



Entbürokratisierung der Städtebauförderung

Seit nunmehr 50 Jahren gibt es die Städtebauförderung in Deutschland. Sie stellt ein nicht mehr wegzudenkendes Instrument bei der Gestaltung des inneren Zusammenhalts der Kommunen dar. Die aus der Städtebauförderung verwendeten Mittel haben maßgeblich zu der Attraktivität unserer Städte beigetragen, aber auch die kleineren Gemeinden Sachsen-Anhalts haben zunehmend von der Städtebauförderung partizipiert. Seit Jahren werden die Erfolge der Städtebauförderung durch einen Zuwachs an Verwaltungsaufwand und kleinteiligen Nachweisführungen geschmälert. Das bewährte Gesamtmaßnahmenprinzip entwickelt sich zusehends zur Einzelmaßnahmenförderung. Diese Situation spitzt sich vor dem Hintergrund verminderter Personalkapazitäten immer weiter zu. Zudem hat die Corona-Pandemie die Schwierigkeiten beim öffentlichen Bauen weiter verschärft und führt u. a. zu überlangen Bau- und Planungszeiten. Da die grundsätzlichen Probleme in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung dem Jährlichkeitsprinzip geschuldet sind, ist dieses Thema auch immer wieder über unsere Bundesverbände an den Bund adressiert worden. Mit dem aktuellen Papier „Städtebauförderung – Prozesse vereinfachen, Planungssicherheit verbessern, Bürokratie abbauen“ hat der Deutsche Städtetag (DST) auch unsere Forderungen nochmal verschriftlicht. Es sollen die Hemmnisse innerhalb des Förderungsprozesses aufgezeigt und entsprechende Lösungsvorschläge dargelegt werden:

Städtebauförderung

Prozesse vereinfachen, Planungssicherheit verbessern, Bürokratie abbauen

Die Städtebauförderung ist seit über 50 Jahren eines der wichtigsten Instrumente, um lebenswerte Quartiere und Zentren zu gestalten. Das Instrumentarium ist komplex in der Anwendung und zugleich zielgenau in seiner Wirkung. Eine Vielzahl von Studien bescheinigen der Städtebauförderung eine effektive und zielgerichtete Mittelverwendung. Die Effizienz der Verfahren Mitteleinsatzes wird jedoch kritisch bewertet. Die unterschiedlichen Maßnahmen zur Stärkung der Zentren, zur Verbesserung des sozialen Zusammenhalts, zur Revitalisierung von Brachflächen oder zur Anpassung an den Klimawandel tragen dazu bei, die Lebensqualität zu steigern und die regionale Strukturentwicklung und Wirtschaftsförderung zu stärken.

Die bisherigen Regeln der Fördersystematik zur Verteilung, Vergabe und Abrechnung der Fördermittel, ihre Kleinteiligkeit und die gestiegenen Anforderungen an die Kommunen machen die Umsetzung der Städtebauförderung auf allen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) verfahrens- und arbeitsintensiv. Das führt zu ineffizienten Verfahren, die zu viel Arbeitsleistung und Zeit beanspruchen. Aufgrund des weiter zunehmenden Fachkräftemangels auf allen Ebenen werden die ineffizienten Verfahren zu einem immer größeren Problem. Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund haben daher in einem gemeinsamen Positionspapier vor drei Jahren eine grundlegende Vereinfachung der Prozesse und Strukturen bei der Städtebauförderung eingefordert. Die aktuelle „Analyse der kommunalen Förderlandschaft“, welche durch Partnerschaft Deutschland erarbeitet und durch das Bundesministerium für Finanzen (BMF) gefördert wurde, zeigt darüber hinaus einen umfassenden 8-Punkte-Plan zur Verbesserung der Förderprogramme auf.

Die bisher ergriffenen Veränderungen, wie die Reduzierung der Programmvvielfalt, reichen nicht aus, um die Fördermittel der Städtebauförderung weiterhin ziel- sowie sachgerecht und zugleich effizient zu verausgaben. Angesichts der nur integriert lösbaren Herausforderungen in der Städtebauförderung, des zunehmenden Handlungs- und Lieferdrucks und der Anforderungen an schnellere Wirksamkeit der Maßnahmen muss die Fördersystematik dringend strukturell und verfahrensseitig vereinfacht werden. Nur so kann es zukünftig gelingen, trotz abnehmender personeller Ressourcen die umfassende Transformation der Städte zu ermöglichen. Deutscher Städtetag und Deutscher Städte und Gemeindebund sehen ein dringendes Erfordernis, die nachstehenden Bausteine für eine effizientere und wirksamere Städtebauförderung mit Bund und Ländern zu erörtern und sobald wie möglich umzusetzen.

Bund-Länder Verwaltungsvereinbarung anpassen

Die Beteiligung der Öffentlichkeit, die Planung und Vergabe von Planungs- und Bauleistungen sowie der Bau und die Modernisierung von Gebäuden, Straßen, Plätzen und Grünräumen erfordern Zeit und Planungssicherheit. Die Verhandlungen zur Bund-Länder Verwaltungsvereinbarung (VV) müssen daher deutlich früher beginnen als bisher. Parallel zu den Verhandlungen der VV sollten die Länder die Förderrichtlinien anpassen, sodass die Kommunen idealerweise zum 01.01. des jeweiligen Förderjahres mit den Maßnahmen starten können.

Darüber hinaus muss die Bund-Länder Verwaltungsvereinbarung, wie bereits im Koalitionsvertrag 2021 als Prüfauftrag angelegt, mehrjährig abgeschlossen werden. Dies gibt Ländern und Kommunen mehr Planungssicherheit für die Umsetzung.

Die derzeitigen drei Förderprogramme sind inhaltlich richtig gewählt und treffen den aktuellen Bedarf vor Ort. Dennoch wäre eine weitere Vereinfachung der Programmstrukturen zu prüfen. Je weniger Ausnahmen und Abweichungen vorgesehen sind, desto einfacher lassen sich die Maßnahmen kontrollieren und digitalisieren.

Der nötige Spielraum für eine angepasste Vorgehensweise der Länder sollte durch Quoten in der VV eingeräumt werden. Beispielsweise könnte ein zu definierender maximaler Prozentsatz der Mittel für Experimente, Maßnahmen ohne Gebietsbezug oder nicht-investive Maßnahmen über alle Programme hinweg vereinbart werden. Diese Quote kann, muss aber nicht ausgeschöpft werden.

Das Prinzip der Jährlichkeit öffnen

Eines der größten Hemmnisse ist der zu eng ausgelegte Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit. Maßnahmen, die sich in der Regel über mehrere Jahre erstrecken, lassen sich nicht auf einen Stichtag planen, beantragen, bewilligen und abrechnen. Aufgrund der bisherigen Regelungen können Fördermittel nicht rechtzeitig abgerufen und verausgabt werden. Bewilligungen müssen regelmäßig angepasst oder neu erstellt werden. Maßnahmen müssen neu beantragt und teilabgerechnet werden. Ein integriertes Projekt wird durch diese Vorgehensweise in viele kleine Unterprojekte aufgeteilt. Die Folge dieser verwaltungstechnischen Vorgehensweise ist ein erheblicher Mehraufwand auf allen Ebenen.

Um das Prinzip der Jährlichkeit zu durchbrechen, sollten die Fördermittel entweder als Sondervermögen vorgesehen oder den Ländern zur Selbstbewirtschaftung zur Verfügung gestellt werden. Hierdurch können Maßnahmen auch über den Stichtag hinweg einfacher umgesetzt werden. Als Beispiel hierfür können die Mittel des Investitionspaktes sowie des Strukturwandels der Braunkohlereviere (Kohleausstieg) dienen.

Auf kommunaler Ebene stellt die Übertragbarkeit von Ausgabeermächtigungen (Kameralistik) bzw. Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen (Doppik) ins nächste Haushaltsjahr eine wichtige Ausnahme vom Grundsatz der Jährlichkeit dar. Mit diesem Verfahren wird sowohl eine Budgeterweiterung durch das Verschieben von Ausgabelasten ins Folgejahr verhindert als auch dem Grundsatz der Jährlichkeit entsprochen. Dennoch besteht für die Kommunen die Option, auf unvorhersehbare Veränderungen zu reagieren.

Gesamtmaßnahmen anstelle von Einzelprojekten bewilligen

Grundlage für das Beantragen und Bewilligen von Städtebaufördermitteln ist ein integriertes Entwicklungskonzept (INSEK). In diesem Konzept werden die geplanten Maßnahmen, Kosten- und Finanzierungsübersichten, sowie Zeitpläne dargestellt. Dies ermöglicht das Zusammenspiel der einzelnen (Teil-)Projekte und schafft Planungssicherheit für die Haushaltsplanung.

Der Arbeits- und Kontrollaufwand kann auf allen Ebenen reduziert werden, wenn die Länder die Fördermittel den Kommunen für eine beantragte Gesamtmaßnahme zur Verfügung stellen. Hierdurch können die Kommunen verlässlich mit den Mitteln über den gesamten Verlauf der Gesamtmaßnahme planen, ohne jedes einzelne Projekt neu beantragen oder Änderungen genehmigen lassen zu müssen. Dies spart Zeit und Ressourcen. Zeit und Personalressourcen können und müssen zur Umsetzung der Projekte genutzt werden, nicht für kleinteiliges Beantragen und Verwalten der Mittel.

Eine Bewilligung von Gesamtmaßnahmen bedeutet keinen „Freibrief“ für die Kommunen. Die Mittel dürfen nur für Maßnahmen eingesetzt werden, die zuvor auch im integrierten Entwicklungskonzept vorgesehen waren und Bestandteil der bewilligten Gesamtmaßnahme sind.

Wirkungen messen

Die sach- und zielgerichtete Verwendung der Fördermittel wird mehrfach und detailliert durch alle Ebenen geprüft. Um auch hier Bund, Länder und Kommunen von Doppel- und Mehrfacharbeit zu entlasten, ist ein abgestimmtes Prüfraster erforderlich. Grundsätzlich sollte die bisherige kleinteilige Prüfung jedes einzelnen Projektes durch die Prüfung der Wirkungen ersetzt werden.

Voraussetzung für die Bewilligung der Gesamtmaßnahme ist ein integriertes Entwicklungskonzept mit eindeutigen und messbaren Zielen und Wirkungen. Auf Grundlage dieses integrierten Entwicklungskonzeptes kann das Erreichen der Wirkungen geprüft werden. Wenn das Entwicklungskonzept beispielsweise die Einsparung von X Tonnen CO₂ durch Y energetische Sanierungen und/oder z m² zusätzlicher Maßnahmen zur Begrünung vorsieht, sollte es der Kommune freistehen, welche der Maßnahmen wann und wie umgesetzt werden. Die Kommune sollte die Maßnahmen flexibel im Rahmen des Gesamtkonzeptes realisieren können, ohne sich von vornherein auf bestimmte Flächen, finale Standorte und fixe Zeitpunkte festlegen zu müssen – wichtig ist die damit erreichte Wirkung.

Diese Maßnahmen müssen wegen der bereits bewilligten Gesamtmaßnahme nicht gesondert bewilligt werden, können aber in Finanzierungsabschnitte unterteilt werden. Dies ermöglicht den Kommunen flexibel auf evtl. Veränderungen (z.B. Mitwirkungsbereitschaft von Eigentü-

mern, geänderte Maßnahmen infolge der Öffentlichkeitsbeteiligung, veränderte politische Setzungen) zu reagieren und dennoch die Ziele (energetische Modernisierung, Schaffung von Grünflächen etc.) zu erreichen. Dafür müssen die beabsichtigten Wirkungen im integrierten Entwicklungskonzept zu Beginn der Gesamtmaßnahme bezeichnet, begründet und mit tauglichen Indikatoren versehen werden.

Prozesse vereinfachen

Über die letzten 50 Jahre wurde die Städtebauförderung stetig weiterentwickelt und an neue Gegebenheiten angepasst. Dadurch wurden viele Zwischenschritte, Ausnahmen und neue Prüfkriterien eingeführt. Dies zieht immer mehr Verwaltungsaufwand nach sich. Die Realisierung der Maßnahmen wird verfahrensseitig und inhaltlich immer schwieriger. Dies trifft auf eine strukturell zunehmende Knappheit an qualifiziertem Personal. Daher zielen die Vorschläge darauf ab, Verfahren zu vereinfachen und Komplexität zu reduzieren. Es muss Mehr (Wirkung) mit Weniger (Personal) erzielt werden.

Die Prozesse und Anforderungen unterscheiden sich je nach Maßnahme, Förderprogramm und Zuständigkeit. Daher müssen die Prozesse dringend daraufhin geprüft werden, welche Vereinfachungen erforderlich und möglich sind. Hierfür wird ein „Muster-Ablaufschema“ angeregt, aus dem die Prozessschritte und Prüfkriterien für die Städtebauförderung hervorgehen. Dies trägt zur Transparenz des Verfahrens bei und bildet die Grundlage für eine potenzielle Digitalisierung der einzelnen Prozessschritte.

Kontroll- und Nachweisstrukturen digitalisieren

Die Digitalisierung muss dazu dienen, Prüf- und Verfahrensschritte in der Städtebauförderung zu vereinfachen und effizienter zu gestalten. Das Ziel muss ein durchgängiger digitaler Prozess vom Einreichen des integrierten Entwicklungskonzeptes bis zum Prüfen des Schlussverwendungsnachweises über alle Ebenen hinweg sein. Hierfür müssen die Abläufe definiert und Schnittstellen zwischen den teilweise bereits bestehenden Systemen auf kommunaler, Länder- und Bundesebene geschaffen werden.

Vor einer umfassenden Digitalisierung müssen die Prozesse deutlich vereinfacht werden. Andernfalls ist die Abbildung aller Ausnahmen und Sonderregelungen in einem digitalen System zu komplex und unrealistisch. Wünschenswert wäre ein Vorgehen nach dem „Einer für Alle (EfA)“ Prinzip, vergleichbar mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG).

Projektbezogenes Personal fördern

Trotz der Möglichkeiten zur Vereinfachung und Entbürokratisierung der Städtebauförderung, muss die Finanzierung der anstehenden Aufgaben der Kommunen angepasst werden. Ohne die notwendigen Personal- und Finanzressourcen bleibt eine integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung Stückwerk und kann nicht wirksam realisiert werden. Die Aussage, wonach es „kein Erkenntnisdefizit, sondern ein Umsetzungsdefizit“ gibt, trifft auch auf die Städtebauförderung zu.

Die Förderung von projektbezogenem Personal ist bei verschiedenen Förderprogrammen auf Bundes- und Landesebene möglich. Dies muss auch für die Städtebauförderung grundlegend geprüft werden. Zielerreichung und zügiger Mittelabfluss sind auch hierbei in den Vordergrund zu stellen. Formale Hürden, wie beispielsweise das „Jährlichkeitsprinzip“, müssen überwunden werden.

Integrierte Fördersystematik einführen

Die Fördermittel der Städtebauförderung sind grundsätzlich subsidiär einzusetzen. Dies erklärt auch die erheblichen Bündelungs- und Multiplikatoreffekte im Zusammenspiel mit anderen Förderprogrammen. Gleichzeitig stellt das Beantragen und Abstimmen unterschiedlicher Förderprogramme die Kommunen vor erhebliche Herausforderungen. Nicht selten werden öffentliche Maßnahmen aus zwei oder mehreren Fördertöpfen gefördert, was mit deutlich mehr Zeit- und Personalaufwand verbunden ist. Der Koordinierungsaufwand hierfür ist auf allen Ebenen zu hoch.

Das Erarbeiten von integrierten Entwicklungskonzepten ist aufwändig, aber lohnenswert. Eine Vielzahl an Themen wird diskutiert, abgewogen, konkrete Zielsetzungen erarbeitet und erwartete Wirkungen abgeschätzt und anhand von Indikatoren gemessen. Daher sollten integrierte Entwicklungskonzepte als Grundlage für alle Förderprogrammen herangezogen und anerkannt werden, soweit sie nicht ohne räumlichen Bezug durchgeführt werden. Integrierte Entwicklungskonzepte könnten bspw. auch für die Beantragung von KfW-Fördermitteln dienen.

Darüber hinaus sollten die unterschiedlichen Förderprogramme zukünftig besser im Vorfeld aufeinander abgestimmt werden. Ziel muss sein, dass die in einem integrierten Entwicklungskonzept ausgearbeiteten Maßnahmen nicht mehr nach Ministerien und Förderprogrammen aufgeschlüsselt, sondern thematisch zur Förderung beantragt werden. Einfacher ausgedrückt – Einer für Alles: Es darf nur noch einen Förderantrag für ein integriertes Projekt mit einem Bewilligungsbescheid geben.

Der Vorschlag beabsichtigt ausdrücklich nicht, die unterschiedlichen Fördertöpfe der Ressorts und Ministerien zusammenzuführen; vielmehr geht es sowohl um eine Verbesserung der internen Koordination der Ressorts und Ministerien untereinander als auch um eine abgestimmte externe Kommunikation mit den Kommunen.

gr-ru