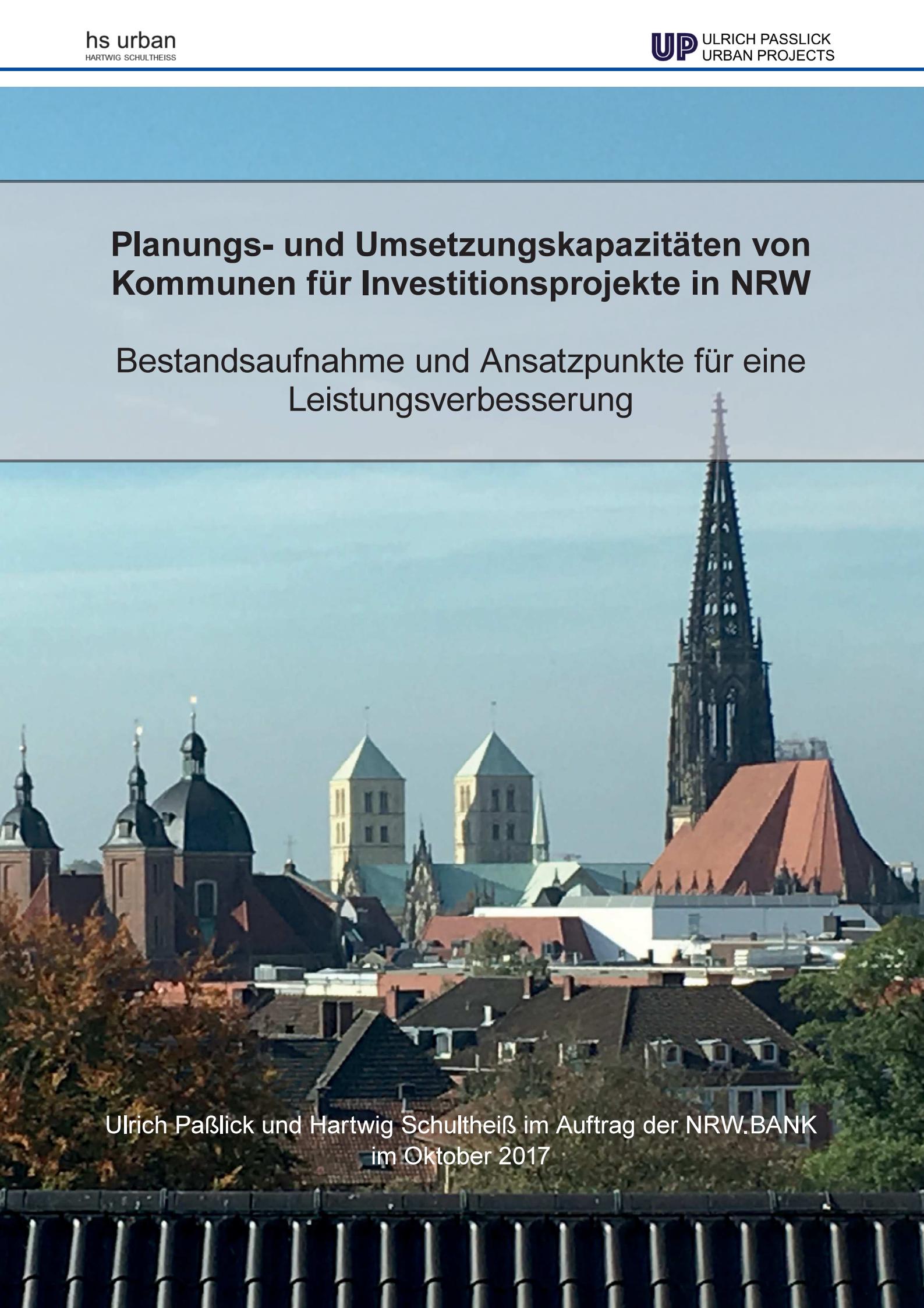


Planungs- und Umsetzungskapazitäten von Kommunen für Investitionsprojekte in NRW

Bestandsaufnahme und Ansatzpunkte für eine
Leistungsverbesserung



Ulrich Paßlick und Hartwig Schultheiß im Auftrag der NRW.BANK
im Oktober 2017

Planungs- und Umsetzungskapazitäten von Kommunen für Investitionsprojekte in NRW

Zusammenfassung der Studie

Einordnung

Die angespannte Haushaltslage der Kommunen in NRW führt seit mehreren Jahren in vielen Kommunen in Nordrhein-Westfalen zu einem erheblichen Investitionsstau in der kommunalen Infrastruktur und zu einem Abbau des Personalbestandes insbesondere in der planenden und bauenden Verwaltung. Neben dem hohen Sanierungsbedarf wird aktuell vielerorts zusätzlicher Wohnraum und soziale Infrastruktur für eine wachsende Bevölkerung benötigt. Ferner sehen sich die Kommunen in der nahen Zukunft mit umwälzenden Prozessen im urbanisierten Raum konfrontiert: Energiewende, Mobilitätsverhalten, Klimaschutz und veränderte Wohnbedürfnisse erfordern eine hohe Kompetenz des Personals in den Kommunen.

Mit **Mitteln** im Milliardenbereich haben Bund und Land in diesem Kontext zahlreiche Förderprogramme aufgelegt und aufgestockt, um dem Investitionsbedarf und Sanierungsstau zu begegnen. Viele dieser Mittel stehen allerdings nur befristet zur Verfügung und sind relativ zeitnah abzurufen, die gesetzten Fristen setzen die Kommunen unter einen erheblichen Druck und sind oft kaum einzuhalten.

Trotz eines sehr hohen Handlungsdrucks und langjähriger Mängelverwaltung ist festzustellen, dass ein großer Teil der von Bund und Land zur Verfügung gestellten **Fördermittel** aktuell und in den vergangenen Jahren nur unzureichend von den Kommunen abgerufen werden und wurden. Der zögerliche Mittelabruf hat in NRW **allein** bei der Städtebauförderung, dem zentralen Instrument der Stadtentwicklung, 2012 zu einem Höchststand von über 200 Mio. € an Ausgabebresten geführt, der mittlerweile ein wenig zurückgeführt werden konnte. Noch immer sind die Ausgabensteile immens.

Für die Kommunen und die Landesregierung ist eine Analyse der Problemlage von großem Interesse.

Dipl. Ing. Bauassessor Ullrich Pätzlick, UP Urban Projects GmbH, und Dipl. Ing. Bauassessor Hartwig Schultheiß, hs urban GmbH, wurden daher im Mai 2017 von der NRW.BANK damit beauftragt zu untersuchen, ob die in diversen Studien analysierten Probleme bezüglich festgestellter Kapazitätsengpässe in Kommunen auch auf die Kommunen in NRW zutreffen.

Die ersten Gespräche hierzu haben im März 2017 stattgefunden. Die Verfasser haben unmittelbar im Anschluss hieran ihre Arbeit aufgenommen.

Die NRW.BANK – als Förderbank im Eigentum des Landes – möchte sich mit der Beauftragung dieser Studie an der Diskussion und Lösungsfundung für die Problematik konstruktiv beteiligen. Die Untersuchung soll praxisnah die Gründe für die beschriebene Situation ermitteln, evaluieren und möglichst Lösungsansätze für einen verstärkten Mittelabruf aufzeigen. Mögliche formale Hemmnisse einer fristgerechten Inanspruchnahme existierender Förderprogramme sind zu identifizieren.

Ziel

Die der Studie zugrundeliegende Ausgangssthese ist, dass die notwendigen personellen Kapazitäten für Konzeption, Planung, Mittelebentragung, Ausschreibung von Neubau- und Sanierungsmaßnahmen sowie eine hinreichende Begleitung in der Realisierungsphase nicht oder nicht ausreichend zur Verfügung stehen und auch nicht kurzfristig aufgebaut werden können.

Ein Hinweis vorab:
Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für beiderlei Geschlecht.

Neben der Analyse und Bewertung der Ist-Situation sollten möglichst Verfahrens- und Handlungsoptionen eruiert werden, die zu einer zügigeren Umsetzung von Investitionsmaßnahmen und zu einem effizienteren Mittelabruf führen. Hierbei sind auch Hinweise für weitergehende Untersuchungsbedarfe z. B. hinsichtlich erforderlicher Rahmen- gesetzlicher Anpassungserfordernisse oder perspektivischer Chancen zu geben.

Verfahren

Die Studie wurde in mehrere Arbeitsmodule unterteilt.

Im ersten Arbeitsmodul wurden vorliegende Expertisen zum Thema Investitionsstau in Deutschland ausgewertet, Fragestellungen identifiziert und formuliert, Förderkriterien und Problempunkte analysiert, ausgewählte Bauinvestitionsförderprogramme und deren Anforderungen ausgewertet.

Mit den Erkenntnissen aus dem Arbeitsmodul eins wurde in einem zweiten Arbeitsmodul ein auf Recherchen und auf die individuellen Erfahrungshorizonte der Autoren basierender Gesprächsleitfaden für Expertengespräche entwickelt. Um eine möglichst praxisnahe Reflexion der Chancen und Defizite zu erhalten, wurden die Gespräche mit Repräsentanten aus Städten unterschiedlicher Ausgangslage und Größenordnung geführt sowie der fachliche Austausch mit weiteren Experten gesucht. In den Gesprächen mit den leitenden MitarbeiterInnen der Kommunalverwaltungen bzw. der Planungsdezernate wurden die jeweiligen Situationen vor Ort erfragt, evaluiert und Lösungsansätze für einen beschleunigten Mittelabruf diskutiert. Dabei diente der Gesprächsleitfaden lediglich als Orientierungsrahmen für die Gesprächsführung. Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass den Gesprächsteilnehmern keine Antworten im Sinne einer multiple-choice Analyse vorgegeben wurden. Erfragt wurden die individuellen Einschätzungen, Sichtweisen und Erfahrungen bezüglich der Ausgangssituation und Bedarfe, der jeweiligen Investitionserfordernisse und Prioritäten, der wahrgenommenen Defizite in

der eigenen Kommune und in der Zusammenarbeit mit anderen (Förder-)Behörden und die jeweils erwarteten Unterstützungen. Aufgrund des **persönlichen** Zugangs zu den Repräsentanten und einer **zusätzlichen fachlichen** Unterstützung aus den Fachverwaltungen konnte es gelingen, ein sehr praxisnahe Bild der Erfahrungen mit den Förderinstrumenten sowie deren Einschätzung zu zeichnen. Es wurden u. a. Vertreter aus dreizehn Kommunen und einer Bezirksregierung befragt. Bedingt durch die stark unterschiedlichen Größenklassen ergab sich ein ebenso heterogenes Bild bezüglich der Einschätzungen der Förderinstrumentarien. Je kleiner die Städte, desto weniger ist es ihnen möglich, die Förderregulierungen zu durchdringen.

In einem dritten Arbeitsmodul wurden sämtliche Interviews umfassend dokumentiert und im Kontext bestehender Förderprogrammen und -verfahren anonymisiert bewertet. In weiteren Expertengesprächen wurden die gewonnenen Erkenntnisse nochmals reflektiert.

Nach erneuter Aufbereitung konnten im vierten Arbeitsmodul die Erkenntnisse zusammengefasst bewertet werden, um daraus Handlungsbedarfe und -optionen sowie Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Die Vorschläge stützen sich insofern auf die in den Expertengesprächen gewonnenen Erkenntnisse.

Die verschiedenen Arbeitsschritte wurden fortlaufend mit dem Auftraggeber NRW.BANK rückgekoppelt.

Bestandsaufnahme der Investitions-schwäche/Auswertung vorliegender Analysen

Übereinstimmend bewerten vorliegende Studien eine leistungsfähige öffentliche Infrastruktur als Basis für Beschaffung und Wohlstand und Investitionen als Fundament für Wachstum. Zu geringe kommunale Infrastrukturinvestitionen führen seit Jahren zu signifikanten Substanzverlusten der Infrastruktur. Ein massiver Stellenabbau in den Bau- und Planungsgäremten seit Mitte der 90er Jahre führt zu fehlenden personellen Kapazi-

täten, die aufgrund der Nachwuchs- und Wettbewerbs situation nicht kurzfristig ausgegliichen werden können. Die Kommunen in NRW sind besonders vom **Stellenabbau** betroffen.

Die Problemlage ist jedoch vielschichtiger, Verwaltungs- und Verfahrensalbäufe und Förderrichtlinien des Landes sind zu komplex, Investitionsförderungsprogramme zu unberechenbar und die Bauwirtschaft ist überlastet, bislang erfolgte eine zu geringe Anpassung der Baukapazitäten an die gestiegene Nachfrage. Für den Bundesfernstraßenbau wird als Lösungsansatz die Schaffung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft ab 2020 umgesetzt. Den Kommunen und den Ländern, aber auch anderen öffentlichen Auftraggebern bietet der Bund seit dem 1.1.2017 die Beteiligung an der „Partnerschaft Deutschland – Berater der öffentlichen Hand GmbH“ an. Mit dem neuen Beratungsangebot sollen insbesondere die Kommunen bei der Planung und Durchführung von Investitionsvorhaben begleitet werden. Ob die Schaffung einer solchen Infrastrukturgesellschaft für Kommunen zielführend ist, bleibt offen. Die Mobilisierung von Investitionsmitteln und die Verstetigung kommunaler Förderzuwendungen, insbesondere für strukturschwache Kommunen, wird vorgeschlagen. Die Schwerpunkte des Investitionsrückstands liegen in den Bereichen Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, Schulen und Bildungseinrichtungen, öffentliche Verwaltungsgebäude sowie im Sportstättenbau. Der Investitionsschwerpunkt der kommenden Jahre liegt eindeutig im Bereich der Sanierung und Erweiterung der Bildungsinfrastruktur

Investitionsförderprogramme

Bauinvestitionsförderprogramme werden in NRW aufgelegt vom Bauministerium, Verkehrsministerium und Umweltministerium. Sonderprogramme wie z. B. die Konjunkturpakete I-IV und das Kreditprogramm der NRW.BANK „Gute Schule 2020“ ergänzen die Förderlandschaft.

Die Förderprogramme unterschiedlicher Ministerien kommen oft zeitgleich in einem Maßnahmengebiet mit zahlreichen Schnitt-

stellen zur Anwendung. Dabei ist von den Kommunen ein Maßnahmengebot aufgrund zahlreicher Förderzugänge künstlich in Förder- teileabschnitte aufzuteilen. Die Abwicklung hat jeweils nach eigenen Gesetzmäßigkeiten zu erfolgen mit jeweils eigenen Antragsverfahren, Fördersätzen, Abwicklungen und Abrechnungen.

Die einzelnen Förderprogramme sind in zahlreiche Handlungsfelder untergliedert, insbesondere die Fördergegenstände der Städtebauförderung sind schwer in ihrer Gesamtbreite und allen Teilspektren zu durchschauen. Komplementäre bundes- und insbesondere EU-Förderungen verstärken die Komplexität. Zu analysieren ist die Frage, ob die Förderrichtlinien des Landes in ihrer Systematik ursächlich sind für einen z. T. zögerlichen Mittelabfluss in NRW und ob die inhaltlichen Vorgaben strenger sind als in anderen Bundesländern.

Hierbei bleibt festzuhalten, dass insbesondere die Städtebauförderung in NRW, auch im Vergleich zu anderen Bundesländern, einen traditionell und kontinuierlich hohen Stellenwert genießt. In keinem anderen Bundesland sind die Förderattributionen so differenziert ausgeprägt. Auch die Arbeitshilfen und Handreichungen seitens des Ministeriums werden von den Kommunen sehr geschätzt. Die Vorgaben des Landes für die Beantragung und den Einsatz von Fördermitteln sind jedoch sehr eng gefasst, die Antragsverfahren erzeugen einen erheblichen Aufwand bei den Kommunen, der von vielen Kommunen nicht (mehr) bewältigt werden kann. Immerhin fast 80 NRW-Kommunen nehmen Städtebauförderungsprogramme aus verschiedenen Gründen derzeit gar nicht in Anspruch. Ein Teil der Kommunen sieht offensichtlich derzeit keinen Bedarf oder greift eher auf Fördermittel der Dorfneuerung zu. Die Dauer der Antragsverfahren nimmt tendenziell zu. Fraglich bleibt allerdings, ob die insgesamt guten gebauten Ergebnisse Resultat der engen formalen Vorgaben sind oder ob gute gebaute Ergebnisse nicht auch mit einem wesentlich geringeren formalen Aufwand zu erreichen sind.

Dagegen sind die **Richtlinien** und Vorschriften zur Antragstellung und zum Mittelabruf im Rahmen der Investitionsförderungsprogramme hoch flexibel und auf ein Minimum begrenzt. Entsprechend kurzfristig kommen die Konjunkturpakete **I-III** wirksam und umgesetzt werden. Insbesondere führte eine wesentlich stärkere Pauschallierung der Mittelzuweisungen zum **schnellen Mittelabfluss**. Es gilt, die Vorbildwirkung für andere Förderprogramme in den Blick zu nehmen. Auch das Förderprogramm der NRW BANK „Gute Schule 2020“ ist in diesem Sinn vorbildlich, ein unmittelbares Inwertsetzen durch die Kommunen wird durch ein unkompliziertes Antragsverfahren sichergestellt. Nachteilig sind hier nur die Wirkungen auf die Preisentwicklung der Leistungsanbieter insbesondere im Bauhandwerk, die durch den begrenzten Förderzeitraum bis 2020 entstehen. Insgesamt trifft die vielfältige und hohe Förderung im Bereich der Schul- und Bildungsinfrastruktur auf eine große Nachfrage.

Kommunale Wirklichkeit

Der weitaus größte Teil aller kommunalen Investitionen fließt in die Bauinfrastruktur. Vor diesem Hintergrund wird eine möglichst hohe Umsetzungssouveränität in Verbindung mit einer stärker pauschalierten Mittelzuweisung und einer Versetzung der Programme gewünscht. Eine ganzheitliche und längerfristige Förderziehung kommt den politischen Gremien und den Haushaltsherausforderungen entgegen.

Allerdings sind lange Verfahrensdauern auch bedingt durch die sich ändernden kommunalen Rahmenbedingungen:

Über Jahre wurde das Personal in den Bau- und Planungsdezernaten entsprechend der stark reduzierten Bauetats der Kommunen abgebaut. Qualifizierte Nachbesetzungen gestalten sich aufgrund der Markttagzeiten zunehmend schwierig. Fremdvergaben binden unverhältnismäßig hohe Personalkapazitäten.

Bedingt durch die Grundhaltung, die Städte seien nach der Wiederaufbauphase fertiggebaut und eher mit Schrumpfungsprozessen konfrontiert, wurden auch die Investitionsbudgets stark reduziert – der Investitionsstau wuchs kontinuierlich an. Haushaltssmittel wurden tendenziell in die Etais der Sozial- und Jugendhilfe übertragen, neue Stellen – wenn überhaupt – eher dort geschaffen.

Die Veränderung der gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen – die Anzahl der in den Räten vertretenen Parteien hat sich signifikant erhöht – erschweren die erforderlichen Abstimmungsprozesse und verstetzen immer öfter den ganzheitlichen Blick auf eine längerfristige, strategische Stadtentwicklung. Entscheidungsprozesse und Konsensfindung dauern lange, Entscheidungen sind **volatile**.

Politische Unwägbarkeiten bei gleichzeitig schwindendem Personal führen zu Überforderung und Umsetzungssdefiziten.

Die Skepsis der Bürger gegenüber Bau- und Planungsprozessen nimmt als Ausdruck von Angst gegenüber einer stetig komplexeren Welt zu, Partizipationsprozesse werden erschwert durch den Vorhang von **Individualinteressen** gegenüber gemeinwohlorientierter Argumentation. Die mediale Begleitung ist stark emotionalisiert und zunehmend weniger fakttenbasiert.

Den Kommunalverwaltungen fehlt es mitunter an Projektmanagementerfahrung, es mangelt an erforderlichen dezentralübergreifenden Kooperationen, fachspezifische Vorschriften erschweren ganzheitliche Lösungen und Prozesse. Ein diesbezügliches behördnerübergreifendes Abstimmungserfordernis ist komplex und zeitintensiv.

Das Vergaberecht erfordert aufgrund starker formaler Anforderungen einen hohen zeitlichen Vorlauf, gleichzeitig verengen die Kommunen über eigene Vergabereichtlinien ihre ohnehin schon geringen Spielräume.

Interviewergebnisse

Besonders eklatant ist der **Mangel** im Bereich der Ingenieurwissenschaften.

Signifikant ist eine positive Einschätzung hinsichtlich des Stellenwerts kommunaler (Städtebau)Förderung – auch im Vergleich zu anderen Bundesländern. Durchgängig werden jedoch die Verfahrensabläufe sehr kritisch beurteilt. Dieses ist bemerkenswert, da die Ausgangslagen in den Kommunen denkbar heterogen und von sehr individuellen Rahmenbedingungen geprägt sind:

Größenklassen, Zukunftsauflagen, Haushaltssituation, Investitionsstau, Sondereffekte, politische Implikationen und Bevölkerungsstruktur wurden sehr unterschiedlich beschrieben und Förderprogramme in diesem Kontext reflektiert.

Personal

Ein kontinuierlicher Abbau des Personals im Bereich **Planen** und **Bauen** trifft auf eine aktuelle und sich künftig noch verstärkende altersbedingte Fluktuation. Dies bedingt den Abbau hochqualifizierten und spezifisch ausgerichteten Personals, das durch Erfahrung mit den besonderen Anforderungen kommunaler Planungs- und Bauwesens vertraut ist.

Personalmangel und Personalrekrutierung ist insofern ein zentrales Problem der Kommunen – es trifft Städte sämtlicher Größenordnung mit unterschiedlicher Ausformung.

Klein- und Mittelstädte suchen (in allen Fachbereichen) Personal mit einem sehr breit gefächerten Wissen und in der Tendenz weniger den fachlichen Spezialisten.

Diese Anforderung trifft auf einen Bewerberkreis, der von den Hochschulen für diese Qualifikationen nicht vorbereitet ist. Personal- intensive Nachqualifizierungen in den Kommunen sind die Konsequenz.

Stellenabbau bei gleichzeitigem **altersbedingten** Mitarbeiterrückgang führt zu Wissens- und Erfahrungsverlusten (brain-drain).

Abgesehen vom reinen Personalmangel bildet sich operativ eine wachsende Arbeitsbelastung durch immer komplexere Arbeitsinhalte und -verfahren ab.

Die Verwaltung verliert zunehmend den Wettbewerb um gute Köpfe gegenüber der freien Wirtschaft.

Externe Beauftragung

Vorteile der externen Beauftragung werden im Personalbereich gesehen, insbesondere zur Überbrückung personeller Engpässe zur Begleitung ganzheitlicher Projekte.

Aufgrund der ausdifferenzierten Fördersystematik sind nur wenige Büros für eine Begleitung qualifiziert. Die Förderklausen kreieren durch eigene Komplexität und Vielfältigkeit einen Markt von Katalysatoren und Unterstützern, ohne den die Bewilligungsverfahren kaum durchführbar sind.

Eigenbetriebe werden einer externen Beauftragung vorgezogen. Insbesondere die großen Städte machen Gebrauch von unterschiedlichsten gesellschaftsrechtlichen Organisationenstrukturen, um das operative Geschäft möglichst reibungslos zu gestalten. Es ist zu beobachten, dass die entsandten politischen Vertreter in nicht öffentlich tagenden Gremien kommunaler Betriebe oder Gesellschaften sich dort stärker mit den Zielen der jeweiligen Einrichtung identifizieren, als dies in öffentlichen Sitzungen des Rates oder der Ausschüsse der Fall ist.

Es ergibt sich auch bei einer Beauftragung Dritter ein sehr hoher Betreuungsbedarf durch die Verwaltung von bis zu 50 % der Auftragsleistung. Bei der kommunalen Verwaltung verbleiben sowohl der gesamte externe Abstimmungsaufwand als auch die interne Durchdringung der Verfahren seitens beteiligter Ämter.

<p>Die Erwartung der Bürgerinnen und Bürger ist eindeutig: Letztverantwortlich für die Prozesse und deren Kommunikation, auch gegenüber der Politik, ist die Verwaltung der Kommune, sie kommuniziert Prozesse und Verfahrensstände.</p> <p>Die Effekte von Fremdvergaben wird in vielen Fällen für das eigene Personal kritisch gesehen: Die Vergabe (insbesondere von Planungsleistungen) wirkt sich oft demotivierend auf Mitarbeiter aus.</p>	<p>nicht die individuellen Problemstellungen der Kommunen widerspiegeln. Je detaillierter die Regelung, desto weniger trifft sie auf die realen Notwendigkeiten vor Ort. Deshalb sehen sich die Kommunen gezwungen, die Bedarfe stark zu inszenieren, um sie somit den Fördervorgaben anzupassen. Hierdurch kommt es nicht selten zu einer Verteuerung der Projekte. Ganzheitliche Programme würden den operativen Umgang mit individuellen Themenstellungen erleichtern.</p>	<p>NRW.URBAN wird eine umfassende Hilfestellung für die Kommunen im Wege der Beteiligung an einer GmbH zum Zwecke möglicher Inhouse-Vergaben derzeit kaum zugetraut. Partnerschaft Deutschland (PD) als beim Bund angedockte, neue Beratungsgesellschaft für die öffentliche Hand ist fast ausnahmslos unbekannt.</p> <p>Förderprogramme, Inhalte und Verfahren</p> <p>Die Förderpolitik des Landes wird als insgesamt vorbildlich gesehen. Es wird festgestellt, dass insbesondere die Städtebauförderung in NRW einen sehr hohen Stellenwert mit langandauernder Kontinuität genießt. Die Fachabteilungen der Ministerien unterstützen i. d. R. die Städte sehr engagiert im Rahmen ihrer Möglichkeiten.</p> <p>Eine Aufsplittung aller Bauinvestitionsförderprogramme in eine überschaubare Menge von Förderzonen mit geringer Kontinuität (sprunghaft und unsystematisch) wird durchgehend kritisiert.</p>
<p>Als Anforderungsprofil für Förderanträge werden die Konzepte ambivalent bewertet:</p> <p>Grundproblem sind die frühzeitigen und zu detaillierten Anforderungen an Inhalt und Kosten mit zu frühen Festlegungserfordernissen, die einer flexiblen Ausgestaltung entgegenstehen. Während eine grundsätzliche Rahmenverbindlichkeit positiv bewertet wird, steht die starre Ausrichtung auf eine Prozessoptimierung des Verfahrens und auf einzelne Förderkomponenten einer ganzheitlichen Betrachtung kontraproduktiv gegenüber.</p>	<p>Grundproblem sind die frühzeitigen und zu detaillierten Anforderungen an Inhalt und Kosten mit zu frühen Festlegungserfordernissen, die einer flexiblen Ausgestaltung entgegenstehen. Während eine grundsätzliche Rahmenverbindlichkeit positiv bewertet wird, steht die starre Ausrichtung auf eine Prozessoptimierung des Verfahrens und auf einzelne Förderkomponenten einer ganzheitlichen Betrachtung kontraproduktiv gegenüber.</p>	<p>Als Anforderungsprofil für Förderanträge werden die Konzepte ambivalent bewertet:</p> <p>Die unterschiedlichen Anforderungsebenen zur Erstellung eines integrierten Handlungskonzeptes machen die Unterstützung externer (hierauf spezialisierter) Büros häufig unabdingbar.</p>
<p>handen – es zeichnet sich eine große Divergenz zwischen kleinen und großen Städten ab.</p> <p>Insbesondere in kleineren Kommunen können die vielen unterschiedlichen Programme nicht bearbeitet werden. Ferner wird von ihnen eine größere Nähe zwischen den Fachabteilungen des Landes und Förderabteilungen der großen Städte empfunden. Aus Sicht der kleineren und mittleren Städte erschwert ihnen das den Zugang zu Fördermitteln.</p> <p>Prüfkaskaden stehen der finalen Alleinverantwortlichkeit der Kommunen gegenüber.</p>	<p>Die Verfahren setzen frühzeitige Verbindlichkeiten, Ratsbeschlüsse und Beteiligungsprozesse voraus, in der Konsequenz wird jede operative Flexibilität verhindert, Änderungen im Prozess ziehen großen Aufwand und neue Beschlüsse nach sich, was Unmut und Kritik an den Förderprogrammen insgesamt hervorruft. Ein fortlaufendes formelles Fortschreibungserfordernis der Programme stößt auf Skepsis und wird als unnötig empfunden. Die politischen Gremien erwarten vor ihnen Beschlüsse eine größere Sicherheit, die Bürger eine höhere Verbindlichkeit.</p>	<p>Die Beurteilung der Bezirksregierungen ist aus Sicht der Kommunen sehr ambivalent und differenziert. Offensichtlich hängt die Qualität der Beratungsleistung sehr stark von Motivation und Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ab. Tendenziell wird mangelnde Fachkenntnis der Förderabteilungen beklagt.</p>
<p>Die Effekte von Fremdvergaben wird in vielen Fällen für das eigene Personal kritisch gesehen: Die Vergabe (insbesondere von Planungsleistungen) wirkt sich oft demotivierend auf Mitarbeiter aus.</p>	<p>Die Zeitläufe von der Beantragung bis hin zur Bewilligung ziehen sich über einen zu langen Zeitraum, die Förderzeiträume passen nicht zu den Terminketten kommunaler Haushaltspflege und Haushaltsgenehmigungen. Es fehlt somit die Harmonisierung zwischen kommunaler Haushaltspflege und der Förderpolitik des Landes.</p>	<p>Die Kommunen vermissen mehrheitlich eine partnerschaftliche Verfahrensunterstützung und kritisieren die häufig detaillierte genaue Prüfung seitens der Mitarbeiter ohne dass sie diese Vorhaben in Gänze im Blick haben.</p>

<p>handen – es zeichnet sich eine große Divergenz zwischen kleinen und großen Städten ab.</p> <p>Insbesondere in kleineren Kommunen können die vielen unterschiedlichen Programme nicht bearbeitet werden. Ferner wird von ihnen eine größere Nähe zwischen den Fachabteilungen des Landes und Förderabteilungen der großen Städte empfunden. Aus Sicht der kleineren und mittleren Städte erschwert ihnen das den Zugang zu Fördermitteln.</p> <p>Prüfkaskaden stehen der finalen Alleinverantwortlichkeit der Kommunen gegenüber.</p>	<p>Die Intensivierung sehr detaillierter Prüfungen wird festgestellt und als kontraproduktiv bewertet. Die Prüfzykmatik ist ausgerichtet auf Fehlvermeidung und Misstrauen gegenüber den Kommunen. Die Prüfungstiefe nimmt permanent zu, damit steigt auch die Personalbindung.</p>	<p>Die Beurteilung der Bezirksregierungen ist aus Sicht der Kommunen sehr ambivalent und differenziert. Offensichtlich hängt die Qualität der Beratungsleistung sehr stark von Motivation und Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ab. Tendenziell wird mangelnde Fachkenntnis der Förderabteilungen beklagt.</p>
<p>Die Effekte von Fremdvergaben wird in vielen Fällen für das eigene Personal kritisch gesehen: Die Vergabe (insbesondere von Planungsleistungen) wirkt sich oft demotivierend auf Mitarbeiter aus.</p>	<p>Die Zeitläufe von der Beantragung bis hin zur Bewilligung ziehen sich über einen zu langen Zeitraum, die Förderzeiträume passen nicht zu den Terminketten kommunaler Haushaltspflege und Haushaltsgenehmigungen. Es fehlt somit die Harmonisierung zwischen kommunaler Haushaltspflege und der Förderpolitik des Landes.</p>	<p>Die Kommunen vermissen mehrheitlich eine partnerschaftliche Verfahrensunterstützung und kritisieren die häufig detaillierte genaue Prüfung seitens der Mitarbeiter ohne dass sie diese Vorhaben in Gänze im Blick haben.</p>

<p>Die Effekte von Fremdvergaben wird in vielen Fällen für das eigene Personal kritisch gesehen: Die Vergabe (insbesondere von Planungsleistungen) wirkt sich oft demotivierend auf Mitarbeiter aus.</p>	<p>Die Zeitläufe von der Beantragung bis hin zur Bewilligung ziehen sich über einen zu langen Zeitraum, die Förderzeiträume passen nicht zu den Terminketten kommunaler Haushaltspflege und Haushaltsgenehmigungen. Es fehlt somit die Harmonisierung zwischen kommunaler Haushaltspflege und der Förderpolitik des Landes.</p>	<p>Die Deutungshoheit der Programme und Richtlinien beansprucht das jeweilige Ministerium für sich, während die Bezirksregierungen Ausführungsbestimmungen abprüfen, deshalb stößt auch deren gewollte Unterstützung häufig an Grenzen. Es ist kein durchgehender Gleichklang zwischen Ministerium und Bezirksregierung bei der Interpretation und Umsetzung von Förderrichtlinien feststellbar.</p>
<p>Eine Aufsplittung aller Bauinvestitionsförderprogramme in eine überschaubare Menge von Förderzonen mit geringer Kontinuität (sprunghaft und unsystematisch) wird durchgehend kritisiert.</p>	<p>Durch häufige Neuauflage von Programmen wird zu viel Arbeitskraft gebunden, vorhandene personelle Ressourcen können hierdurch nicht effektiv eingesetzt werden.</p>	<p>Gewünscht wird eine Vereinheitlichung der Einzelprogramme zersplittet.</p>
<p>Die Förderregelwerk ist komplex und prüflastig und insbesondere in kleineren Städten schwer anzuwenden.</p>	<p>Die Förderregelwerk ist komplex und prüflastig und insbesondere in kleineren Städten schwer anzuwenden.</p>	<p>Die Programmhalte sind nicht mit den Problemlagen und Erfordernissen in den Kommunen abgestimmt. Eine gut gemeinte Ausdifferenzierung der Programme kann</p>

Partizipation	<p>Allerdings ist eine Ausdehnung des Förderzeitraums aufgrund des anstehenden Volumens aus Sicht der Kommunen notwendig.</p>	<p>Zu einer zunehmend wichtigen Größe bei Stadtentwicklungsprozessen entwickelt sich die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger.</p>	<p>Neue Medien, gesellschaftliche Veränderungen und soziale Netzwerke haben die Rahmenbedingungen vollständig verändert und erfordern umfangreiche Dialogverfahren.</p>	<p>Sowohl die Durchführung dieser Prozesse als auch die Informationen selbst werden von der Verwaltung erwartet und können meist auch nur von kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geleistet werden. Eine Förderung der Kosten, die durch partizipatorische Prozesse anfallen, ist dringend erforderlich, ebenso – zumindest anteilig – die Berücksichtigung eingesetzter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.</p>	<p>In der Kritik stehen die Zeitsachsen zwischen partizipatorischen Formaten und Bewilligungsbescheiden: Während die Beteiligungssumme am Anfang stehen (müssen), sind diese von der letztendlichen Förderbewilligung und vom Beginn der Realisierung oft gänzlich entkoppelt.</p>	<p>Da die Beteiligungsverfahren häufig von Gegnern dominiert werden, sind ganzheitlich befridigende Prozessergebnisse meist nicht herbeizuführen. Die zunehmende Emotionalisierung der Planungsvorhaben erschwert eine sachliche Faktenvermittlung stark.</p>	<p>Summarisch bleibt festzuhalten, dass der anhaltende hohe Investitionsbedarf und ein großer Sanierungsstau der kommunalen Infrastruktur auf eine tendenziell nicht ausreichende Personal- ausstattung der planungs- und baubezogenen Fachdezerne der Kommunalverwaltung trifft. Eine hierdurch nicht hinreichend leistungsfähige Verwaltung ist auch aufgrund zahlreicher weiterer Hemmnisse kaum noch in der Lage, wichtige Infrastrukturprojekte zeitnah umzusetzen. Auf der anderen Seite stehen durch zahlreiche Förderprogramme von Bund und Land für die kommunalen Projekte jetzt höhere Finanzmittel als in den Vorjahren zur Verfügung.</p>	<p><u>Gute Schule 2020</u></p>	<p>Das Programm Gute Schule 2020 trifft exakt die Bedarfe der Kommunen in NRW.</p>	<p>Durchweg ist das Programm Anlass, entweder Sanierungskonzepte für die Gebäude zu erstellen oder – auf Basis vorliegender Konzepte – die anstehenden Aufgaben systematisch abzuarbeiten. Es wird sehr begrüßt, dass eine verlässliche Finanzierungsbasis bis zum Jahr 2020 zugesagt ist.</p>	<p>Da eine signifikante Veränderung der Personalsituation kurzfristig nicht zu erwarten ist, sind ein verstärkter Fördermittelauftrag und zunehmende, umsetzungsorientierte Investitionen in die Infrastruktur nur über Effizienzgewinne durch Verfahrensvereinfachungen zu erzielen. Gefragt sind hier alle drei Ebenen: Bund, Land und Kommune.</p>
Die Untersuchungen und die Befragung kommunaler Praktiker haben zahlreiche Ansätze für eine entsprechende Leistungsverbesserung aufgezeigt. Einige dieser Vorschläge werden im Folgenden reflektiert hinsichtlich ihrer Umsetzungsmöglichkeit sowie ihrer kurz- und mittelfristigen Perspektiven. Soweit möglich, werden sie den einzelnen Ebenen zugeordnet. Die beschriebenen, sehr unterschiedlichen Ausgangssituationen in den Kommunen erfordern jedoch eine jeweils eigene, passgenaue Priorisierung einzelner Maßnahmen.	<p>Aus Sicht vieler Kommunen besteht die Gefahr, dass pädagogische Implikationen aufgrund zeitlicher Vorgaben ins Hintertreffen geraten und im Rahmen des Förderprogramms eben nicht nur „gute“ Schulen entstehen.</p>	<p>Bisher werden keine Anforderungen inhaltlicher Art an die Förderung gestellt. Dies führt zur zügigen Umsetzung im Bereich der Sanierung und Erweiterung.</p>	<p>Komplexere Schulbauten werden in einigen größeren Städten nicht mehr von der Kernverwaltung abgewickelt. Es kann allerdings noch nicht nachgewiesen werden, dass neue Organisationsformen beim Schulbau ein Garant für eine effizientere Aufgabenabwicklung sind.</p>	<p>Ausgehend von der Kernfrage, wie kommunale Infrastrukturinvestitionen zu beschleunigen sind, kommen wir zu folgenden Erkenntnissen:</p>	<p>Ansätze für eine Leistungsverbesserung</p>	<p>Adressat Kommune</p>	<p>Abhängig von den jeweiligen Bedingungen in den Kommunen gibt es eine Vielzahl von Lösungsansätzen. Jede Stadt und Gemeinde muss ihren eigenen Weg finden. Unbestritten ist, dass eine zielgerichtete Entwicklung der Stadt mit einer exzellenten Infrastruktur wieder stärker in den Fokus der Stadtspitzen von Verwaltung und Politik gerückt werden muss. Das Bewusstsein für die Wichtigkeit einer möglichst konsensualen Zieldefinition auf Basis eines zumindest mittelfristig belastbaren integrierten, ganzheitlichen Handlungskonzeptes muss in jeder Kommune geschafft werden. Diese Konzepte definieren die Inhalte der räumlichen und sozialen Entwicklung der Gesamtstadt oder bestimmter Stadtteile und Quartiere. Sie werden somit auch zur verbindlichen Basis für einen regelmäßigen Diskurs mit dem Land über die Förderung der Infrastrukturinvestitionen.</p>	<p>Ansätze für eine Leistungsverbesserung</p>	<p>Im regionalen Zusammenspiel zwischen kleinen und großen Kommunen werden die Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit oder die Bildung regionaler „Umsetzungseinheiten“, noch zu wenig geprüft. Ökonomische Anreize könnten den Dissens bezüglich der Verteilung von Einnahmen und Lasten kompensieren.</p>	<p>Von den Kommunen selbst organisierte Netzwerke zu verschiedenen Themenbereichen (z. B. Historische Ortskerne, Innenstadt, Soziale Stadt, Baulandforum) bieten eine kostengünstige qualifizierte Plattform und sollten für den Erfahrungsaustausch noch stärker von den Kommunen in Anspruch genommen werden.</p>	<p>Eine stärkere Versachlichung der politischen Diskurse im Sinne der in Artikel 28 Grundgesetz verbrieften Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung würde Projektumsetzungen deutlich beschleunigen. Auf kommunaler Ebene sind die gewählten Ver-</p>
<p>Die Kommunen müssen dafür Sorge tragen, dass das Personal in den planenden und bauenden Fachabteilungen aufgestockt wird.</p>	<p>Dies muss einhergehen mit der Schaffung konkurrenzfähiger Arbeitsplätze im technischen Bereich; eine zeitgemäße Ausstattung und eine leistungsgerechte Bezahlung sind hier die wesentlichen Komponenten. Hierzu gehört auch eine stärkere Professionalisierung im Bereich des Projektmanagements. Die Kommunaalaufsicht muss hier gerade auch für die Haushaltssicherungskommunen eine Lösung finden.</p>	<p>Mangelndes Personal im stadtstrategischen Bereich kann temporär kompensiert werden durch den Einsatz von externen Fachberatern als Impulsgeber zu Fragen der Stadtentwicklung. Auch dieser sollte Gegenstand der Förderratbestände werden. Die vom Land angebotene Beteiligung an überregional tätigen Entwicklungsgesellschaften (NRW Urban) sind insbesondere bei komplexeren Projekten eine zu prüfende Alternative zur Einstellung von eigenem Personal. Allerdings ist auch hier der eigene Betreuungsaufwand nicht zu unterschätzen.</p>	<p>Ansätze für eine Leistungsverbesserung</p>	<p>Im regionalen Zusammenspiel zwischen kleinen und großen Kommunen werden die Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit oder die Bildung regionaler „Umsetzungseinheiten“, noch zu wenig geprüft. Ökonomische Anreize könnten den Dissens bezüglich der Verteilung von Einnahmen und Lasten kompensieren.</p>	<p>Von den Kommunen selbst organisierte Netzwerke zu verschiedenen Themenbereichen (z. B. Historische Ortskerne, Innenstadt, Soziale Stadt, Baulandforum) bieten eine kostengünstige qualifizierte Plattform und sollten für den Erfahrungsaustausch noch stärker von den Kommunen in Anspruch genommen werden.</p>	<p>Eine stärkere Versachlichung der politischen Diskurse im Sinne der in Artikel 28 Grundgesetz verbrieften Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung würde Projektumsetzungen deutlich beschleunigen. Auf kommunaler Ebene sind die gewählten Ver-</p>					

treter im Rat, in den Ausschüssen und Gremien eben keine Parlamentarier, die eine Regierung zu kontrollieren haben, sondern Teil der Exekutive und zusammen mit der Verwaltung verantwortlich. Ein geschärftes Bewusstsein hierfür kann zu einer besseren Verständigung auf kommunale Ziele und Projekte beitragen. Aufgrund des für die Zukunft übereinstimmend festgestellten prioritären Investitionsbedarfs im Bereich der Bildungsinfrastruktur verdient dieser eine gesonderte Betrachtung. Städte haben erkannt, dass der Bau oder die komplexe Sanierung von Schulen in den üblichen Verwaltungsstrukturen zu viel Zeit beansprucht, deshalb kristallisierten sich hierfür zwei Modelle heraus:

In größeren Städten werden zunehmend eigene Organisationseinheiten für den Schulbau gegründet mit der Zielsetzung einer schnelleren Umsetzung, kleinere Städte tendieren bei diesen Bauaufgaben eher zu einer Aufgabenverlagerung in Richtung externer Dienstleister. In beiden Fällen bietet es sich an, dass sich die Kommunen zur Sicherstellung eines qualitätsvollen Schulbaus eines zu gründenden „Kompetenzzentrums Schulbau“ bedienen können, das sich derzeit in der Gründungsphase befindet (Projektpartner: kommunale Spitzenverbände, Difu, Montagstiftung). Ob neue Strukturen im Schulbau wirklich zu schnelleren und besseren Ergebnissen führen werden und ob neu entstehende Schnittstellen kompensiert werden können, kann aufgrund mangelnder Erfahrungen noch keiner Wertung unterzogen werden.

Adressat Land
Aufgrund des beschriebenen hohen Stellenwerts der kommunalen Förderung in NRW im Bereich der Stadtentwicklung sind die Programme über die Jahre immer differenzierter und die Verfahren komplizierter geworden. Trotz der sehr umfangreichen Informationspolitik der Ministerien zu einzelnen Programmen schaffen es die Kommunen nicht, den vorliegenden Programmveifalt gerecht zu werden.

1. bei Ordnungsmaßnahmen (öffentlicher Raum),
2. bei Baumaßnahmen (öffentliche Gebäude),
3. bei sonstigen Maßnahmen (Unterstützung Privater),
4. beim Prozessmanagement (z. B. Partizipation).

Hier ist es vonnöten, in einem ersten Schritt den Kommunen über eine einheitliche mediale Plattform einen aktuellen Überblick über laufende Programme und deren Zugriffssicherung sowie -regularien zu verschaffen („digitaler Förderlotto“). Hilfreich hierbei wäre eine Differenzierung in einen allgemeinen Teil für die (inhaltlich harmonisierten) Förderbedingungen und einen fachspezifischen Teil. Ergänzt werden kann die Veröffentlichung durch jährlich stattfindende Regionalkonferenzen auf Ebene der Bezirksregierungen. Aktuell sollten die Fristen für das Programm „Gute Schule 2020“ verlängert werden.

In einem nächsten Schritt müssen die Programme auf den Prüfstand hinsichtlich ihrer Anzahl, einer sehr differenzierten Ausprägung und signifikanter inhaltlicher Schnittstellen. Vorhandene und zukünftige Fördermittel sollten auf einen reduzierten Rahmen von Förderprogrammen konzentriert werden, eine ministeriumsübergreifende Prüfung der Bereiche Bau, Verkehr und Umwelt birgt die Chance, inhaltliche Überschneidungen zu vermeiden (z. B. Stadt- und Dorfentwicklung, Abgrenzung Platzgestaltung – Verkehr). Es wird die Aufgabe sein, die unterschiedlichen Finanzierungsstränge in Einklang zu bringen mit dem Landeshaushaltssrecht. Die Kommunen werden hierdurch wesentlich entlastet, eine höhere Projektumsetzungsqualität ist so möglich.

Das Land muss seinen Spielraum, den die Bund-Länder-Vereinbarung zur Städtebauförderung ermöglicht, optimal nutzen und nicht unnötig verengen.

Die Rahmensetzung der Städtebauförderung sollte auf ihre vier ursprünglichen Intentionen zurückgeführt werden, nämlich die finanzielle Unterstützung der Kommunen

Heute hingegen wird die Städtebauförderung immer mehr als Aufgangatbestand umfangreicher politischer Forderungen instrumentalisiert. Eine stärkere Besinnung auf das Gesamtmaßnahmenprinzip (§149 BauGB) im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen ist hier hilfreich. Die Städtebauförderung sollte hierbei als Klammer gesehen werden für die Finanzierung sämtlicher Kostenträger. Sie sollte deutlich stärker als bisher auch den Mittelleinsatz aus Programmen anderer Ministerien in einem räumlich abgegrenzten Maßnahmengebiet koordinieren und in einem Förderbescheid bündeln.

Die integrierten Handlungskonzepte sind das richtige Fundament für die Kommunen und für den Fördergeber, demzufolge müssen sich allerdings die einzelnen Förderatbestände besser in ein integriertes Konzept einfügen. Eine Förderentscheidung kann sich wesentlich stärker als bisher an dem gesamträumlichen Konzept und dessen Erfordernissen orientieren als an Einzelbausteinen mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und Förderbedingungen („wer integrierte Förderanträge fordert, muss auch integriert fördern“). Auf Basis regelmäßiger Gespräche zwischen Land/Bezirksregierung und Kommune werden so eine ganzheitliche Budgetfinanzierung und Projektumsetzung rückgekoppelt und justiert. Hierbei stellt die jeweilige Kommune die mittelfristig beabsichtigten größeren im räumlichen Zusammenhang stehenden Infrastrukturinvestitionen vor, die Bezirksregierung prüft mit hohem Verbindlichkeitsgrad anhand der vorhandenen Förderprogramme ganzheitlich und begleitet die Antragstellung zielorientiert. Begleitend empfiehlt die NRW.BANK im Rahmen einer projektorientierten Beratung geeignete Finanzierungszugänge. Anschließend erfolgt die Beschlussfassung auf kommunaler Ebene im Rahmen der Haushaltssplanberatungen. Diese Gespräche ersetzen Nachjustierungen über jährlich neue Antragsaktualisierungen mit begleitend erforderlichen politischen Beschlüssen. Die vorgeschlagene neue Förderlogik für die Stadtentwicklung geht von einem ganzheitlichen Förderansatz für ein definiertes Maßnahmengebiet mit integriertem Handlungskonzept als integrierte und fachübergreifende

Förderpauschale (definiertes räumliches und inhaltliches Konzept, definierter Zeitraum, definiertes Budget) aus. Somit könnten Förderbescheide über eine Gesamtmaßnahme für eine längere Laufzeit (ca. 4 Jahre) pauschale Budgets zuweisen und eine kostentreibende Aufteilung einer Maßnahme in kaum baubare Einzelabschnitte kann vermieden werden. Aktuelle grundsätzlich förderfähige Teilprojekte müssen jederzeit formlos ergänzt werden können, wenn sie sich nahtlos in die Grundintention des integrierten Handlungskonzeptes einfügen.

Es ist zu prüfen, ob im Rahmen der Städtebauförderung alternativ ein Verfahren differenziert werden kann in einem Grundantrag (Eruierung der Rahmenbedingungen vor Ort z. B. durch einen Quartiersmanager) und einem hierdurch qualifizierten und belastbaren nachfolgenden Haupenantrag. Es soll eine Gesamtabrechnung nach Abschluss der Maßnahme erfolgen (siehe Städtebauförderung Baden-Württemberg). Eine Verstetigung der Förderinhalte und Mittelzuweisung führt auch zu einer mehr Verlässlichkeit gegenüber der Bauwirtschaft, eine entsprechende Personalvorhaltung wird dadurch gefördert.

Die Möglichkeit einer zumindest anteiligen Förderung der projektbezogenen Personalkosten ist ein wichtiger Baustein zukünftiger Förderprogramme. Mit Blick auf unterschiedliche Rahmen auszunutzen oder eine Anpassung behördeneübergreifend zu diskutieren. Ferner sollte in diesem Zusammenhang auch die Aktivierung von Personalkosten im Rahmen der Doppik ermöglicht werden. Das gilt ebenso für die Förderfähigkeit des Aufwandes mehrheitlich kommunaler Entwicklungsgesellschaften, wie sie früher einmal bestand und in anderen Bundesländern heute noch üblich ist. Die Förderrichtlinien sind hinsichtlich ihrer Förderverfahren zu überarbeiten: Zahlreiche Ansatzpunkte für eine inhaltliche Entschlackung in Verbindung mit einer verstärkten Flexibilisierung und Pauschallierung sind gegeben und würden einer Verfahrensbeschleunigung Vorschub leisten.

Die Antrags- und Bewilligungsverfahren vieler Landesprogramme sind hinsichtlich ihrer Verfahrensdauer und ihrer Kompatibilität mit den kommunalen Haushaltssplänen zu überprüfen, die Zeiträume zwischen Förderantrag und Mittelbewilligung deutlich zu verkürzen. Durch eine Anpassung der LHO ist das Prinzip der Jährlichkeit zu hinterfragen. Insgesamt ist die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land auf der Ebene der Bezirksregierungen vertrauensvoller und damit zielorientierter zu gestalten. Die Verfahren werden dehnerisch von einer ausgeprägten Prüflastigkeit auf allen Verwaltungsebenen. Die Letzterantwortlichkeit der Kommune spricht gegen mehrstufige Prüfverfahren, pauschalierte Prüfungen können die Auseinandersetzung mit einzelnen Förderanträgen unterschiedlicher Fördersätze ersetzen. Das Land sollte offen sein für die Förderung neuer Modelle interkommunaler Zusammenarbeit in Form von „regionalen Umsetzungsgesellschaften“ (Weiterentwicklung der REGIONALE).

Das inhousevergabefähige Geschäftsmodell der NRW.URBAN KE (kommunale Entwicklung) der kooperativen Baulandentwicklung sollte weiterentwickelt werden. Für die Kommunen eröffnet sich hier die Chance, die Entwicklungskosten von Projekten außerhalb des Kernhaushalts darzustellen und personelle Engpässe temporär zu überbrücken. Entscheidend für den Erfolg des Modells wird die Zufriedenheit der Städte sein hinsichtlich der Qualität der Betreuung vor Ort. Perspektivisch wäre dann auch eine Ausweitung in Richtung einer NRW.URBAN KP (kommunale Planungsgesellschaft) denkbar.

Das Land sollte ferner die Möglichkeit des Einsatzes von „Urban Consultants“ als erfahrene Fachleute prüfen. Als vom Land fortlaufend qualifizierte Berater könnten sie die Antragstellungen vor Ort unterstützen und die Städte im Sinne der Ziele der Landesplanung bei ihren Vorhaben der Stadtentwicklung beraten

Adressat Bund

Die Förderlogik des Bundes wird bei den Kommunen zu wenig durchdringen. Auch hier ist eine bessere Information über Förderprogramme und deren Regularien vonnöten. Neue Fördermittel sollten möglichst in bestehende Programme integriert werden, um eine Programmvielfalt zu vermeiden.

Bund-Länder-Vereinbarungen sollten flexibel formuliert sein und Spielräume für die Umsetzung in Ländern und Kommunen eröffnen. Eine Verstetigung der Programme führt auch hier zu einer größeren Berechenbarkeit für die Bauwirtschaft. Die einzelnen Programme für Infrastruktur müssen auf den Prüfstand hinsichtlich der Möglichkeiten zur Entschlackung und Pauschallierung. Erwähnt wurde der ausdrückliche Wunsch der Kommunen, projektbezogene Personalkosten zumindest anteilig gefordert zu bekommen. Eine diesbezügliche möglicherweise erforderliche Änderung der gesetzlichen Grundlagen (Art. 104a (5) GG, § 164a (2) Nr.2 BauGB) ist unter Nennung der Argumente politisch zu diskutieren. Eine projektbezogene, temporäre Verstärkung des Personals wird hierdurch erleichtert und im kommunalen Dienst.

Nach erfolgter Änderung des grundgesetzlichen Rahmens muss der Bund die Schulförderung verstetigen. Aufgrund der gewünschten stadträumlichen Bezüge zum Quartier sollte eine Integration in die Städtebauförderung geprüft werden, um die schon heute bestehende Schnittstelle zwischen der Objektförderung Schule und ihres Umfeldes über die Städtebauförderung zu glätten.

Aufgrund stark gestiegener Bedarfe ist die Förderung der Investitionen für Straßen- und Brückensanierung aufzustocken bzw. als neuer Förderatbestand aufzunehmen. Bei der zusätzlichen Bereitstellung von Investitionsfördermitteln kommt dieser Bereich bislang zu kurz.

Die Antrags- und Bewilligungsverfahren vieler Landesprogramme sind hinsichtlich ihrer Verfahrensdauer und ihrer Kompatibilität mit den kommunalen Haushaltssplänen zu überprüfen, die Zeiträume zwischen Förderantrag und Mittelbewilligung deutlich zu verkürzen. Durch eine Anpassung der LHO ist das Prinzip der Jährlichkeit zu hinterfragen. Insgesamt ist die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land auf der Ebene der Bezirksregierungen vertrauensvoller und damit zielorientierter zu gestalten. Die Verfahren werden dehnerisch von einer ausgeprägten Prüflastigkeit auf allen Verwaltungsebenen. Die Letzterantwortlichkeit der Kommune spricht gegen mehrstufige Prüfverfahren, pauschalierte Prüfungen können die Auseinandersetzung mit einzelnen Förderanträgen unterschiedlicher Fördersätze ersetzen. Das Land sollte offen sein für die Förderung neuer Modelle interkommunaler Zusammenarbeit in Form von „regionalen Umsetzungsgesellschaften“ (Weiterentwicklung der REGIONALE).	<p>Land: Förderprogramme sortieren und systematisieren</p> <p>Das ist kaum nachzuvollziehen, bedenkt man die Schlüsselfunktion leistungsfähiger Brücken und Straßen und ihre Bedeutung als Lebensader in individueller Mobilität und einer florierenden Wirtschaft.</p>
Neue Fördermittel sollten möglichst in bestehende Programme integriert werden, um eine Programmvielfalt zu vermeiden.	<p>Schnittstellenüberprüfung, Dopplungen bereinigen und zuordnen,</p> <p>Aufsplittung der Programme reduzieren, Bündelung und Verstetigung</p>
Bund-Länder-Vereinbarungen sollten flexibel formuliert sein und Spielräume für die Umsetzung in Ländern und Kommunen eröffnen.	<p>Land/Bezirksregierungen: Förderbedingungen strukturieren und reduzieren</p> <p>Die Infrastrukturgesellschaft PD muss sich noch zu einem vertrauensvollen Partner der Kommunen entwickeln. Bei großen und komplexen Bauprojekten kann sie nur mit einem kompetenten Beratungsangebot die Kommunen entlasten. Die Möglichkeit einer Inhouse-Vergabe erleichtert den Zugang. Es mag allerdings bezweifelt werden, dass mit Hilfe der PD die Anzahl und Umsetzung kommunaler Infrastrukturprojekte nennenswert erhöht werden kann.</p>
Eine Verstetigung der Programme führt auch hier zu einer größeren Berechenbarkeit für die Bauwirtschaft. Die einzelnen Programme für Infrastruktur müssen auf den Prüfstand hinsichtlich der Möglichkeiten zur Entschlackung und Pauschallierung. Erwähnt wurde der ausdrückliche Wunsch der Kommunen, projektbezogene Personalkosten zumindest anteilig gefordert zu bekommen. Eine diesbezügliche möglicherweise erforderliche Änderung der gesetzlichen Grundlagen (Art. 104a (5) GG, § 164a (2) Nr.2 BauGB) ist unter Nennung der Argumente politisch zu diskutieren. Eine projektbezogene, temporäre Verstärkung des Personals wird hierdurch erleichtert und im kommunalen Dienst.	<p>Den größten Einfluss auf das Vergaberecht hat der Bund. Er sollte sich der Aufgabe zur Überprüfung und Reduzierung der Komplexität stellen, die Verpflichtung zur EU-weiten/öffentlichen Ausschreibung sollte auf ein Mindestmaß begrenzt werden. Insbesondere sind die Möglichkeiten des wettbewerbsorientierten Dialogs auch einfacher Bauvorhaben zugänglich zu machen.</p>
Das inhousevergabefähige Geschäftsmodell der NRW.URBAN KE (kommunale Entwicklung) der kooperativen Baulandentwicklung sollte weiterentwickelt werden. Für die Kommunen eröffnet sich hier die Chance, die Entwicklungskosten von Projekten außerhalb des Kernhaushalts darzustellen und personelle Engpässe temporär zu überbrücken. Entscheidend für den Erfolg des Modells wird die Zufriedenheit der Städte sein hinsichtlich der Qualität der Betreuung vor Ort. Perspektivisch wäre dann auch eine Ausweitung in Richtung einer NRW.URBAN KP (kommunale Planungsgesellschaft) denkbar.	<p>Erste Schritte:</p> <p>Land: Aktuelle Förderprogramme kommunizieren</p> <p>→ Bildung einer ministeriumsübergreifenden Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer „medialen Plattform“/eines Förderpiloten der aktuellen baubezogenen Förderprogramme.</p> <p>→ Aufgliederung in einen vorangestellten formalen Teil allgemeingültiger, harmonisierter Anforderungen (Fördersätze, Abwicklung, Abrechnung) und einen fachspezifischen Teil.</p> <p>→ Zügige und stets aktualisierte Veröffentlichung im Internet.</p>
Das Land sollte ferner die Möglichkeit des Einsatzes von „Urban Consultants“ als erfahrene Fachleute prüfen. Als vom Land fortlaufend qualifizierte Berater könnten sie die Antragstellungen vor Ort unterstützen und die Städte im Sinne der Ziele der Landesplanung bei ihren Vorhaben der Stadtentwicklung beraten	<p>Land: Neue Förderer kommunizieren</p> <p>→ Aktualisierter Leitfaden im Internet</p> <p>→ Fortbildung von „Förderlotsen“</p> <p>→ Entsendung von Förderlotsen in die Kommunen für ganzheitliche Fördergespräche und –vereinbarungen (ggf. unterstützt durch externe Consultants).</p>

Effizienzgewinn durch Verfahrensvereinfachung !

Kommunen

- Verständigung auf strategische Ziele der Stadtentwicklung
- Verstärkte Fokussierung der Aktivitäten auf Investitionen in Infrastruktur
- Aufstockung des eigenen Personals im Bau- und Planungsbereich und/oder
- Professionalisierung des Projektmanagements

Fazit

Nordrhein-Westfalen findet in 396 Kommunen statt. Das Land ist bei der Erreichung politischer Ziele in jeder Hinsicht auf die Mithilfe starker, funktionierender Kommunen mit einer gut ausgebauten Infrastruktur angewiesen. Die Erwartungen des Landes – auch die des Bundes – an die Kommunen finden sich heute in immer komplexeren Richtlinien, Verordnungen und Gesetzen zementiert. Und täglich kommen neue hinzu.

Viele Kommunen müssen im Rahmen kommunaler Bauinvestitionen immer mehr Zeit dafür aufbringen, formale Anforderungen übergeordneter Stellen zu erfüllen und abzuarbeiten. Damit verbundene Probleme erweisen sich als ausgemacht und sind somit vermeidbar. In einer Phase gerade in den planenden und bauenden Verwaltung personell und vielerorts auch finanziell nicht hinreichend ausgestatteter Kommunen steht immer weniger Personal für operative Tätigkeiten zur Verfügung. In einer sich scheinbar immer schneller verändernden Welt dauert das Bauen zunehmend länger.

Das Gegenteil ist aber vonnöten, will man die Stadt permanent zukunftsfähig gestalten. Gefragt ist mehr Vertrauen in die Kommunen, gefragt ist eine Zähmung der Regelungsdichte auf allen Ebenen, gefragt sind **flexiblere** Förderprogramme, die sich möglichst geschmeidig, den sich ständig ändernden Rahmenbedingungen und Herausforderungen der Stadtentwicklung anpassen.

Gesucht sind aber auch kommunale Akteure in Rat und Verwaltung, die das grundgesetzlich verbriefte Prinzip der kommunalen Planungshoheit immer wieder nicht wankelmüdig, sondern zielorientiert, verantwortungsbewusst und beherrzt im Dialog mit den Bürgern mit Leben **füllen** und Unterstützungsangebote für den Ausbau der Infrastruktur auch offensiv in Anspruch nehmen.

Wir haben etliche Ansatzpunkte für eine Leistungsverbesserung im Zusammenhang mit Bauinvestitionen identifizieren können. Lösungsvorschläge richten sich an alle Ebenen des bundesdeutschen Verwaltungsaufbaus und alle Lösungsvorschläge setzen den ernsthaften Willen und die Kreativität aller Akteure zur Veränderung voraus.

Ein „weiter so“ sollte von keiner Seite akzeptiert werden.

Ulrich Paßlick,
Hartwig Schultheiß
im Oktober 2017

Inhalt

Zusammenfassung

Aufgabenstellung und Methodik

1. Auswertung vorliegender Analysen zum Thema
2. Auseinandersetzung mit den Investitionsförderprogrammen
3. Selbstreflexion der kommunalen Wirklichkeit
4. Interviews mit ausgewählten Kommunen
5. Verdichtung der Interviewergebnisse
6. Erste Ansätze für eine Leistungsverbesserung

Anlagen 1 - 8