



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2016

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016



Bemerkungen 2016

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur

Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431/988-8905
Fax: 0431/988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten

14. Programm Soziale Stadt: Städtebauförderung kann weiter verbessert werden

Die Gemeinden haben mit Bundes-, Landes- und gemeindlichen Städtebauförderungsmitteln benachteiligte Stadt- und Ortsteile programmensprechend aufgewertet. Ob in diesen Quartieren jedoch auch auf Dauer selbsttragende Strukturen geschaffen werden konnten, erscheint vielfach fraglich. Ein Verstetigungskonzept hatte keine Gemeinde.

Für Schleswig-Holstein ist das Programm Soziale Stadt so auskömmlich mit Mitteln ausgestattet, dass die Gemeinden keinen Anreiz zum kostengünstigen Bauen und zu einer wirksamen Kostenkontrolle hatten. Mehrkosten wurden ihnen regelmäßig bewilligt. Folgekosten wurden von den Gemeinden ignoriert. Dabei belasten die Kosten für Bewirtschaftung, Betrieb und Bauunterhaltung den kommunalen Haushalt über Jahrzehnte.

14.1 Ziel des Programms Soziale Stadt

Ziel des 1999 vom Bund aufgelegten Programms Soziale Stadt ist es, benachteiligte Stadt- und Ortsteile städtebaulich aufzuwerten und das Zusammenleben in diesen Quartieren zu stärken. Hierzu sollen bauliche Investitionen der Stadterneuerung mit sonstigen Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in Stadtteilen verknüpft werden. Diese Bündelung investiver und nicht investiver Maßnahmen ist eine Besonderheit des Programms Soziale Stadt. Bei allen anderen Bund-Länder-Städtebauförderungsprogrammen sind regelmäßig nur investive und investitionsbegleitende Maßnahmen förderfähig. Das Programm Soziale Stadt hat damit eine städtebauliche und eine soziale Komponente.

14.2 Was für ein finanzielles Volumen hat das Programm Soziale Stadt?

Das Prinzip der Städtebauförderung ist: Bund, Länder und Gemeinden finanzieren die Maßnahmen im Regelfall zu jeweils einem Drittel. Die Bundesfinanzhilfen werden zunächst im Landeshaushalt vereinnahmt.

Das Innenministerium verausgabte 1999 bis 2013 insgesamt 61 Mio. € an Bundes- und Landesmitteln an 14 Gemeinden für 18 Gesamtmaßnahmen des Programms Soziale Stadt. Zu dieser Gesamtsumme ist noch das Drittel hinzuzurechnen, das die Gemeinden direkt dem städtebaulichen Sondervermögen zuzuführen haben. Damit sind aus Städtebauförderungsmitteln insgesamt mindestens 91 Mio. € in das Programm Soziale Stadt

geflossen. Hinzu kommen noch weitere Eigenmittel, die von den Gemeinden entsprechend den Städtebauförderungsrichtlinien (StBauFR) zu erbringen sind, wie z. B. bei Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen. Außerdem sind weitere Fördermittel eingeflossen und Mittel Dritter, die eingeworben werden konnten.

Von den 91 Mio. € Städtebauförderungsmitteln sind 32 Mio. € oder 35 % in Erschließungsmaßnahmen geflossen. 16 Mio. € oder 18 % wurden für Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen verwendet. Dies überrascht bei einem Städtebauförderungsprogramm nicht. Mit 370 T€ oder 0,41 % für Stadtteifonds und 1,9 Mio. € oder 2,1 % für weitere Modellvorhaben sind vergleichsweise nur geringe Ausgaben für die „baulich ergänzenden Maßnahmen“ verausgabt worden. Bemerkenswert ist, dass mit 14 Mio. € oder 15 % ein sehr großer Ausgabenblock im Wesentlichen für die Vergütung von Sanierungsträgern sowie für das Quartiersmanagement angefallen ist. Dieser Anteil ist zu hoch. Insofern ist es als positiv zu bewerten, dass mit Novellierung der StBauFR seit 2015 künftig nur noch 50 % dieser Ausgaben und nicht mehr 100 % förderfähig sind. Damit wird das Innenministerium erreichen, die Ausgaben hierfür zu reduzieren. Dies nicht nur durch die reduzierte Förderquote, sondern vermutlich auch durch ein gestärktes Kostenbewusstsein der Gemeinden.

2014 stockte der Bund seine Finanzhilfen für das Programm auf einen Höchststand seit Programmeinführung auf. Für Schleswig-Holstein stiegen die zur Verfügung gestellten Bundesmittel von 1,3 auf 5 Mio. €. Dies führte dazu, dass das Innenministerium mit der Vorlage des Programms für Schleswig-Holstein beim Bund beantragte, 50 % der Bundesfinanzhilfen Soziale Stadt in das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz umschichten zu dürfen. Trotz der 2013 für das Programmjahr 2014 durchgeführten Ausschreibung sei es nicht möglich, mehr als 2,5 Mio. € der für das Programm Soziale Stadt vorgesehenen Bundesfinanzhilfen zu binden. 2015 sah es ähnlich aus. Dies zeigt, dass das Programm Soziale Stadt in Schleswig-Holstein zurzeit auskömmlich finanziert ist. Alle beantragten Maßnahmen können auch gefördert werden.

Hierzu stellt der LRH fest: Hat Schleswig-Holstein keinen entsprechenden Bedarf in einem Städtebauförderungsprogramm - wie hier im Programm Soziale Stadt - sollten die Bundesfinanzhilfen entsprechend den Vorgaben des Bundes in Programme mit Bedarf umgesteuert werden. Besteht auch in diesen kein Bedarf, sollten die Bundesfinanzhilfen nicht in Anspruch genommen werden.

Das **Innenministerium** sagt zu, Bundesfinanzhilfen, für die ein Bedarf nicht vorhanden ist, zurückzugeben.

14.3 Wer ist wofür zuständig?

Vereinfacht dargestellt ist es so:

Der Bund gibt die Programme der Städtebauförderung und deren Ziele und Handlungsfelder vor. Länder und Gemeinden setzen die Programme um. Die Entscheidung über die Teilnahme am Programm und die Auswahl der Quartiere liegt prinzipiell bei den Gemeinden. Sie legen fest, ob und für welches Quartier sie eine Aufnahme in das Programm und damit Fördermittel beantragen. Das Innenministerium stellt in jedem Jahr aufgrund der eingehenden Förderanträge ein Landesprogramm auf. Der Bund billigt die Länderprogramme durch Aufnahme in sein Bundesstädtebauförderungsprogramm. Abschließend gibt das Innenministerium mit sogenannten Ankündigungserlassen die Verteilung der bereitgestellten Bundes- und Landes-Städtebauförderungsmittel auf die Gemeinden bekannt.

Mit der Bewilligung der Zuwendungen an die Gemeinden und deren Abrechnung hat das Innenministerium die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH) beauftragt. Das Innenministerium hat bislang mit der IB.SH nicht vertraglich geregelt, welche Aufgaben diese konkret wahrzunehmen hat. Eine eindeutige Aufgabenübertragung ist unerlässlich, um die Höhe der Verwaltungsgebühren festzulegen, die die IB.SH für ihre Aufgabenerledigung erhält.

Das **Innenministerium** will künftig die Aufgaben der IB.SH in einem Aufgabenübertragungsvertrag zusammenfassen.

In den vergangenen Jahren dauerte die Bearbeitung der Abrechnungen durch die IB.SH zum Teil über viele Monate. Zwischenzeitlich hat sie organisatorische Maßnahmen ergriffen, die überlange Bearbeitungszeiten verhindern sollen. Ungeachtet dessen wird sich ein viele Jahre andauerndes Abrechnungsverfahren nicht vermeiden lassen. Daher hält der LRH die Zwischenabrechnungen für einen geeigneten und notwendigen Zwischenschritt.

Insgesamt hat sich die Prüfungs- und Verwaltungspraxis der IB.SH gegenüber früheren Prüfungen des LRH spürbar verbessert. Es wurden auch Feststellungen des LRH berücksichtigt, z. B. zu Stichprobenprüfungen bei Einzelmaßnahmen oder zu Zwischenabrechnungen.

14.4 **Wurden die Programmziele erreicht?**

14.4.1 **Die Quartiere wurden programmensprechend aufgewertet**

Die Prüfung des LRH zeigte, dass bei allen geprüften Gesamtmaßnahmen die Quartiere programmensprechend aufgewertet werden konnten. Bausubstanz wurde erneuert, das Wohnumfeld verbessert und Infrastruktur ausgebaut oder neu geschaffen. Es wurden wie vorgesehen sowohl investive als auch nicht investive Maßnahmen gefördert und realisiert. Zu den investiven Maßnahmen zählen z. B. Familienzentren, Bürgerhäuser und Stadtteilzentren. Als nicht investive Maßnahmen wurden z. B. ein Quartiersmanagement eingeführt oder Projekte zur Stadtumfeldverbesserung mit Langzeitarbeitslosen aus dem Quartier gefördert und realisiert.

14.4.2 **Die Beteiligung der Menschen in den Quartieren wurde erfolgreich umgesetzt**

Eine weitere Besonderheit des Programms Soziale Stadt ist der im Baugesetzbuch ausdrücklich festgeschriebene Auftrag an die Gemeinden, die Menschen in den Quartieren einzubeziehen. Sie sollen das integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept mit erstellen und umsetzen. Dieses Konzept ist Fördervoraussetzung. In ihm sind die beabsichtigten Ziele und Maßnahmen schriftlich darzustellen. Die Menschen in den Quartieren sind zur Mitwirkung anzuregen sowie fortlaufend zu beraten und zu unterstützen - auch durch eine eingerichtete Koordinierungsstelle (Quartiersmanagement).

In fast allen geprüften Gemeinden wurden Maßnahmen und Projekte zur Bürgerbeteiligung durchgeführt und hierdurch die soziale Infrastruktur verbessert. Fast immer wurden Stadtteilbüros mit einem Quartiersmanagement eingerichtet. Vor allem hierdurch ist es gut gelungen, die Menschen in den Quartieren zu beteiligen und die Ressourcen auf Quartiersebene zu bündeln. Dies zählt zu den spürbaren Verbesserungen, die das Programm angestoßen hat. Ob hierbei jedoch auch auf Dauer selbsttragende Strukturen geschaffen werden konnten, erscheint vielfach fraglich.

14.4.3 **Keine Gemeinde hatte ein Verstetigungskonzept**

In den integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten sind auch Aussagen zur langfristigen Verstetigung der Maßnahmen über den Förderzeitraum hinaus zu treffen. Dies ist nach den Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung (VV StBauF) seit 2012 Fördervoraussetzung. Trotzdem hatte keine Gemeinde ein hinreichendes Verstetigungskonzept, das von Beginn der Fördermaßnahme an fortgeschrieben wurde.

Dies birgt die Gefahr, dass nach dem Auslaufen der Förderung Projekte beendet werden müssen und die „alten“ Zustände, die ja gerade behoben werden sollten, wieder eintreten. Teilweise ist dies schon geschehen.

Das **Innenministerium** betont, dass es seit jüngerer Zeit von den Gemeinden fordere, bei der Erstellung der integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte Verstetigungsaspekte zu berücksichtigen.

14.4.4 **Die Ressourcenbündelung ist noch zu verbessern**

Das Programm Soziale Stadt hat einen sehr komplexen Ansatz. Mit Städtebauförderungsmitteln allein können die Maßnahmen des integrierten Handlungsansatzes finanziell nicht abgedeckt werden. Das Programm ist daher bewusst auf die ressortübergreifende Zusammenarbeit und Ressourcenbündelung angelegt. Alle relevanten politischen, organisatorischen und finanziellen Ressourcen sollen gebündelt und in die Aufwertung der Quartiere eingebracht werden.

In den Gemeinden war die Ressourcenbündelung weit fortgeschritten. Regelmäßig bestand eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Fachbereichen. Auf Landesebene gibt es sie noch nicht. Vielmehr fand die Abstimmung von Fall zu Fall statt. Fördermittel bewilligte jedes Ressort für sich. Gemeinsame Zuwendungsbescheide gab es nicht. Der LRH regt daher an, dass unter Federführung des Innenministeriums eine ressortübergreifende Koordinierung des Fördermitteleinsatzes sichergestellt wird. Bedenkt man die große Bedeutung der Mittelbündelung für das Programm Soziale Stadt, kann den LRH das Erreichte insgesamt noch nicht überzeugen. Die Gemeinden waren mehr oder weniger geschickt, weitere Fördermittel oder Mittel Dritter einzuwerben. Ein strategisches Vorgehen war nicht zu erkennen. Das Innenministerium sollte deshalb die Information über ergänzende Fördermöglichkeiten speziell für Maßnahmen des Programms Soziale Stadt verbessern.

Das **Innenministerium** will die Anregung des LRH zu einer ressortübergreifenden Koordinierung des Fördermitteleinsatzes prüfen. Dies gilt auch für zusätzliche Informationsangebote für die Gemeinden über ergänzende Förderungsmöglichkeiten.

14.5 **Beauftragung der Sanierungsträger und des Quartiersmanagements durch die Gemeinden kann noch verbessert werden**

Im Programm Soziale Stadt beauftragten alle geprüften Gemeinden einen Sanierungsträger, der u. a. deren Sondervermögen treuhänderisch verwaltet und aus diesem auch bezahlt wird. Aber: In keinem Fall definierten die

von den Gemeinden geschlossenen Verträge die übertragenen Leistungen und Zuständigkeiten des Sanierungsträgers eindeutig. Der LRH hat dem Innenministerium deshalb empfohlen, den Gemeinden mit einem Musterleistungsverzeichnis eine Hilfe an die Hand zu geben. Das Innenministerium hat zugesagt, dies zu tun.

Das Quartiersmanagement hatten ebenfalls fast alle geprüften Gemeinden vergeben. Auch hierbei schrieben sie die übertragenen Leistungen vertraglich nicht eindeutig und abschließend fest. Deshalb hat der LRH dem Innenministerium empfohlen, hierzu Leistungsmodule anzubieten, aus denen die Gemeinden einen für ihre Bedürfnisse passenden Vertrag zusammenstellen können.

Das **Innenministerium** hat eine Arbeitsgruppe zur Begleitung der Anwendung der StBauFR eingerichtet. In dieser sind neben dem Innenministerium auch Gemeinden, Sanierungsträger und die IB.SH vertreten.

14.6 **Die Gemeinden verwendeten die Bundes- und Landesmittel nicht fristgerecht und mussten deshalb hohe Zinsen zahlen**

Viele geförderte Gemeinden hatten hohe Zinsbeträge zu zahlen, da sie die zur Verfügung gestellten Bundes- und Landesmittel nicht fristgerecht verwendeten. Der Grund dafür: Die Gemeinden forderten die bewilligten Städtebauförderungsmittel an und bekamen diese auch ausgezahlt, obwohl bereits feststand, dass sie die Zuwendungen nicht fristgerecht verwenden können. Die Folge war, dass die von den Gemeinden gebildeten Sondervermögen immens hohe Kontostände aufwiesen. Allein für das Programm Soziale Stadt waren zum 31.12.2013 in den Sondervermögen aller Gesamtmaßnahmen der Sozialen Stadt Kontostände von knapp 12 Mio. € zu verzeichnen. Bei diesen knapp 12 Mio. € handelte es sich überwiegend um Bundes- und Landesmittel, die quasi bei den Gemeinden „verwahrt“ werden, bis diese verwendet oder erstattet werden. Bei den übrigen Bundesländer-Städtebauförderungsprogrammen stellt sich die Situation ähnlich dar.

Künftig sollten die Gemeinden Zuwendungen nur noch in der Höhe anfordern, die sie voraussichtlich fristgerecht verwenden können. Gleichzeitig muss das Innenministerium das Auszahlungsverfahren bei der Städtebauförderung anpassen. Es sollte dem Planungs- und Umsetzungsstand der Einzelmaßnahmen sowie dem damit verbundenen voraussichtlichen Fördermittelabfluss entsprechen.

Das gilt umso mehr, weil die Gemeinden ab 2015 anfallende Zinsen wegen nicht fristgerechter Verwendung an das Land entrichten müssen.

Dies sehen die aktuellen StBauFR dem Haushaltsrecht des Landes entsprechend vor. Bis dahin konnten die Gemeinden angefallene Zinsen dem Sondervermögen zuführen, durch gemeindliche Eigenmittel ergänzen und dann für den Verwendungszweck wieder einsetzen.

Das **Innenministerium** betont, es habe inzwischen hierauf mit Maßnahmen reagiert. So würden in stärkerem Maße Prognosen über den wahrscheinlichen Mittelabfluss der einzelnen städtebaulichen Gesamtmaßnahmen bei der Berechnung der Fälligkeiten der Städtebauförderungsmittel berücksichtigt. Die zur Verfügung stehenden Zuwendungen würden auf eine höhere Zahl von städtebaulichen Gesamtmaßnahmen verteilt, als dies bislang der Fall war. Es sei davon auszugehen, dass die hierdurch erzeugte „Verknappung“ der Mittel in den einzelnen Gesamtmaßnahmen künftig zu einem fristgerechten Mittelabfluss führen werde.

14.7 **Was war zu einzelnen Baumaßnahmen festzustellen?**

Der LRH hat einzelne geförderte Baumaßnahmen der Gemeinden bau fachlich geprüft und Daten zur beabsichtigten bzw. tatsächlichen Nutzung erhoben.

14.7.1 **Anreiz zum sparsamen und kostengünstigen Bauen oder zu einer wirksamen Kostenkontrolle fehlt**

Bei der Umsetzung von Baumaßnahmen haben nach wie vor gerade kleinere Gemeinden ohne baufachlichen Sachverstand Probleme bei der Überwachung und Anleitung ihrer Architekten. In vielen Fällen stiegen die Kosten der Baumaßnahmen, teilweise erheblich. Allerdings konnten die Gemeinden erfolgreich ihre gestiegenen Kosten nachträglich geltend machen. Es wurde nicht gefragt, wer diese Kostensteigerungen zu verantworten hatte. Die Fördersummen wurden schlicht nach oben angepasst. Dies zeigt: Für Schleswig-Holstein ist das Programm Soziale Stadt so auskömmlich mit Mitteln ausgestattet, dass jeder Anreiz zum sparsamen und kostengünstigen Bauen oder zu einer wirksamen Kostenkontrolle fehlt.

Das **Innenministerium** kündigt an, seine Aufmerksamkeit verstärkt auf die Probleme der Kostenkontrolle zu richten.

14.7.2 **Der Bedarf wurde häufig nicht kritisch geprüft - weder durch die Gemeinden noch durch das Innenministerium**

Das Programm Soziale Stadt setzt erhebliche Anreize, Baumaßnahmen durchzuführen, die nicht oder nicht in diesem Ausmaß gebraucht werden

oder die man sich ohne Förderung nicht geleistet hätte. Bei einigen Maßnahmen sind erhebliche Zweifel angebracht, ob die tatsächliche bzw. geplante Nutzung die Erstellung der Räumlichkeiten und deren Folgekosten rechtfertigt. Teilweise entstand der Eindruck, dass erst gebaut und danach die Nutzung geplant wird.

Das Innenministerium sollte deshalb den Nutzungskonzepten und deren Realisierbarkeit deutlich mehr Aufmerksamkeit schenken und diese hinterfragen. Insgesamt sollte es die Ziele und Maßnahmen der integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte kritischer prüfen und ohne überzeugende Aussagen zur langfristigen Verstetigung keine Fördermittel bewilligen.

Das **Innenministerium** will künftig ein noch stärkeres Augenmerk auf die Plausibilität der Nutzungskonzepte und hierbei auf die Kontinuität der Nutzung richten.

14.7.3 **Folgekosten wurden außer Acht gelassen**

Defizite stellte der LRH auch bei der Folgekostenbetrachtung fest. Jede Baumaßnahme zeitigt Folgekosten für Bewirtschaftung, Betrieb und Bauunterhaltung. Diese übersteigen die Investitionskosten um ein Vielfaches. Angesichts der reizvollen 2/3-Förderung der Kosten von investiven Maßnahmen ignorierten die Gemeinden diese allerdings regelmäßig. Vor dem Hintergrund einer 25-jährigen Bindungsfrist und einer überwiegend schwierigen kommunalen Finanzlage ein gewagtes Vorgehen. Denn die Folgekosten gehen zulasten der Gemeinden als Bauherren - und dies über die gesamte Nutzungsdauer.

Das **Innenministerium** beabsichtigt, im Rahmen der Antragsprüfung künftig verstärkt auf die zu erwartenden Folgekosten zu achten.