



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Kommunalbericht 2016

Kiel, 25. Oktober 2016



Kommunalbericht 2016

des
Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

Kiel, 25. Oktober 2016

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

10. Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt: Mehr Aufmerksamkeit der Gemeinden bei Nutzungskonzepten und Folgekosten erforderlich

Die Gemeinden haben mit investiven und nicht investiven Maßnahmen Quartiere programmatsprechend aufgewertet. Ob hierbei jedoch auch auf Dauer selbsttragende Strukturen geschaffen werden konnten, erscheint vielfach fraglich. Ein Verstetigungskonzept hatte keine Gemeinde.

Die Gefahr: Das Programm Soziale Stadt setzt Anreize für Baumaßnahmen, die eine Gemeinde sich ohne Förderung nicht geleistet hätte. Teilweise sind erhebliche Zweifel angebracht, ob das Nutzungskonzept und die Folgekosten die Erstellung der Räumlichkeiten rechtfertigen.

Folgekosten wurden von den Gemeinden regelmäßig ignoriert. Dabei belasten die Kosten für Bewirtschaftung, Betrieb und Bauunterhaltung den kommunalen Haushalt über Jahrzehnte.

Die Beteiligung der Menschen in den Quartieren ist gut gelungen und zählt zu den spürbaren Verbesserungen, die erreicht wurden. Diese gilt es auch nach Auslaufen der Förderung zu erhalten.

Das Innenministerium ist aufgefordert, die Gemeinden bei der Beauftragung des Sanierungsträgers und des Quartiersmanagements noch besser zu unterstützen.

10.1 Vorbemerkung

Der LRH hat die Städtebauförderung und hier insbesondere das Bundes-Länder-Programm „Soziale Stadt - Investitionen im Quartier“ (im Folgenden: Programm Soziale Stadt) geprüft. Geprüfte Stelle war das Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten (Innenministerium). Da der LRH aber auch Feststellungen zur Programmumsetzung durch die Gemeinden als Zuwendungsempfänger getroffen hat, werden die wesentlichen die Gemeinden betreffenden Feststellungen in diesem Kommunalbericht veröffentlicht.

10.2 Was sind die Rahmenbedingungen der Städtebauförderung?

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.

Die gesetzliche Grundlage für die Städtebauförderung bildet das Baugesetzbuch (BauGB).¹ Darauf fußend schließen Bund und Länder jährlich Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung (VV StBauF). In diesen werden u. a. die Höhe der Bundesfinanzhilfen, die Verteilung auf die einzelnen Städtebauförderungsprogramme und Länder sowie einzelne Fördermodalitäten festgelegt. Ergänzend dazu hat das Innenministerium Städtebauförderungsrichtlinien (StBauFR) erlassen. Sie regeln das landesspezifische Förderverfahren, die Förderfähigkeit von Maßnahmen und Vorhaben, Förderquoten etc. Die aktuellen Förderrichtlinien gelten seit dem 01.01.2015.

Vereinfacht dargestellt ist geregelt: Der Bund gibt die Programme der Städtebauförderung und deren Ziele und Handlungsfelder vor. Den Ländern und Gemeinden obliegt die Programmumsetzung.

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 vorgegebene 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. Deshalb sind bei den Gemeinden im Gegensatz zur klassischen Städtebauförderung nicht nur die Fachdienste Bau angesprochen, sondern auch und gerade die für Soziales, Jugend, Schule, Kindertagesstätten, Kultur und Sport.

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

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 Summe ist noch das 3. Drittel hinzuzurechnen, das die Gemeinden direkt dem städtebaulichen Sonder-

¹ §§ 136 bis 191 „Besonderes Städtebaurecht“ Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004, BGBl. I S. 2414, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 20.10.2015, BGBl. I S. 1722,

vermögen zuzuführen haben. Damit sind aus Städtebauförderungsmitteln insgesamt mindestens 91 Mio. € in die Programmgebiete der Sozialen Stadt geflossen. Hinzu kommen noch weitere Eigenmittel, die von den Gemeinden entsprechend den StBauFR zu erbringen sind, wie z. B. bei Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen. Außerdem sind weitere Fördermittel eingeflossen sowie Mittel Dritter, die eingeworben werden konnten.

10.4 **Alle geprüften Gesamtmaßnahmen führten zu einer programm-entsprechenden Aufwertung der Quartiere**

Bei allen vom LRH geprüften Gesamtmaßnahmen konnten die Quartiere programmmentsprechend aufgewertet werden. Bausubstanz wurde erneuert, das Wohnumfeld verbessert und Infrastruktur ausgebaut oder neu geschaffen. Es wurden wie vorgesehen sowohl investive Maßnahmen 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.

10.5 **Programmziele Beteiligung und Ressourcenbündelung erfolgreich umgesetzt**

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

In fast allen vom LRH geprüften Gemeinden wurden Maßnahmen und Projekte zur Bürgerbeteiligung durchgeführt und die soziale Infrastruktur verbessert. In fast allen Programmgebieten wurden Stadtteilbüros mit einem Quartiersmanagement eingerichtet. Vor allem hierdurch ist es gut gelungen, die Betroffenen zu beteiligen und Ressourcen 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.

10.6 **Programmziel Verstetigung vielfach noch nicht beachtet**

In den integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten sind auch Aussagen zur langfristigen Verstetigung erfolgreicher Maßnahmen über den Förderzeitraum hinaus zu treffen. Dies ist nach der VV StBauF seit 2012 Fördervoraussetzung. Trotzdem hatte keine Gemeinde ein konkretes 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** hat angekündigt, dass es im Rahmen der Fortschreibung der städtebaulichen Planung auch die Verstetigung betrachten will.

Das Programm Soziale Stadt setzt aber auch 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. Die Gemeinden müssen deshalb den hinter den oft teuren Baumaßnahmen stehenden Nutzungskonzepten und deren Realisierbarkeit deutlich mehr Aufmerksamkeit schenken.

Das **Innenministerium** will künftig ein noch stärkeres Augenmerk auf die Plausibilität der Nutzungskonzepte der Gemeinden richten.

10.7 **Folgekosten außer Acht gelassen**

Defizite stellte der LRH auch bei der Folgekostenbetrachtung fest. Jede Baumaßnahme zeitigt Folgekosten, die die Investitionskosten um ein Vielfaches übersteigen. 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 dem Zustand der kommunalen Kassen ein gewagtes Vorgehen. Denn die Kosten für Bewirtschaftung, Betrieb und Bauunterhaltung der erstellten Räumlichkeiten gehen zulasten der Gemeinden als Bauherren, und das über die gesamte Nutzungsdauer.

Das **Innenministerium** will künftig verstärkt auf die Folgekosten für die Gemeinden achten.

10.8 **Kleinere Gemeinden ohne baufachlichen Sachverstand haben Probleme, ihre Architekten zu überwachen und anzuleiten**

Kostenschätzungen kritisch zu überprüfen und die Kostenkontrolle der Architekten nachzuverfolgen ist eine wichtige Bauherrenaufgabe. Gerade kleinere Gemeinden ohne baufachlichen Sachverstand hatten Probleme, ihre Architekten zu überwachen und anzuleiten. In vielen der vom LRH geprüften Fälle stiegen die Kosten der Baumaßnahmen - teilweise erheblich. Getragen haben diese Bund, Land und Gemeinde.

Nach Auffassung des **Innenministeriums** entstehen Mehrkosten in erster Linie ausschreibungsbedingt oder sie sind Folge unvorhersehbarer Umstände. Bei der Entscheidung über die Förderung von Mehrkosten stehe die Erreichung der städtebaulichen Ziele im Vordergrund.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen. In den von ihm geprüften Fällen hat insbesondere eine mangelnde Kostenkontrolle und Überwachung der Architekten zu Kostensteigerungen geführt.

10.9 **Beauftragung der Sanierungsträger und des Quartiersmanagements ist noch verbesserungswürdig**

Im Programm Soziale Stadt beauftragten alle geprüften Gemeinden einen Sanierungsträger, der u. a. das Treuhandvermögen verwaltet und aus diesem auch bezahlt wird. Die von den Gemeinden geschlossenen Verträge definierten die übertragenen Leistungen und Zuständigkeiten des Sanierungsträgers in keinem Fall 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.

Ein 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 festzuschreiben, aus denen die Gemeinden einen für ihre Bedürfnisse passenden Vertrag zusammenstellen können.

Das **Innenministerium** weist darauf hin, dass es sein Beratungsangebot verbessert habe. Eine von ihm eingerichtete Arbeitsgruppe, in der auch die Gemeinden, Sanierungsträger und die Investitionsbank Schleswig-Holstein vertreten sind, werde Musterverträge und Musterleistungsverzeichnisse für die Beauftragung von Sanierungsträger und Quartiersmanagement erarbeiten.

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

Viele 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 zu diesem Zeitpunkt bereits feststand, dass sie die Zuwendungen nicht fristgerecht verwenden konnten. Die Folge davon 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. Hierbei handelte es sich überwiegend um Bundes- und Landesmittel, die quasi bei den Gemeinden „verwahrt“ werden, bis diese verwendet oder erstattet werden. Bei den übrigen Bund-Länder-Städtebauförderungsprogrammen stellt sich die Situation ähnlich dar.

Künftig sind die Gemeinden aufgefordert, nur noch Zuwendungen in der Höhe anzufordern, die sie voraussichtlich fristgerecht verwenden können. Im Gegenzug ist das Innenministerium gefordert, das Auszahlungsverfahren bei der Städtebauförderung anzupassen. Es sollte dem Planungs- und Umsetzungsstand der Einzelmaßnahmen sowie dem damit verbundenen voraussichtlichen Fördermittelabfluss entsprechen.

Dies gilt aus Gemeindesicht umso mehr, als die ab 2015 geltenden StBauFR vorsehen, dass anfallende Zinsen an das Land zu entrichten sind. Dies entspricht dem Haushaltsrecht des Landes. Davor war es möglich, dass die Gemeinden angefallene Zinsen wegen nicht fristgerechter Verwendung dem Sondervermögen zuführten, durch gemeindliche Eigenmittel ergänzten und dann für den Verwendungszweck wiedereinsetzten.

Das **Innenministerium** will auf die Zinsproblematik reagieren. Bei der Berechnung der Fälligkeiten der Städtebauförderungsmittel sollen in stärkerem Maße Prognosen über den wahrscheinlichen Mittelabfluss der einzelnen städtebaulichen Gesamtmaßnahmen berücksichtigt werden. Zudem sollen die Mittel „verknappert“ werden, indem die zur Verfügung stehenden Zuwendungen auf eine höhere Anzahl von städtebaulichen Gesamtmaßnahmen verteilt würden.

10.11 **Stellungnahme des Städteverbands Schleswig-Holstein**

Der **Städteverband** hat allgemein ausgeführt, die Städtebauförderungsmaßnahmen müssten beschleunigt, die Verfahrenshindernisse abgebaut und ein gemeinsames Verständnis für Bau- und Planungskultur unter Beachtung der kommunalen Planungshoheit entwickelt werden.