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 entsprechende Kostenberechnungen vorzulegen (§ 14 Gemeindehaushaltsverordnung [GemHVO] NRW).¹²
- Viele Kommunen sehen in den jährlichen Nachweis- und Rechenschaftspflichten einen belastenden Arbeits- und Zeitaufwand. Dieser ist angesichts der defizitären Personalsituation in den zuständigen Ämtern nur schwer zu bewältigen und kann in der Folge zu Verzögerungen und Abweichungen in den zeitlich vorgesehenen Projektablaufen führen. 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.
- Die institutionelle Aufgabenverteilung vor Ort beeinflusst die Durchführung von Städtebaufördermaßnahmen durchaus erheblich. 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 Umsetzung entsprechender Projekte.

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

- Mit Blick auf mögliche Verzögerungen bei der Abwicklung von Städtebaufördermaßnahmen und auf die Bildung von Ausgaberesten können allgemeine haushaltsrechtliche Maßnahmen der Kammereien 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 Haushaltssperren (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: knapper Personalressourcen, allgemein steigender Verwaltungsaufgaben der Kommunen und hoher 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 umzusetzen. Insbesondere, wenn auch finanzschwache und kleinere Kommunen noch stärker mit den Förderprogrammen erreicht werden sollen, wäre es notwendig, die administrativen und planerischen Handlungsspielräume der Städte und Gemeinden so zu stärken, dass ihnen eine Teilnahme an den Programmen ermöglicht bzw. eine solche erleichtert wird. Mit dem starken Anstieg der Fördermittel fehlen allerdings auch beim Land einschließlich der Bezirksregierungen entsprechende administrative Kapazitäten.

Prüfaufträge als Handlungsempfehlungen

Aus den Erkenntnissen, die durch die Umfrage unter den Kommunen sowie in den Interviews mit den Vertreterinnen und 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, adressieren auch entsprechende Reformempfehlungen folgerichtig die unterschiedlichen bundesstaatlichen Ebenen mit ihren jeweiligen Zuständigkeiten.

Die Programme der Städtebauförderung sind für die Städte und Gemeinden in NRW ein wichtiges Steuerungs- und Finanzierungsinstrument zur Verwirklichung ihrer eigenen stadtentwicklungspolitischen Vorstellungen, mit der sie vor allem ihre Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit dauerhaft zu erhalten suchen. 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. 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. Ziel sollte sein, 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. Damit ließe sich der administrative Aufwand für die mittelbeantragenden Kommunen sowie die mittelbewilligenden Landesverwaltungen weiter 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 kurzfristig Sonderprogramme oder gänzlich neue Förderprogramme (wie z. B. die Konjunkturprogramme 2008 und 2009, den Kommunalinvestitionsförderfonds, den neuen Art. 104 c GG etc.) auflegen, kann die Abwicklung 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 Bereitstellung von mehr Selbstbewirtschaftungsmitteln (auch durch den Bund), eine vereinfachte Übertragbarkeit, eine wechselseitige Deckungsfähigkeit sowie die

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

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

Aus Sicht einer weit überwiegenden Mehrheit der Kommunen liegen im bestehenden Zuwendungs- und Vergaberecht von Bund und EU Hürden für die fristgerechte Mittelverwendung im Rahmen der Städtebauförderung. Der Bund sollte daher 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 besonders auf die Strukturen und Abläufe der Beantragung, Bereitstellung, Verwaltung und Abrechnung der Fördermittel.

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 könnten. Denn vor Antragseinreichung müssten solche Maßnahmen entsprechend langfristig vorausgeplant werden. Auch die (haushalterische) Steuerung solcher aus diversen Teilprojekten bestehender Maßnahmen dürfte deutlich komplexer sein – ganz abgesehen davon, dass Bund und Land deutlich höhere Förder volumina vorhalten und ausschütten müssten.

Verschlinkung und Vereinfachung des Abrechnungsverfahrens und Controllings

Mit dem deutlichen Anstieg des Gesamtvolumens der 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 in dem Sinne einwirken, dass das Abrechnungsverfahren und das Controlling verschlankt und vereinfacht werden, um damit zum Abbau bzw. zur Vermeidung zukünftiger Ausgabereste bei den Programmen zur Städtebauförderung beizutragen. Die Einführung eines „Gesamt-Verwendungsnachweises“ für Einzelmaßnahmen nach Vorbild anderer Bundesländer, wie z. B. Bayern, könnte hier möglicherweise eine Option darstellen.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. So ließen sich Erweiterungen und Ergänzungen entsprechender Projekte ohne Eröffnung eines komplett neuen Antragsverfahrens ermöglichen. Außerdem sollte geprüft werden, inwieweit – in Anlehnung z. B. an die Förderpraxis in Schleswig-Holstein und Niedersachsen – sich weitere Aufgaben im Rahmen der Fördermittelabrechnung an die landeseigene NRW-Bank übertragen ließen. Auf diese Weise könnten die Bezirksregierungen und das mittelgebende Ministerium entlastet werden.

Förderung des kommunalen Verwaltungsaufwands

Der Vorschlag der Kommunen, durch die Programme zur Städtebauförderung auch den Verwaltungsaufwand von Städten und Gemeinden förderfähig zu machen, ist nicht unproblematisch und bedarf deshalb einer gesonderten Prüfung. Zum einen lassen sich entsprechende Projektaktivitäten 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 ist es im Rahmen der Programme „Soziale Stadt“ sowie „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ bereits jetzt möglich, Mittel zur Finanzierung eines kommunalen „Quartiers- bzw. Citymanagements“ zu beantragen. Eine Ausweitung dieses Fördertatbestandes sollte ergebnisoffen geprüft werden. Alternativ könnte erwogen werden, die Förderfähigkeit von Service- oder Beratungsstellen zu verstärken, die für einen Verbund von Kommunen Planungsleistungen und Teile der Projektdurchführung von Städtebaufördermaßnahmen übernehmen. Zwar ist dies bereits heute unter Voraussetzung der Maßgaben von Nr. 9 und 12 Förderrichtlinien (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 „Inhouse-Fähigkeit“ bei Übertragung einer öffentlichen Aufgabe im Wege von Inhouse-Vergaben an einen der Kommune zugehörigen Auftragnehmer noch verbessern oder vereinfachen ließe. Bei all diesen Optionen ginge es immer um eine Entlastung des kommunalen Personals, um diesem zu ermöglichen,

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.

sich um konzeptionelle Fragen der Projektentwicklung und um 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, hatte in den Kommunen keine nennenswerten Auswirkungen auf das Antragsverhalten im Rahmen der Programme zur Städtebauförderung. Vielmehr könnten die Steuerungspotenziale zur Effizienzsteigerung des Verwaltungshandelns auch bei der Beantragung und Nutzung von Städtebaufördermitteln noch stärker zum Tragen kommen – 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 nicht kurzfristig verändert wird, etwa durch neu beantragte Fördermittel im Rahmen von oft zusätzlich und ad-hoc aufgelegten Förderprogrammen von Bund und Land, wie z. B. das jüngst aufgestockte Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) für den Bildungsbereich. In solchen Fällen besteht dann immer die Gefahr, dass bereits bewilligte/begonnene Vorhaben (wegen der ohnehin bestehenden personellen Engpässe) zeitlich „gestreckt“ und dadurch Ausgabereste produziert werden.

Abgleich zwischen Anforderungen an das Personal und Personalausstattung

Die Kommunen müssen darauf achten, Personal, das für die komplexe Aufgabenstellung angemessen ausgebildet ist, in ausreichender Zahl vorzuhalten. Dazu gehört eine adäquate Einstufung der Stellen – gerade auch mit Blick auf die Konkurrenz z. B. der Wirtschaft. Eine weitere Voraussetzung bildet die 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

Eine – möglichst schnittstellenarme und stetige – Kooperation der betroffenen Ämter (soweit vorhanden: Amt für Stadtentwicklung, Planungsamt, Hochbau/Tiefbau, Kämmerei, Grünflächenamt, Sozial- und Bildungsbereich usw.) zu gewährleisten, ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Durchführung von Projekten im Rahmen der Städtebauförderung. Wichtige unterstützende Instrumente sind dabei Integrierte Stadtentwicklungs- und 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. Sie 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 sozioökonomische Wirkungen einzelner Maßnahmen kaum prognostizieren lassen. Nichtsdestotrotz sollten die haushalterischen und kalkulatorischen Potenziale der Doppik noch stärker genutzt werden – insbesondere, wenn diese beispielsweise durch eine beständig zu aktualisierende Anlagenbuchhaltung 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 die Wiedernutzung innenstadtnaher Flächen. Zu den Programmen, die zum Erreichen dieser Ziele beitragen, zählen „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ sowie „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.

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 Fördersatzlerlass 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).

- Unterstützung neuer Formen regionaler Kooperation in kleinen Gemeinden, deren Bevölkerungsstruktur stark von Überalterung und Abwanderung betroffen ist. Diese Förderlinie wird durch das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ abgedeckt.
- 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 Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und des Europäischen Sozialfonds (ESF).

In institutioneller Hinsicht gibt es ergänzend hierzu 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 Städtetz „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.

17 Ergänzende Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2017.

18 MHKBG – 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.

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 nahmen.

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 seitens des Bundes regelmäßig 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.

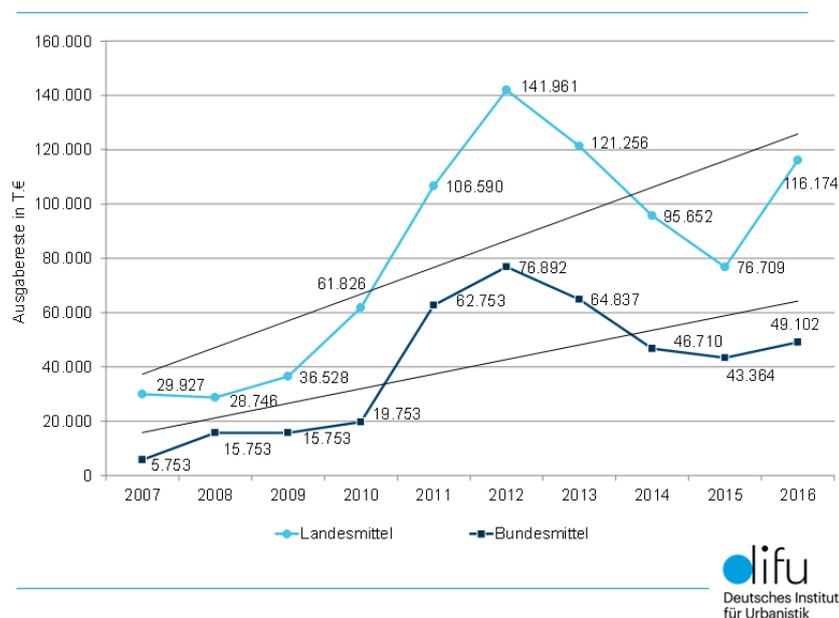
Ein wichtiger Baustein darin ist das städtebauliche Monitoring für die Programmgebiete der Städtebauförderung. Mit dem indikatorengestützten Monitoring werden Input- und Output-Daten sowie Kontextinformationen zur kommunalen Entwicklung erfasst. Auf diese Weise werden Informationen zum konkreten Einsatz 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 durch das MHKBG auf ihre Plausibilität geprüft. In den letzten Jahren wurde dieses Verfahren mit wachsenden Informationsanforderungen 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 feststellen – selbst wenn zwischenzeitlich immer wieder eine Rückführung erreicht werden konnte (siehe Abbildung 1). Ausgabereste sind nicht in Anspruch genommene Ausgabebemächtigungen für bewilligte Fördermittel, die haushalterisch ins Folgejahr übertragen werden müssen. Aufwachsende Ausgabereste erschweren sowohl die haushalterische Gesamtsteuerung als auch die 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. In Nordrhein-Westfalen sind – 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. Deshalb 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.

Abb. 1:
Entwicklung der Ausgabereste im 10-Jahres-Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Angaben des MHKBG

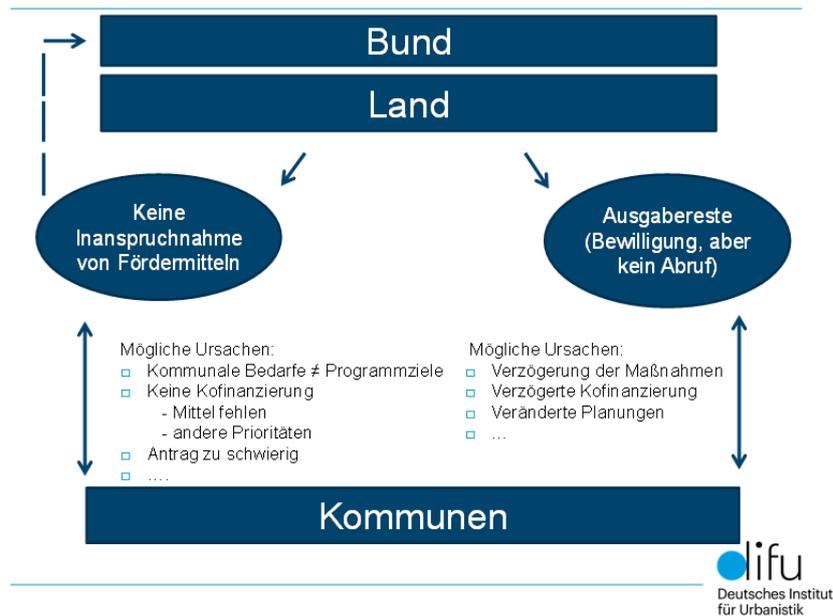
Zwar gibt es immer wieder Jahre, in denen die Ausgabereste geringer ausfallen. Ziel sollte es jedoch sein, eine weitere Reduktion zu erreichen. Zur Erklärung der Ausgabereste-Problematik gibt es unterschiedliche Erklärungsansätze: die Personalknappheit bei Land und Kommunen, die problematische Finanzsituation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

Die Programme der Städtebauförderung sind in NRW aufgrund der Vielzahl an Projektanmeldungen seitens der Kommunen in aller Regel vier- bis fünf- fach überzeichnet, da die beantragten Mittel die zur Verfügung stehenden

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.

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.

Abb. 2:
Ausgabereste und Nicht-Inanspruchnahme von Fördermitteln



Quelle: Eigene Darstellung

2. Stärken erkennen, Hemmnisse abbauen – Ziele 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 als Lebensort, aus Gründen der Sicherheit und der Gesundheit u.a.m. Die Erfolge der Städtebauförderung sind in deren bald 50-jähriger Geschichte unverkennbar. Sie haben gerade auch in Nordrhein-Westfalen wesentlich dazu beigetragen, die Folgen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturwandels und deren Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden erfolgreich zu bewältigen oder doch zumindest in ihren Dimensionen 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 folgender Forschungsfragen mit dem Ziel, Hinweise zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen zu erhalten:

- Welche Erfolgsfaktoren und 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?

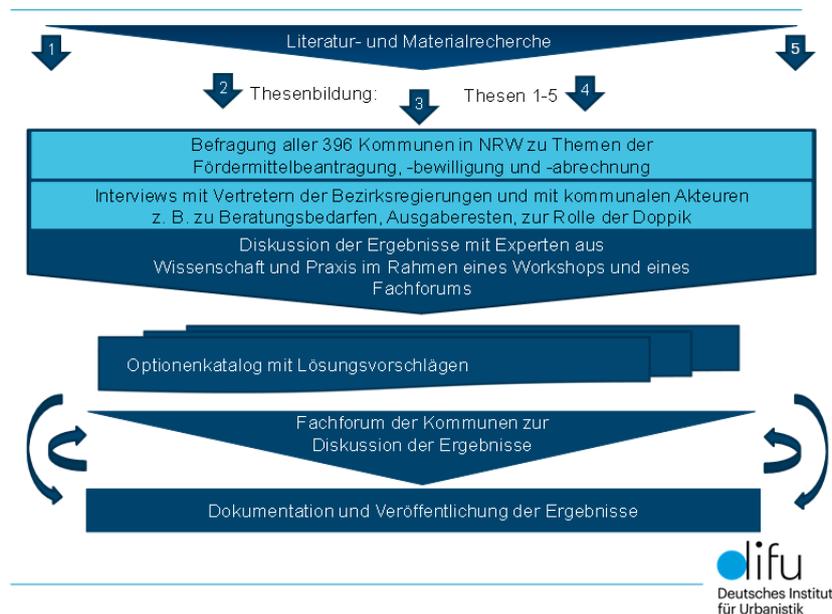
- Inwieweit sind die Grundsätze der doppelten Haushaltsführung mit der Beantragung, Bewilligung und Abrechnung von Städtebaufördermitteln kompatibel?
- Wie können Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes gesteigert werden?

2.2 Hintergrund und methodischer Rahmen der Studie

Die Beantwortung dieser Forschungsfragen zur Eruiierung 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 deren Rolle im Rahmen der Städtebauförderung. Die Ergebnisse der Recherche wurden zu die Analyse leitenden Untersuchungsthese verdichtet. Diese dienten sowohl der inhaltlichen Abstimmung mit dem Auftraggeber als auch als methodische Grundlage für die weiteren Bearbeitungsschritte (vgl. Abbildung 3).

Abb. 3:
Methodisches Vorgehen



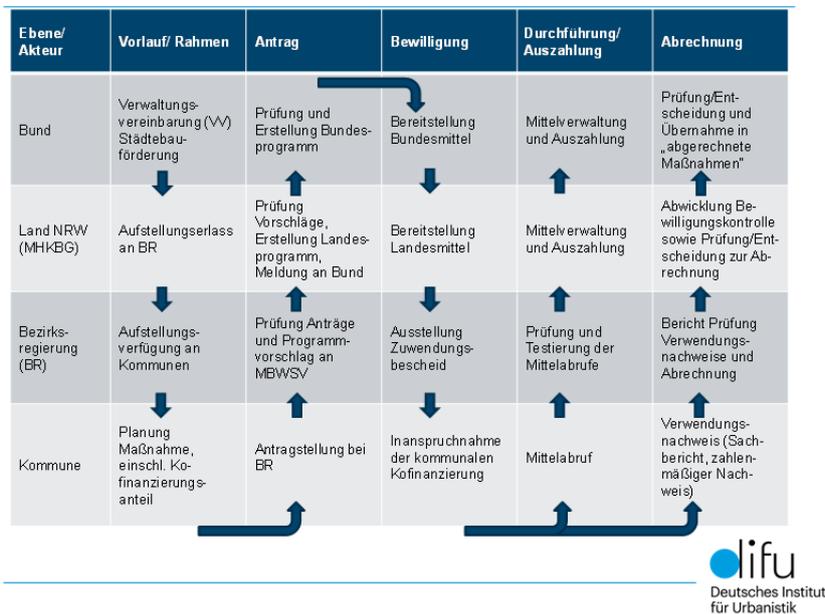
Quelle: Eigene Darstellung

2.2.1 Förderprozess und doppisches 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 der 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 diese Verfahrensstufen sind verschiedene Institutionen und Verwaltungsebenen involviert (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 Abbildung veranschaulicht 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.

Abb. 4:
Förderprozess Städtebauförderung NRW
(vereinfacht)



Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an entsprechende Darstellung des MHKBG NRW

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.mhkbw.nrw/stadtentwicklung/_pdf_container/30_2015_06_25-V-A-1-Foerderprozess-Staedtebaufoerderung.pdf (letzter Zugriff: 29.11.2017).

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 des Kofinanzierungsanteils usw.

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 Bezirksregierung geprüft und zusammen mit anderen Anträgen als Programmvorschlag an das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) weitergeleitet. Auf Basis der Grundvereinbarung und der jährlich neu abzuschließenden Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern zur Förderung des Städtebaus sowie der Förderrichtlinie des Landes NRW wird über Förderschwerpunkte sowie die Förderfähigkeit von Maßnahmen und 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 das Prozedere 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 Gesamt-

23 § 149 Absatz 1 BauGB.

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

abschluss 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 der 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?

Belastbare Untersuchungen und Aussagen darüber, inwieweit sich nach acht Jahren Doppik-Umstellung in NRW die Erwartungen an diese Informationsquelle erfüllt haben und die Doppik zur Stärkung des kommunalen Haushaltswesens beitragen konnte, liegen bisher nur in Ansätzen vor. Inwieweit die Doppik auch Abläufe und Ergebnisse der Städtebauförderung und den zielgerichteten und an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ausgerichteten Einsatz der Fördermittel beeinflusst, wurde bisher ebenfalls nicht tiefergehend untersucht.

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 weiteren Impulsen aus dem wissenschaftlichen Diskurs zur Städtebauförderung wurden auf dieser Grundlage verschiedene Untersuchungsthesen formuliert und diese zu fünf übergeordneten Erklärungsansätzen verdichtet (vgl. Übersicht 1). Diese Thesen bildeten das Analyseraster für die empirische Untersuchung; sie werden bei der Darstellung der Ergebnisse wieder aufgegriffen und – soweit erforderlich – noch einmal näher erläutert.

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).

Übersicht 1:
Untersuchungsthesen

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 Haushaltssicherungskonzepts/-plans 	
Bedeutung der Städtebauförderung in der Wahrnehmung der Kommunen	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe Übereinstimmung von Programmzielen und Bedarfen der Kommunen 	
Administrative Hemmnisse im Verfahren der Städtebauförderung sowie im Vergaberecht	<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 (Organisation und Koordination in den Kommunen)	<ul style="list-style-type: none"> • Fehlende Personalkapazitäten – insbesondere im Bereich Entwicklung sowie Bauplanung und Bau-realisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Geteilte Zuständigkeiten (z. B. Stadtentwicklung, Bürgermeister, Kämmerei) • Unzureichende Koordination und Kooperation zwischen den Ämtern
Einführung der Doppik und damit verbundene Herausforderungen	<ul style="list-style-type: none"> • Veränderte Entscheidungsgrundlagen/Entscheidungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatorische Probleme aufgrund der Doppik-Einführung

Quelle: Eigene Darstellung

Die Frage nach der Nicht-Inanspruchnahme von Städtebaufördermitteln wurde im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nur am Rande problematisiert, da die bestehenden Programme in NRW seit Jahren mehrfach überzeichnet sind und nur rund 17 % der Kommunen keine Mittel in Anspruch nehmen. Allerdings lassen sich aus den Wahrnehmungen dieser Städte und Gemeinden mit Blick auf das bestehende Förderinstrumentarium möglicherweise auch 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 führte das Difu einen Pretest mit drei ausgewählten Kommunen unterschiedlicher Größe und Struktur durch. 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. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 39 %. 85 % der teilnehmenden Kommunen haben in der Vergangenheit Mittel aus den Pro-

grammen zur Städtebauförderung beantragt. Ihr Anteil ist in der Befragung damit etwas höher als bei der Grundgesamtheit aller NRW-Kommunen (77 %).

Um die quantitativen Ergebnisse aus der Vollerhebung vertiefend zu qualifizieren, führte das Difu im Anschluss leitfadengestützte Interviews per Telefon mit Vertreterinnen und Vertretern aller Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen sowie Akteuren der Stadtentwicklung aus ausgewählten Kommunen. In den Gesprächen mit den Bezirksregierungen ging es vor allem um kommunale Beratungsbedarfe und den Umgang mit Ausgaberesten. In den Gesprächen mit den kommunalen Vertreterinnen und Vertretern wurden insbesondere die Beweggründe der Mittel-(Nicht-)Beantragung, das Problem der Ausgabereste sowie der Einfluss der Doppik-Einführung thematisiert. Der Fragenkatalog wurde vom Difu 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 –, führte das Difu im Januar 2017 ein „Fachforum Städtebauförderung“ in Hamm/Westfalen durch – mit folgenden Zielen:

- Validierung der in der Befragung identifizierten Problemlagen sowie 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;
- gemeinsame Diskussion der im Rahmen der Studie formulierten Handlungsempfehlungen als Grundlage für eine inhaltliche und organisatorische Weiterentwicklung der bestehenden Praxis der Städtebauförderung in NRW;
- Erfahrungsaustausch der Kommunen in NRW mit Blick auf die Möglichkeiten der verschiedenen Städtebauförderprogramme;
- Ermittlung von Unterstützungs- und Beratungsbedarfen der Kommunen mit Blick auf die Städtebauförderung;
- 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 erkennbar in der zu beobachtenden Nutzung der Fördermittel, um entsprechende städtebauliche Maßnahmen zu realisieren. 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; die Projektrealisierung erfordert nämlich eine fach- und verwaltungsübergreifende Koordination und Abstimmung (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 Untersuchungsthesen werden die Analyseergebnisse dabei in drei Dimensionen aufbereitet (vgl. Abschnitt 3.3).

3.1 Nutzung und Nutzen der Städtebauförderung in NRW

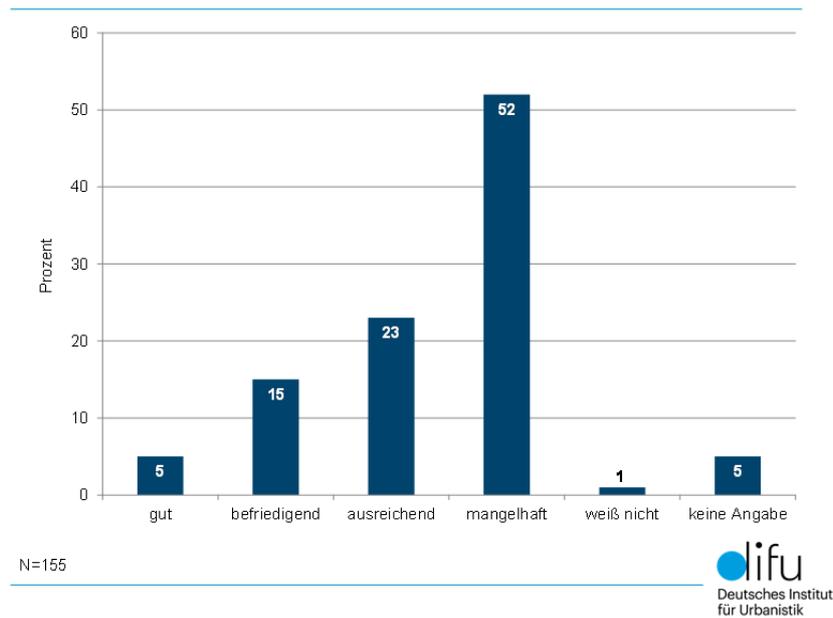
Im Vergleich zur Grundgesamtheit aller 396 Städte und Gemeinden in NRW haben sich die größeren Städte etwas zahlreicher an der durchgeführten Befragung beteiligt. Dabei sind alle Regierungsbezirke angemessen repräsentiert. Kommunen mit höheren Ausgaberesten pro Einwohner sind in der Befragung etwas stärker 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 Befragungsteilnehmende (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.

Abb. 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. So 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

schaften 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 beeinflusst offenbar auch die Größe der Kommune bzw. die Einwohnerzahl 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 Entsprechend bestätigen auch die Befragungsergebnisse den Befund, dass größere Kommunen die Fördermöglichkeiten der Städtebauförderung eher nutzen als kleinere Kommunen. Im Durchschnitt haben die geförderten Kommunen unter den an der Befragung Teilnehmenden knapp 80.000 Einwohner. Kommunen ohne geförderte städtebauliche Maßnahmen haben im Durchschnitt nur 17.000 Einwohner.

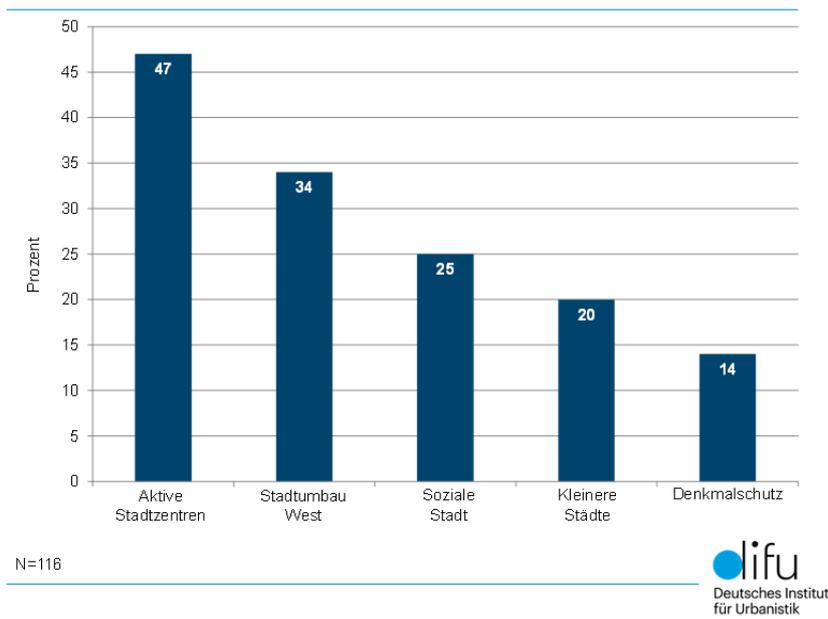
3.1.2 Förderbedarfe und Fördergegenstände

Die städtebaulichen Schwerpunktsetzungen der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen sind sehr heterogen und werden durch eine Vielzahl an Faktoren beeinflusst. Um die verschiedenen kommunalen Bedarfe zu decken, 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 je nach Urbanisierungsgrad der einzelnen Regierungsbezirke (vgl. Abbildung 7).

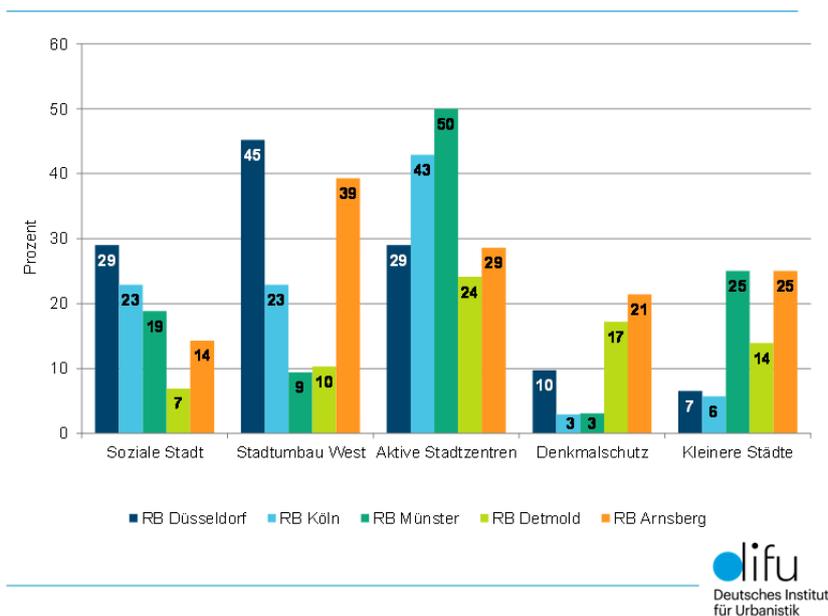
27 Vgl. beispielsweise KfW-Kommunalpanel 2016.

Abb. 6:
Nutzung der Einzelpro-
gramme gemäß Difu-
Befragung – Bezugs-
jahre: 2015/2016



Quelle: Eigene Darstellung

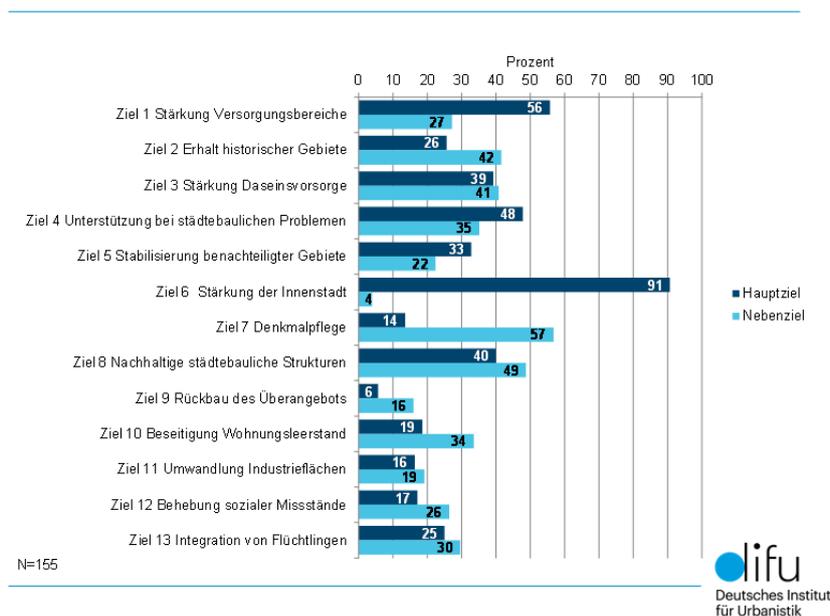
Abb. 7:
Nutzung der Einzelpro-
gramme nach Regie-
rungsbezirken gemäß
Difu-Befragung – Be-
zugsjahre: 2015/2016



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 Hauptziel wurde in diesem Zusammenhang auch die Stärkung bedrohter zentraler Versorgungsbereiche genannt. Jeder zweiten Kommune geht es zudem um die Unterstützung bei städtebaulichen Problemen.

Abb. 8:
Ziele der Kommunen bei
der Nutzung von Pro-
grammen der Städte-
bauförderung



Quelle: Eigene Darstellung

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

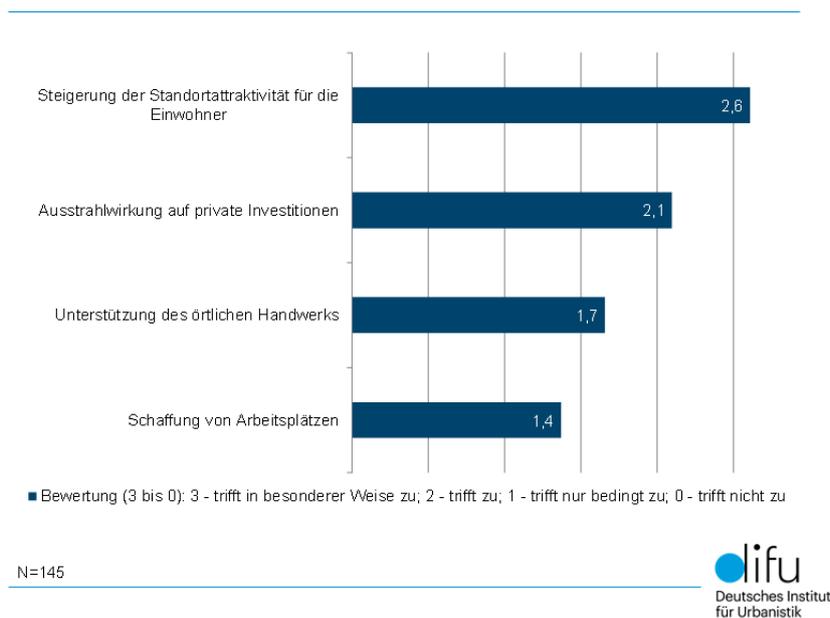
Nur wenigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen geht es bei Maßnahmen der Städtebauförderung um den Rückbau eines vorhandenen Überangebots baulicher Anlagen oder um die Umwandlung von Industrie-, Konversions- und Bahn- bzw. Brachflächen.

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 Zielen der Kommunen vor allem 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 Ausstrahlungswirkung 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 längerfristig wirken.

Abb. 9:
Auswirkungen der Städtebauförderung aus Sicht der befragten Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung

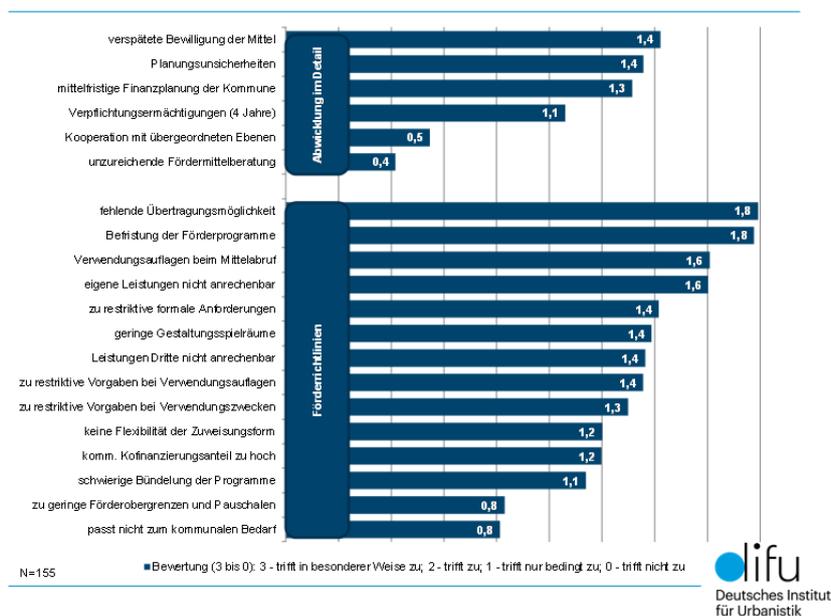
Verstärkt wird die Wirkung gerade in Bezug auf Standortattraktivität und private Investitionen durch eine aktive Stadtplanung. Insbesondere größere Städte mit einem eigenen Stadtplanungsamt messen diesen Bereichen jedenfalls besonders häufig eine entsprechende Bedeutung zu.

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. Sie wurde insbesondere in den Expertengesprächen und im Rahmen des Fachforums zur Städtebauförderung in Hamm immer wieder hervorgehoben.

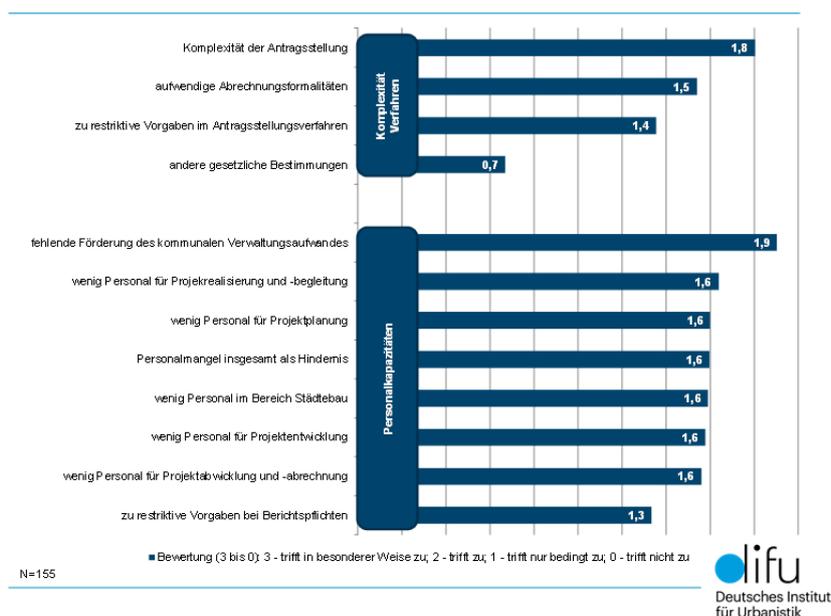
Nicht umsonst nutzen 83 % der Kommunen in NRW die Förderinstrumente der Städtebauförderung. Lediglich jede sechste Kommune in Nordrhein-Westfalen hat die Programme der Städtebauförderung in den vergangenen zehn Jahren nicht genutzt. Dies zeigt, dass die Notwendigkeit städtebaulicher Maßnahmen im Rahmen 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 Ausgabereite-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 a und 10 b).

Abb. 10 a:
Zentrale Hemmnisse für
die Inanspruchnahme
der Städtebauförderung



Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 10 b:
Zentrale Hemmnisse für
die Inanspruchnahme
der Städtebauförderung
(Fortsetzung)



Quelle: Eigene Darstellung

Bereits im Vorfeld der Kommunalbefragung ergab sich aus dem wissenschaftlichen Diskurs zur Städtebauförderung eine ganze Reihe möglicher Erklärungsfaktoren, die sich in Bezug auf die Inanspruchnahme der Städtebauförderung als Erfolgsfaktor wie 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 a und 10 b).²⁸

3.2.1 Fehlende eigene Ressourcen als Eintrittshürde

Die planerische Vorbereitung und die administrative Abwicklung von städtebaulichen Maßnahmen verursachen 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 b) – auch wenn eine Förderung des kommunalen Personals nach geltender Rechtslage nicht möglich ist (vgl. insbesondere Art. 104 a GG, § 164 a BauGB). Jede vierte befragte Kommune in Nordrhein-Westfalen schätzt diesen Aspekt sogar als besonders starkes Hemmnis ein.

Die fehlende Förderung des kommunalen Verwaltungsaufwands ist deshalb von Bedeutung, weil ein größerer finanzieller Spielraum durchaus zur 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 mangelnde 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 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. Dies 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.

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: Es

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

gibt in der Gesamtschau keine nennenswerte Diskrepanz zwischen den Zielen der Einzelprogramme und dem kommunalen Bedarf zur Realisierung städtebaulicher Ziele (vgl. Abbildung 10 a und 10 b). Dies ist ein wichtiges positives Ergebnis, das eine der ursprünglichen Untersuchungsthesen widerlegt (vgl. Übersicht 1).

Als Probleme 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. Zwar sind Leistungen Dritter, wie z. B. von Sanierungsträgern oder Planungsbüros, nach § 164 a BauGB erstattbar, wenn diese eine entsprechende Qualifizierung als Sanierungsträger nachweisen können (§ 157 BauGB). Dennoch 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 von bis zu 80 % zulässt. Andere Aspekte wie beispielsweise Vorgaben zu Verwendungszwecken oder die Flexibilität der Zuweisungsform nimmt nur ein kleinerer Teil der Kommunen als Hemmnis wahr.

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 mit der Antragstellung im Rahmen der Städtebauförderprogramme verbunden ist. Dieser Befund der „Komplexität“ ist insofern etwas paradox, als dass er offenbar keinen fundamentalen Hinderungsgrund für die tatsächliche 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 der befragten Kommunen zu den Abrechnungsformalitäten. Diese scheinbar widersprüchlichen Wahrnehmungen stellen möglicherweise ein weiteres Indiz für die Personalknappheit in den zuständigen Kommunalverwaltungen dar. Insofern gilt es, im weiteren Verlauf der Evaluierung 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, als 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 Projektdurchführung 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 berücksichtigt werden, dass den Kommunen im Jahr der Bewilligung generell lediglich 5 % der Ausgabemittel zugewiesen werden. Dadurch relativiert sich der verschiedentlich anzutreffende Hinweis eines zu langen Zeitraums zwischen Beantragung und Bewilligung.²⁹ Auch wahrgenommene Planungsunsicherheiten während der Förderphase wirken sich mitunter ungünstig aus. Im Vergleich mit anderen untersuchten Hemmnissen treten diese Gesichtspunkte aber eher in den Hintergrund.

Besonders deutlich wird dieses Ergebnis bei 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 an der Befragung Teilnehmenden stellen somit ihren Ansprechpartnerinnen und -partnern auf Bezirks- und Landesebene in Bezug auf die Fördermittelberatung ein gutes Zeugnis aus. Eine Erklärung für den partiellen Verzicht auf die Beantragung von Fördermitteln 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

Die vertiefte Auswertung der Befragungsdaten zeigt: Es gibt neben den explizit abgefragten Hemmnissen einer Inanspruchnahme der Städtebauförderung noch weitere Aspekte, die die Nutzung der Förderprogramme beeinflussen 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 Eigen-

²⁹ Dass mögliche Verzögerungen bezüglich der Mittelbewilligung für das Gros der Kommunen nur bedingt eine gravierende Herausforderung darstellen, 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.

anteils 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 das Vorhandensein eines Stadtplanungsamtes positiv auf die Teilnahme einer Kommune an der Städtebauförderung auswirkt. Die Wahrscheinlichkeit für eine Inanspruchnahme der Fördermittel steigt weiter 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 vorhandenen 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 für die Erklärung der immer wieder entstehenden Ausgabereste von besonderer Relevanz zu sein scheinen:

- Viele Kommunen nehmen die derzeitige Förderkulisse aus mehr als sieben verschiedenen Einzelprogrammen offenbar als zu stark differenziert wahr. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund, dass 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. Die bestehenden Förderprogramme lassen den Kommunen zu geringe Gestaltungsspielräume bei Beantragung, Durchführung und Abrechnung von städtebaulichen Maßnahmen vor Ort, dies allein schon von ihrer Anlage und Ausgestaltung her. Im Ergebnis sind Projektverzögerungen und 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.

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.“

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, die Mittel geförderter Eigentümer unter bestimmten Voraussetzungen als kommunale Eigenmittel anerkennen zu lassen, nichts. Neben dieser fiskalischen Dimension stellt womöglich die haushalterische Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik, die die Kommunen 2009 vollzogen haben, eine weitere Ursache für den Anstieg der Ausgabereste in der Städtebauförderung dar. 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 an, z. B. in Gestalt einer Verkürzung des Zeitraums zwischen Beantragung und Bewilligung der Fördermittel. Zudem scheinen auch mit Blick auf die plangerechte Durchführung 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 zum Teil 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 dazu, die Ursachenanalyse zu strukturieren sowie Prüfaufträge und Handlungsempfehlungen zur Behebung der Ausgabereste-Problematik zu entwickeln. Hinweise, die im Rahmen der Umfrage und der vertiefend durchgeführten Interviews gewonnen wurden, sollen deshalb im Folgenden entlang dieser Dimensionen der Städtebauförderung problematisiert werden. Den Ausgangspunkt hierfür bildet zunächst jeweils eine kurze Aufarbeitung der bereits existierenden Literatur.

3.3.1 Rechtliche Dimension

3.3.1.1 Vorüberlegungen/Thesen

Die Städtebauförderung ist ein komplexes Verfahren – von der Antragstellung bis zur Abrechnung einer Maßnahme. Um zu gewährleisten, dass die einzelnen Verfahrensschritte 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 und die Ausdifferenzierung der Förderkulisse in den vergangenen Jahren durch die Auflage neuer Förderprogramme begründen offenbar gerade für mittlere und kleine Kommunen einen besonderen Verwaltungsaufwand und

wachsende Informationsbeschaffungskosten mit Blick auf die Akquise und das Management der Fördermittel.³¹ Durch rechtliche Rahmenbedingungen, die indirekt die Städtebauförderungsthematik beeinflussen – zu nennen sind 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. Die Mittelvergabe wird mittlerweile in allen Programmen 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 Programmen zur Städtebauförderung ein attraktives Angebot, um den eigenen Standort gezielt zu stärken. Denn zwei Drittel aller Kommunen (66 %) versprechen sich von den Zuwendungen zur Städtebauförderung vor allem eine Steigerung der eigenen Standortattraktivität.

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 der „Unterstützung von Gebieten mit erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten“ (47 %). Nicht ohne Grund 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 „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 allein 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 eigenes Stadtplanungsamt, das die Koordi-

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 Förderprogrammatisierung und Förderpraxis, 2014, S. 184.

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

nation entsprechender Maßnahmen übernimmt. Denn als Ziele werden – im ersten Fall – 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, als 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 von dieser Abwägung abhängig machen. Gerade durch Sonderprogramme, wie z. B. das Konjunkturpaket I und II oder das Kommunalinvestitionsfördergesetz, können durchaus solche Programmkonkurrenzen 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 Verwaltungsaufwands 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 einzelnen Programmen und der Entstehung von Ausgaberesten zeigen sich ebenfalls einige Korrelationen: Kommunen, die am Programm „Stadtumbau West“ teilnehmen, haben im Mittel höhere Pro-Kopf-Ausgabereste als Kommunen, die daran nicht teilnehmen. Dies ist aus zwei Gründen kaum verwunderlich: Zum einen handelt es sich um das Programm, das in Nordrhein-Westfalen volumenmäßig an zweiter Stelle der Inanspruchnahme steht und vor allem von großen Städten genutzt wird. Zum anderen forciert gerade dieses Programm die explizite Einbeziehung Dritter in städtebauliche Maßnahmen. Im Umkehrschluss ergibt sich daraus: Die Pro-Kopf-Ausgabereste fallen im Mittel umso geringer aus, je niedriger der Anteil der Zuweisungen aus dem Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ ist. Hier bestätigt sich einmal mehr, dass der kommunale Größeneffekt einen wichtigen Erklärungsfaktor für die Ausgabereste-Problematik dar-

stellt. Je höher die Ausgaberechte einer Kommune ausfallen, desto eher stimmt diese 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 komplexeren 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 Ausgaberechten, 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 hierin offenbar eine der Hauptursachen für die Entstehung von Ausgaberechten. 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 als zeitaufwändig und damit als Hemmnis für die Durchführung entsprechender Maßnahmen wahrgenommen werden – dies mit Blick auf die Detailtiefe der zu erstellenden Ausschreibungen, die Ausschreibungsfristen an sich, notwendige Angebotsprüfungen sowie die Erstellung von Zuschlagsbescheiden. 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 Ausgaberechte setzt die Beantwortung der Frage voraus, welche Kommunen überhaupt Zuwendungen aus den entsprechenden Programmen beantragen und inwieweit deren Finanz- und Haushaltssituation die Inanspruchnahme antreibt. Laut einer bereits im Jahr 2011 vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) veröffentlichten Studie des Deutschen Instituts 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 zu tätigen. Einerseits erhalten auch in Nordrhein-Westfalen Kommunen mit Haushaltssiche-

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

rungskonzept (HSK) im Schnitt anteilmäßig mehr Fördergelder für Städtebauförderung als finanziell stabilere Kommunen. Andererseits sollen die Kommunen einen Eigenanteil an Fördermitteln zur Verfügung stellen. Somit sind vor allem finanzschwache 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 „Dringlichkeitsskala“ Pflichtaufgaben, Instandhaltungsinvestitionen sowie 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 etwa 35,7 Mio. Euro, stiegen sie bis 2012 auf den bisherigen Höchstbetrag von 218 Mio. Euro an. Bis 2014 sanken sie wieder auf rund 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 wurde 2009 eingeführt. Diese zeitliche Koinzidenz gab Anlass für eine entsprechende Prüfung im Rahmen der vorliegenden Untersuchung. Der 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“ waren verschiedene haushaltswirtschaftliche und buchungstechnische Problemlagen identifiziert worden, die eine hemmende Wirkung im Prozess der Städtebauförderung entfalten können und damit letztlich auch einer Entstehung von Ausgaberesten Vorschub leisten können. 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 die Beurteilung städtebaulicher Maßnahmen beeinflusst. Denn durch die veränderte haushalterische Erfassung werden ihre aktuellen und zukünftigen Wirkungen möglicherweise anders als in der Kameralistik beurteilt.³⁹ Da Planung, Beantragung, Bewilligung und Durchführung von Fördermaßnahmen meist in unterschiedlichen Haushaltsjahren erfolgen, wird eine

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

ganzheitliche Darstellung im Haushaltsplan eher 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 geplant werden muss.⁴¹ Weitere Darstellungs- und Zuordnungsprobleme im Haushaltsplan können sich ergeben: So führt die Strukturierung in Produkthaushalten mitunter dazu, dass Gesamtmaßnahmen verschiedenen Produktgruppen zugeordnet werden (müssen).⁴² Für die Kommunen kann es zudem problematisch sein, dass bei der Haushaltsaufstellung noch unklar ist, ob die Fördermittel vom Land schlussendlich genehmigt werden oder nicht.⁴³ Damit zusammenhängend stellen 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 Ausgabereste?

Die subjektive Wahrnehmung, die die Kommunen von ihrer eigenen Gesamtfinanzsituation haben, beeinflusst allenfalls bedingt die generelle Bereitschaft, Mittel aus den Programmen der Städtebauförderung zu beantragen. 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 % verneinen dies eindeutig.

Mit Blick auf die von den Kommunen bevorzugte Finanzierungsform lassen sich gewisse Rückschlüsse auf mögliche Hemmnisse bei der Durchführung 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 ohne Grund 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, folgender Aussage eher zustimmen als Kommunen, die darauf verzichten: Die Mischfinanzierung ist sinnvoll, da die Kommunen finanziell entlastet und zudem städtische Problemlagen besei-

40 Ebenda, S. 35.

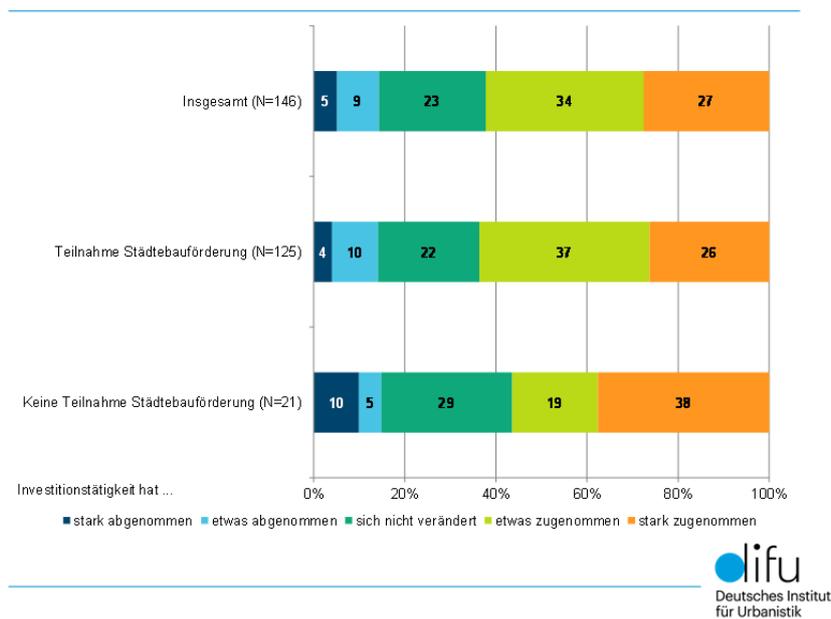
41 Ebenda, S. 38 f.

42 Ebenda, S. 40.

43 Ebenda, S. 39 f.

tigt 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 einem 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.

Abb. 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 sollte.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, als sich aufgrund des zeitlichen Vorlaufs und möglicher Verzögerungen im Bewilligungsverfahren oft Differenzen in der Kassenwirksamkeit zwischen Antrag und Zuwendungsbescheid ergeben.

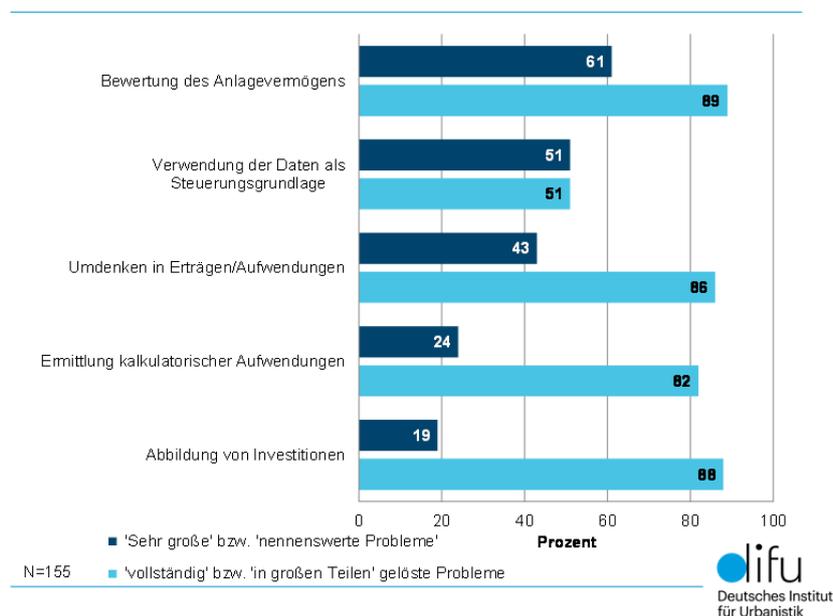
⁴⁴ Selbstbewirtschaftungsmittel stehen dabei nicht den Kommunen selbst, sondern gemäß § 15 Abs. 2 LHO dem Zuwendungsgeber (Land) über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung (Durchbrechung des Haushaltsgrundsatzes der jährlichen Bindung).

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 – 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 sein.

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 Durchführung von Städtebaufördermaßnahmen hatte die Doppik-Einführung jedoch keine Auswirkungen.

Abb. 12:
Herausforderungen der
Doppik-Einführung

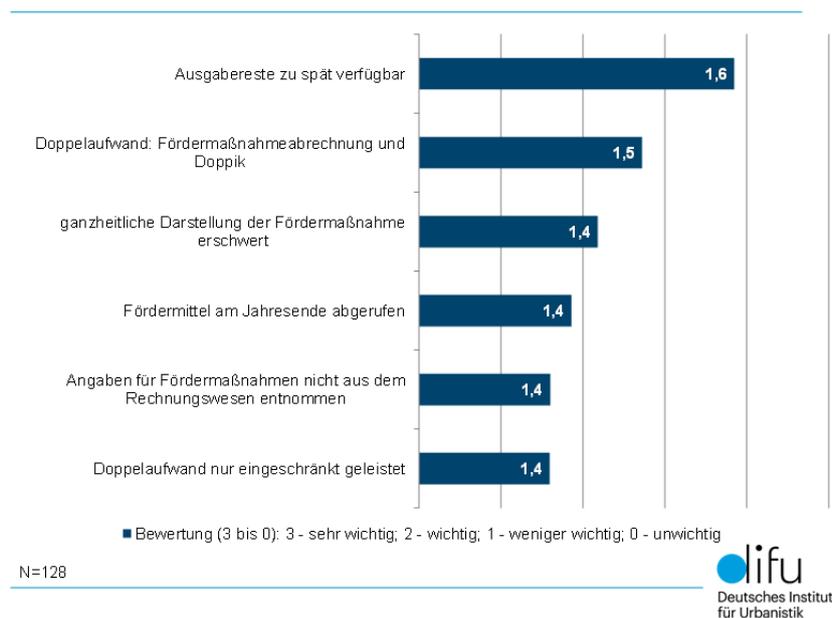


Quelle: Eigene Darstellung

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 weitgehend 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 Ausgabereiste 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.

Abb. 13:
Einfluss der Doppik auf
Fördermaßnahmen aus
Sicht der Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung

3.3.2.4 Zuwendungen an Dritte als Treiber von Ausgabereisten

Die Entstehung von Ausgabereisten 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 Ausgabereiste entstehen. Zudem wird die Bildung von Ausgabereisten offenbar auch durch den Typ der Zuwendungsempfänger beeinflusst. So fällt auf, dass Ausgabereiste in denjenigen Kommunen höher sind, in denen ein höherer Anteil an Zuwendungen von den Städten und Gemeinden an private Dritte vergeben wird. 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 Ausgabereiste aufweisen, mit ihren Zuwendungen auch weniger private Dritte finanzieren.

Die eigentlichen Herausforderungen der Ausgabereiste-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 unbe-

grenzt 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, den eine mehrere Jahre in Anspruch nehmende Abwicklung von Fördermaßnahmen erfordert, 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 Stadtbau müsse als „Chefsache“⁴⁹ verstanden und durch (neue) flexible Governance-Formen sowie strategische Allianzen flankiert werden. Vor allem durch die 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 Kämmereien können einerseits die Rolle von Promotoren einnehmen, indem 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

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 Spangenberger, Volker: Aktuelle Handlungsansätze der Städtebauförderung – Abgleich zwischen Förderprogrammatik 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 Stadtbau in Nordrhein-Westfalen – Bilanz und Zukunft eines Programms, 2014, S. 90.

50 Ebenda, S. 94.

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 Haushaltslage (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 die Möglichkeiten beeinflussen, den kommunalen Eigenanteil im Rahmen der Städtebauförderung zu erbringen. 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 zieht, die aus Sicht der Kommunalaufsicht 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 bei der 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 Realisierung 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.

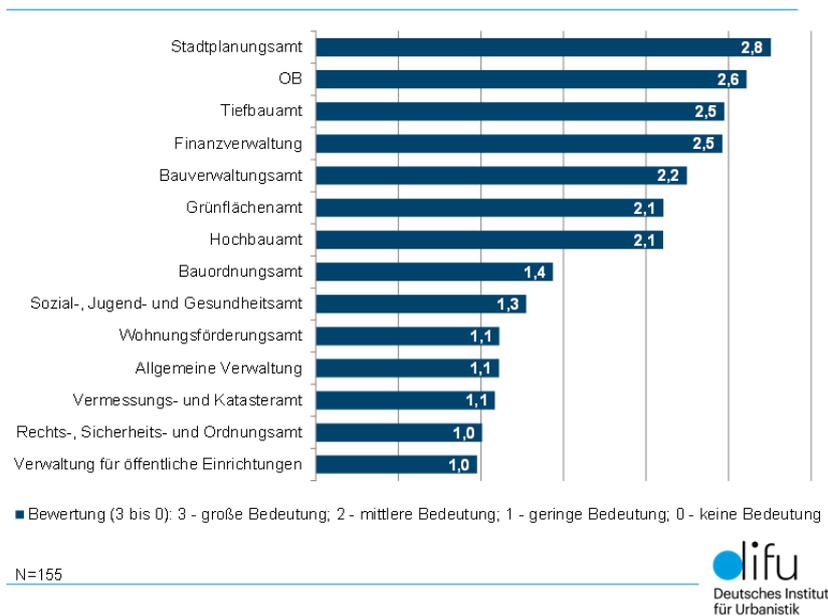
51 Spars, Guido, u.a.: Kommunale Haushaltsnotlagen – Bestandsaufnahme und Möglichkeiten der Reaktion im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes und der Länder. Endbericht, S. 29.

52 Ebenda, 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.

Abb. 14:
Bedeutung der beteiligten kommunalen Akteure im Prozess geförderter Maßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung

Grundsätzlich geben die in der Umfrage befragten Kommunen an, dass die Existenz eines Stadtplanungsamtes bzw. die Verfügbarkeit von stadtplanerischen Personalressourcen nicht nur ihre Bereitschaft zur Teilnahme an den Programmen zur Städtebauförderung erhöht, sondern zugleich auch die stadtinterne Koordination mit Blick auf die Beantragung und Durchführung entsprechender Maßnahmen verbessert. Nicht ohne Grund 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 stark ausgeprägtes Bewusstsein dafür, dass Städtebaufördermaßnahmen auch „Hebelwirkungen“ für private Investitionen und mit Blick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen entfalten können. So lässt sich nämlich 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 eingenommen 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, vielmehr nehmen auch die Bereitschaft und Kompetenz zu, 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. Viel-

mehr 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 Ausgabe-reste 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 zwei Drittel (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 unterschiedlich begründet: mit einem Verweis auf die Möglichkeiten von Bund und Land, auf originär kommunale Zuständigkeiten und Aufgaben Einfluss zu nehmen, mit mangelnder Effizienz der Maßnahmen sowie einem zu hohen Verwaltungsaufwand aufgrund komplexer Programmstrukturen. 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 Bauwirtschaft konkurrieren können, die ebenfalls einen beträchtlichen Fachkräftemangel beklagt. Diese Herausforderung ist jedoch so groß, dass sie wohl nur Ebenen übergreifend von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam angegangen werden kann.

3.3.3.3 Rolle der Kämmereien

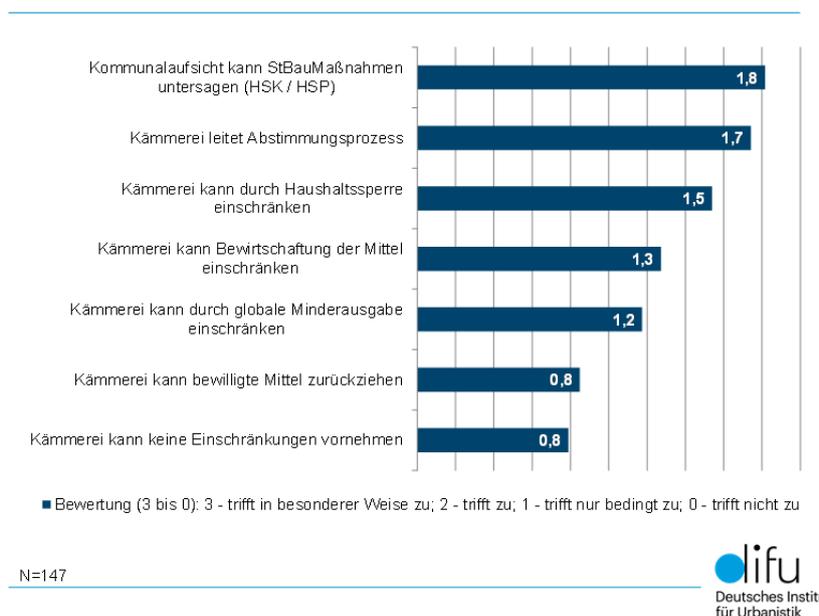
Wie vermutet, haben die Kämmereien der Städte und Gemeinden durchaus Einfluss auf die Abwicklung von Städtebaufördermaßnahmen. Denn viele der befragten Kommunen geben an, dass die Haushaltsdezernate im Prozess der programmgestützten Städtebauförderung – neben der Finanzierungsfunktion – oft eine wichtige Abstimmungs- und Beratungsfunktion für die verschiedenen Ämter übernehmen. Wenn Kommunen vollständig auf die Beantragung von Fördermitteln und die Durchführung entsprechender Maßnahmen verzichten, lässt sich dies – zumindest in der Mehrzahl der Fälle – nicht ursächlich auf die Kämmereien zurückführen. Gleichwohl können diese durch die Verhängung von Haushaltssperren, die Formulierung von Auflagen zur Mittelbewirtschaftung oder durch globale Minderausgaben die unterjährige Verausgabung von Mitteln im Rahmen des regulären Haushaltskreislaufs 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,

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

unvorhergesehene Mehrausgaben zu schultern oder entsprechende Kofinanzierungsanteile zu erbringen haben.

Die Antworten der befragten Kommunen legen allerdings den Schluss nahe, dass die Maßnahmen der Städtebauförderung eher im Ausnahmefall von derart folgenreichen Haushaltseingriffen der Kämmereien 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 allzu rigiden und einseitigen Eingriffen der Kämmereien 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“. Die Maßgaben der bestehenden Programmstrukturen einschließlich der darin vorgesehenen Abläufe zum Förderprozess entfalten bindende Wirkungen auch für die Kämmereien. Dies spiegelt sich letztlich auch in der Einschätzung der befragten Kommunen zu der Frage wider, ob die Kämmereien über das Recht verfügen, bereits eingeplante Kofinanzierungsmittel nicht zu verausgaben. Ein Drittel der Kommunen verneint dies, weitere 28 % geben an, dass dies „nur bedingt“ zutrefte.

Abb. 15:
Rolle der Kämmerei aus
Sicht der Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen: Die städtischen Kämmereien – mit ihrer im Prozess der Städtebauförderung in NRW vor allem koordinierenden Rolle – lassen sich zumindest nicht als eine Hauptursache für die bestehenden Ausgabereise im Bereich der Städtebauförderung ausmachen. Gleichwohl können unterjährig eingesetzte Haushaltsinstrumente zur Einhaltung der grundlegenden Budgetprinzipien – und hier insbesondere des Haushaltsausgleichs – zeitliche Verzögerungen in Städtebauförderprojekten einschließlich eines planabweichenden Mittelabrufs nach sich ziehen. Diese Verzögerungen können in letzter Konsequenz auch zum Aufbau von Ausgabereisen führen. Eine in ihren Wirkungen ähnliche Einflussnahme kann durch die Kommunalaufsicht des Landes erfolgen – insbesondere bei Kommunen, die einem Haushaltssicherungskonzept bzw. einem Haushalts-sicherungsplan unterliegen. Bei diesen Kommunen kann die Kommunalauf-

sicht 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 bilden die Kooperation und die Kommunikation zwischen den einzelnen Kommunen und der jeweils zuständigen Bezirksregierung als höherer Verwaltungsbehörde im Sinne des BauGB (§ 1 BauGB DVO). Als Landesmittelbehörden fungieren die Bezirksregierungen 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 umsetzen. Neun von zehn Kommunen gaben in der Befragung an, dass sie die Zusammenarbeit mit den Bezirksregierungen als Unterstützung empfinden. Auch wenn die einzelnen Bezirksregierungen gegenüber den Kommunen zum Teil unterschiedliche Strategien bei der Bewerbung, Beratung und Abwicklung der Städtebauförderprogramme verfolgen, scheint diese Schnittstelle im Förderprozess – zumindest aus Sicht der Kommunen – kaum Anlass für eine grundlegende Modifizierung zu geben. Vereinzelt artikulierten 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. Indem die Städtebauförderung wichtige Standortfaktoren zielgerichtet stärkt, wirkt sie 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 aufwändig 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. Sie verweisen vielmehr 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 Ausgabereise 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 umfassend genutzt werden.

Die wesentlichen Hemmnisse in Bezug auf die Inanspruchnahme der Städtebauförderung sowie die Ursachen für die Entstehung von Ausgabereisen 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 Ausgabereise im Bereich Städtebauförderung erreicht werden. Die Gespräche mit den Fachexperten und insbesondere den kommunalen Vertreterinnen und 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 Vertreterinnen und Vertretern des Landes und der Bezirksregierungen gewonnen wurden, konkrete Prüffragen als Handlungsempfehlungen für das auftraggebende Ministerium abgeleitet werden. Diese knüpfen zum Teil an den wissenschaftlichen Diskurs und an 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 diesen sollte das neue Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung alle involvierten Akteure der unterschiedlichen bundesstaat-

lichen Ebenen mit ihren jeweiligen Zuständigkeiten und Interessen einbeziehen. Eine offene Prüfung der nachstehenden Fragen trifft dabei auf die in Art. 25 Abs. 3 VV Städtebauförderung enthaltene 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 wird nun auch auf Bundesebene eine neue große Regierungskoalition ihre Amtsgeschäfte aufnehmen. 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. Sie sollen als Impulse für die weiteren fachlichen und politischen Diskussionen verstanden werden.

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 Programme

Unabhängig von der jährlichen Evaluierung durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) sollte der Bund in der neuen Legislaturperiode die Einzelprogramme zur Städtebauförderung einer grundlegenden Bewertung unterziehen. Dies könnte beispielsweise im Rahmen einer im Bundestagswahlkampf verschiedentlich avisierten Kommission „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ erfolgen. Auf diese Weise ließen sich auch die zukünftigen Anforderungen an die Programme zur Städtebauförderung in den breiteren Kontext der Zukunft und Transformation der öffentlichen Daseinsvorsorge in den Kommunen einbetten. Mit einer solchen Bewertung ließen sich mögliche inhaltliche Überschneidungen bei den Fördertatbeständen und Förderzwecken 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. des „Investitionspakts Soziale Integration im Quartier 2017“ und des Programms „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 hinreichend Anknüpfungspunkte für neue stadtplanerische Herausforderungen 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

Aus Sicht einer weit überwiegenden Mehrheit der Kommunen begründet das bestehende Zuwendungs- und Vergaberecht von Bund und EU Hürden für die fristgerechte Mittelverwendung im Rahmen der Städtebauförderung. Daher 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 Zusammenhang 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. 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.

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 (AllIMBl. S. 687), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 9. November 2015 (AllIMBl. 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 Allgemeinen 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

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 haushalterischem 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

Um die Mittelvergabe im Rahmen der Programme zur Städtebauförderung zu flexibilisieren, 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 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 fünf auf sieben 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 dieser würden Fördermaßnahmen ausgesetzt bzw. aufgeschoben, ohne dass weitere Ausgabereste 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

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“.

Kommunen auf diese Weise ihre Planungsbereiche weiter personell ausdünnen könnten. Allerdings existiert im Rahmen der Programme „Soziale Stadt“ sowie „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ bereits die Möglichkeit, Personalmittel zur Finanzierung eines kommunalen „Quartiers- und Citymanagements“ zu beantragen. Alternativ 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 Inhouse-Fähigkeit und die entsprechenden Inhouse-Vergabemöglichkeiten beispielsweise durch einen Anteilsverkauf an solchen Gesellschaften seitens der Kommunen verbessert werden können.

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 gemeindeeigenen Haushalts- und Rechnungsprüfung sind dies die Bezirksregierungen, die Gemeindeprüfanstalten, der Landes- und Bundesrechnungshof sowie der Rechnungshof der EU – Letzterer, 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 Handlungsempfehlungen 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 Antragsstellungsverfahren 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 „Gesamtverwendungsnachweises“ für Einzelmaßnahmen geprüft werden – auch wenn dieser Vorschlag gewissen Einwänden begegnet.⁵⁸ Denn die Städtebauförderung stellt eine Komplementärfinanzierung von Bund, Land und Kommunen sowie 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 bereits 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 von Aufgaben an die NRW-BANK

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

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) verwiesen werden: „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“.

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.

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 die Kommunen 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 garantieren. 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 Neue Kommunale Finanzmanagement 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. Diese Potenziale zu erschließen, 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 Mitarbeiterinnen und 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.

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 baufachlichen 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 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 hervorgerufen 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 von Be- und Zustand 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 Aspekte 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 Vertreterinnen und Vertretern erkennbar.

Die Reduzierung der Ausgabereise 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.

7. Literatur

- Berlinger, Ulf, Corinna Funke, Anna Niesing und Anna Biechele (2016): Branchenanalyse Öffentlicher Dienst der Länder. Eine Untersuchung zur Arbeitssituation aus Sicht der Beschäftigten, Band 327 der Reihe Study der Hans-Böckler-Stiftung.
- Buhtz, Martina, und Klaus Beckmann (2012): Ergebnisse der Evaluierung, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Stadtumbau West: Motor des Strukturwandels – 2. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau West, Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2014): 10 Jahre Stadtumbau West – Programmprofil und Praxis, Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015): Aktive Stadt- und Ortsteilzentren – Zwischenevaluierung des Bundesländer-Programms, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2011): Sanierungsmaßnahmen in unseren Städten und Gemeinden – Abschlussbericht zum Forschungsprojekt „Langzeitwirkungen und Effektivierung der Städtebauförderung“, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2012): Zukunft der Städtebauförderung. Dokumentation von zwei Werkstattgesprächen von Bund, Ländern, Kommunen und Verbänden am 30.05.2012 und 16.08.2012 in Berlin, Berlin.
- Burgdorff, Frauke, und Christian Holl (2013): Die Mühen der Ebenen. Neue zivilgesellschaftliche Partner in der Quartiersentwicklung, in: Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Bericht zur Stadtentwicklung 2012 – Quartiere im Fokus, S. 24–31.
- Göddecke-Stellmann, Jürgen, und Thorsten Wagener (2009): Städtebauförderung – Investitionen für die Zukunft der Städte, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4, S. 181–192.
- KfW Bankengruppe (Hrsg.) (2016): KfW-Kommunalpanel 2016, bearbeitet von Henrik Scheller und Stefan Schneider (Difu), Frankfurt/Main.
- Kurth, Detlef (2011): Städtebauförderung – 40 Jahre integrierte Stadterneuerungspolitik. Ein Erfolgsmodell, in: Planerin, Schwerpunkt, 6, 2011, S. 3–5.
- Liebmann, Heike (2012): Städtebauförderung. Goldener Zügel der Stadterneuerung?, in: Altröck, Uwe, u.a. (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2012, Schwerpunkt „40 Jahre Städtebauförderung – 50 Jahre Nachmoderne“. Beiträge aus Lehre und Forschung an deutschsprachigen Hochschulen, Berlin, S. 147–156.
- Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2014): 10 Jahre Stadtumbau in Nordrhein-Westfalen – Bilanz und Zukunft eines Programms.
- Portz, Norbert, und Bernd Düsterdiek (2010): Garant für zukunftsfähige Städte und Gemeinden – Bedeutung der Städtebauförderung für die Kommunen, in: Stadt und Gemeinde interaktiv, 65, Nr. 5, S. 169–172.
- Schneider, Stefan, Busso Grabow, Beate Hollbach-Grömig und Mandy Schwausch (2011): Städtebauförderung und Doppik, Forschungsprogramm BMVBS, Berlin.
- Schomburg, Kay (2013): Untersuchung zur Überlagerung von Förderprogrammen in der Städtebauförderung der Bundesrepublik Deutschland (nach Art. 104 b des Grundgesetzes). Masterarbeit an der Fakultät Umweltwissenschaften der Technischen Universität Dresden.
- Spangenberg, Volker (2014): Aktuelle Handlungsansätze der Städtebauförderung – Abgleich zwischen Förderprogramm und Förderpraxis, in: Flächenmanagement und Bodenordnung, Nr. 4, S. 184–189.
- Spars, Guido (2012): Finanzierung, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Zukunft der Städtebauförderung – Dokumentation von zwei Werkstattgesprächen von Bund, Ländern und Verbänden am 30.05. und 16.08.2012 in Berlin, S. 24–31.
- Spars, Guido, Patricia Jacob und Anja Müller (2010): Kommunale Haushaltsnotlagen – Bestandsaufnahme und Möglichkeiten der Reaktion im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes und der Länder – Endbericht, Wuppertal.
- Zimmer-Hegmann, Ralf (2013): Integriertes Handeln. Mehrwehrt fürs Quartier, in: Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Bericht zur Stadtentwicklung 2012. Quartiere im Fokus, S. 11–17.

8. Internetquellen

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_Informationenveranstaltung_2012_03_09.pdf, zuletzt abgerufen am: 22.02.2016.

Krautzberger, Michael: Städtebauförderung – eine bleibende gesamtstaatliche Aufgabe, 2011, abrufbar unter: <http://www.krautzberger.info/assets/2012/03/St%C3%A4dtebauf%C3%B6rderung-eine-bleibende-gesamtstaatliche-Aufgabe.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.

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.

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
10089 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: _____
Email: _____



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"/>					

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.		In Tausend Euro 2015	In Tausend Euro 2016
Höhe der Zuweisungen gemäß Haushaltsplan.		.....Euro	.....Euro
↻ Soziale Stadt	<input type="checkbox"/>Euro	.....Euro
↻ Stadtbau-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)?
Hohe 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.

	Hauptziel	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 Wohnungsleerstand 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 besonderer Weise zu	Trifft zu	Trifft nur be- dingt zu	Trifft nicht zu	Weiß nicht
☞ Ausstrahlung 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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Erhalten durch Ihre Kommune weitere Akteure (z.B. ein kommunales Unternehmen oder private Initiativen zur Stadtanierung) 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.

Ja und diese sind:

EU-Fördermittel

Bundes-/Landes-Fördermittel aus den Bereichen:

...Wohnungsbau

...Infrastrukturmaßnahmen (Verkehrswegebau, Hochwasserschutz)

...Förderung energetischer Sanierung

...Klimaschutzmaßnahmen

...Baukultur

Gegebenenfalls weitere Angaben:

1.

2.

3.

Weiß nicht.

13. Verfügt Ihre Kommune über ein Stadtplanungsamt?

Zutreffendes bitte ankreuzen.

Nein

Ja, mit einer Anzahl von Vollzeitstellen von...

1 bis 4	5 bis 10	11 und mehr	Weiß nicht
---------	----------	-------------	------------

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

Zutreffendes bitte ankreuzen.

Nein. Es gab weder einen Abbau noch eine Umwandlung von Vollzeitstellen.

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.

Ja, und zwar durch die Umstellung im Bundes-, Landes- und Kommunalhaushalt auf:

...Pauschalen

...Selbstbewirtschaftungsmittel

...Fondsmittel/Fondslösungen

...durch die Bereitstellung von (bitte benennen):

1.

2.

3.

Nein, das bestehende System von Zuweisungen hat sich bewährt.

17. Welche Hemmnisse stehen aus Sicht Ihrer Kommune einer Inanspruchnahme von Städtebaufördermitteln entgegen?

Zutreffendes bitte ankreuzen.	Trifft in besonderer Weise zu	Trifft zu	Trifft nur bedingt zu	Trifft nicht zu	Weiß nicht
<input type="checkbox"/> Komplexität des Antragsstellungs-/Ausschreibungsverfahrens.	<input type="checkbox"/>	<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"/>
<input type="checkbox"/> Verspätete Bewilligung der Mittel.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Fehlende Übertragungsmöglichkeiten von Ausgaberechten.	<input type="checkbox"/>	<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"/>
<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"/>
<input type="checkbox"/> Zu restriktive formale Anforderungen der Förderprogramme.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Zu restriktive Vorgaben:					
<input type="checkbox"/> ...im Antragsstellungsverfahren.	<input type="checkbox"/>	<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"/>
<input type="checkbox"/> ...bei den Verwendungsaufgaben.	<input type="checkbox"/>	<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"/>
<input type="checkbox"/> Aufwändige Abrechnungsformalitäten.	<input type="checkbox"/>	<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"/>
<input type="checkbox"/> Zu hoher Kofinanzierungsanteil der Kommunen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Zu restriktive Vorgaben im Hinblick auf den Kofinanzierungsanteil, da:					
<input type="checkbox"/> ...Eigenleistungen nicht anrechenbar sind.	<input type="checkbox"/>	<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"/>
<input type="checkbox"/> Verwendungsaufgaben beim Mittelabruf (insbesondere Reste).	<input type="checkbox"/>	<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"/>
<input type="checkbox"/> Mangelnde personelle Ressourcen in den Bereichen:					
<input type="checkbox"/> ...Projektentwicklung.	<input type="checkbox"/>	<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"/>
<input type="checkbox"/> ...Projektrealisierung und -begleitung.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> ...Projektentwicklung und -abrechnung.	<input type="checkbox"/>	<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"/>

... weiter Frage 17

Zutreffendes bitte ankreuzen.	Trifft in besonderer Weise zu	Trifft zu	Trifft nur bedingt zu	Trifft nicht zu	Weiß nicht
↻ Hemmnisse, aufgrund:					
...einer schwierigen Bündelung der Programme.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...der Befristung der Förderprogramme und der Mittelverfallregelungen.	<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, Ausgabereste).	<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"/>				
↻ Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung	<input type="checkbox"/>				
↻ Bauverwaltung	<input type="checkbox"/>				
Bauverwaltungsamt	<input type="checkbox"/>				



... weiter Frage 19

	Große Bedeutung	Mittlere Bedeutung	Geringe Bedeutung	Keine Bedeutung	Weiß nicht
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	Koordination	Verwaltung
☞ 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"/>				
☞ Weitere bedeutsame Bereiche:					
1.	<input type="checkbox"/>				
2.	<input type="checkbox"/>				
3.	<input type="checkbox"/>				

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

Zutreffendes bitte ankreuzen. Sonstiges bitte ggf. benennen.	Trifft in besonderer Weise zu	Trifft zu	Trifft bedingt zu	Trifft nicht zu	Weiß nicht
☞ Die Kämmererei:					
...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"/>



... weiter Frage 24

	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	
☞ ...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.

	vollkommen zu	Dies trifft... teilweise zu	selten/nie zu
☞ Die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen lässt sich besser beurteilen.	<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"/>
☞ Die langfristigen Auswirkungen (z.B. Folgekosten) auf den Haushalt werden besser erkennbar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞ Die Vergleichbarkeit alternativer Maßnahmen wird verbessert.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞ Die Abbildung der Folgekosten hat Einfluss auf die Maßnahmengreifung.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

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

Zutreffendes bitte ankreuzen.

☞ Nein.	<input type="checkbox"/>	
☞ Ja.		Weiß nicht
...es werden mehr Anträge gestellt.	<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.
☞ 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
☞ Bei erfolgloser Beantragung von Fördermitteln gehen die Vorleistungen zu Lasten des kommunalen Haushalts.	<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"/>
☞ Die Möglichkeit einer erfolglosen Beantragung ist unwahrscheinlicher geworden.	<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"/>
☞ 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"/>

30. In welchem Umfang erbringen Sie Kofinanzierungsanteile im Zusammenhang mit der Förderung städtebaulicher Maßnahmen?
Zutreffendes bitte ankreuzen.

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

31. Wie wirkt sich das Erfordernis eines kommunalen Kofinanzierungsanteils auf die Beantragung von Städtebaufördermitteln durch Ihre Kommune aus?
Bitte schätzen Sie ein, ob die folgenden Aspekte zutreffen.

	Dies trifft...		
	vollkommen zu	teilweise zu	selten/nie zu
☞ Wir beantragen Fördermittel nur für solche Maßnahmen, bei denen wir ohnehin notwendige Leistungen als Eigenanteil angerechnet bekommen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞ Wir arbeiten mit Partnern zusammen, die für uns den Eigenanteil bereitstellen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞ Wir versuchen den geforderten Eigenanteil in Absprache mit den Fördermittelgebern zu reduzieren.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞ Wir finanzieren ggf. andere Maßnahmen mit Fremdkapital, um den Eigenanteil aufbringen zu können.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞ Weil wir den Eigenanteil nicht aufbringen können, verzichten wir auf die Durchführung förderfähiger Maßnahmen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞ Der Kofinanzierungsanteil ist für uns zu hoch.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
☞ Unsere haushaltsrechtlichen Einschränkungen verhindern die Beantragung von Fördermitteln.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



32. Welche Auswirkungen hat das Risiko einer möglichen Rückforderung von Fördermitteln für Ihre Investitionsentscheidung?

Bitte schätzen Sie die Bedeutung der einzelnen Aspekte ein.

	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	trifft nicht zu
<input type="checkbox"/> Fördermittel werden ausschließlich für Maßnahmen beantragt, die ggf. auch aus eigenen Mitteln finanziert werden könnten.	<input type="checkbox"/>				
<input type="checkbox"/> Wir bilden Rückstellungen für den Fall einer späteren Rückforderung.	<input type="checkbox"/>				
<input type="checkbox"/> Wir nehmen das Risiko ohne besondere Maßnahmen in Kauf.	<input type="checkbox"/>				

33. Sind die Förderbedingungen des Bundes/Landes aus der Sicht Ihrer Kommune zielführend?

Zutreffendes bitte ankreuzen.

	...allen Fällen.	...den meisten Fällen.	...wenigen Fällen.	...keinem Fall.
<input type="checkbox"/> Die Förderbedingungen sind zielführend in...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

34. Sind die differenzierten Finanzierungsanteile von Bund/Land an der Förderung von Maßnahmen sinnvoll (Fördersystem)?

Zutreffendes bitte ankreuzen.

	Ja	Nein
<input type="checkbox"/> Die differenzierten Finanzierungsanteile sind sinnvoll.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Vielen Dank für Ihre Mitarbeit!

A 2: Ansprechpartnerinnen und -partner in den Expertengesprächen

Kommunen

- Michaela Rübke, 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, Städtebauförderung, haushaltsrechtliche Angelegenheiten der Stadtentwicklung und Denkmalpflege
- 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

Die Städtebauförderung ist das Förderinstrument des Bundes und der Länder zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadtentwicklung in Deutschland. Im Land Nordrhein-Westfalen stehen den Städten und Gemeinden in der fünfjährigen Förderperiode von 2017 bis 2021 einschließlich Sonderprogrammen insgesamt 624 Mio. Euro zur Verfügung.

Die Umsetzung städtebaulicher Maßnahmen und die Inanspruchnahme von Fördermitteln stellen die beteiligten Akteure aber auch vor besondere Herausforderungen. Dies wird an der Höhe der Ausgabereate erkennbar, deren Volumen in den letzten zehn Jahren stark angestiegen ist. Das Difu hat deshalb untersucht, weshalb die verfügbaren Fördermittel nicht immer in der vorgesehenen Weise abgerufen werden konnten, welche Hemmnisse sich aus dem Förderprozess selbst ergeben und welche Faktoren ganz allgemein den Erfolg der Städtebauförderung bestimmen.

Auf der Grundlage einer breiten Befragung der kommunalen Akteure in NRW, ergänzt um die Perspektive von Fachexperten der Bezirks- und Landesebene, bietet die Studie nicht nur Antworten auf diese und weitere Fragen. Sie liefert darüber hinaus Handlungsempfehlungen für eine zukünftige Weiterentwicklung des Förderinstrumentariums sowie der damit verbundenen Strukturen und Abläufe. Sie richtet sich insbesondere an politische Entscheidungsträger und involvierte Verwaltungsakteure auf Bundes- und Landesebene, aber auch an die für die Umsetzung von städtebaulichen Vorhaben Verantwortlichen in den Städten und Gemeinden – nicht nur in Nordrhein-Westfalen.



ISBN: 978-3-88118-616-2
ISSN: 1863-7728