

Kommunale Haushaltsnotlagen

Bestandsaufnahme und Möglichkeiten der Reaktion im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes und der Länder

- Endbericht -

Forschungsprogramm

Allgemeine Ressortforschung

Projektlaufzeit

01. Juli 2010 bis 30. November 2010

Aktenzeichen

10.06.03 – 10.104

im Auftrag

des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) sowie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumentwicklung (BBR)

bearbeitet von

Prof. Dr. Guido Spars, Patricia Jacob, Anja Müller
Fachgebiet Ökonomie des Planens und Bauens
Bergische Universität Wuppertal

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Abbildungsverzeichnis	2
Tabellenverzeichnis	2
Abkürzungsverzeichnis	1
Kurzfassung	2
Abstract	7
1 Einleitung.....	9
2 Kommunen in Haushaltsnotlage	12
2.1 Institutionelle Rahmenbedingungen zum Haushaltsausgleich	13
2.2 Kommunen in Haushaltssicherung: Haushaltssicherungskonzepte.....	14
Tatbestände zur Aufstellung eines HSK.....	16
Mögliche haushaltsrechtliche Folgen des Haushaltssicherungskonzepts.....	18
2.3 Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept in den Bundesländern.....	19
2.4 Finanzstatistische Kennzahlen.....	21
2.5 Derzeitige Konsequenzen der Haushaltsnotlage für die Erbringung des kommunalen Eigenanteils in der Städtebauförderung	29
3 Handlungsansätze zur Entlastung von finanzschwachen Kommunen in der Städtebauförderung ..	31
3.1 Bestehende Ansätze in der Städtebauförderung	31
3.2 Ansätze in anderen Förderprogrammen	42
3.3 Diskussion und Erweiterung der Handlungsansätze	46
Kreditfinanzierung aus öffentlichen oder privaten Mitteln	48
(Teil-)Finanzierung durch andere öffentliche Mittelgeber.....	48
(Teil-)Finanzierung des Eigenanteils durch private Dritte	50
Substituierung durch Sach- und Arbeitsleistungen	52
3.4 Bewertung der Optionen.....	53
4 Fazit und Ausblick	57
Quellenverzeichnis	61
Anhang	I

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ablauf der HSK-Aufstellung – Tatbestände und Folgen.....	17
Abbildung 2: Vorkommen der Haushaltssicherungskonzepte in den Bundesländern.....	20
Abbildung 3: Deckungsquoten der kommunalen Verwaltungshaushalte in den Jahren 2006 und 2008	22
Abbildung 4: Jahr des höchsten Schuldenstands im Zeitraum von 1998 bis 2008	24
Abbildung 5: Schulden der Gemeinden pro Einwohner im Jahr 2008	25
Abbildung 7: Kommunale Kassenkredite im Jahr 2007.....	27

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: HSK als Sanktionsinstrument im kommunalen Haushaltsrecht der Länder	15
Tabelle 2: Unterdeckungsquote der Kreise/Kreisfreien Städte	22
Tabelle 3: Kommunale Kassenkredite	28
Tabelle 4: Regelungen zum kommunalen Eigenanteil in der Städtebauförderung	40
Tabelle 5: Matrix der Handlungsoptionen	47

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
BID	Business Improvement Districts
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raumes
ELR	Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (Landesförderprogramm Baden-Württemberg)
ESG	Eigentümerstandortgemeinschaften
EU	Europäische Union
Ew.	Einwohner
GO	Gemeindeordnung
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
HID	Housing Improvement Districts
HSK	Haushaltssicherungskonzept
IMK	Innenministerkonferenz
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KomHVO	Kommunale Haushaltsverordnung
KP II	Konjunkturpaket II
LKO	Landkreisordnung
MAE	Mehraufwandsentschädigungen
NSGB	Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund
PPP	Public Private Partnership
SGB	Sozialgesetzbuch
TL-SSM	Thüringer Landesprogramm Strukturwirksame Städtebauliche Maßnahmen
VV	Verwaltungsvereinbarung
VwV	Verwaltungsvorschrift
BB	Brandenburg
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

Kurzfassung

Problemstellung

Die Finanzsituation der Kommunen in Deutschland hat sich in den letzten Jahren verschlechtert. Die Ursachen sind in der steigenden Ausgabenbelastung bei gleichzeitig (konjunkturell bedingt) sinkenden Einnahmen – wie z.B. aus der Gewerbesteuer – zu suchen. Ergebnis ist eine kontinuierlich angestiegene Anzahl von Kommunen in Haushaltsnotlage; für das Jahr 2010 wird laut einer Umfrage von Ernst & Young von einem Anteil von ca. einem Drittel ausgegangen, gegenüber einem Sechstel in 2009.

Dieser drastische Anstieg der Kommunen in Haushaltsnotlage hat spürbare negative Auswirkungen auf die kommunale Kofinanzierung der Fördermittel der Städtebauförderung in den betroffenen Städten und Gemeinden. Immer mehr Kommunen haben Schwierigkeiten den kommunalen Eigenanteil für Maßnahmen der Städtebauförderung aufzubringen. Kommunen in schwieriger Haushaltslage müssen daher große Anstrengungen auf sich nehmen, um an Förderprogrammen wie der Städtebauförderung teilnehmen zu können. Die Nichtteilnahme an Förderprogrammen kann eine Abwärtsspirale in den Kommunen in Gang setzen, da Investitionen in die Stadtentwicklung und Infrastruktur ausbleiben. Hierdurch kann die Attraktivität der Städte und Gemeinden sinken und das Ausgleichsziel des ROG unterwandert werden. Insbesondere Städte mit defizitären Haushalten bedürfen der Unterstützung von Bund und Land, um bestehende städtebauliche Problemlagen zu bewältigen.

Die vorliegende Studie befasst sich mit Handlungsansätzen, Städtebauförderprogramme auch in finanzschwachen Kommunen durchzuführen, insbesondere durch Entlastung bei der Erbringung des Eigenanteils innerhalb der Städtebauförderprogramme.

Methodisches Vorgehen

Das Vorgehen beinhaltete zwei Arbeitsschritte. Der erste umfasst die Darstellung der Finanzsituation der Kommunen. Hierzu wurden zum einen gesetzliche Grundlagen der Länder bezüglich der Festlegung einer Kommune in Haushaltsnot ausgewertet, um eine Vergleichbarkeit zwischen den Ländern zu ermöglichen. Zum anderen wurde anhand von finanzstatistischen Kennziffern (Finanzierungssaldo, Schuldenstand, Kassenkredite) und der Verbreitung von kommunalen Haushaltssicherungskonzepten in den Bundesländern die kommunale Finanzsituation quantitativ erfasst.

Der zweite Arbeitsschritt erfasst konkret die Handlungsansätze zur Entlastung der Kommunen bei der Erbringung ihres Eigenanteils. Die Analyse stützte sich hierbei größtenteils auf Handlungsansätze, die bereits in den Ländern angewandt werden. Hierfür wurden die Städtebauförderrichtlinien der Länder ausgewertet und durch Expertengespräche mit Vertretern aus den zuständigen Ministerien ergänzt, um die (z.T. darüber hinaus gehenden) praktischen Erfahrungen zu erfassen. Desweiteren wurden andere Förderprogramme bezüglich des Umgangs mit dem kommunalen Eigenanteil bei finanzschwachen Kommunen analysiert.

Dieser Fundus an Handlungsansätzen wurde systematisch aufbereitet und um eigene Ideen des Auftragnehmers ergänzt. Anschließend wurden die verschiedenen Handlungsansätze anhand von sechs Kriterien (Effizienz, Effektivität, Wirkung auf Ressourcenvolumina und Folgekosten für die Kommunen, Bürokratieaufwand, politische Durchsetzbarkeit) diskutiert und bewertet. Hieraus wurde

ein Thesenpapier destilliert, das als Diskussionsgrundlage in einem Bund-Länder-Gespräch diene. Die Ergebnisse dieses Gespräches flossen in den Endbericht (insbesondere das Fazit) ein.

Bestandsaufnahme zu kommunalen Haushaltsnotlagen

Die Analyse der Finanzsituation der Kommunen ergab ein heterogenes Bild. Die institutionellen Rahmenbedingungen bezüglich der Definition von und dem Umgang mit Haushaltsausgleich und Haushaltsnot unterscheiden sich von Land zu Land. Die haushaltsrechtlichen Vorschriften für die Kommunen finden sich in Gemeindeordnungen, Kommunalen Haushaltsverordnungen und ergänzenden Erlassen und Verwaltungsvorschriften der jeweiligen Länder. Eine wichtige Rolle nehmen die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden ein, deren Aufgabe es ist die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu gewährleisten. Zudem wirkt sich die Art der Buchführung auf die Beurteilung des Haushaltsausgleiches aus. In der kameralistischen Buchführung bezieht sich ein Haushaltsausgleich auf die kassenwirksamen Einnahmen und Ausgaben. Die doppische Buchführung zielt hingegen auf den Ausgleich der Erträge und Aufwendungen, d.h. die Struktur des Vermögens (Abschreibungen) und des Personals (Rückstellungen für Pensionen) beeinflussen den Haushalt.

Der Ausgleich des Haushaltes kann in verschiedenen Stufen erfolgen. Meist als letzte Stufe fordert die Kommunalaufsicht von den Kommunen die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts. Haushaltssicherungskonzepte sind ein ursprünglich für Krisen gedachtes Instrument, die jedoch immer häufiger und dauerhafter angewendet werden. Es werden auch die Synonyme Haushaltssolidierungskonzept, Haushaltsstrukturkonzept und Haushaltssanierungsplan verwandt. Ein Haushaltssicherungskonzept macht Aussagen zum Konsolidierungsziel, -zeitraum sowie zu konkreten Konsolidierungsmaßnahmen. Bei der Ausgestaltung unterscheiden sich die Bundesländer hinsichtlich der vorliegenden Tatbestände, wann eine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes besteht und welche haushaltsrechtlichen Folgen sich daraus ergeben.

Bisher wurden in fast allen Flächenländern – mit Ausnahme von Schleswig-Holstein und Bayern – zumindest temporär Haushaltssicherungskonzepte als Sanktionsinstrument eingeführt. Generell beziehen sich die Tatbestände zu Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes auf die Nichterreichung des Haushaltsausgleichs, d.h. es ist ein Defizit vorhanden, und/oder den Verschuldungsstand einer Kommune. Besonders detaillierte Tatbestände finden sich in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland sowie in Sachsen.

Bei den Folgen ist zwischen Bundesländern mit und ohne Genehmigungspflicht für das Haushaltssicherungskonzept zu unterscheiden. In Ländern ohne Genehmigungspflicht erfolgt eine Prüfung auf inhaltliche Qualität der vorgeschlagenen Maßnahmen durch die Kommunalaufsicht. Diese greift beratend und empfehend ein. In den Ländern mit einer Genehmigungspflicht (Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Sachsen, Thüringen) werden Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept unter vorläufige Haushaltsführung gestellt. Mit solch einem Nothaushaltsrecht gehen weitergehende Beschränkungen z.B. im Personalbereich, bei der Kreditaufnahme und der Ausführung freiwilliger Aufgaben einher. Den Kommunalaufsichten wird hierbei ein unterschiedlicher Ermessensspielraum eingeräumt.

Die telefonische Nachfrage bei den zuständigen Stellen der Innenministerien ergab, dass Übersichten über die Verbreitung von Haushaltssicherungskonzepten nur für einige Länder verfügbar sind. Ergänzend wurden deshalb Angaben bzw. Umfragen der Städte- und Gemeindebünde der Länder herangezogen, um einen Überblick über die Verbreitung von Haushaltssicherungskonzepten in den

Ländern zu erlangen. Mit über 40 Prozent betroffenen Kommunen ist eine Konzentration des Problems in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Hessen, Sachsen-Anhalt (und bei Nichtbeachtung des Aussetzungsgesetzes im Saarland) vorzufinden (Stand: 2010).

Neben der Verbreitung von Haushaltssicherungskonzepten in den einzelnen Bundesländern wurden die Stände der kommunalen Kassenkredite, die Finanzierungssalden der Einnahmen und Ausgaben sowie die Verschuldung als Kennzahlen mit herangezogen.

Der Umfang an Kassenkrediten dient als aussagekräftiger Indikator über die Finanzsituation der Kommunen. Ursprünglich sollten die Kassenkredite kurzfristige Liquiditätsengpässe überbrücken helfen, inzwischen werden sie jedoch in vielen Städten verwendet um dauerhaft Deckungslücken zu finanzieren. Es zeigt sich eine große Überschneidung bei der Verbreitung von Kassenkrediten und Haushaltssicherungskonzepten in den Ländern. So sind vornehmlich Kommunen in Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Sachsen-Anhalts betroffen. Zudem weisen Niedersachsen und Rheinland-Pfalz einen hohen Anteil an Kommunen mit Kassenkrediten auf (Stand: 2007).

Kommunen in Haushaltsnotlage weisen zumeist hohe Unterdeckungsquoten der Verwaltungshaushalte auf: In NRW liegen die Unterdeckungsquoten bei Gemeinden mit genehmigten Haushaltssicherungskonzepten zwischen 10% und 30%, bei den Kommunen im Nothaushaltsrecht bei über 30%. Die kommunalen Schulden haben absolut gesehen bis 2005 zugenommen, von 2006 bis 2008 war aufgrund des Aufschwungs eine leichte Senkung zu beobachten. Die Entwicklung des Schuldenstandes verlief jedoch sehr heterogen. Während manche Städte ihre Schulden um sechsstelligen Beträge erhöhten, konnten andere ihren Schuldenstand um mehr als 100.000€ senken. Die Spannweite reicht momentan von schuldenfreien Kommunen bis zu Kommunen mit einer Verschuldung von mehr als 3000€ pro Einwohner.

In dem Bund-Länder-Gespräch wurde deutlich, dass der Zusammenhang zwischen einer Haushaltsnotlage und der Nichterbringung des Eigenanteils in der Städtebauförderung nicht in jedem Fall unmittelbar bestehen muss. Es kann jedoch von einem tendenziellen Zusammenhang ausgegangen werden. Gleichwohl dienen die Analyse der Verbreitung von Haushaltssicherungskonzepten und der weiteren finanzstatistischen Kennziffern dazu, den Zuwachs bei den kommunalen Finanzproblemen aufzuzeigen.

Erbringung des kommunalen Eigenanteils trotz Haushaltsnotlage

Für Kommunen in Haushaltsnotlage ergeben sich insofern Konsequenzen bei der Erbringung des kommunalen Eigenanteils, dass eine restriktive Kreditgenehmigung durch die Kommunalaufsicht erfolgen kann. Eine Kreditgenehmigung für Investitionen kann hinsichtlich der Verwendung oder Höhe beschränkt werden. In manchen Bundesländern ist die Neuverschuldung von Kommunen in Haushaltsnotlage untersagt, wodurch die Erbringung des Eigenanteils erschwert wird. Jedoch sind z.T. Ausnahmen vom Verbot der Neuverschuldung bei Komplementärfinanzierungen von Förderprogrammen erlaubt (z.B. Hessen). Insgesamt spielt die Haltung der jeweiligen Kommunalaufsicht eine wichtige Rolle bei der kommunalen Beteiligung an Förderprogrammen. Steigende Schweregrade der Haushaltsnotlage bewirken zunehmende Restriktionen seitens der Kommunalaufsicht, da deren Duldungsspielraum und somit auch der Finanzspielraum der Kommunen sinken.

Während einige Bundesländer innerhalb der Städtebauförderung bereits umfangreiche Zusatzregelungen für die Entlastung finanzschwacher Kommunen eingeführt haben, haben andere Länder bisher von diesem Gestaltungsspielraum nur wenig Gebrauch gemacht. Eine Klausel der

Verwaltungsvereinbarung sieht seit 2007 vor, dass bei besonderer Haushaltslage die Investitionen geförderter Eigentümer als Eigenanteil der Kommune anerkannt werden können, sofern die Investitionen andernfalls unterbleiben würden. Der von der Kommune selbst aufgebrauchte Eigenanteil beträgt hierbei mindestens 10 % der förderfähigen Kosten. Diese Klausel ist nur wirksam, wenn sie von den Ländern in ihre Regelungen übernommen wurde.

Darüber hinaus sind Regelungen zur Anrechnung von Spenden auf den kommunalen Eigenanteil am häufigsten verbreitet. Spenden können auch ohne entsprechende Sonderregelung für die Städtebauförderung verwendet werden, sind dann aber von den förderfähigen Gesamtkosten abzuziehen, so dass sie der Kommune bei der Reduzierung des Eigenanteils nur in geringerem Maße zu Gute kommen. Die Kombination mit anderen Förderprogrammen wird in den Richtlinien zumeist nicht explizit thematisiert, jedoch allgemein als zulässig erachtet. Besonders eine Kofinanzierung des EFRE-Programms ‚Nachhaltige Stadtentwicklung‘ mit Städtebaufördermitteln wird regelmäßig angewendet.

Unterschiede in der Ausgestaltung der Regelungen gibt es besonders bei der Anpassung des Eigenanteils entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune. In den Bundesländern, die diese Option eingeführt haben, wird diese jeweils individuell nach unterschiedlichen Modellen und Kriterien (wie Arbeitslosenquote, Gewerbesteuererinnahmen) gehandhabt.

Bei der Entlastung durch Zuwendungen von übergeordneten Gebietskörperschaften unterscheiden sich die benannten Gebietskörperschaften je nach Bundesland. Die Beteiligung von Gemeindeverbänden bzw. Verbandsgemeinden wurde in Ländern mit sehr vielen kleinen Gemeinden aufgenommen. Die Arbeitsleistung von Privaten kann z.T. bei Modellvorhaben der Sozialen Stadt und indirekt bei geförderten Eigentümern anerkannt werden. Darüber hinaus wird bürgerschaftliches Engagement in NRW in Form von freiwilligen, unentgeltlichen Arbeiten als fiktive zuwendungsfähige Ausgabe angerechnet.

Die Handlungsansätze, die einige Länder bereits in der Städtebauförderung anwenden sind sehr vielfältig, weshalb nur wenige Ergänzungen aus anderen Förderprogrammen gefunden werden konnten. Eine Erweiterung stellt der Teilersatz des kommunalen Anteils durch Mittel der Arbeitsförderung und Landesprogramme dar.

Eine Systematisierung der Handlungsansätze wurde einerseits anhand des Trägers der Ersatzerbringung vorgenommen: So wird zwischen öffentlichen und privaten Trägern unterschieden. Andererseits wird zwischen monetären – unterteilt in rückzuzahlende Leistungen und verlorene Zuschüsse – und nicht-monetären Ersatzleistungen unterschieden. Die Handlungsansätze können sinnvoll in vier Kategorien unterteilt werden:

- Kreditfinanzierung
- (Teil-)Finanzierung durch andere öffentliche Mittelgeber
- (Teil-)Finanzierung durch private Dritte
- Substituierung durch Sach- und Arbeitsleistungen von privaten Dritten

Die Kreditfinanzierung ist insbesondere für Kommunen, die nur vorübergehend in einer Haushaltsnotlage sind interessant. In diesem Fall sollte die Genehmigung durch die Kommunalaufsicht in angemessenem Umfang möglich sein. Problematisch ist die Anwendung für Kommunen im Nothaushaltsrecht.

Die Teilfinanzierung durch andere öffentliche Mittelgeber ist für finanzschwache Kommunen die wichtigste Quelle zur Reduzierung ihres Eigenanteils. Restriktionen ergeben sich aus der Finanzlage potenzieller Geldgeber und den Bedingungen, die an die Zuwendung geknüpft sind.

Die Teilfinanzierung des kommunalen Anteils durch Dritte kann durch Maßnahmenträger, an der Maßnahme Beteiligte (wie Eigentümer, Vereine, gemeinnützige Träger) oder unbeteiligte Dritte erfolgen. Die Anwendung dieses Prinzips benötigt einen gewissen Mobilisierungs- und Koordinationsaufwand seitens der Kommune, um die Privaten von der Sinnhaftigkeit ihres Engagements zu überzeugen. Die Anwendbarkeit dieses Ansatzes ist auf Maßnahmen beschränkt, an denen Private ein unmittelbares Interesse haben; kann also kaum für die komplette Finanzierung von Gesamtmaßnahmen verwendet werden. Zu prüfen wäre, ob über bestehende Regelungen hinaus, Eigentümerstandortgemeinschaften, abgeänderte Verfügungsfonds oder Public-Private-Partnerships auch in der Städtebauförderung möglich sind.

Bei der Substituierung der Eigenanteile durch Sach- und Arbeitsleistungen von privaten Dritten besteht ein Motivationsaufwand seitens der Kommune gegenüber den Privaten und ein Koordinations- und Abrechnungsaufwand. Die Anwendbarkeit dieses Ansatzes ist auf Einzelmaßnahmen beschränkt. Zudem ist anzunehmen, dass besonders bei baulichen Maßnahmen nur ein geringer Teil über Arbeits- und Sachleistungen umgesetzt werden kann.

Insgesamt wird bereits eine Vielzahl an Handlungsansätzen in den Bundesländern verwandt, um finanzschwachen Kommunen entgegenzukommen. Der Austausch über bestehende Erfahrungen kann zu einer Verbreitung guter Ansätze beitragen. Jedoch sind die meisten Optionen in ihrem Anwendungsbereich begrenzt, da die Mittel entweder nur projektbezogen für bestimmte Einzelmaßnahmen zur Verfügung stehen oder den Mitleistungsanteil aufgrund der begrenzt verfügbaren Mittel nur teilweise ersetzen können oder refinanziert werden müssen. Für eine wirkungsvolle Entlastung notleidender Kommunen empfiehlt sich daher ein breites Spektrum an Möglichkeiten, so dass die jeweilige Kommune verschiedene Optionen kombinieren kann.

Die Erweiterung der Regelungen für finanzschwache Kommunen liegt weitgehend in den Händen der Bundesländer. Aber auch der Bund kann zusammen mit den Ländern mittels der Verwaltungsvereinbarung tätig werden. Zudem kann die Sensibilisierung der Kommunalaufsichten für diese Problematik den finanzschwachen Kommunen ebenfalls bei der Beteiligung an der Städtebauförderung helfen. Ein Bedarf für die Entlastung von Kommunen mit besonders schlechter Finanzlage ist eindeutig gegeben.

Abstract

The financial situation of the municipalities in Germany worsened in the last years. The causes are to be looked for in the rising edition load with incomes – as from the trade tax – sinking at the same time. This prevents some of the municipalities from participating in the urban development promotion programme (Städtebauförderung). Some municipalities have problems to raise their compulsory share for the co-financing of the funding. To avoid a vicious circle in the urban development it is necessary to assist these municipalities in financial distress and to find alternative ways of providing their stake in the financing. However the general financial distress of municipalities cannot be solved within the urban development promotion programs.

It was the aim of the project to analyse existing options within the federal states to allow the municipalities participating in the urban development promotion programmes, especially by reducing the share that the municipalities have to pay and by developing new ideas of tackling the problem.

Methodical Approach

Therefore the financial situation of the municipalities was analysed by different statistical material. This was combined with an analysis of the different regulations in the federal states concerning municipalities suffering from financial difficulties. An important instrument is the budget consolidation plan that contains all consolidation measures of a municipality to regain a balanced budget in the future.

Subsequently the regulations for the urban development promotion programme of the individual federal states were scanned for existing options to reduce the local share of the co-financing. In addition interviews with experts in the ministries were conducted to obtain an insight in the practical experience. Furthermore other funding programs were scrutinised for measures that could assist municipalities in a budget crisis.

The intermediate results were discussed in a panel of experts, consisting of representatives of the Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development (BMVBS), of the federal states and of the organisations representing the local authorities. This report summarizes all results and conclusions of the research.

Results concerning the financial distress of municipalities

The number of municipalities with a budget consolidation plan differs notably from the federal state to federal state. At least in four federal states more than 40% of all municipalities are dealing with such an instrument. They are restricted in their local autonomy as they have to follow the instructions resulting from the supervision of the local authorities to consolidate their budget. This affects negatively the chances of providing the local share for the public funding.

The emergence of cash credits has increased dramatically in the municipalities within the last few years. Especially the municipalities in the federal states of North Rhine-Westphalia, Saarland, Saxony-Anhalt and Lower Saxony are concerned with this problem. The comparative analysis with the number of municipalities being restricted by a budget consolidation plan shows a distinctive conformance regarding the regional distribution. Furthermore the absolute communal debts have been increased as well in the last few years. The debt levels vary strongly between the municipalities: Some have debts of more than 3,000€ per person, whilst others are free of debts. Overall an

increasing problem of local financial distress can be stated that confines the municipal potential to raise money for the co-financing.

Options for reducing the communal co-financing

Several options were found to reduce the municipal share of financing either with private or public money. Many are being already applied by some of the federal states, but the degree of existing regulations varies widely.

Since 2007 the annual administrative agreement of the federation and the federal states (Verwaltungsvereinbarung) allows that municipalities in financial distress can substitute some of their co-financing by the means of promoted owners in a supported area. Although they still have to raise a minimum share of 10% of the costs. By now five federal states have implemented this regulation. Additionally some federal states applied further options to support such municipalities.

Other private financing instruments are donations or foundations which can substitute a part of the local co-financing. Besides such monetary options there some options are applied rudimentary which integrate non-monetary effort such as honouring the manpower of owners or citizens.

The existing options are mostly financed by the public sector of the federal states themselves. Some federal states determine their financial funding by considering the financial situation of the municipalities. There are special funds either financed by the federal state or following a principle of compensation by other local authorities or superior authorities. A popular option is the combination with other funding programs to substitute the municipal co-financing especially with programs for sustainable urban development of the European Regional Development Fund. The option of taking credits is rather limited for the municipalities with financial distress.

It can be stated that in summary the existing options offer a wide variety to assist municipalities in raising their co-financing. An exchange of experiences between the federal states helps to distribute the applied options. The preferred way to tackle the difficulties in raising the necessary co-financing seems to be a mixture of these options.

1 Einleitung

Einführung in die Thematik

Die Städtebauförderung des Bundes und der Länder unterstützt die Kommunen dabei verschiedene Aufgaben der Stadtentwicklung zu bewältigen. Bei dieser gemeinschaftlichen Aufgabe haben die Kommunen üblicherweise einen finanziellen Anteil neben den Bund-Länder-Fördermitteln zu tragen. Kommunen in einer schwierigen Haushaltslage kann es schwer fallen den notwendigen kommunalen Eigenanteil an der Städtebauförderung aufzubringen. Ziel des Projektes war es bestehende Handlungsansätze zum Umgang mit dem kommunalen Eigenanteil für finanzschwache Kommunen in den Bundesländern zu analysieren, zu diskutieren und weiterzuentwickeln.

Die kommunalen Haushalte in Deutschland befinden sich in einer strukturell bedingt schlechten Lage. In Verbindung mit zurückgehenden Steuereinnahmen infolge der Finanzkrise, insbesondere im Bereich der Gewerbesteuer, stehen die Kommunen vor der Herausforderung, steigende Ausgabenbelastungen zu finanzieren. Durch diese Entwicklung hat sich das Verschuldungsproblem vergrößert und die Kommunen verfügen über immer weniger Handlungsspielräume bei der Gestaltung ihrer kommunalen Politik. Während einige Kommunen durch eine stringente Haushaltspolitik und günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen Erfolge bei der Haushaltssanierung vorweisen können, gibt es inzwischen zahlreiche Kommunen, die sehr hohe Verschuldungsquoten aufweisen und sich in einer Haushaltsnotlage befinden.

Aus der Mitgliederbefragung des Städte- und Gemeindebundes NRW (Städte- und Gemeindebund NRW 2010) ergibt sich das besorgniserregende Ergebnis, dass 2010 von den 359 Mitgliedskommunen 143 bereits ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt haben und davon 115 Kommunen voraussichtlich einem Nothaushalt unterliegen, da sie auf mittlere Sicht keinen Haushaltsausgleich erreichen können. 2009 betrug die Anzahl der Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept nur 45, es ist also im letzten Jahr in NRW eine Verdreifachung des Problems eingetreten. Eine Befragung von Ernst & Young unter 300 deutschen Kommunen ergab ebenfalls, dass für das Jahr 2009 etwa jede sechste Kommune ein Haushaltssicherungskonzept verabschiedet hatte. 2010 kann schon jede dritte der befragten Kommunen keinen ausgeglichenen Haushalt mehr vorweisen und muss sich die Finanzplanung von der zuständigen Kommunalaufsicht genehmigen lassen (Ernst & Young 2010).

Dieser drastische Anstieg der Kommunen in Haushaltsnotlage hat auch spürbare negative Auswirkungen auf die kommunale Kofinanzierung der Mittel der Städtebauförderung und damit auf die Durchführung notwendiger Städtebaufördermaßnahmen in den Städten. Förderprogramme sind wichtig für die Stadterneuerung und Stadtentwicklung. Von den kommunalen Investitionen werden ca. ein Drittel über Förderprogramme des Bundes, der Länder und der EU finanziert (KfW Kommunalfbefragung 2009). Hierbei handelt es sich sowohl um kreditbasierte als auch um zuschussbasierte Förderungen.

Die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist einer der wichtigsten Grundsätze der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland (Art. 72 GG; § 2 Abs. 2 ROG) und zahlreiche Förderprogramme von Ländern, Bund und EU verfolgen das Ziel der territorialen Kohäsion. Insbesondere Städte mit Haushaltsdefiziten und hohen Schulden sind auf Fördermittel zur Erreichung dieses Ausgleichsziels angewiesen, um z.B. städtebauliche Missstände und Standortdefizite zu beseitigen sowie private Investoren anziehen zu können. Da diese Städte meist Nachteile im Standortwettbewerb haben, trifft sie die mangelnde kommunale Investitionsfähigkeit in

Infrastruktur, Standortformatierung und weiche Standortfaktoren, wie beispielsweise Kultur und Image, besonders stark. In Städten mit guter und dynamischer Flächennachfrage sowie hohen Miet- und Kaufpreisen für Immobilien besteht eher die Chance, dass städtebauliche Problembereiche ‚über den Markt‘ behoben werden, da die Investitionen beispielsweise in den Abriss oder die Sanierung maroder Bausubstanz aufgrund der höheren Preise renditeträchtiger sind. Insofern ist es besonders kritisch, wenn sich Kommunen in prekärer Finanzsituation den Eigenanteil für die Inanspruchnahme von Fördermitteln nicht mehr leisten können und dadurch wichtige öffentliche Investitionen in die bauliche und soziale Infrastruktur ausbleiben.

Diese Entwicklung kann nicht im Sinne der Städtebauförderungspolitik sein, weshalb es gilt, Lösungen zu finden wie auch Kommunen mit großer Finanzknappheit Investitionen in eine nachhaltige Stadtentwicklung tätigen können. Inwieweit bereits praktizierte Beispiele eines stärkeren Entgegenkommens der Bundesländer bei der Forderung nach niedrigeren kommunalen Eigenanteilen ebenso ein guter Ansatz sind wie die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Mitteln aus anderen Förderquellen sowie neuer, alternativer Instrumente, wurde in diesem Forschungsprojekt grundsätzlich diskutiert.

Ziele des Projektes und Forschungsfragen

Ein wichtiges Ziel des Forschungsprojektes lag darin, eine **aktuelle Wissensgrundlage zu Kommunen in Haushaltsnotlage** zu erarbeiten. Hierzu wurde zunächst geklärt, welche Kommunen von Haushaltsnotlagen betroffen sind. Dabei wurden Unterschiede zwischen den Bundesländern, zwischen Gemeindetypen sowie regionale Verteilungen berücksichtigt. Die Betroffenheit der Kommunen wurde soweit möglich auf Kreisebene aggregiert kartographisch dargestellt.

Begleitend erfolgte eine systematische Aufarbeitung der gesetzlichen Regelungen zur kommunalen Haushaltssicherung in den jeweiligen Bundesländern. Da in den Bundesländern unterschiedliche Regelungen existieren, stellt sich die Forschungsfrage, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Regelungen zur Bestimmung von Kommunen in Haushaltsnotlage in den Bundesländern bestehen, um so eine Vergleichbarkeit zu ermöglichen. Hierzu wurden die verschiedenen Tatbestände, welche zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes führen, sowie etwaige haushaltsrechtliche Folgen schematisch vorgestellt. Die Entwicklung der kommunalen Haushaltslagen wurde anhand weiterer finanzstatistischer Indikatoren betrachtet. Die Analyse hatte zum Ziel, festzustellen, in welchen Kommunen sich der haushaltspolitische Spielraum verschlechtert und in Zukunft Probleme bei der Aufbringung von Eigenanteilen zu erwarten sind.

In einem zweiten Arbeitspaket des Projektes wurden **Handlungsansätze zur Entlastung der Kommunen im Hinblick auf die Städtebauförderung analysiert und weiterentwickelt**. Die Forschungsfrage lautete, welche Strategien innerhalb der Städtebauförderung geeignet sind, um betroffene Kommunen bei der Aufbringung ihres Eigenanteils im Rahmen der Städtebauförderung zu entlasten. Hierfür stützte sich die Untersuchung auf die Auswertung bereits bestehender Regelungen zur Reduzierung des kommunalen Eigenanteils in den Städtebauförderrichtlinien der Länder. Ergänzend wurden Vertreter der zuständigen Länderministerien für Städtebauförderung nach der praktischen Anwendung von bestehenden Handlungsansätzen telefonisch befragt. Außerdem wurde eine Recherche in weiteren Programmen (länderinterne Förderprogramme und EU-Programme wie z.B. EFRE) vorgenommen. Die Analyse und Strukturierung bestehender Handlungsansätze diente hierbei als Grundlage für die Entwicklung weitergehender Handlungsoptionen. Die bestehenden Handlungsansätze weisen eine solche Vielfalt auf, dass deren weitere Anwendung in anderen Bundesländern bereits hilfreich wäre. Die Voraussetzungen, mögliche Anwendungsbereiche und die

Vor- und Nachteile der verschiedenen Ansätze wurden anhand von sechs Kriterien und bestehender Erfahrungen dargestellt und diskutiert.

Bei der **Einschätzung der wesentlichen Ansätze und Regelungsmöglichkeiten** zur Entlastung der Kommunen in Haushaltsnotlage bei der Erbringung ihres Eigenanteils bei der Städtebauförderung fließen die Diskussionen während eines erweiterten **Bund-Länder-Gesprächs** am 19.10.2010 zu diesem Thema ein.

Methodisches Vorgehen und Aufbau des Berichtes

In Kapitel 2 wird der Status Quo zu den Kommunen in Haushaltsnotlagen aufbereitet. Hierzu gehört zunächst eine Darlegung der zentralen Begriffe und länderspezifischen gesetzlichen Grundlagen. Danach wird die quantitative Verteilung der Kommunen mit Haushaltsnotlagen auf die Bundesländer aufgezeigt. Ergänzend dazu wurden weitere finanzstatistische Kennziffern zu den Kommunen herangezogen. Dieses Kapitel basiert methodisch auf einer ausführlichen Dokumenten- und Internetrecherche, die insbesondere zur Klärung der länderspezifischer Besonderheiten durch Experteninterviews ergänzt wurde.

In Kapitel 3 wurden die Handlungsansätze, die zur Entlastung von finanzschwachen Kommunen bestehen systematisch aufbereitet, um hieraus weitere Ansätze zu entwickeln. Der erste Abschnitt umfasst die im Zusammenhang mit der Städtebauförderung angewendeten Lösungsansätze. Im zweiten Abschnitt wurden die Ansätze aus anderen Förderprogrammen ergänzt, um Anregungen für die Städtebaufördermittelpraxis zu gewinnen

Darüber hinaus werden neue Vorschläge zum Umgang mit dem Eigenanteil der Kommunen entwickelt und diskutiert. Abschließend werden die unterschiedlichen Lösungsansätze jeweils einzeln kurz vorgestellt und die wesentlichen Vor- und Nachteile dargelegt. Methodisch wird in diesem Abschnitt eine ausführliche Dokumenten- und Internetrecherche mit der Einbeziehung von Spezialwissen betreffender Experten kombiniert.

Im Kapitel 4 werden die Erkenntnisse aus den vorangegangenen Kapiteln zu Schlussfolgerungen und Empfehlungen gebündelt. Die Experteneinschätzungen aus dem erweiterten Bund-Länder-Gespräch zu den vorgeschlagenen Lösungsansätzen fließen hierbei mit ein.

2 Kommunen in Haushaltsnotlage

- Die Regelungen zum Haushaltsausgleich und zur Haushaltssicherung unterscheiden sich erheblich zwischen den Bundesländern.
- Bisher wurden in fast allen Flächenländern – mit Ausnahme von Schleswig-Holstein und Bayern – zumindest temporär Haushaltssicherungskonzepte als Sanktionsinstrument für einen nicht ausgeglichenen kommunalen Haushalt eingeführt. Eine Konzentration an Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten findet sich in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Hessen, Sachsen-Anhalt und (theoretisch dem) Saarland.
- Eine direkte Korrelation mit weiteren finanzstatistischen Kennziffern ist aufgrund der Datenlage nicht auszumachen. Gleichwohl sind bei den Kassenkrediten ebenfalls die Kommunen in Saarland, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen am stärksten betroffen.
- Steigende Schweregrade der Haushaltsnot bewirken zunehmende Restriktionen seitens der Kommunalaufsicht. Die Restriktionen können sich auch auf die Erbringung des Eigenanteils auswirken, allerdings ist kein direkter Zusammenhang zu erkennen.

Der Begriff ‚Haushaltsnotlage‘ wird nicht einheitlich verwandt und verweist generell auf eine schlechte finanzielle Situation des kommunalen Haushalts. Wichtiger Grundsatz bei der Aufstellung eines kommunalen Haushalts ist sein Ausgleich. Demzufolge lässt sich vereinfacht ausgedrückt, dann von einer Haushaltsnotlage bzw. – weniger dramatisch – von einer finanzschwachen Kommune sprechen, wenn kein Ausgleich des Haushaltes innerhalb der vorgesehenen kommunalen Verschuldungsgrenzen hergestellt werden kann. Allerdings lassen sich verschiedene Grade der schwierigen Haushaltssituation differenzieren, welche den Handlungsspielraum der Kommune unterschiedlich einschränken und somit wiederum die Erbringung des Eigenanteils der Städtebauförderung beeinflussen.

Die steigende Anzahl an Kommunen mit einer defizitären Haushaltssituation wird durch verschiedene Ereignisse begünstigt. Zu nennen sind u.a. die Steigerung von Sozialausgaben der Kommunen aufgrund steigender Zahlen von Bedarfsempfängern oder plötzliche Phänomene wie das Auftreten der Finanz- und Wirtschaftskrise, welche sinkende Steuereinnahmen bewirkt. Regionen mit strukturellen Problemen (wie die altindustriellen Regionen im Ruhrgebiet) sind dabei stärker betroffen als andere Regionen (vgl. DB Research 2010; KfW Kommunalbefragung 2009, Städtetag Nordrhein-Westfalen 2010). Die Umstellung auf eine doppische Haushaltsführung nach dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement verändert die Anforderungen an den Haushaltsausgleich und wird ihn erwartungsgemäß erschweren.

Für diesen Bericht wird der Fokus auf die Flächenländer gelegt, da die Stadtstaaten (Berlin, Bremen und Hamburg) aufgrund ihrer Doppelrolle als Land und als Kommune eine Sonderposition bezüglich der Haushaltssituation einnehmen. Zudem wird zwar der Begriff *kommunal* verwandt, jedoch werden nur Städte und Gemeinden betrachtet, da die Landkreise und Gemeindeverbände keine Städtebauförderung erhalten.

2.1 Institutionelle Rahmenbedingungen zum Haushaltsausgleich

Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland unterscheiden sich die gesetzlichen Bestimmungen zur Haushaltswirtschaft und zum Haushaltsausgleich auf der Ebene der Bundesländer. Sie spiegeln das jeweilige länderbezogene Verständnis von ‚Kommunen mit einer schwierigen Haushaltslage‘ bzw. mit Haushaltsnotlagen wider.

Rechtsgrundlagen und Institutionen

Nicht nur die Regelungen zum Haushaltsausgleich und zur Haushaltssicherung differieren zwischen den Bundesländern, sondern auch die Gesetze und Rechtsvorschriften in denen diese Regelungen getroffen werden. Bestimmungen bezüglich der Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten (HSK), den geforderten Zeiträumen der Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs sowie der Inhalte eines HSK sind vorwiegend den Gemeindeordnungen (GO), den Kommunalen Haushaltsverordnungen (KomHVO oder GemHVO) sowie weiteren Verwaltungsvorschriften und Erlassen zu entnehmen (vgl. Geißler 2009; Mühlenkamp & Glöckner 2007). Dabei hat die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde die Aufgabe, die Leistungsfähigkeit der Kommune zu gewährleisten und die Aufstellung des Haushaltes zu überwachen. Die jeweils zuständige Behörde variiert jedoch nach der Art der Kommune (kreisfreie Stadt, kreisangehörige Gemeinde, Landkreis u.a.) und dem Bundesland, wobei die oberste Kommunalaufsicht bei den Innenministerien der Länder liegt.

Eine wichtige Rolle bei der Beurteilung des Haushaltsausgleiches spielt das System der Buchführung. Ein Haushaltsausgleich bezieht sich in der kameralistischen Haushaltswirtschaft auf den Ausgleich zwischen kassenwirksamen Einnahmen und Ausgaben, wohingegen die doppische Haushaltsführung auf einen Ausgleich des Ergebnishaushaltes (d.h. Ausgleich der Erträge und Aufwendungen, Stichwort: Ressourcenverbrauchskonzept) zielt¹ (vgl. Geißler 2009: 10). Zur Erleichterung der Einführung des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens erarbeitete die Innenministerkonferenz im Jahr 2003 einen Leittext für eine neue doppische Gemeindehaushaltsverordnung (IMK 2003). Nach diesem Leittext der Innenministerkonferenz ist dann „ein Haushaltsausgleich [...] gegeben, wenn der Ergebnishaushalt unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen ist“ (IMK 2003: 54 bzw. §24). Allerdings kann das rechtliche Verständnis von ‚Ausgleich‘ ein anderes als das ökonomische Verständnis sein. So wird beispielsweise der Zeitraum zur Einstellung des Ausgleiches nicht nur für ein Jahr betrachtet, sondern auch eine mittelfristige Finanzplanung in die Betrachtung einbezogen (vgl. Geißler 2009: 10).

Stufenkonzepte zur Haushaltskonsolidierung

Neben der obigen Definition des Haushaltsausgleichs stellt die Innenministerkonferenz vier weitere ‚idealtypische‘ Stufen des Haushaltsausgleichs dar (siehe Anhang 1). Sie begründet dieses Vorgehen mit möglichen Schwankungen der Erträge und Aufwendungen, mit Anpassungserfordernissen aufgrund von strukturellen Entwicklungen sowie der Umstellung von der Kameralistik zur Doppik (vgl. IMK 2003: 18). Eine überarbeitete Stufenregelung wurde im Jahr 2007 von der IMK herausgegeben, allerdings beziehen sich Ländergesetzgebungen – wenn überhaupt – nur auf die Variante aus dem

¹ Zu den Aufwendungen zählen auch nicht zahlungswirksame Vorgänge (z.B. Zuführungen oder Rückstellungen für Pensionen). Diese neuen Komponenten beeinflussen die Haushaltsführung, nicht der alleinige Umgang mit den Einnahmen und Ausgaben ist von Bedeutung, sondern auch die Struktur des Vermögens (Abschreibungen) und des Personals beeinflussen den Ausgleich. Somit ist der Ausgleich schwieriger zu erreichen,

Jahr 2003. Neben einer feinteileren Gliederung wird in der 2007er Variante im Vergleich zu 2003 auch das HSK explizit als eine Stufe (Nr. 7 von 8 Stufen) genannt.

Mühlenkamp & Glöckner (2007) vergleichen die Variante des ‚idealtypischen‘ Stufenkonzeptes der IMK mit den Ist-Zuständen in den Ländern (siehe Anhang 2). Es zeigt sich eine große Heterogenität der Stufenkonzepte: Inhaltlich tauchen die Stufen des IMK-Leittextes zwar in einigen Ländern auf, jedoch mit unterschiedlichen Ausgestaltungen, Zeiträumen und Ermessensspielräumen seitens der Finanzaufsicht. Insgesamt zeigt die Synopse die Vielfalt und Unübersichtlichkeit an Regelungen, die eine Vergleichbarkeit bezüglich der kommunalen Finanzsituation zwischen den Bundesländern erschwert.

Angesichts der variierenden Stufenkonzepte zwischen den Bundesländern ist bei einem Vergleich der kommunalen Haushaltslagen zwischen den Bundesländern darauf zu achten, was im jeweiligen Fall unter einem ausgeglichenen Haushalt verstanden wird. Erweitert wird diese Schwierigkeit durch die teilweise bestehenden Definitionsunterschiede bei kameralistischer und doppischer Haushaltsführung.

2.2 Kommunen in Haushaltssicherung: Haushaltssicherungskonzepte

Nach dem ‚idealtypischen‘ Stufenkonzept zum Haushaltsausgleich der IMK (aus dem Jahr 2003) mit vier Stufen bildet das Haushaltssicherungskonzept (HSK) eine weitere, meist letzte Handhabe der Kommunalaufsicht zur Erreichung des Haushaltsausgleichs. Das ursprünglich für temporäre Krisen gedachte Instrument wird mittlerweile jedoch immer häufiger und dauerhafter verwandt. Bei der Ausgestaltung des Instruments unterscheiden sich die Bundesländer in den definierten Tatbeständen, wann eine Verpflichtung zur Aufstellung eines HSK besteht und welche Folgen sich daraus ergeben. Bis auf wenige Ausnahmen kommt das HSK jedoch meist erst zu einem recht späten Zeitpunkt, „als Sanktionsinstrument“ (Geißler 2009) zum Einsatz. Dabei werden in den Bundesländern zwar vier verschiedene Begriffe verwendet, die allerdings inhaltlich die gleiche Zielsetzung verfolgen:

- Haushaltssicherungskonzept in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen,
- Haushaltskonsolidierungskonzept in Sachsen-Anhalt und Hessen,
- Haushaltsstrukturkonzept in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und
- Haushaltssanierungsplan im Saarland.

Im weiteren Verlauf wird der Begriff Haushaltssicherungskonzept (HSK) übergreifend für alle vier Begriffe verwandt. Laut dem Leittext der IMK 2003 zielt ein Haushaltssicherungskonzept auf den mittelfristigen Ausgleich des Haushaltes. In einem HSK sollen Aussagen getätigt werden:

- zum Konsolidierungsziel (z.B. welche Stufe des Ausgleiches zu erreichen ist),
- zum Konsolidierungszeitraum (bis wann die Konsolidierung zu erreichen ist),
- sowie zu den dafür notwendigen Maßnahmen (vgl. IMK 2003: 55).

Zum Teil geben die Gemeindeordnungen (GO) der Länder auch vor, die Ursachen des Defizits in dem HSK zu erläutern. Eine synoptische Übersicht zu den HSK-Bestimmungen in den Gemeindeordnungen (GO) und den Kommunalen Haushaltsverordnungen (KomHVO) der Länder bietet Tabelle 1.

Tabelle 1: HSK als Sanktionsinstrument im kommunalen Haushaltsrecht der Länder

Bundesland	GO	KommHVO	Besonderheiten	Genehmigung
Schleswig-Holstein	keine Regelung		aber: Konsolidierungsmaßnahmen im Vorbericht zum Haushaltsplan möglich	
Niedersachsen	seit 1996, Fassung vom 28.10.2006, § 82 Abs. 6 GO	Fassung vom 14.09.2006, §2 Abs. 2 Nr.4	Pflichtanlage Haushaltsplan	
Nordrhein-Westfalen	seit 1991, Fassung vom 24.07.2008, § 75 Abs. 4, § 76 GO	Fassung vom 16.11.2004, § 1 Abs.1 Nr. 4, § 5	Bestandteil Haushaltsplan	Genehmigung, bei Versagen: Nothaushaltsrecht
Hessen	seit 2005, Fassung vom 01.04.2005, § 92 Abs. 4 GO	Doppik-Fassung vom 02.04.2006, §1 Abs. 4 Nr.3, § 24 Abs. 4	Pflichtanlage Haushaltsplan	
Rheinland-Pfalz	Regelung bestand in der Fassung vom 12.03.1996 bis zum 01.03.2006, §93-5 GO, mehrfach geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 07.04.2009			
Baden-Württemberg	erstmalig im Entwurf vom 27.12.2007, §80 Abs. 3 GO (nicht in aktuellster Fassung vom 24.07.2000 mit letzter Änderung vom 09.05.2009 enthalten)	erstmalig im Entwurf vom 21.12.2007 §1 Abs. 3, Nr. 3, § 24, Abs. 4,5 (nicht umgesetzt, d.h. nicht in Fassung vom 11.09.2009 enthalten)		seit 1994 HSK in VwV Haushalts-sicherung verankert (ausgelaufen)
Bayern	keine Regelung		aber: Anreiz gesteuertes HSK (Pilotprojekt Konsolidierungshilfen)	
Saarland	Kommunalselbstverwaltungs-gesetz in der Fassung vom 27.06.1997, §82 Abs.5, §82a	Kommunalhaushaltsverordnung (KommHVO) vom 10. Oktober 2006, §1 Abs.1 Nr. 5	Bestandteil Haushaltsplan	
Brandenburg	seit 1994, Fassung vom 18.12.2007, §74 Abs. 4, §77 Abs. 2 GO, Fassung vom 18.12.2008 § 63 Abs.5 KV	Fassung vom 26.06.2002; §2 Abs. 1 Nr.4	Bestandteil Haushaltsplan	Genehmigung, bei Versagen: Nothaushaltsrecht
Mecklenburg-Vorpommern	seit 1994, Fassung vom 14.12.2007, §43 Abs. 7 GO	Fassung vom 25.02.2008, §5 Nr. 12		Genehmigung für Fehlbedarfszuweisungen nötig
Sachsen	seit 2003, Fassung vom 11.07.2009, §72 Abs. 4,5,6 GO	Fassung vom 26.11.2005, §25-27; (Doppik-Fassung vom 08.02.2008, §1 Abs.3 Nr.2, § 24 Abs.6, §25)	Pflichtanlage Haushaltsplan	Genehmigung, bei Versagen: Nothaushaltsrecht
Sachsen-Anhalt	seit 2004, in der Fassung vom 10.08.2009, § 92 Abs.3 GO	Fassung vom 30.03.2006. §1 Abs.2 Nr.8, §23 Abs. 7	Pflichtanlage Haushaltsplan	
Thüringen	Fassung vom 28.01.2003, zuletzt geändert am 08.04.2009, §53a GO	keine Aussagen in der Fassung vom 26.01.1993, letzte Änderung vom 15.09.2006		Genehmigung, bei Versagen: Nothaushaltsrecht

Quelle: Geißler 2009: 80; aktualisiert und ergänzt, mit Stand vom 15.07.2010

Generell kann zwischen drei Arten von HSK unterschieden werden (vgl. Geißler 2009: 11/12):

- **Freiwilliges HSK**, bei der die Gemeinde von sich aus Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung ergreift;

- **Anreiz-gesteuertes HSK**, deren Aufstellung eine Vorbedingung zur Erlangung von Fehlbedarfszuweisungen der Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sein kann (Stichwort: Ausgleichsstock);
- **Repressives HSK**, dessen Erstellung von der Kommunalaufsicht gefordert wird und weitreichende Eingriffe in die Selbstverwaltungskompetenz der Kommune nach sich ziehen kann.²

Bisher wurden in fast allen Flächenländern – mit Ausnahme von Schleswig-Holstein und Bayern – zumindest temporär Haushaltssicherungskonzepte als Sanktionsinstrument (d.h. obligatorische HSK) aufgenommen. Am Beispiel Nordrhein-Westfalens lässt sich die Entwicklung von Anreiz-gesteuerten hin zu obligatorischen HSKs verdeutlichen: war im Jahr 1987 die Aufstellung eines HSK noch als Voraussetzung zur Auszahlungen von Fehlbedarfszuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach dem kommunalen Finanzausgleich(sgesetz) vorgesehen, wurde im Jahr 1991 die GO dahingehend geändert, dass ein HSK bei der Erreichung bestimmter Tatbestände aufzustellen ist. Die Zahlungen aus dem Ausgleichsstock an die Gemeinden fielen damit gänzlich weg (vgl. Geißler 2009).

Wie die Einteilung der drei Arten von HSK verdeutlicht, wird nur die Erstellung von *obligatorischen* HSKs durch die Kommunalaufsichtsbehörde angeordnet. Die Stufenkonzepte der Länder sehen die Erstellung des HSK zu unterschiedlichen Zeitpunkten vor, jedoch meistens erst nachdem andere Möglichkeiten zur Erreichung des Haushaltsausgleichs angewandt wurden (siehe Anhang 2). Liegen die je Bundesland definierten Tatbestände vor, wird der Gemeinderat bzw. Stadtrat von der Kommunalaufsichtsbehörde aufgefordert, ein HSK aufzustellen. Einige Bundesländer geben dabei Empfehlungen für Maßnahmen(bereiche) zur Reduktion der Ausgaben und Erhöhung der Einnahmen (z.B. Hessen). Folgende Abbildung stellt die Tatbestände und Folgen der Aufstellung eines HSK schematisch dar.

Tatbestände zur Aufstellung eines HSK

Generell beziehen sich die Tatbestände auf die Nichterreicherung des Haushaltsausgleichs (Defizit) und/oder den Verschuldungsstand einer Kommune (siehe Abbildung 1). Hierbei ist zu beachten, dass auf verschiedene Stufen des Haushaltsausgleichs Bezug genommen werden kann, wodurch die Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern erschwert wird. Zudem wird den Kommunalaufsichtsbehörden ein unterschiedlicher Ermessensspielraum eingeräumt, d.h. beispielsweise können sie Kommunen bei denen erstmalig oder in geringem Umfang ein Defizit auftritt (Bagatellgrenzen) von der Aufstellungspflicht befreien (z.B. ThürKO §53a Abs.1).

Besonders detaillierte Tatbestände herrschen beispielsweise in NRW und gleichlautend im Saarland. Neben den drei Kriterien in NRW und dem Saarland wird auch in Sachsen eine Auflistung an Tatbeständen aufgeführt: ein HSK ist aufzustellen, wenn der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann, die dauerhafte Leistungsfähigkeit bedroht ist oder Fehlbeträge (d.h. Defizite) auftreten (§25 KomHVO). Eine Kommune ist leistungsfähig, wenn sie sowohl die ihr übertragenen Aufgaben (Pflichtaufgaben) als auch Aufgaben der ‚infrastrukturellen Grundversorgung‘ wahrnehmen kann³.

² In diesem Bericht wird im Folgenden statt von ‚repressiven‘ von ‚obligatorischen‘ HSKs gesprochen, da diese verpflichtend aufzustellen sind.

³ Laut der Anlage 1 der VwV ‚Übersicht der Maßnahmen der infrastrukturellen Grundversorgung‘ zählen zur Maßnahmen der infrastrukturellen Grundversorgung auch „Maßnahmen des Städtebaus und der Dorferneuerung, soweit sie nach den einschlägigen Richtlinien förderfähig sind, insbesondere Ordnungsmaßnahmen zur Gefahrenabwehr einschließlich Hochwasserschutzmaßnahmen“ (VwV Haushaltswirtschaft, Punkt 7)

Schematischer Ablauf: Aufstellung eines HSK

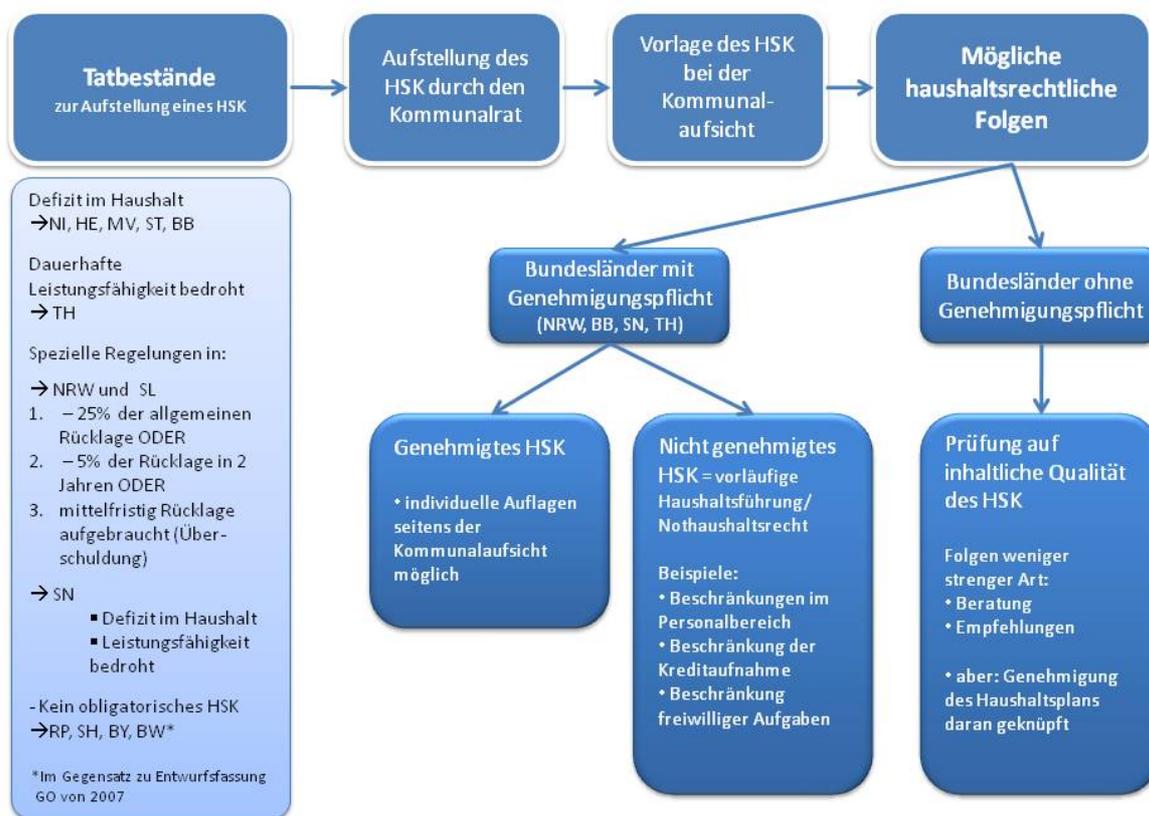


Abbildung 1: Ablauf der HSK-Aufstellung – Tatbestände und Folgen

Quelle: Eigene Darstellung

In den Bundesländern Bayern, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg wird das HSK nicht als Sanktionsinstrument verwandt, d.h. es kommt nicht oder nur als freiwilliges Instrument zur Anwendung. In **Bayern** ist die Aufstellung eines HSK Bedingung zur Erlangung von Konsolidierungshilfen, als eine Form von Bedarfszuweisungen. Dieses Modellprojekt umfasste zu seinem Beginn im Jahr 2007 14 finanzschwache Kommunen, deren Zahl im Jahr 2008 bereits auf 32 angewachsen ist (vgl. Website STMF Bayern). Das Land **Schleswig-Holstein** kennt das Instrument der HSK nicht. Jedoch sind bei einem absehbaren Defizit im Haushalt Maßnahmen zur Konsolidierung im Vorbericht des Haushaltsplanes aufzuführen. Die Kommunalaufsicht wird beratend und unterstützend tätig. In **Rheinland-Pfalz** gab es von 1996 bis 2006 Regelungen zum HSK in der GO und GemHVO. Jedoch wurden sowohl Anreiz-gesteuerte HSK (für Fehlbedarfszuweisungen) als auch obligatorische HSK abgeschafft – mit der Begründung des Bürokratieabbaus und der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. Geißler 2009). Derzeit sind in der GO keine Konsequenzen bei Nichterreichung des Haushaltsausgleiches mehr genannt, wodurch sich die Möglichkeiten der Einflussnahme der Kommunalaufsicht auf informelle Beratungen und Kreditgenehmigungen beschränkt.

Das **Saarland** kennt zwar das Instrument des Haushaltssicherungskonzeptes, verfügt jedoch über ein Gesetz, welches die Aussetzung der Anwendung unter bestimmten Kriterien regelt, wodurch faktisch keine Kommune ein HSK aufzustellen hat. Das Land **Baden-Württemberg** hat bis jetzt die Aufstellung von HSK nicht in ihrer GO oder GemHVO verankert. In den Entwürfen zu den Neufassungen dieser Verordnungen tauchten zwar dementsprechende Regelungen auf, wurden jedoch in die endgültigen Fassungen auf Druck der Gemeinden nicht aufgenommen. Seit dem Jahr 1994 wird die VwV Haushaltssicherung verwendet, die jedoch momentan keine Gültigkeit mehr besitzt (Geißler 2009: 28).

Mögliche haushaltsrechtliche Folgen des Haushaltssicherungskonzeptes

Nach der Aufstellung und Verabschiedung durch den Rat ist das HSK generell der zuständigen Kommunalaufsicht vorzulegen, damit diese die inhaltliche Qualität beurteilen kann. Hierbei steht die Frage im Vordergrund, ob die vorgesehenen Maßnahmen ausreichend sind, um die angestrebte Stufe des Haushaltsausgleiches in dem vorgesehenen Zeitraum erreichen zu können. In Hessen wird die inhaltliche Prüfung des HSK nach der ‚Leitlinie zur Konsolidierung von kommunalen Haushalten und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht...‘ durchgeführt. Als mögliche Konsolidierungsbereiche werden darin genannt:

- Keine weitere Erhöhung der Aufwendungen zulassen (Ausnahme: finanziert aus neuen zusätzlichen Erträgen)
- Personalbereich: Kostendeckelung, Umfang begrenzen, Besetzungssperren, Beförderungssperren
- Investitionsmaßnahmen für Pflichtaufgaben mit Einzelgenehmigung von Krediten nur nach strengen Kriterien ermöglichen, pflichtige Aufgaben haben Vorrang vor freiwilligen Aufgaben
- Nettoneuverschuldung nicht erlauben (aber: Ausnahmen bei Komplementärfinanzierung von Förderprogrammen möglich, wenn Notwendigkeit der Investition gut begründet wird)
- Strenge Prüfraster für freiwillige Leistungen anlegen und genaue Aufschlüsselung über Posten und deren Sinnhaftigkeit verlangen (z.B. Förderung von Vereinen)
- Bei Gebühren und Beiträgen soll der rechtlich mögliche Rahmen voll ausgeschöpft werden (z.B. Wasser, Abwasser, Straßenreinigung); auch die Steuerhebesätze sollen über Landesdurchschnitt liegen
- Bürgschaften bedürfen der Einzelgenehmigung
- Organisationsstrukturen sind effizienter zu gestalten
- Interkommunale Zusammenarbeit wird angeraten, um Kosten zu sparen (z.B. kommunale Dienstleistungszentren)
- Einzelfallspezifische Auflagen durch die Kommunalaufsicht sind möglich

Laut dem IMK-Leittext von 2003 können der Aufstellung eines HSK aufsichtsrechtliche Maßnahmen folgen. Dabei wird jedoch nicht auf die Art und Weise der Maßnahmen eingegangen. Nur in einigen Bundesländern wird über die Genehmigungsfähigkeit an sich geurteilt (siehe Tabelle 1.). In den Bundesländern, in denen keine Genehmigung vorgesehen ist, beschränken sich die Einflussmöglichkeiten der Kommunalaufsichtsbehörden bei mangelnder inhaltlicher Qualität des HSK auf Empfehlungen und Beratungen (z.B. Sachsen-Anhalt). Die Länderregelungen stellen keinen strikten Rahmen dar, nach denen sich die Kommunalaufsichten richten müssen, sondern lassen ihnen einen Ermessensspielraum in dem sie handeln können (Geißler 2009: 79).

In den Ländern NRW, Sachsen, Brandenburg und Thüringen bewirkt die Nichtgenehmigung des HSK die Einführung eines sogenannten **Nothaushaltsrechtes**, welches eine verschärfte Stufe der Aufsicht nach sich zieht und zu härteren Eingriffen in die kommunale Finanzhoheit führen kann. Hierzu geben

diverse Erlasse der Innenministerien Vorgaben und schränken den Ermessensspielraum der jeweiligen Kommunalaufsicht ein. Beispielhaft seien genannt:

- Beschränkung auf pflichtige Aufgaben, aber Fortführung von Investitionstätigkeiten, die schon im Vorjahr vorgesehen waren (z.B. Mecklenburg-Vorpommern)
- Von Zustimmung für einzelne freiwillige Leistungen bis Verbot neuer freiwilliger Leistungen
- Personelle Beschränkungen, z.B. Stopp der Neueinstellungen, Beförderungen
- Beschränkung der Kreditaufnahme (z.B. bis zu einem Viertel der Höhe des Vorjahres in Sachsen, NRW, Mecklenburg-Vorpommern)
- Einzelgenehmigung für Kredite für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen (z.B. Brandenburg)
- Kreditaufnahme für Investitionen an Dringlichkeitsliste geknüpft (z.B. NRW)
- Prüfung der Sinnhaftigkeit/Wirtschaftlichkeit der Vermögensveräußerung für Haushaltsausgleich (NRW), deren Erlöse dürfen jedoch vorrangig nur der Schuldentilgung dienen
- Höhe der Kassenkredite ist der Kommunalaufsicht anzuzeigen. Z. T. wird eine Liquiditätsplanung (Maßnahmen zum Abbau der Kassenkredite) notwendig, wenn die Kassenkredite über einem Drittel der Bruttoeinnahmen des Verwaltungshaushaltes liegen.
- Einsetzen eines beratenden Sparkommissars⁴

In Nordrhein-Westfalen werden desweiteren die Kommunen ohne genehmigtes HSK von denjenigen abgegrenzt, die bereits überschuldet sind oder denen mittelfristig eine Überschuldung, d.h. das Aufzehren des Eigenkapitals, droht. Für diese gelten weitergehende aufsichtsrechtliche Beschränkungen durch die Kommunalaufsicht.

2.3 Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept in den Bundesländern

Der zu Beginn erwähnten Studie von Ernst & Young⁵ zufolge besitzen im Jahr 2010 ein Drittel der deutschen Kommunen ein Haushaltssicherungskonzept. Im Vergleich zum Vorjahr stellt dies fast eine Verdoppelung des Anteiles dar (2009: 17%). Dabei ist der Anstieg in den westdeutschen Kommunen größer (von 17 auf 35%) als in den ostdeutschen Kommunen (von 23% auf 30%). Von den befragten Kommunen planen mehr als ein Drittel (37%) rund 3% ihrer Ausgaben einzusparen (Ernst & Young 2010). Der erstaunlich hohe Anteil an betroffenen westdeutschen gegenüber ostdeutschen Kommunen ließe sich eventuell mit den höheren Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich in den ostdeutschen Ländern erklären (Holtkamp 2010: 21). Bezüglich der Anzahl und Verteilung der Kommunen mit einem Haushaltssicherungskonzept in den Bundesländern konnte keine flächendeckende Übersicht der betroffenen Kommunen zusammengestellt werden, da entsprechende Daten nur in einzelnen Bundesländern in den Innenministerien vorliegen⁶. Wegen der

⁴ Das Instrument des Sparkommissars stellt den schärfsten Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar. Falls die Maßnahmen des HSK nicht wirken, kann solch ein Beauftragter eingesetzt werden, der in die Ausgestaltung der Aufgaben der Kommune direkt eingreift (Städte in NRW, in denen ein Sparkommissar tätig ist; seit Ende 2005 in Waltrop, seit 2007 in Marl, seit 2008 in Hagen)

⁵ Die Studie basiert auf einer telefonischen Befragung von Stadtkämmerern in 300 deutschen Städten über 20.000 Einwohnern, verteilt auf verschiedene Gemeindegrößenklassen im April/Mai 2010.

⁶ Das Land Nordrhein-Westfalen verfügt über eine statistische Übersicht über den Haushaltsstatus für alle seine Gemeinden und Städte (für 2009). Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen verwenden komplexe Datenbankanwendungen als Frühwarnsysteme zur Abschätzung der kommunalen Finanzsituation bzw. finanziellen Leistungsfähigkeit (vgl. Duve 2010: 11; DB Research 2010, siehe auch Anhang 3). Auch das hessische Innenministerium verweist auf seinen Internetseiten auf einen „Bogen zur Bewertung der

überschaubaren Laufzeit des Forschungsvorhabens und des nicht offensichtlichen Wissensgewinns für die Fragestellung wurde auf die Befragung der unteren Kommunalaufsichten (meist die Landkreise) verzichtet und stattdessen neben den Angaben der Innenministerien auf Angaben (Umfragen) der Städte- und Gemeindebünde zurückgegriffen. Die folgende Grafik (Abbildung 2) fasst die bisherige Informationslage zur Verteilung von HSKs in den verschiedenen Bundesländern zusammen.

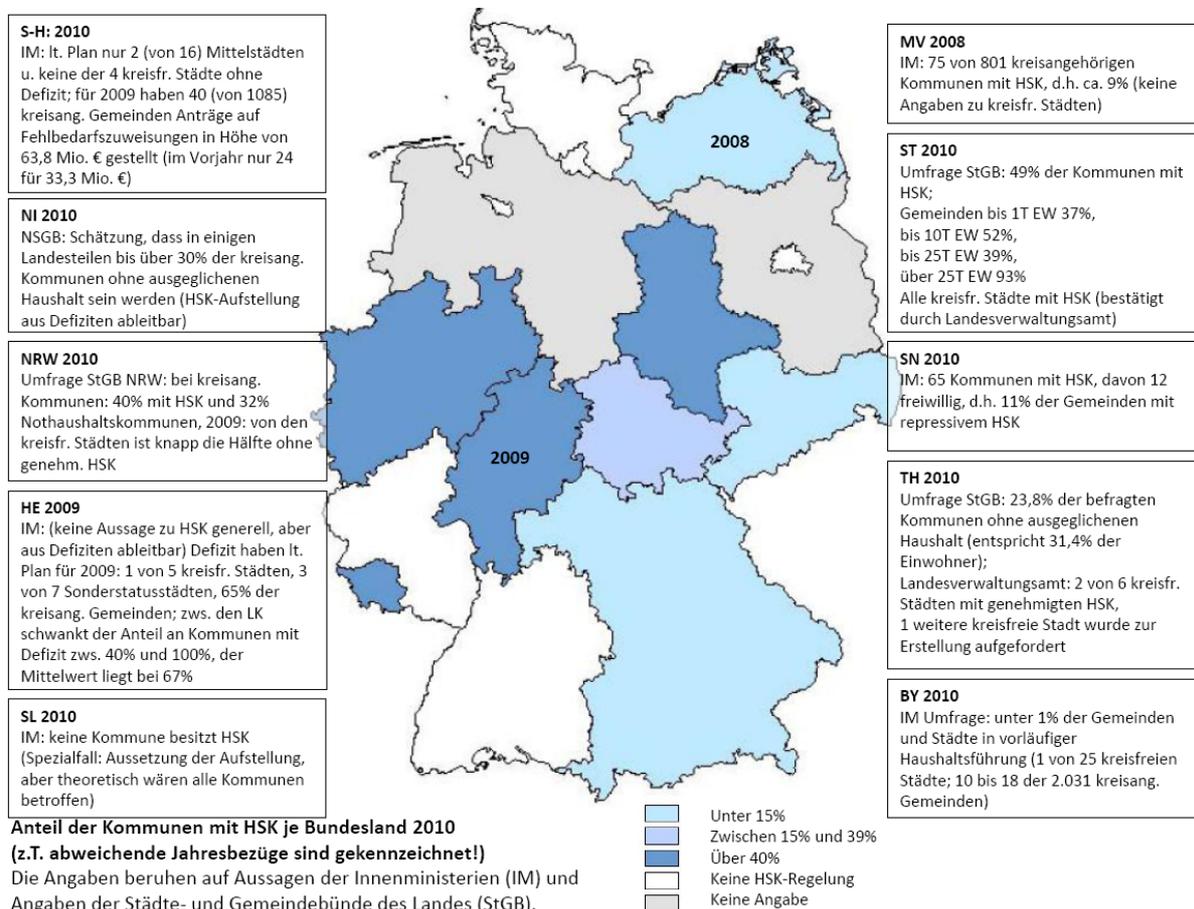


Abbildung 2: Vorkommen der Haushaltssicherungskonzepte in den Bundesländern

Quelle: Eigene Darstellung

Die Übersicht verdeutlicht eine Konzentration von Haushaltssicherungskonzepten in den Bundesländern NRW, Saarland und Sachsen-Anhalt im Jahr 2010. Thüringen weist einen niedrigeren Anteil an Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten auf, der allerdings immer noch bedenklich ist. In Sachsen-Anhalt ist ein großer Unterschied zwischen den Gemeindegrößenklassen festzustellen: mit steigender Einwohnerzahl steigt auch das Vorkommen eines Haushaltssicherungskonzeptes. Aus den verfügbaren detaillierteren Angaben zu NRW, Hessen und Sachsen-Anhalt lässt sich feststellen, dass die räumliche Verteilung innerhalb eines Kreises sowie eines Bundeslandes sehr heterogen sein kann.

Allerdings sind die getätigten Angaben zu den Haushaltssicherungskommunen nur auf die Anzahl der Kommunen bezogen und sagen nichts über die Höhe eines Defizits, die Zeitspanne der Haushaltssicherung oder die Ursachen (nur vorübergehend aufgrund eines Einzelereignisses oder strukturelles Problem) aus. Wegen der unterschiedlichen Tatbestände für die Aufstellung eines

finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden“ mit dem verschiedene kommunale Kennzahlen erfasst werden sollen.

Haushaltssicherungskonzeptes wurden weitere finanzstatistische Kennziffern herangezogen, um eine Vergleichbarkeit der kommunalen Finanzsituation zwischen den Ländern zu ermöglichen.

2.4 Finanzstatistische Kennzahlen

Die Analyse finanzstatistischer Kennzahlen ergänzt die Auswertung über das Vorhandensein von Haushaltssicherungskonzepten um flächendeckend vorliegende, vergleichbare Daten über mehrere Jahre. Durch ihre Auswertung kann die Haushaltssituation der Kommunen besser eingeschätzt werden. Im Einzelnen werden

- die Kassenkredite (Jahr: 1998-2007; regionale Tiefe: Gemeinden),
- die Schulden und (Jahr: 1998-2008; regionale Tiefe: Kreise und kreisfreien Städte)
- die kassenmäßigen Bruttoeinnahmen und -ausgaben⁷ (Jahr: 1998-2008; regionale Tiefe: Kreise und kreisfreien Städte) ausgewertet.

Die Kassenstatistik verwendet bis 2008 noch die kamerale Buchungssystematik. Für die Kommunen, die bereits auf Doppik umgestellt haben, werden die Daten von den Landesämtern für Statistik umgerechnet, d.h. den jeweiligen Posten im kameralen System zugeordnet. Für 2009 ist dies nicht vorgesehen, da deutlich mehr Kommunen ihre Haushaltsführung umgestellt haben. Aufgrund der aufwendigen Datenaufbereitung hinsichtlich der Deklaration und eingeschränkter Aussagekraft durch unterschiedliche Buchhaltungssysteme sind für das Berichtsjahr 2009 noch keine finanzstatistischen Daten verfügbar.

Finanzierungssaldo

In der kameralen Buchführung ist der Finanzierungssaldo der primäre Maßstab für die Beurteilung des kommunalen Haushaltsergebnisses. Er ergibt sich aus der Differenz der kassenmäßig verbuchten Einnahmen und Ausgaben, bereinigt um die besonderen Finanzierungsvorgänge (z.B. Zahlungen zwischen den öffentlichen Haushalten, haushaltstechnische Verrechnungen, kalkulatorische Kosten sowie die Zuführungen zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt) (u.a. Junkernheinrich & Micosatt 2008: 76; MI Sachsen-Anhalt 2008: 5).

Im Bundesdurchschnitt ergibt sich im Zeitraum 1992-2008 nur für die Jahre 1998 bis 2000 und 2006 bis 2008 ein positiver Finanzierungssaldo der kommunalen Haushalte insgesamt. 2003 war dabei mit -8,41 Mrd. € das schlechteste Haushaltsjahr, während in 2007 als außergewöhnlich positivem Jahr Überschüsse in Höhe von 8,61 Mrd. € erwirtschaftet wurden (Deutscher Städtetag 2010; Junkernheinrich & Micosatt 2008: 77). Ab 2009 drehen sich die positiven Finanzierungssalden der Vorjahre aufgrund der konjunkturell stark rückläufigen Steuereinnahmen jedoch ins Minus (Rehm & Matern-Rehm 2010: 153; Anton & Diemert 2010: 12).

Deckungsquote des Verwaltungshaushalts

Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt sind ein Anzeichen für eine problematische kommunale Haushaltssituation, da in diesem Fall die laufenden Personal- und Sachausgaben nicht durch Steuern, Gebühren und Zuweisungen gedeckt sind. Die Deckungsquote setzt das Saldo des Verwaltungshaushalts in Bezug zu den Bruttoausgaben im Verwaltungshaushalt und ermöglicht so

⁷ Die Daten stammen aus der laufenden Raumberechnung des BBSR und basieren auf den Vierteljährlichen Kassenergebnissen der Gemeinden.

Kommunen in Haushaltsnotlage haben zumeist hohe Unterdeckungsquoten: In NRW liegen die Unterdeckungsquoten bei Gemeinden in der Haushaltssicherung mit genehmigtem Haushaltssicherungskonzept zwischen 10 und 30% und ohne genehmigtes HSK regelmäßig über 30% (Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2009: 48).

Schuldenstand

Der Schuldenstand sagt aus, wie stark der heutige Haushalt durch vergangene Investitionen belastet wird. Um Aussagen für den interkommunalen Vergleich treffen zu können, werden die Schulden in Beziehung zur Einwohnerzahl und zu den Bruttoeinnahmen gesetzt. Zusätzlich wird die Entwicklung des Schuldenstands in absoluten Zahlen betrachtet.

Das gemeindliche Schuldenvolumen hat absolut gesehen bis 2005 deutlich zugenommen, obwohl der Anteil der kommunalen Verschuldung an der staatlichen Gesamtverschuldung seit Mitte der 1970er Jahre von fast ein Drittel auf 8% in 2005 zurückgegangen ist (Zimmermann 2009: 203; Rehm 2010: 153f). Von 2006 bis 2008 konnten die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Schulden in der Summe leicht senken, um 6% bzw. 5.445.753 €. Die Entwicklung des Schuldenstands verlief hierbei jedoch sehr heterogen. Während in manchen kreisfreien Städten und Kreisen sich die Schulden in diesem Zeitraum um sechstellige Beträge erhöhten (z.B. Recklinghausen, Leverkusen, Solingen, Köln) konnten andere ihren Schuldenstand um mehr als 100.000€ senken (u.a. München, Düsseldorf, Flensburg, Darmstadt). Die Spannweite reicht von schuldenfreien Kommunen (Dresden) bis knapp über 3000€ pro Einwohner (Passau). Einige Kommunen hatten 2008 einen Schuldenstand, der ihre Bruttoeinnahmen überstieg (u.a. die bayrischen Kreise Wunsiedel im Fichtelgebirge und Kulmbach, der hessische Rheingau-Taunus-Kreis, Osterholz in Niedersachsen, der Unstrut-Hainich-Kreis in Thüringen sowie Güstrow in Mecklenburg-Vorpommern). Der Bundesdurchschnitt lag 2008 bei kommunalen Schulden in Höhe von 927€ pro Einwohner und 50,54% der kommunalen Bruttoeinnahmen.

Wie heterogen die Entwicklung des Schuldenstands verlief, zeigt sich wenn man die Daten entlang der Zeitachse 1998 bis 2008 auswertet (siehe Abbildung 4). Es gibt einerseits Regionen, die ihren höchsten Schuldenstand Ende der 1990er hatten (u.a. große Teile Ostdeutschlands und Baden-Württembergs) andererseits Regionen, die ihren höchsten Schuldenstand 2006 bis 2008 erreicht haben (u.a. große Teile von Rheinland-Pfalz und Hessen). Es zeigt sich der Zusammenhang, dass die Kommunen mit sehr hohen Schulden pro Einwohner ihren höchsten Schuldenstand überwiegend in den letzten Jahren der Zeitreihe erreicht haben, während viele der Gemeinden mit geringem Schuldenstand ihre Schulden seit 2002 verringern konnten.

Jahr der höchsten Schulden

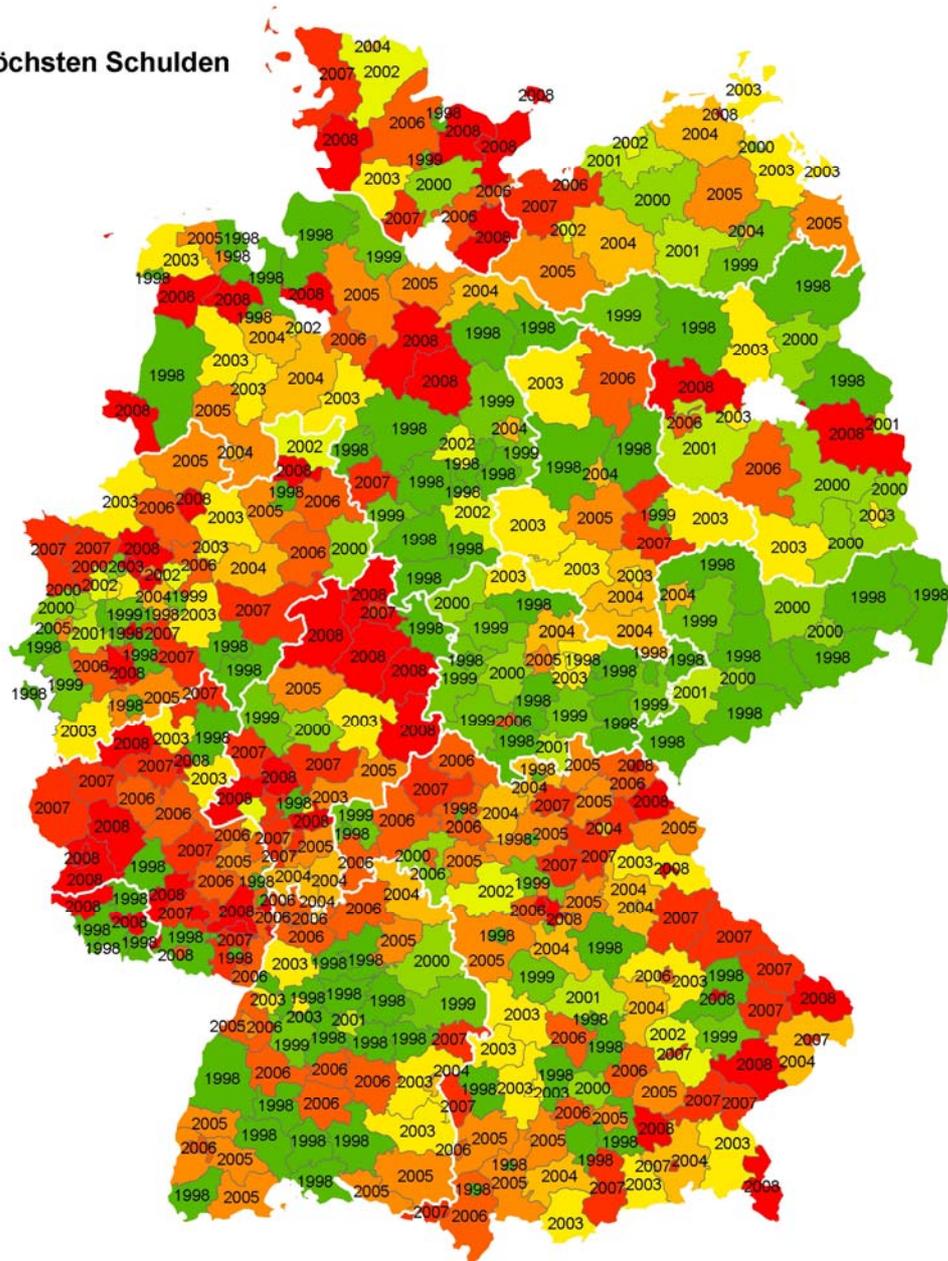


Abbildung 4: Jahr des höchsten Schuldenstands im Zeitraum von 1998 bis 2008

Quelle: Eigene Darstellung

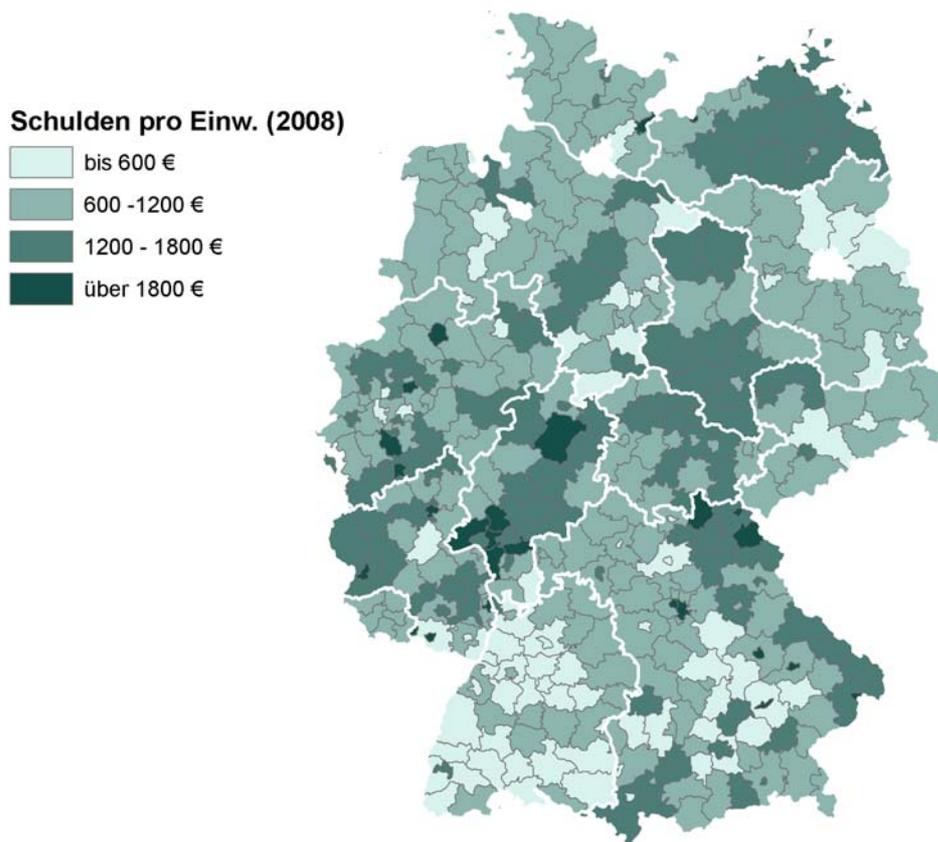


Abbildung 5: Schulden der Gemeinden pro Einwohner im Jahr 2008

Quelle: Eigene Darstellung

Innerhalb der einzelnen Bundesländer variiert der Schuldenstand pro Einwohner besonders in Bayern, Rheinland-Pfalz und NRW beträchtlich zwischen den Kommunen. Die niedrigsten Schuldenstände weisen die Kommunen in Baden-Württemberg und Brandenburg auf (siehe Abbildung 5).

Auch wenn man die Schuldenentwicklung in absoluten Zahlen sowie die Schulden pro Einwohner und im Verhältnis zu den Bruttoeinnahmen kombiniert betrachtet, ergibt sich ein heterogenes Bild: von den hochverschuldeten Kommunen mit mehr als 1.200€ pro Einwohner und Schulden in Höhe von mehr als 75% der Bruttoeinnahmen (Stand 2008) konnten im Zeitraum von 2001 bis 2008 41 Kreise und kreisfreie Städte ihre Schulden senken (um mind. 10.000€), während sich die Schuldensituation bei 23 Kommunen (um mehr als 10.000€) weiter verschlechterte.

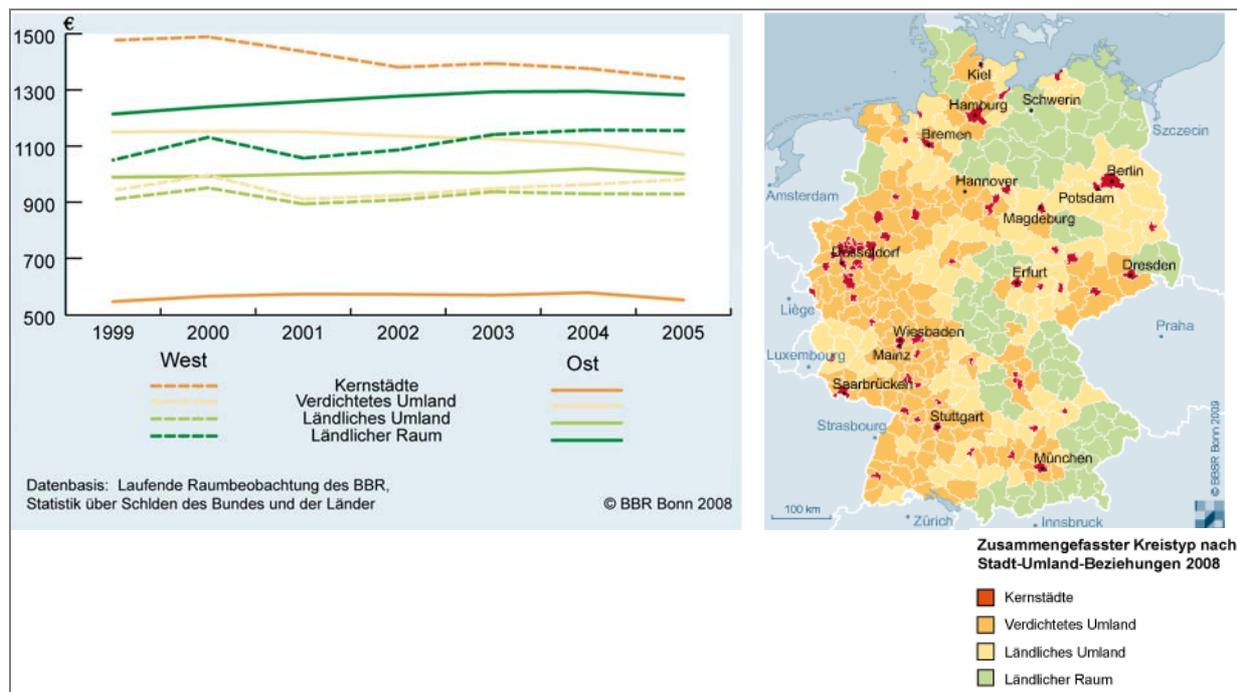


Abbildung 6: Kommunale Schulden pro Einwohner nach Raumstrukturtyp

Quelle: BBR

Nach Raumstrukturtypen differenziert ergibt sich für Ost- und Westdeutschland ein sehr unterschiedliches Bild (siehe Abbildung 6). In Ostdeutschland haben pro Einwohner gerechnet die dünn besiedelten ländlichen Räume die höchsten Schulden, während die Kernstädte mit Abstand die niedrigsten Schuldenstände haben. In Westdeutschland sind dagegen die Kernstädte durch die höchsten Schulden pro Einwohner belastet, während sich die Finanzlage im ländlichen Raum und verdichteten Umland am besten darstellt.

Kassenkredite

Die Inanspruchnahme von Kassenkrediten ist ein aussagekräftiger Indikator für eine schwierige Haushaltslage. Kassenkredite haben die Funktion, im laufenden Geschäft kurzfristig die Zahlungsfähigkeit sicherzustellen, werden jedoch in vielen Kommunen zweckentfremdet, um anstelle einer kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsengpässen dauerhaft Deckungslücken in den laufenden Ausgaben zu finanzieren (Gröpl et al. 2010). Wenn unabwendbare Ausgaben wie z. B. für gesetzlich verpflichtende soziale Leistungen, für notwendige Unterhaltungsmaßnahmen oder für den Personalbereich nicht mehr durch laufende Einnahmen gedeckt werden können und durch Kassenkredite finanziert werden müssen, die am Jahresende nicht beglichen werden können, ist eine gravierende Finanzkrise zu konstatieren (Junkernheinrich & Micosatt 2008: 17).

Kassenkredite haben stark an Bedeutung gewonnen: von 1999 bis 2007 stiegen sie von 6 Mrd. € auf 28 Mrd. € (Zimmermann 2009: 204). Die Zahl der Kommunen mit Kassenkredit ist von 20,5% in 1998 auf 25,6% in 2006 gestiegen. In den einzelnen Kommunen reicht die Höhe der Kassenkredite absolut gesehen von sehr kleinen Summen unter 1000€ bis zu Beträgen von über 1 Mrd. € (2007: Duisburg, Essen, Oberhausen, Wuppertal), pro Einwohner gesehen lag der höchste Wert 2006 bei 4.452€ (Oberhausen).

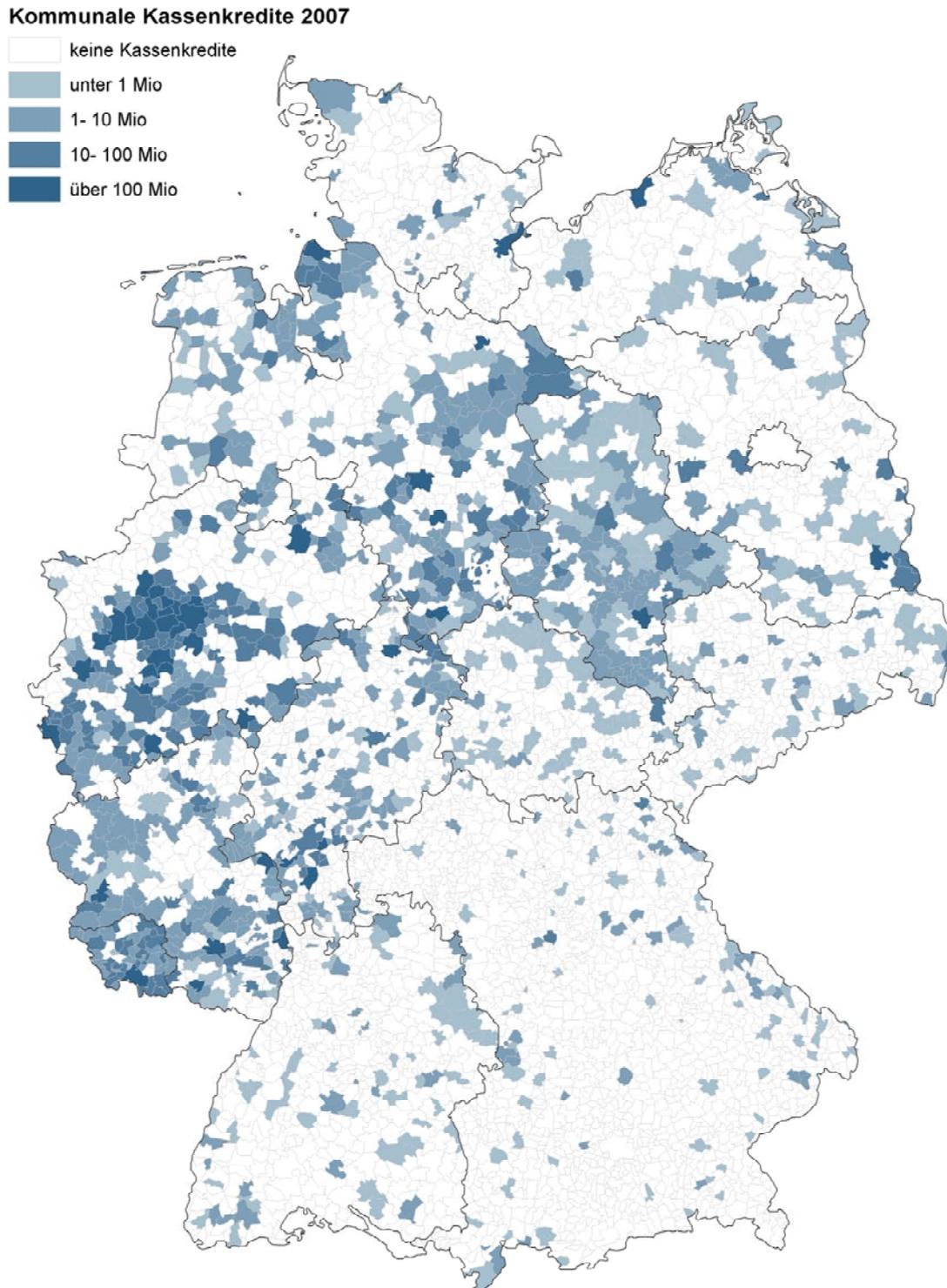


Abbildung 7: Kommunale Kassenkredite im Jahr 2007

Quelle: Eigene Darstellung

Dabei gibt es starke Unterschiede zwischen den Bundesländern (siehe Abbildung 7). Während die Kassenkredite in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen nahezu bedeutungslos sind, erreichen sie 2007 im Saarland im Durchschnitt das Niveau von 1.115 € je Einwohner, in Rheinland-Pfalz 811 € je Einwohner und in Nordrhein-Westfalen 763 € je Einwohner. Auch der Anteil der Kommunen, die Kassenkredite benötigen, unterscheidet sich ganz erheblich je nach Bundesland.

Auch der Anteil der Kommunen mit Kassenkredit variiert sehr deutlich von 8% in Bayern bis hin zu 87% im Saarland, wie der unten stehenden Tabelle 3 zu entnehmen ist.

Tabelle 3: Kommunale Kassenkredite⁸

Bundesland	Anzahl der Kommunen mit Kassenkrediten (2007)	Anteil der Kommunen mit Kassenkrediten (2007)
Saarland	45	87%
Sachsen-Anhalt	88	68%
Rheinland-Pfalz	115	54%
Niedersachsen	199	47%
Nordrhein-Westfalen	182	46%
Hessen	149	35%
Thüringen	59	24%
Mecklenburg-Vorpommern	25	21%
Brandenburg	39	19%
Sachsen	58	17%
Schleswig-Holstein	27	16%
Baden-Württemberg	63	14%
Bayern	115	8%

Quelle: Eigene Darstellung (auf Basis der Kassenkreditangaben für 2007)

Die Gemeindegröße spielt ebenfalls eine Rolle: Kassenkredite konzentrieren sich vor allem auf die kreisfreien bzw. großen kreisangehörigen Städte (Junkernheinrich & Micosatt 2008: 17f). Hohe Kassenkredite pro Einwohner sind z.T. jedoch auch in kleineren Städten festzustellen (2006: Cuxhaven 3.507€ pro Einwohner, Kaiserslautern 3.467 € pro Einwohner, Nordseebad Wangerooge 3.120 € pro Einwohner).

Zwischen hohen Kassenkrediten und einem HSK besteht ein starker Zusammenhang, wie sich beispielsweise bei einem Vergleich der jeweiligen Daten für NRW zeigt. Die betroffenen Kommunen sind allerdings nicht vollständig deckungsgleich. Alle Kommunen mit nicht genehmigtem HSK in 2009 hatten bereits 2007 einen Kassenkredit in Millionenhöhe. In 2007 gab es einige wenige Kommunen ohne genehmigtes HSK, die über keinen Kassenkredit verfügten, sowohl kameralistisch (z.B. Lüdenscheid) als auch doppisch (z.B. Erwitte). Von den 71 Kommunen mit genehmigtem HSK in 2007 hatten nur acht Kommunen keine Kassenkredite. Umgekehrt gibt es Kommunen ohne HSK, die dennoch über einen hohen Kassenkredit verfügen, dies ist allerdings eher selten. Von den 25 Kommunen mit Kassenkredit über 100 Mio. € hatten 23 im Jahr 2007 ein HSK, davon 15 ein nicht genehmigtes HSK.

⁸ Regionale Tiefe: Verbandsgemeinden (RP, SA) bzw. Ämter (SH, BB, MV), Samtgemeinden (NI); Deutschland insg. 4552

2.5 Derzeitige Konsequenzen der Haushaltsnotlage für die Erbringung des kommunalen Eigenanteils in der Städtebauförderung

Unterschiedliche haushaltsrechtliche Vorschriften und dadurch bedingte Ausprägungen der Haushaltssicherung wirken unterschiedlich auf die kommunale Beteiligung an Förderprogrammen, die eines kommunalen Eigenanteils bedürfen.

Insbesondere Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept, und von diesen wiederum jene mit drohender oder existenter Überschuldung sind diesbezüglich bereits stark eingeschränkt.

Den größten Einfluss auf die Erbringung des Eigenanteils hat eine restriktive **Kreditgenehmigung durch die Kommunalaufsicht**. Die Kommunalaufsichtsbehörde beschränkt die Kreditgenehmigung für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen für Kommunen in Haushaltssicherung hinsichtlich der Verwendung (z.B. nur für pflichtige Aufgaben) und der Kredithöhe (z.B. auf ein Viertel der Kreditsumme des Vorjahres). Daraus resultiert die Notwendigkeit, den Wert und die Sinnhaftigkeit des kommunalen Eigenanteils in Bezug zu anderen kommunalen Investitionen zu setzen.

Laut der **hessischen** Leitlinie zur Haushaltssicherung ist es möglich, in begründeten Ausnahmefällen vom eigentlichen Verbot der Neuverschuldung abzuweichen, wenn es sich um Mittel für die Komplementärfinanzierung von Förderprogrammen handelt. Allerdings ist die Notwendigkeit der Investition hinreichend zu begründen, weshalb sich die jeweilige Kommune wahrscheinlich nur auf wenige Programme bzw. Maßnahmen beschränken kann.

In **Nordrhein-Westfalen** können Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept (Nothaushaltkommunen) zur Aufnahme von Krediten für Investitionen eine **Dringlichkeitsliste** der Investitionen erstellen, in der sie eine Priorisierung der Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen vornehmen. An erster Stelle stehen Pflichtaufgaben; gefolgt von Instandhaltungsinvestitionen für kommunale Objekte. Innerhalb der Dringlichkeitsliste in NRW bezieht sich die dritte Kategorie explizit auf Investitions- und Investitionsfördermaßnahmen für Fördermittel der EU, des Bundes und des Landes. Das Dilemma besteht jedoch darin, dass bei einer Förderung so hohe Folgeverpflichtungen (Aufwendungen für Zinszahlungen, Tilgung, Aufwendungen für Abschreibungen, Unterhaltungsaufwand) auf die Kommune zu kommen, dass sich dies negativ auf deren Ziel des Haushaltsausgleichs auswirken kann (vgl. Sitzungsvorlage der Bezirksregierung Münster 45/2009).

Kommunen ohne genehmigtes HSK können an Förderprogrammen teilnehmen, bei denen es sich um pflichtige Vorhaben (z.B. Kindertageseinrichtungen) handelt oder Dritte den Eigenanteil erbringen dürfen. Darüber hinaus kann die Kommunalaufsicht eine Kreditaufnahme für den Eigenanteil von Kommunen ohne genehmigtes HSK (die nicht verschuldet sind und davon nicht bedroht sind) für *investive* Maßnahmen dulden,

- wenn sich die Investitionen innerhalb des genehmigten Kreditrahmens bewegen (jedoch müssen zuerst die pflichtigen Aufgaben erfüllt sein);
- wenn sie hierfür (und auch für die pflichtigen Aufgaben) keine neuen Kredite aufnehmen müssen;
- wenn die geförderte Maßnahme (z.B. durch Energieeinsparungen) zu einer Haushaltskonsolidierung beiträgt.

Schwieriger stellt sich die Situation bei *nicht-investiven* Maßnahmen dar: Nicht-investive Maßnahmen können nur genehmigt werden, wenn diese auf Grundlage einer rechtlichen Verpflichtung

durchgeführt werden oder wenn sie in einem sehr engen Zusammenhang mit einer investiven Maßnahme stehen und ökonomisch nicht ins Gewicht fallen. Auch die Finanzierung von Investitionen über Public-Private-Partnership-Projekte ist grundsätzlich möglich. Bei der Durchführung von PPP-Projekten werden in NRW fiktiv 10% der PPP-Investitionssumme dem eigentlichen Kreditrahmen der Kommune abgezogen, um eine Fairness gegenüber Kommunen ohne PPP zu wahren (vgl. Sitzungsvorlage Bezirksregierung Düsseldorf 2009, Erlass des Innenministeriums NRW vom 06.03.2009).

Kommunen in schwieriger Haushaltslage müssen daher große Anstrengungen auf sich nehmen, um an Förderprogrammen wie der Städtebauförderung teilnehmen zu können. Dabei bewirken unterschiedliche Schweregrade der Haushaltsnotlage steigende Restriktionen seitens der Kommunalaufsicht, da deren Duldungsspielraum und somit auch der Finanzspielraum der Kommunen sinkt.

Ein direkter kausaler Zusammenhang zwischen den Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept bzw. solchen unter Nothaushaltsrecht und Schwierigkeiten bei der Erbringung des Eigenanteils kann nicht hergestellt werden. Dennoch ist die Erbringung des Eigenanteils für diese Kommunen erschwert und führt häufig dazu, dass Projekte aufgeschoben oder minimiert werden.

3 Handlungsansätze zur Entlastung von finanzschwachen Kommunen in der Städtebauförderung

- In der Städtebauförderung existiert bereits eine Vielzahl an Handlungsansätzen, um Kommunen bei der Erbringung ihres Eigenanteils zu unterstützen. Wie umfangreich die Regelungen sind, ist jedoch je nach Bundesland sehr unterschiedlich.
- Größtenteils werden die Mittel zur Entlastung von Kommunen von öffentlichen Institutionen bereitgestellt. Als nicht-rückzahlbare Zuschüsse sind verschiedene Ansätze vorhanden: in Form von Ausgleichs- oder Härtefonds oder der Erhöhung des Landesanteils aufgrund der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen, der Kombination mit Förderprogrammen der EU und Zuwendungen von übergeordneten Gebietskörperschaften.
- Daneben werden in geringem Umfang Handlungsansätze, die private Mittel einbeziehen, angewandt. Die Einbindung geförderter Eigentümer um den kommunalen Anteil zu erbringen, wie in der Verwaltungsvereinbarung vorgeschlagen, wurde bisher von fünf Ländern rechtlich verankert. Weitere monetäre Handlungsansätze mit privaten Mittel sind in Form von Spenden oder Stiftungen vorhanden. Die Anrechnung nicht-monetärer Leistungen wie die Substituierung des Eigenanteils durch Sach- oder Arbeitsleistungen wird nur sehr vereinzelt angewendet.
- Bis auf wenige Ausnahmen müssen die Kommunen auch bei einer Entlastung durch zusätzliche öffentliche oder private Mittel einen Mindestanteil von 10% selbst finanzieren.
- Die Handlungsansätze weisen jeweils unterschiedliche Vor- und Nachteile auf. Deshalb wird die Anwendung einer Mischung aus verschiedenen Ansätzen präferiert.

Damit auch finanzschwache Kommunen weiterhin an den Bund-Länder-Programmen der Städtebauförderung teilnehmen können, wurden verschiedene Ansätze zur Entlastung der Kommunen bei der Erbringung ihres Eigenanteils bezüglich ihrer weitergehenden Anwendbarkeit analysiert. Im Folgenden werden zunächst die in den verschiedenen Bundesländern bereits praktizierten Regelungen bei der Umsetzung der Städtebauförderung zusammengestellt (3.1) und um Ansätze aus anderen Förderprogrammen ergänzt (3.2). Es folgt eine Systematisierung der Optionen und die kritische Diskussion der Wirkungen und Voraussetzungen verschiedener Prinzipien, um auch finanzschwachen Kommunen Investitionen in die Stadtentwicklung zu ermöglichen. Abschließend werden die Prinzipien anhand von sechs Bewertungskriterien verglichen.

3.1 Bestehende Ansätze in der Städtebauförderung

Die Zusammenstellung der Regelungen zur Entlastung der Kommunen, die in den einzelnen Bundesländern bereits existieren, stützt sich auf die geltenden Verwaltungsvorschriften zur Städtebauförderung (siehe Anhang 4) und Gespräche mit Experten aus den zuständigen Landesministerien.

Bei den Programmen der Städtebauförderung tragen im Regelfall Bund, Länder und Kommunen jeweils ein Drittel der förderfähigen Kosten. Einige westdeutsche Bundesländer weichen in ihren Richtlinien jedoch davon ab und sehen einen verminderten Regelfördersatz von 60% für die Kommunen vor. Die ‚Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2010‘ über die Gewährung von

Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen' (VV Städtebauförderung 2010) enthält zudem abweichende Finanzierungsbeiträge für die Programme Städtebaulicher Denkmalschutz in den neuen Ländern (Bund 40%/Land 40%/Kommune 20%) sowie für Rückbaumaßnahmen von Wohngebäuden, für die Sanierung und Sicherung von Altbauten, den Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden zur Sanierung und Sicherung (beschränkt auf vor 1949 errichtete Gebäude) und die Rückführung technischer Infrastruktur im Programmteil Stadtumbau Ost (Bund 50%/Land 50%/Kommune 0%)⁹.

Weiterhin enthält die Verwaltungsvereinbarung Sonderklauseln, um private Akteure in den jeweiligen Quartieren bei der Finanzierung zu beteiligen. Die sogenannte ehemalige ‚Experimentierklausel‘ (Art. 2 Abs. 3 VV Städtebauförderung 2010) sieht vor, dass bei besonderer Haushaltslage die Investitionen geförderter Eigentümer als Eigenanteil der Kommune anerkannt werden können, sofern die Investitionen andernfalls unterbleiben würden und der von der Kommune selbst aufgebrauchte Eigenanteil noch mindestens 10 % der förderfähigen Kosten beträgt. Diese Regelung ist nur wirksam, wenn sie von den Ländern in ihre Städtebauförderrichtlinien übernommen wurde, was bisher in NRW, Sachsen, Thüringen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland der Fall ist. In Schleswig-Holstein wurde die Beteiligung privater Eigentümer bereits vorher in drei Einzelfällen erprobt, auf Grund der schlechten Erfahrungen anschließend allerdings nicht in die Richtlinie aufgenommen. Problematisch war, dass die Kommunen die Maßnahmen nur noch schwer steuern konnten, da die Eigentümer durch ihre finanzielle Beteiligung den Eindruck bekamen, auch stärker über den Mitteleinsatz mitbestimmen zu können und dadurch die privaten Interessen zu sehr in den Vordergrund traten.

Für Modellvorhaben der Sozialen Stadt ist zusätzlich vorgesehen, dass in Partnerschaften mit Institutionen und Akteuren im Quartier deren Mittel und Arbeitskraft als kommunaler Eigenanteil anerkannt werden können (Art. 6 Abs. 1 VV Städtebauförderung 2010). Diese Formulierung wurde bislang nur in der hessischen und thüringischen Förderrichtlinie aufgegriffen. Die finanzielle Beteiligung Privater kann bei der Profilierung und Standortaufwertung von Stadt- und Ortsteilzentren auch über einen Verfügungsfonds erfolgen. Der Fonds finanziert sich zu maximal 50 % aus Mitteln der Städtebauförderung von Bund, Ländern und Gemeinden und mindestens zu 50 % aus Mitteln von Wirtschaft, Immobilien- und Standortgemeinschaften, Privaten oder zusätzlichen Mitteln der Gemeinde (Art. 11 VV Städtebauförderung 2010). Es handelt sich somit um ein flexibles Instrument, das insbesondere die Finanzierung kleinerer Maßnahmen und (mit dem Anteil des privaten Kapitals) nicht-investiver Maßnahmen (Sprachkurse, Stadtteilstellen, Öffentlichkeitsarbeit) ermöglicht. Die Regelung bezieht sich auf das Programm ‚Aktive Stadt- und Ortsteilzentren‘, wird aber auch in einigen ‚Soziale Stadt‘-Gebieten praktiziert.

Die Förderrichtlinien der Bundesländer enthalten jeweils unterschiedliche Regelungen zum kommunalen Miteleistungsanteil, die im Folgenden zusammen mit den Aussagen aus den Expertengesprächen aufgeführt werden.

Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg beträgt der kommunale Eigenanteil 40%. Das Land investiert bereits mehr als doppelt so viel wie der Bund in die Stadterneuerung, da es zusätzlich zu den Bund-Länder-

⁹ Der Rückbau ohne kommunalen Eigenanteil von vor 1919 errichteten Gebäuden in straßenparalleler Blockrandbebauung (Vorderhäusern) oder anderen das Stadtbild prägenden Gebäuden ist dabei nicht förderfähig

Programmen ein eigenes Landessanierungsprogramm aufgelegt hat, dass nach den gleichen Richtlinien und über den gleichen Antrag wie die Städtebauförderung vorgenommen wird. Nach Einreichung der Anträge aus den Kommunen ordnet das Ministerium diese dem entsprechenden Programm zu.

Die Städtebauförderrichtlinie sieht freiwillige Leistungen unbeteiligter privater Dritter (z. B. Stiftungen, Vereine) und Zuschüsse aus dem Ausgleichsfonds zur Entlastung der Kommune beim Eigenanteil vor. In der Praxis kommt die Finanzierung durch Spenden extrem selten vor, während finanzschwachen Kommunen häufig Mittel aus dem Ausgleichstock gewährt werden, wenn eine Zusage für die Städtebauförderung vorliegt. Der Ausgleichsstock wird aus kommunalen Mitteln finanziert und projektbezogen für Investitionen finanzschwacher Kommunen vergeben. Dabei ist der Maximalbetrag pro Maßnahme und Jahr gedeckelt. Theoretisch lassen die rechtlichen Regelungen es zu, den Eigenanteil vollständig zu ersetzen. In der Praxis ist dies jedoch nicht vorgekommen. Die Kofinanzierung durch EU-Mittel wird nicht gezielt verfolgt und kommt selten vor, ist aber rechtlich möglich.

Über eine Erweiterung der Regelungen in der Städtebauförderrichtlinie wird zwar diskutiert, ein großer Bedarf für die weitere Entlastung der Kommunen wird jedoch nicht gesehen.

- ➔ Der Ausgleichsstock ist in der Praxis das wichtigste Instrument zur Entlastung finanzschwacher Kommunen. Die übrigen Kommunen sind in der Regel in der Lage, ihren Eigenanteil selbst zu tragen.

Bayern

In Bayern beträgt der kommunale Eigenanteil normalerweise 40% und ist somit höher als das bundesweit übliche Drittel. Projektbezogen können bei finanzschwachen Kommunen Mittel des Bezirks, von Stiftungen oder nicht zweckgebundene Spenden Dritter auf den Eigenanteil angerechnet werden, ein kommunaler Mindestbeitrag von 10% bleibt dabei jedoch immer erhalten. In der Praxis kommt diese Regelung besonders bei denkmalpflegerischen Projekten zum Einsatz (z.B. Instandhaltung eines Klosters), die die Kommune finanziell überfordern. Die Zahl der Fälle ist klein, es handelt sich jedoch in der Regel um bedeutende Projekte. Desweiteren hat die Landesregierung zum 01.06.2010 einen Struktur- und Härtefonds von 2,5 Mio. € aufgelegt, der dazu dient, struktur- und finanzschwachen Gemeinden trotz notwendiger Haushaltskonsolidierung wichtige städtebauliche Maßnahmen zu ermöglichen. Für einzelne, regional bedeutsame städtebauliche Erneuerungsprojekte kann die Förderung mit Hilfe des Fonds auf 80% erhöht werden.

- ➔ Die Regelungen zielen darauf ab, einzelne besonders wichtige Projekte in finanzschwachen Kommunen zu ermöglichen.

Brandenburg

Die Städtebauförderrichtlinie des Landes Brandenburg ermöglicht die Verringerung des kommunalen Miteleistungsanteils durch freiwillige Leistungen unbeteiligter privater Dritter (z. B. Stiftungen, Vereine) sowie Zuschüsse aus dem Ausgleichsfonds für hoch verschuldete Gemeinden.

In der Praxis leisten die Spenden der Deutschen Stiftung Denkmalschutz einen wichtigen Anteil bei einzelnen Städtebaufördermaßnahmen. Mit der Formulierung „Leistungen unbeteiligter Dritter“ wird hervorgehoben, dass es sich nicht um Spenden von Eigentümern oder Wohnungsunternehmen handeln darf, die eigene wirtschaftliche Interessen in dem Gebiet haben.

Der Ausgleichsfonds existiert seit 2001 und wird durch das Innenministerium verwaltet. Im Jahr 2009 haben 15 Städte und Gemeinden Zuweisungen hieraus erhalten, insgesamt rund 52 Mio. €. In der gesamten Laufzeit wurden 211 Bewilligungsbescheide über 253 Mio. € Hilfen ausgestellt. (Ministerium des Innern Brandenburg 02.01.2010). Bedingung ist laut Richtlinien über die Gewährung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsfonds an hochverschuldete Gemeinden u.a. dass die Kommune höchstens 3% des Verwaltungshaushalts für freiwillige Aufgaben ausgibt, die Ausgaben auf das notwendige Maß beschränkt und alle Einnahmemöglichkeiten realisiert. Je nach Haushaltslage der Kommune wird die Zuwendung rückzahlbar oder nicht rückzahlbar gewährt. Die Mittel werden projektscharf für dringende kommunale Aufgaben gewährt und können nicht zur Kofinanzierung von privaten Investitionen eingesetzt werden. Den Kommunen mit entsprechend eingeschränkter Haushaltslage helfen die Städtebaufördermittel dabei, ihre Pflichtaufgaben zu erfüllen, wie z.B. Straßenbau.

Die Städtebauförderrichtlinie enthält zudem die Vorgabe, dass bei der Prüfung der Anträge zukünftige Folgekosten, die aus den geförderten Investitionen und den entsprechenden Pflege- und Nutzungskonzepten resultieren, berücksichtigt werden (Absatz 11.3.2). Durch die Regelung soll verhindert werden, dass sich die finanzielle Situation der Kommunen durch die Städtebauförderung weiter verschlechtert.

- ➔ Die finanzielle Beteiligung der Kommunen wird als notwendig erachtet, damit die Kommunen in der Verantwortung für die Auswahl und Durchführung der Maßnahmen bleiben, Entlastungsmöglichkeiten gibt es jedoch über Spenden und den Ausgleichsfonds.

Hessen

In Hessen wird die Förderquote der einzelnen Kommunen seit Jahren anhand von Kriterien wie der Arbeitslosenquote und den Gewerbesteuererträgen vom Finanz- und Innenministerium individuell festgesetzt und jährlich neu bestimmt. Hierbei wird darauf geachtet, dass die Kommunen in ihrer Gesamtheit 1/3 der Städtebaufördermittel erbringen. Die Förderung variiert somit von Kommune zu Kommune und bewegt sich zwischen 50 und 80%. Im Programm Stadtumbau betrug der Fördersatz beispielsweise im Jahr 2009 zwischen 52,51 und 77,93 %. Die Veränderungen der individuellen Fördersätze sind für die einzelnen Kommunen von Jahr zu Jahr oft marginal, können aber bis zu einer Differenz in der Größenordnung von 6% führen.

Darüber hinaus können die Kommunen günstige Darlehen aus dem ‚hessischen Investitionsfond für kommunale Projekte‘ sowie „sonstige Finanzmittelzuflüsse Dritter, die keine Zuschüsse sind“ als Eigenmittel verwenden. Der ‚hessische Investitionsfonds für kommunale Projekte‘ existiert bereits seit den 1980er Jahren und vergibt teils zinslose Darlehen, die innerhalb von 20 Jahren zurückzuzahlen sind. Als weitere Option wird davon ausgegangen, dass nicht zweckgebundene Spenden im Haushalt verbucht und dann auch als Eigenanteil im Rahmen der Städtebauförderung verwendet werden können. Diese sind nicht in der Abrechnung für die Städtebaufördermittel ausgewiesen, da es sich nicht um eine Sonderregelung handelt. Daher lässt sich nicht feststellen, ob und wie häufig in Hessen der Fall bereits eingetreten ist.

Die Kombination mit EFRE-Mitteln (Vorhaben Nachhaltige Stadtentwicklung) wird in allen Programmen mit integriertem Handlungsansatz (Soziale Stadt, Stadtumbau, Aktive Stadt- und Ortsteilzentren) praktiziert. Es kommen maximal 50% EU-Mittel zum Einsatz, für die übrige Summe gilt der jeweilige Fördersatz der Kommune entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit. Der kommunale Eigenanteil darf bei der kumulierten Förderung 15% nicht unterschreiten.

- ➔ Hessen setzt auf einen solidarischen Ausgleich der Gemeinden untereinander unter Beibehaltung der paritätischen Drittelfinanzierung durch Bund, Land und Kommunen.

Mecklenburg-Vorpommern

Die Städtebauförderrichtlinie des Landes Mecklenburg-Vorpommern enthält die Option, dass Zuschüsse und Darlehen des Landes und der Landkreise, die mit der Zweckbestimmung gewährt werden, die mangelnde finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde auszugleichen, auf den kommunalen Eigenanteil angerechnet werden können. Zudem können ausnahmsweise mit der vorherigen Zustimmung des Ministeriums Kredite aufgenommen werden, soweit dies zur Aufbringung des gemeindlichen Eigenanteils unbedingt erforderlich ist.

Der kommunale Eigenanteil lässt sich für die Gesamtmaßnahme durch Landesmittel auf 20% reduzieren, wenn die Kommune einen entsprechenden Antrag auf zusätzliche Förderung stellt. Die Vergabe der Mittel ist an die Einstufung der Zahlungsfähigkeit durch das Innenministerium geknüpft. Seit dem Jahr 2006 nimmt das Land eine landesweit vergleichbare Einstufung anhand von 18 verschiedenen Haushaltskriterien in der Datenbankanwendung ‚RUBIKON‘ vor. In 2010 stehen ca. 10 Mio. an zusätzlichen Fördermitteln zur Verfügung.

- ➔ Für finanzschwache Kommunen ist eine Entlastung mit Landesmitteln möglich.

Niedersachsen

In Niedersachsen wird am Prinzip der paritätischen Finanzierung festgehalten, entsprechende Zusatzregelungen wurden bisher nicht in die Städtebauförderrichtlinie aufgenommen. Die Kombination mit EU-Mitteln ist nicht die Regel, da es sich normalerweise um andere Gebiete handelt. Die einzige Ausnahme stellt die Stadt Cuxhaven dar, die sich in einer besonders prekären Haushaltsnotlage befindet. Der Eigenanteil kann auf ein Zwölftel reduziert werden, wenn in einem sogenannten Konvergenz-Gebiet, das 75% EU-Förderung erhält, zusätzlich Städtebaufördermittel eingesetzt werden. Momentan wird in Hinblick auf die Kürzung der Bundesmittel nicht über die Entlastung der Kommunen nachgedacht, vielmehr steht für das nächste Jahr im Vordergrund, die bereits bewilligten Projekte abzuwickeln. Für diese Projekte haben die Kommunen bereits einen Drittelanteil zugesichert.

- ➔ Das Land ist zurückhaltend in Bezug auf Sonderregelungen, diese wurden bisher wenig diskutiert.

Nordrhein-Westfalen

In NRW wurde der Regelfördersatz mit der neuen Förderrichtlinie 2008 auf 60% gesenkt und mit Zu- und Abschlägen zum Strukturausgleich verbunden. Die Kommunen erhalten einen an die Leistungsfähigkeit angepassten Fördersatz zwischen 40% und 80%. Die individuellen Eigenanteile werden jährlich anhand der Kriterien Haushaltslage und Arbeitslosenquote neu bestimmt. Es ist der Fördersatz anzuwenden, der bei der Neuaufnahme in das Förderprogramm festgelegt worden ist. Wenn sich die Strukturdaten ändern, kann der Fördersatz allerdings z.B. für einen weiteren Bauabschnitt in einer laufenden Maßnahme erhöht werden, jedoch nicht rückwirkend für bereits abgeschlossene Maßnahmen. Auf das Absenken des Fördersatzes im Falle besserer Strukturdaten wird nach Genehmigung der Maßnahme jedoch aus Gründen des Vertrauens des Antragstellers in die Finanzierungszusage verzichtet. Laut Fördersatzerlass zur Städtebauförderung 2008 erfolgt eine Aufstockung von je 10 % zum Regelfördersatz, wenn die städtebaulichen Maßnahmen in Gemeinden durchgeführt werden, deren Haushalt nicht ausgeglichen ist und deshalb ein Haushaltssicherungskonzept erstellt wird und/oder die Arbeitslosenquote dieser Gemeinden

überdurchschnittlich vom Mittelwert abweicht. Dagegen erfolgt bei Gemeinden, die nach den Finanzausgleichsregelungen finanzstark sind und/oder die eine unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote aufweisen, ein Abschlag von je 10 % vom Regelfördersatz. Gemeinden werden hierbei als finanzstark eingestuft, wenn sie in den vergangenen drei Jahren mindestens zwei Jahre keine Schlüsselzuweisungen erhalten haben.

Darüber hinaus kann der kommunale Eigenanteil durch zweckgebundene Geldspenden, Mittel, die ein geförderter Eigentümer aufbringt (Experimentierklausel) sowie Zuwendungen von den Kreisen, Landschaftsverbänden und dem Regionalverband Ruhr reduziert werden. Die Kommune muss dabei mindestens 10% der förderfähigen Gesamtkosten erbringen. Dazu gibt es im § 28 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2010 eine Ausnahmeregelung für Nothaushaltskommunen, die sich auf das Programm ‚Soziale Stadt‘ und Gebiete der REGIONALEN beschränkt. Die Anhebung des Fördersatzes auf 90 % der förderfähigen Kosten ist im Haushaltsjahr 2010 durch zusätzliche Landeshilfen möglich, die von den Kommunen im Bewilligungsverfahren beantragt werden. Zusätzlich dürfen in diesem Sonderfall die verbleibenden 10% durch Spenden finanziert werden. Eine Vollfinanzierung durch das Land ist im Einzelfall bei überragendem Landesinteresse ebenfalls zulässig.

Bürgerschaftliches Engagement Privater kann auch in Form von Arbeitsleistungen in die Erbringung des Eigenanteils einbezogen werden. Freiwillige, unentgeltliche Arbeiten können als fiktive Ausgaben der förderfähigen Kosten zugerechnet werden und erhöhen somit indirekt die Förderung durch Bund und Länder.

Die Kombination mit EFRE-Mitteln findet in den Programmen ‚Soziale Stadt‘ und ‚Stadtumbau West‘ statt. In diesem Fall werden 50% aus EU-Mitteln und 50% aus Städtebaufördermitteln finanziert.

- ➔ Es bestehen vielfältige Regelungen, um finanzschwachen Kommunen eine Entlastung zu ermöglichen.

Rheinland-Pfalz

Die Städtebauförderrichtlinie des Landes Rheinland-Pfalz sieht vor, dass sowohl zweckgebundene Geld- und Sachspenden Dritter als auch Zuwendungen von Landkreisen gemäß § 2 Abs. 5 der Landkreisordnung (LKO) und Verbandsgemeinden gemäß § 67 Abs. 6 der Gemeindeordnung (GemO), die im Rahmen der Ausgleichsfunktion erbracht werden, wenn die Gemeinden ihre Aufgaben nicht ausreichend erfüllen können, zur Entlastung des kommunalen Eigenanteils verwendet werden können. Dies wird eher selten angewandt. Die Verwendung zweckgebundener Geld- und Sachspenden von Bürgern, Vereinen, Unternehmen oder Stiftungen ist auch unabhängig von der Haushaltslage möglich, kommt jedoch nur einzelfallbezogen zur Anwendung. Generell ist auch eine Kombination von Städtebaufördermaßnahmen mit EFRE-Fördervorhaben möglich.

Seit Anfang der 1990er Jahre kann der Fördersatz bei Einzelvorhaben von Landesinteresse (wie Konversionsflächen) und unter Beachtung der finanziellen Leistungsfähigkeit auf bis zu 90% aus Landesmitteln erhöht werden. Der durchschnittliche Fördersatz liegt bei 75%.

In einem späteren Rundschreiben (01.03.2007) sind Regelungen für finanzschwache Kommunen aufgenommen, die begünstigten Investoren unter bestimmten Voraussetzungen die Teilübernahme des kommunalen Anteils erlauben. In solchen Einzelfällen ist eine Reduzierung des Eigenteils für finanzschwache Kommunen bei Maßnahmen von besonderem Landesinteresse (z.B. Konversionsflächen) und bei herausgehobenen, kostenintensiven Maßnahmen, die für die städtebauliche Entwicklung von besonderer Bedeutung sind (z.B. stadtbildprägende Gebäude, Maßnahmen, die Arbeitsplätze schaffen, Maßnahmen mit bedeutenden Struktureffekten) möglich.

Ohne die Förderung würde die Maßnahme unterbleiben. Die Kommune muss in jedem Fall mindestens 10% Eigenanteil tragen. Allerdings wird dies nur sehr restriktiv in wenigen Einzelfällen angewandt.

- ➔ Die bestehenden Regelungen, um den Eigenanteil der Kommunen zu reduzieren, kommen jeweils nur im Einzelfall zum Einsatz und beziehen sich eher auf strukturelle Probleme (wie Konversion) als auf die schwierige Haushaltslage an sich.

Saarland

Die Kommunen im Saarland leiden schon seit längerem unter Finanznot, daher ist das Erbringen des Eigenanteils für die Städtebauförderung ein wichtiges Thema. Eine Reduzierung des kommunalen Eigenanteils aus Landesmitteln lässt die Finanzlage des Landes allerdings nicht zu.

Die Finanzierung durch Private hat bisher erst zweimal stattgefunden. Weitere Fälle sind in Vorbereitung. Das Potenzial für diese Art der Finanzierung ist jedoch sehr begrenzt, da in benachteiligten Stadtteilen in der Regel auch bei den Privaten nicht viel Geld vorhanden ist. Wohnungsunternehmen kommen im Saarland als Akteure selten in Frage, da das Land mit über 60% die höchste Eigentümerquote aufweist. Die rechtliche Grundlage für die Beteiligung privater Eigentümer wurde durch die Bekanntmachung von Grundsätzen zur Finanzierung des kommunalen Eigenanteils vom 3. August 2009 geschaffen, die die Städtebauförderrichtlinie von 2005 ergänzt. Freiwillige Leistungen privater Dritter können demnach ebenfalls zur Stärkung des kommunalen Eigenanteils verwendet werden.

Die Kombination mit EU-Mitteln wurde in der Programmperiode 2000-2006, inkl. Verlängerung bis 2008, in den Ziel 2-Gebieten praktiziert. Für die Programmperiode 2007-2013 ist dies nicht möglich, da die gesamten EFRE-Mittel für nachhaltige Stadtentwicklung in ein Großprojekt zur Innenstadtentwicklung in Saarbrücken („Stadtmitte am Fluss“) fließen. Insgesamt sind die Spielräume für diesen Entlastungsansatz begrenzt, da für die EU-Förderungen ebenfalls inhaltliche und gebietsbezogene Vorgaben zu beachten sind.

- ➔ Zwar ist ein deutlicher Entlastungsbedarf vorhanden, die Spielräume hierfür sind jedoch gering.

Sachsen

In der sächsischen Verwaltungsvorschrift von 2009 ist geregelt, dass Städtebaufördermittel mit Mitteln des EFRE zur Nachhaltigen Stadtentwicklung kumuliert werden können. Der kommunale Anteil von 25% bei der EFRE-Förderung kann bis zu zwei Dritteln aus Städtebaufördermitteln ersetzt werden. Jedoch muss die Kommune mindestens 10% anteilig beisteuern. Zudem ist eine Kumulierung mit Denkmalfördermitteln (für die bewegliche Ausstattung von Kulturdenkmalen) möglich. Beides gilt unabhängig von der kommunalen Haushaltslage.

Laut der Städtebauförderrichtlinie ist eine Reduzierung des kommunalen Eigenanteils auf 10% für finanzschwache Kommunen bei privaten Einzelmaßnahmen möglich. Hierbei kann ein Teil des kommunalen Anteils bei Einzelmaßnahmen durch private Maßnahmenträger aufgebracht und ersetzt werden. Hierfür müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

- a) das Vorliegen einer schwierigen Haushaltslage (Vorlage eines Haushaltssicherungskonzeptes),
- b) ohne den Teilersatz durch den Maßnahmenträger würde die Einzelmaßnahme von besonderem städtebaulichem Interesse nicht durchgeführt werden,
- c) Zustimmung des kommunalen Gremiums zur Übernahme durch privaten Maßnahmenträger.

Die schwierige Haushaltslage kann nicht nur durch ein HSK belegt werden, auch ein nicht ausgeglichener Haushalt, das Erreichen von Verschuldungsschwellenwerten nach der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft sowie die Nichterwirtschaftung von Nettoinvestitionsmitteln in den letzten fünf Haushaltsjahren sind hinreichend. Handelt es sich bei dem Maßnahmenträger um eine Kirche oder Religionsgemeinschaft kann die schwierige Haushaltslage auch ohne HSK durch eine entsprechende Stellungnahme nachgewiesen werden. Bei Vorlage dieser Bedingungen kann die Reduzierung des Eigenanteils zudem durch zweckgebundene freiwillige Leistungen unbeteiligter Dritter oder Mittel der Landessanierung erfolgen. Als unbeteiligte Dritte werden Personen ohne rechtlichen, personellen, wirtschaftlichen Bezug zum Bauherrn definiert.

Eine Anrechnung von Arbeitsleistungen von Maßnahmenträgern erfolgt bis zu 25% der zuwendungsfähigen Kosten zuzüglich Materialkosten, in Höhe von 8 Euro pro Stunde. Originär ist dies als Entgegenkommen für private Maßnahmenträger gedacht, weshalb dies nur indirekt auf den kommunalen Eigenanteil wirken kann, wenn private Maßnahmenträger diesen teilweise ersetzen.

- ➔ Es bestehen vielfältige Regelungen, um finanzschwachen Kommunen eine Entlastung zu ermöglichen.

Sachsen-Anhalt

Die Städtebauförderrichtlinie von Sachsen-Anhalt enthält keine besonderen Regelungen zur Reduktion des kommunalen Mitleistungsanteils. Die Kommunen sind selbst in der Pflicht, diese Aufgaben durch entsprechende Prioritätensetzung zu finanzieren und erhalten in der Regel die Genehmigung von der Kommunalaufsicht, auch bei geringen Haushaltsspielräumen Investitionen in die Stadterneuerung zu tätigen. Der Landeshaushalt lässt eine Aufstockung des Landesanteils nicht zu.

In der Praxis kommt die Kombination mit EU-Mitteln vor. Beispielsweise wurden in den Jahren 2007 und 2008 in Sachsen-Anhalt ca. 41 Mio. Euro an EFRE-Mitteln für den ‚Stadtumbau Ost‘ verwandt (Website Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, Land Sachsen-Anhalt). Bei solch einer Kombination an Fördermitteln ist es z.T. möglich den Anteil der kommunalen Mittel auf ein Drittel der restlichen Förderhöhe (nach Abzug des EU-Fördermittelanteils) zu senken (Goldschmidt & Taubenek 2002).

- ➔ Da es sich bei der Stadterneuerung um eine kommunale Aufgabe handelt, sind die Kommunen gefordert, ihren Eigenanteil selbst zu erbringen. Dies wird ihnen durch die Kommunalaufsicht ermöglicht.

Schleswig-Holstein

Das Land ist mit mehr als 24 Milliarden Euro massiv verschuldet und strebt einen rigiden Sparkurs zur langfristigen Haushaltskonsolidierung an, so dass bereits die Erbringung des Landesanteils von 1/3 bei der Städtebauförderung gegenüber der Haushaltsstrukturkommission verteidigt werden musste. In der Städtebauförderrichtlinie befindet sich eine Passage zur Vereinbarung eines abweichenden Eigenanteils, diese zielt jedoch nicht auf die Reduzierung des Gemeindeanteils ab, sondern darauf, dass die Kommunen in Ausnahmefällen 2/3 der Förderung tragen. Weitere Regelungen hierzu finden sich in der Richtlinie nicht. Die Beteiligung Privater wird zwar nicht ausgeschlossen, allerdings unter dem Vorbehalt gesehen, dass die öffentlichen Interessen nicht von privaten Interessen überlagert werden dürfen. Nicht zweckgebundene Spenden könnten theoretisch vom kommunalen Eigenanteil abgezogen werden, dieser Fall ist jedoch in der Praxis bisher nicht eingetreten.

In der Praxis ist der kommunale Investitionsfonds der Investitionsbank die wichtigste Finanzierungsmöglichkeit für finanzschwache Kommunen. Der Fonds existiert seit 1965 und vergibt vergünstigte Darlehen (2010: 1,75% Zinsen) für kommunale Infrastrukturinvestitionen, darunter auch die Erbringung des kommunalen Anteil im Rahmen der Städtebauförderungsmaßnahmen.

Die Kombination mit EFRE-Mitteln findet z.T. statt, u. a. in Kiel (Urban II + Soziale Stadt). Die Finanzierung setzt sich in diesen Fällen zu 50% aus EU-Mitteln und zu 50% aus Städtebauförderungsmitteln zusammen, so dass die Kommune ein Sechstel der Gesamtmittel finanzieren muss. Den finanzschwachen Kommunen wird in der Regel die Finanzierung von Investitionen durch die Städtebauförderung genehmigt. Da sowohl Kommunalaufsicht als auch Städtebauförderung im Innenministerium angesiedelt sind, herrscht diesbezüglich eine positive Grundhaltung.

- ➔ Der finanzielle Handlungsspielraum des Landes lässt keine Aufstockung zu. Die Entlastung der Kommunen wird v.a. durch die Genehmigung der kommunalen Haushalte und vergünstigte Darlehen der Investitionsbank gelöst.

Thüringen

In Thüringen besteht ein großer Bedarf an Entlastungsmöglichkeiten, da nur wenige Kommunen den regulären Eigenanteil von einem Drittel erbringen können. In der Städtebauförderrichtlinie sind entsprechend vielfältige Regelungen getroffen worden: die Beteiligung von Eigentümern, Spenden gemeinnütziger Vereine und Stiftungen und die Kombination mit anderen Fördermitteln aus EU- und Landesprogrammen. Von besonderer Bedeutung sind die Mittel von Stiftungen, wie z.B. der Stiftung Denkmalschutz oder den Sparkassenstiftungen sowie von Interessenverbänden für die Umsetzung von Städtebaufördermaßnahmen. Spenden von privaten Einzelspendern sind dagegen sehr selten. Die Landeskirchen beteiligen sich ebenfalls, Sanierungsmaßnahmen an Kirchen sind allerdings nicht zu 100% förderfähig, sie tragen in der Regel 40% der Kosten selbst. Die Beteiligung privater Eigentümer wird zwar praktiziert, allerdings gibt es in Thüringen kaum Privatsanierungen, üblicherweise handelt es sich um Gebäude in kommunalem Eigentum. Die entsprechenden Förderfälle werden sehr genau geprüft, um zu vermeiden, dass wirtschaftliche Interessen überwiegen. Notleidende Kommunen können z.T. auch auf Landesmittel aus dem Landesausgleichsstock zurückgreifen.

- ➔ Der kommunale Eigenanteil wird bei den finanzschwachen Kommunen durch eine Kombination aller verfügbaren Finanzquellen aufgebracht.

Die drei Stadtstaaten wurden sowohl bei der Analyse der kommunalen Finanzsituation als auch in dieser Auswertung der bestehenden Optionen nicht berücksichtigt. Es wurde angenommen, dass der Landeshaushalt entscheidenden Einfluss auf die Kofinanzierung zu den Bundesmitteln besitzt, da es sich um eine Überschneidung von Land und Kommune handelt. In dem Bund-Länder-Gespräch stellte sich jedoch heraus, dass sich die zwei Kommunen des Landes Bremen beide in Haushaltssicherung befinden. Das Land Bremen versucht mit der Kombination von Mitteln anderer Ressorts und anderer Förderprogramme dem Problem des mangelnden kommunalen Eigenanteils zu begegnen. Zudem wurden mit der Anrechnung von Sach- und Arbeitsleistungen Privater bereits positive Erfahrungen gemacht.

In der folgenden Übersicht (siehe Tabelle 4) werden die Entlastungsmöglichkeiten in den Bundesländern nochmals synoptisch zusammengefasst. Die Beispiele zeigen, dass die bestehenden Regelungen in den Bundesländern zwar grundsätzlich in eine ähnliche Richtung tendieren, jedoch im Detail unterschiedlich ausgestaltet sind.

Tabelle 4: Regelungen zum kommunalen Eigenanteil in der Städtebauförderung

Kommunales Eigenanteil...	Projektbezogen durch Mittel geförderter Eigentümer reduzieren (Experimentierklausel) (mind. x% komm. Eigenanteil)	projektbezogen durch Spenden ersetzen (mind. x% Eigenanteil)	Projektbezogen durch Zuwendungen von übergeordneten Gebietskörperschaften (Kreise, Bezirke, Landschaftsverbände etc.) ersetzen	Projektbezogen Sach- und Arbeitsleistung von Privaten anrechnen	durch Kombination mit EU-Förderprogrammen reduzieren	abhängig von der Leistungsfähigkeit der Gemeinde festsetzen (mind. x% Eigenanteil)	Projektbezogen durch Fonds der Länder finanzieren	Kommunaler Regelsatz laut Förderrichtlinie
Baden-Württemberg		Freiwillige Leistungen unbeteiligter privater Dritter			(ja)		X Ausgleichsstock	40 %
Bayern		Mind.10% <u>Nicht</u> zweckgebunden	Mind.10%, Mittel des Bezirks oder Landkreises				Mind. 20% Struktur- und Härtefonds	40 %
Brandenburg		Freiwillige Leistungen unbeteiligter privater Dritter			(ja)		X Ausgleichsfonds	1/3
Hessen		(nicht zweckgebunden)		Modellvorhaben Soziale Stadt	(ja)	Eigenanteil variabel, zwischen 20 und 50%	Investitionsfonds für kommunale Projekte (rückzahlbare Darlehen)	1/3
Mecklenburg-Vorpommern			Zuschüsse und Darlehen des Landkreises		(ja)	Mind. 20% Landesprogramm		
Niedersachsen			Zuwendungen von Gemeindeverbänden		(ja)			1/3
Nordrhein-Westfalen	Mind.10%	Zweckgebundene Spenden bis 10%, Vollständig bei Soz. Stadt u. REGIONALE-Gebieten	Mind.10%, Zuwendungen von Kreisen, Landschaftsverbänden und dem RVR	Als fiktive Kosten	(ja)	Eigenanteil zwischen 20 und 60%		40 %
Rheinland-Pfalz	(Mind. 10%)	Zweckgebundene Geld- und Sachspenden	Zuwendungen von Landkreisen und Verbandsgemeinden		(ja)	Eigenanteil min. 10% (Durchschnitt bei 75%)		
Saarland	Mind.10%	Freiwillige Leistungen unbeteiligter privater Dritter			ja			1/3
Sachsen	Mind. 10%	zweckgebundene freiwillige Leistungen unbeteiligter Dritter	Min. 10%, Denkmalfördermittel, Mittel der Landes-sanierung		ja			1/3
Sachsen-Anhalt					(ja)			1/3
Schleswig-Holstein		(nicht zweckgebunden)			(ja)		(kommunaler Investitionsfonds)	1/3
Thüringen	Mind.10%	Spenden gemeinnütziger Vereine und Stiftungen		Modellvorhaben Soziale Stadt	(ja)		(Landesausgleichsstock)	1/3

[blau= gilt nur für Kommunen mit besonderer Haushaltslage, (..) = nicht in der Richtlinie enthalten, aber möglich]

Während einige Bundesländer innerhalb der Städtebauförderung bereits umfangreiche Zusatzregelungen für die Entlastung finanzschwacher Kommunen eingeführt haben (u.a. NRW, Thüringen, Bayern), haben andere Länder bisher wenig von diesem Gestaltungsspielraum Gebrauch gemacht. Die Gründe, bestimmte vom Bund eingeführte oder in anderen Ländern gebräuchliche Sonderregeln nicht in die jeweilige Förderrichtlinie aufzunehmen, reichen von mangelnden finanziellen Möglichkeiten der Länder über strategische Erwägungen bis hin zu fehlendem Handlungsdruck, da die Finanzkraft der Kommunen als ausreichend eingeschätzt wird. Einige Bundesländer haben kürzlich ihre Städtebauförderrichtlinie erneuert oder ergänzt (z.B. Saarland, Sachsen) und dabei zusätzliche Regelungen zur Entlastung aufgenommen¹⁰. Manche Bundesländer diskutieren derzeit über die Einführung neuer Regelungen oder stellen dies aufgrund der erwarteten Kürzung der Bundesmittel vorerst zurück (u.a. Niedersachsen).

Am häufigsten verbreitet sind Regelungen zur Anrechnung von Spenden auf den kommunalen Eigenanteil. Spenden können auch ohne entsprechende Sonderregelung für die Städtebauförderung verwendet werden, sind dann aber von den förderfähigen Gesamtkosten abzuziehen, so dass sie der Kommune nur in geringerem Maße zu Gute kommen. Die Kombination mit anderen Förderprogrammen wird in den Richtlinien zumeist nicht explizit thematisiert, jedoch allgemein als zulässig erachtet. Besonders eine Kofinanzierung des EFRE-Vorhabens ‚Nachhaltige Stadtentwicklung‘ mit Städtebaufördermitteln aus den Programmteilen ‚Soziale Stadt‘ und ‚Stadtumbau‘ wird regelmäßig angewendet. Wie häufig dies in der Praxis eintritt, schwankt in den Bundesländern jedoch je nach Förderperiode, da es von den inhaltlichen Schwerpunkten, die das jeweilige Bundesland verfolgt und den Gebietskulissen abhängt, ob sich eine ergänzende Förderung anbietet.

Unterschiede in der Ausgestaltung der Regelungen gibt es besonders bei der Anpassung des Eigenanteils entsprechend der Haushaltslage. In den vier Bundesländern, die diese Option eingeführt haben (Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern), wird diese jeweils individuell nach unterschiedlichen Modellen gehandhabt.

Bei der Anrechnung von Spenden bzw. freiwilligen Leistungen unbeteiligter privater Dritter bestehen dahingehend Unterschiede,

- ob die Regelung für alle Kommunen oder nur für finanzschwache gilt,
- ob es sich um zweckgebundene Gelder für eine bestimmte Maßnahme handeln darf
- sowie ob die Kommune einen Mindestanteil selbst tragen muss.

Bei der Entlastung durch Zuwendungen von übergeordneten Gebietskörperschaften unterscheiden sich die benannten Gebietskörperschaften je nach Bundesland (siehe Tabelle 4). Die Beteiligung von Gemeindeverbänden bzw. Verbandsgemeinden wurde in Ländern mit sehr vielen kleinen Gemeinden aufgenommen. Die in der VV Städtebauförderung vorgeschlagenen Regelungen wurden nur von einzelnen Bundesländern übernommen, dann jedoch im Wortlaut gleichlautend.

Die Arbeitsleistung von Privaten kann z.T. bei Modellvorhaben der Sozialen Stadt und indirekt bei geförderten Eigentümern anerkannt werden. Darüber hinaus wird bürgerschaftliches Engagement in NRW in Form von freiwilligen, unentgeltlichen Arbeiten als fiktive zuwendungsfähige Ausgabe angerechnet (Art. 5.3 Abs. 1a Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008 NRW).

¹⁰ Zur Aktualität der Städtebauförderrichtlinien siehe Anhang 4.

3.2 Ansätze in anderen Förderprogrammen

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Auswertung anderer Förderprogramme im Hinblick auf Reduzierungsmöglichkeiten für den Eigenanteil für finanzschwache Kommunen vorgestellt. Zu Beginn wird cursorisch auf den Umgang mit dem Eigenanteil im Konjunkturpaket II und im Investitionspakt des Bundes eingegangen. Danach wird der Umgang mit dem Eigenanteil in anderen Programmen der Länder und der EU vorgestellt bzw. auf dessen Kompatibilität mit der Städtebauförderung eingegangen. Im letzten Abschnitt werden andere interessante Motive zur Reduzierung des Eigenanteils aufgeführt.

Umgang mit dem Eigenanteil im Rahmen anderer Bundesprogramme

Im Rahmen des **Konjunkturpaket II** (Zukunftsinvestitionsgesetz) wird besondere Rücksichtnahme gegenüber finanzschwachen Kommunen vom Bund gefordert, damit diese von den bereitgestellten Mitteln des Bundes profitieren können. Dies schlägt sich in der Ausgestaltung der Länderregelungen nieder. Einige Bundesländer haben den kommunalen Anteil für alle Kommunen gesenkt und zahlen von den eigentlich geforderten 25% per se die Hälfte (z.B. Brandenburg, NRW, Sachsen-Anhalt). Andere Bundesländer haben Sonderzahlungen (Zuschüsse) für finanzschwache Kommunen vorgesehen, damit die Nutzung der Konjunkturpaket-Mittel nicht am fehlenden Eigenanteil scheitert. Beispielhaft werden folgende Ansätze vorgestellt:

- In Thüringen wird im Rahmen des Konjunkturpaketes II der Ausgleichsstock erhöht, um so den finanzschwachen Kommunen zu ermöglichen, über weitere Bedarfszuweisungen ihren Eigenanteil für das Konjunkturpaket II zu decken (reduziert bis auf 5% Eigenanteil). Ein interessanter Sonderfall ist, dass bei der Förderung freier Träger das Land den kommunalen Eigenanteil (wenn der freie Träger 5% beisteuert) übernimmt (vgl. Drittes Rundschreiben des Innenministeriums Thüringen). Diese Übertragung der Kofinanzierung auf den Begünstigten soll die Sinnhaftigkeit der Förderung weiterhin gewährleisten.
- In NRW wird der Eigenanteil der Kommunen über ein Sondervermögen, das sich aus den Landes- und Bundesmitteln speist, vorfinanziert. Ab 2012 müssen die Kommunen ihren Anteil von 12,5% gebündelt innerhalb von zehn Jahren zurückzahlen – dies erfolgt dann in Form eines Vorabzugs von den finanzkraftunabhängigen Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleiches. Dies kommt auch finanzschwachen Kommunen zugute. Zudem werden sie bei der Mittelverteilung auf die Kommunen über einen finanzkraftabhängigen Faktor besonders berücksichtigt und können ausnahmsweise solche Ausgaben tätigen, die ansonsten unter Nothaushaltsrecht untersagt werden, wenn diese den Haushalt nicht mit gravierenden Folgekosten belasten (Land NRW 2009).
- Das Land Sachsen-Anhalt stellt seinen finanzschwachen Kommunen eine kreditbasierte Unterstützung zur Verfügung. Generell übernimmt das Land die Hälfte des kommunalen Eigenanteils von 25%. Mit dem landeseigenen STARK I B-Förderprogramm zur Unterstützung der Maßnahmen des Konjunkturpaketes II können finanzschwache Kommunen über ihren Eigenanteil von 12,5% hinaus, Mittel aus einem Darlehenstopf (15 Mio. €) erhalten, um nicht geförderte Investitionskosten im Rahmen der Maßnahme zu finanzieren.

Beim Konjunkturpaket II besteht ein Doppelförderungsverbot mit anderen öffentlichen Förderprogrammen. Somit wären aus dem Konjunkturpaket II keine Maßnahmen der Städtebauförderung zu finanzieren. Einige Bundesländer empfehlen deshalb eine Entkopplung einzelner Maßnahmen

voneinander, um so die Mittel des Konjunkturpaktes für die eine und Städtebaufördermittel für eine andere Maßnahme nutzen zu können.

Im Rahmen des **Investitionspaktes** zur energetischen Sanierung von Schulen, Kindergärten, Sportstätten und sonstiger sozialer Infrastruktur in den Kommunen wird explizit auf Kommunen in besonders schwieriger Haushaltslage Bezug genommen, um auch ihnen Investitionen in die genannten Bereiche zu ermöglichen. Somit werden langfristig die kommunalen Ausgaben für Energiekosten für einzelne Gebäude gesenkt, was wiederum ihren Haushalt entlastet. Zudem ist die Förderung unabhängig von der Haushaltslage in Städtebauförderungsgebieten möglich. Das ursprüngliche Drittel des kommunalen Anteils kann für haushaltsschwache Kommunen auf 10% gesenkt werden. Zur Finanzierung des Eigenanteils wird auch die Kreditaufnahme ermöglicht und die Kommunalaufsichten werden angehalten, dies aufgrund der Haushaltsentlastung durch Energieeinsparung auch zu gestatten. Außerdem können die Länder die Regelungen so ausgestalten, dass der Bundesanteil von 33% auf 75% der förderfähigen Kosten erhöht wird.

Im Rahmen des **KfW Investitionsprogramms** können Kommunen verschiedene Kredite aufnehmen. Neben den Programmen ‚Investitionskredit Kommune (Programm 208)‘ und ‚Investitionskredit Kommune-flexibel‘ (Programm 209), die für alle Kommunen günstigere Konditionen im Vergleich zum freien Kreditmarkt vorsehen, ist für finanzschwache Kommunen die ‚Investitionsoffensive Infrastruktur‘ (Programm 207) besonders interessant (siehe Anhang 5 für eine Übersicht der Kreditkonditionen). Mittels dieses Programms werden Kommunen in Haushaltsnotlage bzw. Haushaltssicherung und Kommunen, die den Gebieten A, C, D der Regionalförderung der ‚Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ (GRW) angehören besonders günstige Finanzierungsbedingungen angeboten. Über das Programm 207 können in den Jahren 2009 und 2010 bis zu 3 Mrd. Euro des Bundes genutzt werden. Zudem ist das Programm ‚Energieeffizient sanieren‘ (Programm 218) relevant, das (gerade im Hinblick auf Kommunen ohne genehmigtes HSK in NRW) eine Möglichkeit bieten könnte, Kredite für Investitionen mit Energieeinspareffekten aufzunehmen.

Eine Kreditaufnahme mittels der ‚Investitionsoffensive Infrastruktur‘ knüpft inhaltlich an dem ‚Investitionspakt zur energetischen Sanierung von sozialer Infrastruktur‘ an, da sich dieses u.a. auch explizit an finanzschwache Kommunen richtet. Das Aussetzen der Zinsen für die ersten zwei Jahre und fünf tilgungsfreie Anfangsjahre entlasten die Kommunen hinsichtlich ihrer Folgeaufwendungen in der Anfangszeit, wodurch sie zumindest nicht bei der Haushaltskonsolidierung zurückgeworfen werden.

Umgang mit dem Eigenanteil in EU- und Landesförderprogrammen

Umgang mit Eigenanteil in Europäischen Förderprogrammen und Kompatibilität mit der Städtebauförderung

Generell erlauben sowohl der ‚Europäische Fonds für Regionale Entwicklung‘ (EFRE) als auch der ‚Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raumes‘ (ELER) eine Kombination mit Fördermitteln aus anderen Quellen. Allerdings ist die jeweilige Ausgestaltung der EFRE-Finanzierung in den Bundesländern von deren Operationellen Programmen und Verwaltungsvorschriften für die einzelnen Programmteile abhängig.

Darüber hinaus gestatten die Programme der ‚Nachhaltigen Stadtentwicklung‘ des EFRE auch die alternative Erbringung des kommunalen Eigenanteils (z.B. in Niedersachsen aus Mitteln von Gemeindeverbänden oder ähnlichen Stellen, durch private Mittel und Städtebaufördermittel, in

Brandenburg ebenfalls durch Städtebaufördermittel oder durch Mittel des Landkreises oder der Arbeitsmarktmaßnahmen). In Mecklenburg-Vorpommern gilt die Einschränkung, dass die mittels EFRE finanzierten Maßnahmen der Städtebauförderung zusätzlich einen wirtschaftsrelevanten Bezug aufweisen sollten, die mit der regionalwirtschaftlichen Intention des EFRE begründet wird.

Anrechnung von Mitteln aus Instrumenten der Arbeitsförderung

In europäischen Förderprogrammen ist z.T. die Möglichkeit gegeben, Instrumente der Arbeitsförderung für den Eigenanteil einzusetzen. Laut der Richtlinie zum ELER kann ein Teil oder der gesamte kommunale Eigenanteil durch Instrumente der Arbeitsförderung ersetzt werden. In der Richtlinie werden folgende drei Punkte aufgeführt:

- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM nach § 260ff. des Dritten Buches Sozialgesetzbuch,
- Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung (BSI) nach § 279a SGB III (bis 31.12.2007),
- Arbeitsgelegenheiten nach SGB II MAE (auch in Form der Entgeltvariante nach § 16 Abs. 3 Satz 1 SGB II)(ELER-RL 2007: Punkt 6.5)¹¹.

Diese Möglichkeit wird auch im Rahmen des EFRE in den Programmen der Nachhaltigen Stadtentwicklung in manchen Bundesländern explizit benannt (z.B. Brandenburg).

Kombination der Städtebauförderung mit Landesprogrammen

In Thüringen besteht innerhalb der ‚Thüringer Innenstadtinitiative‘ die Möglichkeit, den kommunalen Eigenanteil für Leitprojekte innerhalb von Städtebaufördermaßnahmen auf 2,5% zu senken und durch Mittel des Landesprogramms ‚Strukturwirksame Städtebauliche Maßnahmen‘ (TL-SSM) zu ersetzen. Jedoch ist dies nur für Städte möglich, die eine zentralörtliche Bedeutung und ein Stadtentwicklungskonzept mit einer deutlichen Ausrichtung auf ihr Zentrum aufweisen. Zudem ist es inhaltlich beschränkt auf wenige Maßnahmenbereiche mit ober- oder mittelzentraler Bedeutung (Verbesserung der Erreichbarkeit z.B. Bahnhöfe, Gestaltung der Hauptgeschäftszonen, Brachflächen-nachnutzung und Sanierung/Neubau von Gemeinbedarfseinrichtungen).

Andere Motive zur Reduzierung des Eigenanteils

Bei der Auswertung anderer Förderprogramme traten neben der Reduzierung des Eigenanteils entsprechend der Haushaltslage weitere Tatbestände auf, die zu einer Reduzierung des kommunalen Anteils führten. Da diese Ansätze weitere Ansatzpunkte für eine Diskussion in der Städtebauförderung liefern können, werden diese im Folgenden kurz vorgestellt.

Reduzierter Eigenanteil bei Modellvorhaben

Die Reduktion des kommunalen Eigenanteils kann einerseits an der Finanzkraft der Kommune ansetzen, andererseits wird auch die Durchführung von besonders innovativen Projekten mit hohen Multiplikatoreffekten in anderen Förderprogrammen belohnt (z.B. Klimaschutzförderrichtlinie in Mecklenburg-Vorpommern: Reduzierung des Eigenanteils für innovative Vorhaben und Demonstrationsvorhaben, Programm für Nachhaltige Stadtentwicklung des Zukunftsprogramms Wirtschaft in Schleswig-Holstein: Reduktion für innovative und landesrelevante Projekte oder ELR-Programm für Ländliche Entwicklung Baden-Württembergs: Reduktion für Modellvorhaben).

¹¹ Solche Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung werden umgangssprachlich als Ein-Euro-Jobs bezeichnet.

Reduzierter Eigenanteil bei strukturellen Problemen

Im Programm für Nachhaltige Stadtentwicklung des Zukunftsprogramms Wirtschaft in Schleswig-Holstein kann für strukturelle Probleme z.B. für Konversionsflächen, eine Senkung des kommunalen Eigenanteils möglich sein. Eine Reduzierung des kommunalen Anteils ist jedoch von der Haushaltslage des Landes abhängig. Allerdings ist hier keine komplette Streichung des Eigenanteils möglich.

Reduzierter Eigenanteil als ‚Anreiz‘ für bürgerschaftliches Engagement

Im Rahmen des baden-württembergischen Landesprogrammes zur Ländlichen Entwicklung (ELR) besteht bei EU-kofinanzierten Projekten die Möglichkeit der Erhöhung der Förderquote von 40% auf 50%, wenn sich ein herausragendes bürgerschaftliches Engagement nachweisen lässt. Der Vorteil dieses Ansatzes liegt in dem Anreiz, der zur Einbeziehung der Bevölkerung in die Entwicklung getätigt wird, wodurch auch mittel- bis langfristig ein Mehrwert für die Kommune erzielt wird. Hieran können weitere Optionen, die die Bürgerschaft eventuell auch monetär einbeziehen, anknüpfen. Als Hindernisse stellen sich die Bereitschaft der Bürger sowie der notwendige Koordinierungsaufwand von Partizipationsmaßnahmen dar. Zudem stellt es eine Schwierigkeit dar, das bürgerschaftliche Engagement nachzuweisen.

Reduzierter Eigenanteil als ‚Anreiz‘ für interkommunale Zusammenarbeit

Das Prinzip der ‚Belohnung‘ einer Kommune mit einem reduzierten Eigenanteil für das Handeln nach spezifischen Vorgaben, wird auch auf die interkommunale Kooperation übertragen.

Im Land Rheinland-Pfalz wird der Zusammenschluss von Kommunen mit einer hohen Verschuldung mit anderen Kommunen forciert. Und zwar dahingehend, dass solchen Kommunen finanzielle Unterstützung sowohl im Hinblick auf die Kassenkredite als auch generell für Investitionen in die kommunale Infrastruktur zugesagt wird (Website Innenministerium Rheinland-Pfalz). Damit lässt sich der kommunale Anteil zwar nicht direkt reduzieren, jedoch wird der finanzielle Handlungsspielraum der betroffenen Kommunen erhöht.

Reduzierung an konkrete Bedingungen geknüpft

Das sächsische Landesprogramm ‚Brachflächenrevitalisierung‘ für Brachen, welche nach EFRE-Programm nicht förderfähig sind, enthält eine Klausel, wonach ein geringerer kommunaler Eigenanteil (10% statt 25%) an die Bedingung geknüpft ist, dass innerhalb von zehn Folgejahren keine bauliche Nachnutzung erfolgt.

Die hier aufgeführten Programme zeigen hinsichtlich der Erbringung des kommunalen Eigenanteils ähnliche Ansätze wie die Städtebauförderung (Ersatz durch private Mittel, Mittel übergeordneter Gebietskörperschaften sowie Kombination mit weiteren öffentlichen Mitteln). Sie erweitern jedoch den Fundus an Ideen, dahingehend, dass auch Instrumente bzw. Förderprogramme anderer Ressorts als die der Stadtentwicklung (hier der Arbeitsförderung) genutzt werden können, um den kommunalen Eigenanteil zu minimieren. Neben dem Tatbestand der Haushaltsnotlage können auch weitere Kriterien, die strukturelle Probleme aufgreifen, zu einer Reduzierung des kommunalen Eigenanteils führen. Eine Übereinstimmung der Kommunen ist durchaus realistisch.

3.3 Diskussion und Erweiterung der Handlungsansätze

Die unterschiedlichen Optionen zur Entlastung der Kommunen unterscheiden sich danach, wer einen Teil des Eigenanteils anstelle der Kommune trägt. Dies kann generell entweder durch die öffentliche Hand oder durch Private erfolgen. Bei einer öffentlichen Finanzierung kommen in Betracht:

- ❖ EU
- ❖ Bund
- ❖ Land
- ❖ Übergeordnete Gebietskörperschaften wie Landkreise, Bezirke oder Landschaftsverbände
- ❖ Andere finanzstärkere Kommunen

Bei der Finanzierung durch Private ist zu unterscheiden, wie stark diese von der Maßnahme betroffen sind, an der sie sich finanziell beteiligen:

- ❖ Maßnahmenträger, d.h. Eigentümer der Immobilie deren Sanierung gefördert wird.
- ❖ Beteiligte, d.h. ortsansässige Bewohner, Unternehmer, Vereine etc. im Programmgebiet.
- ❖ Unbeteiligte Dritte, die keinen unmittelbaren Bezug zu der Maßnahme haben.

Weiterhin kommen verschiedene Arten der Zuwendung in Betracht, und zwar monetäre Leistungen und nicht-monetäre Leistungen. Die monetären Leistungen können weiter unterschieden werden in einen nicht-rückzahlbaren Zuschuss oder in rückzuzahlende Mittel. Am interessantesten für die Kommune und gleichzeitig am häufigsten vertreten sind monetäre Leistungen, die nicht zurückgezahlt werden müssen (verlorene Zuschüsse). Bei nicht-monetären Leistungen handelt es sich um Arbeits- oder Sachleistungen, die angerechnet werden. Rückzahlbare monetäre Leistungen können sowohl Zinsen beinhalten als auch zinsfrei sein, belasten aber in jedem Fall zukünftige Haushalte.

Die genannten Dimensionen werden in der folgenden Matrix (siehe Tabelle 5) genutzt, um die Optionen zu systematisieren. Am linken Rand der Tabelle sind vertikal die verschiedenen Ebenen bzw. Träger der Ersatzfinanzierung aufgeführt. Horizontal wird dargestellt, ob es sich bei der Ersatzleistung um finanzielle Mittel (monetär) oder Sach- oder Arbeitsleistungen (nicht-monetär) handelt. Die einzelnen Optionen umfassen bereits angewandte Optionen in der Städtebauförderung und Optionen aus anderen Programmen (Fettdruck) sowie weitergehende Optionen, deren Anwendbarkeit zu diskutieren ist.

Die in der Matrix verorteten Optionen lassen sich vier Prinzipien zuordnen, die im Folgenden kurz diskutiert werden sollen:

- ❖ Kreditfinanzierung aus öffentlichen oder privaten Mitteln (blauer Hintergrund)
- ❖ (Teil-)Finanzierung durch andere öffentliche Mittelgeber (grüner Hintergrund)
- ❖ (Teil-)Finanzierung durch private Dritte (brauner Hintergrund)
- ❖ Substituierung durch Sach- und Arbeitsleistungen von privaten Dritten (orangener Hintergrund)

Tabelle 5: Matrix der Handlungsoptionen

	Träger/Art der Zuwendung	Monetär – Rückzahlung durch Kommune	Monetär – ‚verlorener‘ Zuschuss	Nicht-Monetär
Öffentliche Hand	Kommune erbringt Eigenanteil selbst	Regelfall – <i>Die mangelnde Liquidität des Kommunalhaushaltes oder Einschränkungen durch die Kommunalaufsicht sind der Ursprung des Problems</i>		
	EU		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kombination mit EU-Förderprogrammen 	
	Bund	<ul style="list-style-type: none"> ▪ KfW-Kredite 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kombination mit Mitteln der Arbeitsmarktförderung 	
	Land	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Günstige Kredite des Landes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bedarfszuweisungen aus dem Ausgleichfonds ▪ Aufstockung des Fördersatzes (aus Fonds) ▪ Kombination mit Landesprogrammen (f. Stadtentwicklung) 	
	Übergeordnete Gebietskörperschaften		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Investitionszuschüsse 	
	Andere Kommunen		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausgleich durch variable Anteile der Kommunen innerhalb eines Bundeslandes 	
Private	Maßnahmen-träger (Eigentümer)		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Private Mittel für eigene Objekte 	
	Beteiligte (Nutzer wie Vereine, Einzelhändler) und Ortsansässige	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bürgerkredite 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eigentümerstandortgemeinschaften (BID, HID) ▪ Verfügungsfonds mit geringerem kommunalen Anteil 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eigenleistungen in Form von Sach- und Arbeitsleistung ▪ Bürgerschaftliches Engagement (anrechenbar als fiktive Kosten)
	Unbeteiligte Dritte (wie Banken, Investoren, Stiftungen)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kredite von Banken 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Spenden (zweckgebunden und nicht-zweckgebunden) ▪ Public Private Partnership 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anrechnung von Arbeitsleistungen im Rahmen von Freiwilligen Jahren
<p>Fettdruck = bereits in der Städtebauförderung oder anderen Programmen verwandte Optionen Normaldruck = rechtlich auf Machbarkeit zu prüfende Optionen Quelle: Eigene Darstellung</p>				

Viele der beschriebenen Optionen funktionieren nur projektbezogen, sei es durch Spenden für die Restaurierung eines Denkmals, durch einen Investitionsfonds für Projekte von besonderem Landesinteresse oder durch die partielle Überlagerung mit anderen Förderprogrammen. Eine nicht projektbezogene, sondern auf die Gesamtmaßnahmen der Städtebaufördermittel ausgerichtete Entlastung der Kommunen erfolgt lediglich bei einem variablen Fördersatz oder Kreditzusagen für das gesamte Programm.

Kreditfinanzierung aus öffentlichen oder privaten Mitteln

Bei der Kreditfinanzierung wird der kommunale Eigenanteil zwischenzeitlich durch einen anderen Träger übernommen (Stundung). Allerdings handelt es sich nur um einen Aufschub der Finanzierung und die Zahlungen der Zinsen und Tilgung können langfristig belastend auf den Haushalt wirken. Neben Krediten von Sparkassen und **Banken**, die zu den marktüblichen Zinssätzen vergeben werden, kommen vergünstigte oder zinslose Darlehen für kommunale Investitionen in Frage, die u.a. von den Investitionsbanken, der **KfW** und aus speziellen Fonds der **Länder** vergeben werden. Die unterschiedlichen Kreditmodelle erlauben den Kommunen, die für sie günstigsten Konditionen auszuwählen, welche sie z.T. erst wegen ihrer Haushaltslage oder räumlichen Lage in einem bestimmten (z.B. strukturwachen) Gebiet erhalten.

Interessant ist dieser Ansatz insbesondere für Kommunen, die nur vorübergehend in einer Haushaltsnotlage sind und deren Haushaltssituation sich in absehbarer Zeit verbessern wird. In diesem Fall sollte die Genehmigung durch die Kommunalaufsicht in angemessenem Umfang (das Ziel der Haushaltskonsolidierung im Auge behaltend) möglich sein. Problematisch ist die Anwendung für Kommunen im Nothaushaltsrecht, da ihr Kreditaufnahmerahmen durch die Kommunalaufsicht eingeschränkt ist und Einzelgenehmigungen für Kredite einzuholen sind. Der Ermessensspielraum der Kommunalaufsicht richtet sich nach den Vorgaben des Landes, die unterschiedlich detailliert ausgestaltet sein können. Die Kreditfinanzierung versetzt die Kommunen in die Lage, sofort handeln und die Mittel uneingeschränkt für alle Gebietskulissen einsetzen zu können¹².

Ein innovatives Instrument stellen sogenannte **Bürgerkredite** dar. Hierbei können Bürger einer Stadt oder Gemeinde einen Teil ihres Kapitals bei der Kommune anlegen, so dass diese Investitionen hieraus tätigen kann. Bürgerkredite sind wie andere Anlageformen auch auf einen bestimmten Zeitraum mit festgelegten Zinsen ausgerichtet und werden über eine zwischengeschaltete Bank abgewickelt. Beispielsweise wurden das Instrument in der Stadt Quickborn unter dem Namen ‚Heimatinvest‘ durchgeführt (vgl. Website Heimatinvest). Eine Anwendung bei Städtebaufördermaßnahmen bzw. bei Kommunen in Haushaltsnotlage wäre noch rechtlich zu prüfen, aber generell können Kommunen ihre Einnahmen über die Bürgerkredite erhöhen, wodurch sie auch einen Eigenanteil erbringen könnten. Diese Option baut auf der lokalen Verbundenheit der sich engagierenden Bürger auf, so dass Bürger in ‚ihre‘ Stadt investieren können, um diese in ihrer Entwicklung zu unterstützen. Allerdings ist dieses Modell von der Finanzkraft und Bereitschaft der Bürger abhängig, wodurch die Anwendbarkeit eingeschränkt sein kann.

(Teil-)Finanzierung durch andere öffentliche Mittelgeber

Die Teilfinanzierung durch andere öffentliche Mittelgeber ist für finanzschwache Kommunen das wichtigste Prinzip zur Reduzierung ihres Eigenanteils. Restriktionen ergeben sich aus der Finanzlage potenzieller Geldgeber und den Bedingungen, die an die Zuwendung geknüpft sind.

¹² In geringem Umfang ist eine Einschränkung auf einen thematischen Bereich möglich, z.B. beim KfW-Kredit ‚Energieeffizient sanieren‘ für die energetische Sanierung von Gebäuden.

Bei der **Kombination mit EU-Programmen** (vorwiegend der Nachhaltigen Stadtentwicklung mittels EFRE-Fonds) ist die Überschneidung der jeweils ausgewiesenen Gebietskulissen notwendige Bedingung. Falls dies nur für einen Teilbereich der Gebiete zutrifft, können Einzelmaßnahmen nur in diesem Bereich kombiniert gefördert werden. Diese Einzelmaßnahmen müssen sowohl nach den Vorgaben der Städtebauförderung als auch nach den EU- und länderspezifischen Regelungen förderfähig sein, wodurch die thematische Bandbreite an Maßnahmen eingeschränkt wird. Trotz der Kombination muss die Kommune – abhängig davon, welches Programm zuerst greift – weiterhin einen (verringerten) Eigenanteil beisteuern. Somit ist die Einsetzbarkeit dieses Ansatzes eher begrenzt.

Auf Bundesebene gibt es derzeit kaum Möglichkeiten, die Fördermittel zu kombinieren, da die Doppelförderung einer Maßnahme durch mehrere Bundesprogramme nicht zulässig ist, um zu vermeiden, dass der kommunale Eigenanteil ausgehebelt wird. Denkbar wäre, **Förderprogramme fachfremder Ressorts** zu berücksichtigen, die einen Bezug zur Stadtentwicklung aufweisen. Als Beispiel sei die Verwendung von Instrumenten der **Arbeitsmarktförderung** (ABM, Ein-Euro-Jobber) genannt. Im Programm ‚Soziale Stadt‘ wurde die Bündelung mit anderen Förderprogrammen von vornherein forciert und praktiziert, dient bisher allerdings nicht zur Ersetzung des kommunalen Eigenanteils. Dies würde eine Erweiterung darstellen, für die rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden müssten. Die Kombination verschiedener Bundesprogramme hat den Effekt, dass der Bundesanteil an der Städtebauförderung erhöht wird, zieht jedoch zusätzlichen Aufwand bei der Beantragung und eine unübersichtlichere Förderlandschaft nach sich. Die Wirkung könnte direkter erzielt werden, wenn der Bundesanteil für finanzschwache Kommunen in der Städtebauförderung unmittelbar erhöht würde.

Die grundlegenden Vorgaben und das Vorgehen der Städtebauförderung werden mittels der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern vereinbart, die konkrete Ausgestaltung der Bund-Länder-Städtebauförderung obliegt jedoch den einzelnen Ländern (siehe Städtebauförderrichtlinien und Kapitel 3.1). Dies nutzen einige Länder, um von der ursprünglichen paritätischen Kofinanzierung zwischen Bund, Land und Kommune abzurücken und den **Mitfinanzierungsanteil der Kommunen individuell festzusetzen**. Es kann entweder ein **Fonds** mit definiertem Volumen gebildet werden (Beispiel Bayern) oder es können Kriterien aufgestellt werden, deren Erfüllung durch die Kommunen zum erhöhten Mittelzufluss führt (Beispiel NRW). In ersterem Fall kann das Land die Mehrausgaben gezielt steuern, da es das Finanzvolumen des Fonds festlegt. Jedoch beeinflusst dies die Planungssicherheit der Kommunen negativ, da sie nicht im Vorfeld wissen, welche Einzelmaßnahmen eine Zusatzfinanzierung erhalten. In letzterem Fall ist für die Kommune die Höhe ihres Eigenanteils kalkulierbar, da transparente Kriterien vorherrschen, die bei Erfüllung zu einem erhöhten Fördersatz führen. Bei dem Ersatz des Eigenanteils durch Landesmittel ist allerdings die finanzielle Situation des Landes relevant. Die Bereitstellung zusätzlicher Landesmittel ist vor allem für Bundesländer mit stabiler Haushaltssituation und wenigen Kommunen in Haushaltsnotlage realisierbar, da der Landeshaushalt durch die Zusatzkosten nicht zu stark belastet wird. Im Gegensatz dazu ist dieser Ansatz in Bundesländern, in denen ein hoher Anteil an Kommunen in schwieriger Haushaltssituation vorherrscht und auch der Landeshaushalt wenig Spielraum bietet, schwierig zu finanzieren.

Der kommunale Eigenanteil kann auch durch **Investitionszuschüsse** übergeordneter Gebietskörperschaften (u.a. Kreise, Bezirke, Gemeindeverbände) verringert werden. Diese Lösung ist besonders bei Projekten von regionaler Bedeutung und in Bundesländern mit sehr kleinen Gemeinden relevant.

Eine Anpassung des Eigenanteils an die kommunale Haushaltslage ist auch **durch einen finanziellen Ausgleich zwischen den Kommunen** möglich. Damit der Eigenanteil für die finanzschwachen Kommunen gesenkt werden kann, müssen andere Kommunen einen erhöhten Eigenanteil erbringen (Beispiel Hessen). Der Ausgleich der Kommunen untereinander durch variable Sätze ist unabhängig vom Landeshaushalt und eignet sich besonders bei einer heterogenen Finanzlage der Kommunen und wenn ausreichend ‚reiche‘ Kommunen vorhanden sind. Durch dieses solidarische Instrument können weiterhin sowohl finanzkräftige Kommunen als auch finanzschwache Kommune von Städtebaufördermitteln profitieren. Positiv ist, dass dieser Ansatz uneingeschränkt für alle Programmgebiete und deren Maßnahmen angewandt werden kann.

Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches¹³ können über die Gewährung von (Sonder-)Bedarfszuweisungen (**Ausgleichsstock**) Kommunen in schwieriger Haushaltslage unterstützt werden. Die Bedarfszuweisungen werden nach bestimmten (nach Bundesländern variierenden) Kriterien an Kommunen geleistet. In einigen Ländern ist neben der Schuldendiensthilfe auch explizit die Finanzierung von Eigenanteilen für Förderprogramme vorgesehen, d.h. Kommunen, die den erforderlichen Eigenanteil nicht selbst aufbringen können, können auf Antrag Sonderbedarfszuweisungen hierfür nutzen (z.B. Mecklenburg-Vorpommern, Bayern). In einigen Bundesländern stellt ein HSK eine Voraussetzung zur Erlangung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock dar.

(Teil-)Finanzierung des Eigenanteils durch private Dritte

Die Teilfinanzierung des kommunalen Anteils durch Dritte kann durch Maßnahmenträger, an der Maßnahme Beteiligte (wie Eigentümer, Vereine, gemeinnützige Träger) oder unbeteiligte Dritte erfolgen.

Eine Hauptfrage ist, unter welchen Voraussetzungen Private bereit sind, den kommunalen Eigenanteil zumindest teilweise zu übernehmen und ob sich aus deren Interessenlage negative Auswirkungen für die Zielerfüllung der Städtebauförderung ergeben. Der Vorteil dieses Prinzips liegt darin, dass beim Einsatz von privaten Mitteln die von Bund und Land bereitgestellten Mittel nicht verringert werden und der kommunale Haushalt nicht belastet wird. Die Anwendung dieses Prinzips benötigt einen gewissen Mobilisierungs- und Koordinationsaufwand seitens der Kommune, um die Dritten von der Sinnhaftigkeit ihres Engagements zu überzeugen. Als Argument kann dienen, dass mit dem Einsatz privater Mittel als Ersatz für den kommunalen Anteil (weiterhin) Fördermittel von Bund und Land auch in finanzschwachen Kommunen einsetzbar sind. Die Anwendbarkeit dieses Ansatzes ist auf Maßnahmen beschränkt, an denen Dritte ein unmittelbares Interesse haben; kann also kaum für die komplette Finanzierung von Gesamtmaßnahmen verwendet werden.

Eine Option ist die Verwendung **privater Mittel von Eigentümern**, deren Objekte von einer Sanierung betroffenen sind. In finanzschwachen Kommunen könnten die Eigentümer ohne ihre eigene Beteiligung bei Reduzierung des Fördervolumens oder der Einstellung der Sanierungsmaßnahme (zukünftig) nicht von Modernisierungszuschüssen, die durch die Bund- und Ländermittel mit aufgebracht werden, profitieren. Diese Option ist jedoch nur bei der Förderung von privaten und nicht bei öffentlichen Maßnahmen möglich.

¹³ Der kommunale Finanzausgleich dient dem Ausgleich zwischen der Wirtschaftskraft der Kommunen und ihren (zugewiesenen) Aufgaben innerhalb eines Bundeslandes. So werden Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen anhand verschiedener Kriterien wie Einwohnerzahlen oder zentralörtlichen Funktionen vorgenommen.

Sofern keine entsprechenden Sonderregelungen innerhalb der Städtebauförderung der Länder existieren, werden **zweckgebundene Zuwendungen** von den Gesamtkosten der Maßnahme abgezogen. Der kommunale Anteil verringert sich hierdurch zwar ebenfalls, aber in deutlichem geringerem Umfang als bei einer direkten Anrechnung. Über **nicht-zweckgebundene Spenden** kann die Kommune frei verfügen und diese für Städtebaufördermaßnahmen verwenden. Bei finanzschwachen Kommunen kann es passieren, dass damit eine Konkurrenz zwischen anderen Ausgaben und der Städtebauförderung eintritt.

Eine weitere Option, die eine Teilfinanzierung des kommunalen Eigenanteils durch Dritte darstellt, wäre die gänzliche Zuführung von **vorzeitig erhobenen Ausgleichsbeträgen** zum kommunalen Haushalt, um so den Eigenanteil zu finanzieren (vgl. Schmidt-Eichstaedt 2004: 191). Der Verzicht des Bundes und des Landes auf ihren Anteil wäre nur möglich, sofern dem keine bundes- und landesrechtlichen Regelungen bzw. das Haushaltsrecht entgegenstehen.

Es wäre zu prüfen, ob die Regelungen in den Städtebauförderrichtlinien, die Privaten die Finanzierung des kommunalen Anteils ermöglichen, auch für **Eigentümerstandortgemeinschaften (ESG)**¹⁴ anwendbar sind oder dies weitergehender Regelungen bedürfte (vgl. auch ExWoSt-Forschungsvorhaben zu Eigentümerstandortgemeinschaften, Empirica 2008: 36). Ein Hindernis stellt die eventuell mangelnde Bereitschaft der Eigentümer dar, ihre privaten Mittel in kommunale Projekte zu investieren und als kommunalen Eigenanteil zu deklarieren, anstelle diese eigenverantwortlich auszugeben. Die Anwendung der Option in Form von ESGs könnte zu einer verstärkten Ausweisung von Gesamtmaßnahmen in Gebieten mit finanzkräftigen Eigentümern führen und somit Gebiete ohne solch einen Zusammenschluss vernachlässigen sowie dazu führen, dass die Eigentümer, die den Eigenanteil ersetzen, größeren Einfluss auf die Ausgestaltung und die Ziele der Gesamtmaßnahme ausüben möchten. Die Teilfinanzierung des kommunalen Eigenanteils über ESG hängt stark von der Bereitschaft und der Fähigkeit zur Finanzierung der Privaten ab und kann vermutlich nur für Einzelmaßnahmen erfolgen, da die Standortgemeinschaften spezielle inhaltliche Zielsetzungen verfolgen, die nicht alle Teilbereiche von Städtebaufördermaßnahmen umfassen. Zudem ist es anzunehmen, dass gerade in Kommunen in Haushaltsnotlage die Bürger bzw. Eigentümer über weniger Kapital verfügen als in Kommunen mit einem funktionierendem Haushalt und daher in ihrem Engagement limitiert sind. Die Einbindung von lokalen Zusammenschlüssen – insbesondere auch der Nutzer und nicht wie bisher nur der einzelnen Eigentümer – stellt ein ungenutztes (finanzielles) Potential dar. Ein Nebeneffekt dieser Option liegt darin, lokale Verantwortungsgemeinschaften, die eventuell bereits gut organisiert sind, weitergehend in die Stadtentwicklung einzubinden.

In eine ähnliche Richtung weist die Idee, den kommunalen Eigenanteil über die stärkere Einbeziehung der Ortsansässigen zu senken. Es wäre zu diskutieren, inwieweit es möglich wäre, dass bei einem **Verfügungsfonds** die privaten Beteiligten (Privatwirtschaft, Immobilien- und Standortgemeinschaften, Private) an dem Fonds – über ihren Mindestanteil von 50% hinaus – einen Teil des kommunalen Anteils mittragen. Durch diese Lösung könnten Verfügungsfonds auch

¹⁴ Eine Eigentümerstandortgemeinschaft ist „ein Zusammenschluss von Eigentümern benachbarter Immobilien mit dem Ziel, durch gemeinsame Aktivitäten oder Maßnahmen die Verwertungschancen ihrer Objekte zu verbessern. Dabei kann eine ganze Vielfalt von Maßnahmen zur Anwendung kommen (baulich, sozial, Marketing/Image etc.)“ (empirica 2008: 5). Wichtig ist die Unterscheidung zwischen freiwilligen und verordneten Zusammenschlüssen. Bei letzteren werden alle Anlieger (Geschäftsleute, Wohneigentümer) zur Entrichtung einer Pauschale verpflichtet, sofern vorher eine Mehrheit der Eigentümer für den Zusammenschluss gestimmt hat. Gebiete mit solch verbindlichen Abgabesätzen werden als Business Improvement Districts oder Housing Improvement Districts bezeichnet (Wiezorek 2009: 25).

eingrichtet werden, wenn die Kommune keine zusätzlichen Mittel aufbringen kann. Die Finanzierung der Gesamtmaßnahme wird so jedoch nicht gelöst.

Im Vergleich zu den ESGs werden bei Public Private Partnerships unbeteiligte Dritte (Investoren, Privatwirtschaft) in die Finanzierung einer Maßnahme einbezogen. **Public Private Partnerships (PPP)** als Ersatzfinanzierungsform des kommunalen Eigenanteils im Rahmen der Städtebauförderung ist eine Sonderform einer ‚vertraglich auszugestaltenden Finanzierungs-PPP‘ und wird in einem rechtlichen Gutachten von Battis und Kersten (2006) als verfassungs-, haushalts-, beihilfe- und städtebauförderrechtlich zulässig eingestuft. PPPs widersprechen demnach nicht dem Grundsatz der Teilfinanzierung des Bundes, da dieser die föderale Unabhängigkeit gewährleisten soll (Battis & Kersten 2006). Aufgrund der Garantie zur Selbstverwaltung (Art 28 II 1 GG) haben Kommunen das Recht zur Erfüllung ihrer kommunalen Aufgaben PPPs anzuwenden. Der Gesetzgeber kann einen Rahmen setzen, um die Ausgestaltung zu beeinflussen und zu kontrollieren. Das Besondere Städtebaurecht (mit Festlegung eines Sanierungsgebietes und der Beteiligung Betroffener) wird als ausreichend betrachtet, den Einfluss des Privaten auf die Ausgestaltung der Maßnahmen gering zu halten, und stattdessen das öffentliche Interesse in den Vordergrund zu rücken (Battis & Kersten 2006: 446). Allerdings wird in der Argumentation kein Bezug zu Städtebauförderprogrammen hergestellt, bei denen die Beteiligung der Betroffenen geringer ausfällt als in klassischen Sanierungsgebieten, weshalb in solchen Fällen das Gemeinwohl eventuell weniger durch die Beteiligten verteidigt werden könnte als vermutet.

Der Gleichbehandlungsgrundsatz bliebe ebenfalls gewahrt, auch wenn nur einige private Hauseigentümer den kommunalen Anteil ersetzen würden. Für finanzschwache Kommunen ergäbe sich sogar der Vorteil, dass diese in andere Programmgebiete mit weniger finanzstarken Eigentümern investieren könnten (Battis & Kersten 2006: 447). Allerdings wird hier von den Eigentümern als Finanzierern ausgegangen. Es ist fragwürdig, ob sich Investoren von außerhalb am Gemeinwohl statt an einer Gewinnerwartung orientieren würden, wie es auch von einigen Bundesländern kritisch gesehen wird (Empirica 2008: 13). Falls bei den Investoren letztere Interessen in den Vordergrund treten, könnten nur einige Gesamtmaßnahmen davon profitieren. Darüber hinaus können bei der Kombination finanzschwacher Kommunen und finanzstarker Eigentümer in einem Programmgebiet letztere einen zu starken Einfluss auf die Stadtentwicklung ausüben, um ihre Partikularinteressen durchzusetzen. Eventuell wäre hier die Beschränkung der PPP auf Einzelmaßnahmen ratsam, um so den Einfluss von Investoren auf die Stadtentwicklung insgesamt zu begrenzen. Kritisch zu sehen ist der beschränkte Anwendungsbereich, der vorwiegend bauliche Maßnahmen umfasst (vgl. Reuter 2008: 132).

Der kommunale Haushalt kann durch PPP entlastet werden, und sollte entsprechend der Haushaltgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für finanzschwache Kommunen geprüft werden. Zur Anwendung dieser Finanzierungsform wäre jedoch eine Anpassung der jeweiligen Förderrichtlinien zur Städtebauförderung in den Ländern notwendig. Hiernach werden PPPs durch die Aufstellung von öffentlich-rechtlichen Verträgen zwischen der Kommune und dem Privaten ermöglicht (Battis & Kersten 2006). Eine entsprechende Regelung ist in der Förderrichtlinie von Sachsen verankert.

Substituierung durch Sach- und Arbeitsleistungen

Wie bei den monetären privaten Leistungen besteht das Problem, die Beteiligten und Betroffenen einer Städtebaufördermaßnahme von der Notwendigkeit eines Engagements zu überzeugen (Motivationsaufwand) und wenn es eine Bereitschaft gibt, diese abzustimmen und in gewünschte

Bahnen zu lenken (Koordinationsaufwand). Wenn Beteiligte und Nutzer in einem Gebiet wie Vereine oder Einzelhändler Sach- oder Arbeitsleistungen erbringen, könnten diese einen Teil des kommunalen Eigenanteils ersetzen. Hierdurch würde das bürgerschaftliche Engagement in einem Gebiet belohnt und auch finanzschwache Kommunen könnten weiterhin Städtebaufördermittel des Bundes und des Landes erhalten. In einem Bundesland wird die Anrechnung von bürgerschaftlichem Engagement bereits praktiziert, diese erfolgt allerdings bisher über die fiktive Erhöhung der Kosten und kommt der Kommune somit nur zum Teil zugute.

Die Anrechnung von Mitteln der Arbeitsmarktförderung wurde unter den Ansatz der Teilfinanzierung durch öffentliche Mittelgeber geordnet, jedoch stellt dies aus einem gewissen Blickwinkel auch die Anrechnung von Arbeitsleistung dar. Ähnlich der Anrechnung der Arbeitsleistung unbeteiligter Dritter, wie es Arbeitssuchende in ABM-Maßnahmen und Ein-Euro-Jobs darstellen, wären die Arbeitsleistungen von Jugendlichen, die ein Freiwilligen Ökologisches/Soziales Jahr (FÖJ/ FSJ) oder ein Freiwilliges Jahr in der Denkmalpflege (FJD) erbringen, zu berücksichtigen. Voraussetzung für die Anrechnung der Tätigkeiten stellt ein gewisser Raumbezug dar sowie inhaltliche Überschneidungen mit Bereichen der Städtebauförderung. So ist es denkbar in einem Gebiet des Städtebaulichen Denkmalschutzes einen Freiwilligen eines Jahres der Denkmalpflege einzusetzen. Bei den verschiedenen Formen ist auf die jeweilige Finanzierungsquelle zu achten. Während beim FJD ein Großteil über die Deutsche Stiftung Denkmalschutz finanziert wird, ist der Anteil von öffentlichen Mitteln bei den FSJ und FÖJ gegenüber den Trägern (Wohlfahrtsverbände, Jugendorganisationen, Umweltschutzverbände) höher.

Problematisch bei diesem Prinzip der Substituierung durch Sach- und Arbeitsleistungen ist die Nachweisführung der tatsächlich erbrachten Leistungen zu sehen, was zu Komplikationen bei der Abrechnung der Maßnahmen führen kann. Um dem entgegenzuwirken, könnten bei der Anwendung dieses Prinzips bereits bestehende Zusammenschlüsse von Ortsansässigen (z.B. ESGs, Vereine) genutzt werden, da diese zumindest über einen gewissen Grad an Formalisierung verfügen. Die Anwendbarkeit dieses Ansatzes ist auf Einzelmaßnahmen beschränkt. Zudem ist anzunehmen, dass besonders bei baulichen Maßnahmen nur ein geringer Teil über Arbeits- und Sachleistungen umgesetzt werden kann.

3.4 Bewertung der Optionen

Anhand der sechs Kriterien

- Effizienz,
- Effektivität,
- Ressourcenvolumina,
- Folgekosten für den Kommunalhaushalt,
- Bürokratieaufwand und
- politische Durchsetzbarkeit

wird nun im Folgenden herausgearbeitet, welche Effekte die verschiedenen Optionen zur Reduzierung des Eigenanteils haben. Ob der Effekt negativ oder positiv ist, hängt z.T. von der Betrachtungsperspektive ab, d.h. ob aus Sicht des Bundes, der Länder oder aus Perspektive der Kommunen bewertet wird, sowie ob die Gesamtwirkung der Städtebauförderung oder die Wirkung im einzelnen Quartier betrachtet wird.

Auswirkungen auf die Effizienz

Die Möglichkeiten, den Eigenanteil zu verringern, haben teilweise Einfluss darauf, für welche Einzelmaßnahmen eine Förderung beantragt wird. Es stellt sich daher die Frage, ob die Mittel effizient, d.h. an der Stelle mit der größten Wirkung eingesetzt werden. Diese Wirkung ist auf Maßnahmenebene (Werden die Projekte mit der größten Wirkung im Quartier gefördert?) und auf Programmebene (Kommt das Geld in den Kommunen an, wo es die größte Wirkung entfaltet?) zu betrachten.

Auf Maßnahmenebene haben alle projektbezogenen Zusatzfinanzierungen einen Einfluss darauf, welche Maßnahmen sich die notleidende Kommune leisten kann und dann tatsächlich umsetzt. Bei projektbezogenen Zuschüssen und Darlehen des Landes und übergeordneter Gebietskörperschaften wie Kreisen und Landschaftsverbänden ist mit der Mittelzusage eine zusätzliche Lenkungswirkung verbunden, d.h. es werden diejenigen Projekte kofinanziert, die aus Landessicht besondere Wirkungen entfalten, um die Zielerreichung des Programmes zu steigern. Projektbezogene Finanzierungszusagen Privater beeinflussen die Auswahl der geförderten Maßnahmen ebenfalls, da die Kommune versuchen wird, genau die Projekte umzusetzen, an denen die privaten Finanziere auch Interesse haben, um so ihren eigenen Mitteleinsatz so gering wie möglich zu halten. Es ist daher im Einzelfall zu prüfen, ob es sich um Maßnahmen von öffentlichem Interesse handelt, die ohne die Städtebaufördermittel nicht hätten umgesetzt werden können. Aus Sicht von Bund und Ländern garantiert der kommunale Miteleistungsanteil (von in der Regel mindestens 10%), dass die Kommune die Sinnhaftigkeit der Projekte genauer prüft. Wenn die Kommune sich in einer derart schlechten Finanzsituation befindet, dass sie den Eigenanteil nicht erbringen kann, würde die Investition im Stadtteil ohne private Mittel gänzlich ausbleiben.

Auf Programmebene verringert sich die Effizienz aus Sicht von Bund und Land, wenn bei einer Reduzierung des kommunalen Anteils mit den von ihnen zur Verfügung gestellten Städtebaufördermitteln weniger Projekte umgesetzt werden können. Zur Durchführung der gleichen Zahl an Projekten müssten theoretisch ein höherer Mitteleinsatz des Bundes oder des Landes erfolgen. Dies tritt ein, wenn der Förderanteil von Bund und Ländern erhöht wird, z.B. durch die Kombination von Förderprogrammen mit ähnlicher Ausrichtung oder die Aufstockung des Fördersatzes durch Landesmittel aufgrund einer vorliegenden Haushaltsnotlage. Es ist diskutabel, ob die Effizienz in finanzschwachen Kommunen eventuell höher ausfällt, da ohne Förderung gar keine Entwicklung möglich wäre. Aus kommunaler Perspektive steigt die Effizienz dagegen, je geringer ihr Miteleistungsanteil ist, d.h. je weniger Mittel sie investieren muss, um die gewünschte Wirkung zu erzielen. Für die öffentliche Hand insgesamt erhöht sich die Effizienz, je mehr private Investitionen durch die Förderung angestoßen werden können.

Auswirkung auf Zielerreichung der Bund- Länder-Programme (Effektivität)

Die Förderprogramme werden vom Bund und den Ländern mit der Intention aufgelegt, die Stadtentwicklung in, je nach Programm inhaltlich differierenden Gebieten, zu fördern. Wenn nur noch Kommunen mit ausreichend Finanzkraft Fördermittel in Anspruch nehmen könnten, kann das Ziel eventuell in dem gewünschten Maße nicht erfüllt werden. Es besteht die Gefahr, dass sich die Schere zwischen notleidenden Kommunen und besser ausgestatteten weiter verschärft, da in den finanzschwachen Kommunen Investitionen in eine zukunftsfähige Infrastruktur bzw. in eine nachhaltige Stadtentwicklung ausbleiben. Insofern ist davon auszugehen, dass Ansätze für die

Kommunen, die den Eigenanteil selbst nicht finanzieren können, dennoch die Beteiligung an der Städtebauförderung ermöglichen, tendenziell die Effektivität der Programme erhöhen.

Negative Effekte sind eventuell bei der Kombination von Förderprogrammen oder der Beteiligung Privater denkbar. Die Konzentration von Fördermitteln auf einige wenige Gebiete durch Überlagerung der Gebietskulissen kann unter Umständen dazu führen, dass andere Kommunen und Quartiere mit ebenso großem Bedarf keine Förderung mehr erhalten und stattdessen wiederholt die gleichen Gebiete von den Programmen profitieren. Wenn sich die Auswahl der Maßnahmen in hohem Maße danach richtet, wo private Kofinanzierungen erbracht werden können, besteht ebenfalls die Gefahr, dass die privaten Interessen in den Vordergrund treten.

Auswirkungen auf die Ressourcenvolumina

Wenn der Eigenanteil ersetzt oder verringert wird, kann dies das Gesamtvolumen des Programms inklusive kommunaler Kofinanzierung negativ beeinflussen. Wenn insgesamt weniger Mittel investiert werden, ist auch von geringeren Wirkungen für die Stadtentwicklung auszugehen.

Dieser Fall tritt nur ein, wenn der Fördersatz, den die finanzschwachen Kommunen erhalten, aus Bund oder Länder-Mitteln erhöht wird, ohne dabei das Budget für die Städtebauförderung zu erhöhen. Sofern er aus anderen Quellen erbracht wird, ist diese Gefahr zumindest auf den ersten Blick nicht gegeben.

Auswirkungen auf den Kommunalhaushalt

Eine große Auswirkung auf die kommunalen Finanzen kann durch auftretende Folgekosten der Maßnahme entstehen. Investitionen in die kommunale Infrastruktur, z.B. der Bau eines städtischen Schwimmbades, sind in der Regel mit Folgekosten für den Betrieb und die Instandhaltung verbunden. Diese Kosten muss die Kommune selbst tragen, auch wenn ihr der Eigenanteil an der Anfangsinvestition erlassen wird. Andererseits ist es jedoch auch möglich, dass die Investition Betriebskosten senkt, z.B. durch die Wärmedämmung öffentlicher Gebäude und damit den kommunalen Haushalt entlastet.

Es ist sicherzustellen, dass die Projekte, die aus der Städtebauförderung finanziert werden, den haushaltspolitischen Handlungsspielraum der Kommunen nicht weiter einschränken und an die demographische Entwicklung angepasst sind. Diese Wirkung hängt weniger mit der Finanzierung des Eigenanteils, sondern v.a. mit der Art der realisierten Projekte zusammen. Allerdings ist die Gefahr, dass eine Kommune ein Projekt mit hohen Folgekosten realisiert größer, wenn sie selbst wenig oder gar nicht zur Anfangsinvestition beiträgt. Zukünftige Haushalte werden außerdem belastet, wenn die Kommunen ihren Eigenanteil durch Kredite finanzieren, deren Tilgung und Zinszahlungen in den kommenden Jahren aus dem Haushalt geleistet werden müssen.

Einige Bundesländer haben den Nachweis der Folgekosten explizit in ihre Städteförderrichtlinien aufgenommen (Brandenburg, NRW, Sachsen).

Induzierter Bürokratieaufwand

Vermieden werden sollte, dass die Sonderregeln für Kommunen in schwieriger Haushaltssituation einen unverhältnismäßigen Nachweis- und Prüfaufwand und somit höhere Verwaltungskosten generieren. Der Verwaltungsaufwand war für einige Bundesländer ein Grund, die Experimentierklausel der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung zur Verringerung des Eigenanteils nicht einzuführen. Für diese Regelung muss sowohl nachgewiesen werden, dass die Kommune

finanzschwach ist als auch, dass der betroffene Eigentümer die Investition ohne Städtebaufördermittel nicht hätte tätigen können.

Der Aufwand lässt sich relativ gering halten, wenn die Einordnung, ob eine Kommune als finanzschwach gilt, an Kriterien festgemacht wird, die ohnehin von der Finanzaufsicht verwendet werden, was jedoch in den Ländern unterschiedlich gehandhabt wird (siehe Kapitel 2). Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Zu- und Abschläge beim Fördersatz nach statistischen Kriterien wie der Arbeitslosigkeit oder Gewerbesteuerereinnahmen zu richten.

Der Nachweis und die Monetarisierung von Arbeitsleistungen sind ebenfalls mit relativ hohem Aufwand verbunden. Die Schätzung der Kostenersparnis kann vereinfacht werden, indem pauschale Stundensätze für professionelle und ungelernete Arbeitskräfte festgelegt werden. Tendenziell ist der Aufwand bei maßnahmenbezogenen Aufstockungen höher als bei einer Veränderung der Fördersätze insgesamt.

Politische Durchsetzbarkeit

Die Einführung von Regelungen zur alternativen Finanzierung des kommunalen Eigenanteils sorgt für eine Umverteilung der Mittel und Lasten. Es ist also zu betrachten, wer Nachteile daraus hat und ob sich eine Mehrheit für die Umsetzung findet. Politische Auseinandersetzungen sind zu erwarten, wenn die Mittel zur Entlastung einer notleidenden Kommune von anderen öffentlichen Haushalten aufgebracht werden sollen. Die Forderung nach einer Aufstockung des Bundesanteils ist angesichts der intensiven Sparanstrengungen der Bundesregierung politisch derzeit kaum durchsetzbar.

Die Aufstockung der Landesmittel wird in vielen Bundesländern ebenfalls sehr schwer zu erreichen sein. Ob die Städtebaufördermittel auf Landesebene aufgestockt werden können, ist eine Aushandlungsfrage zwischen den verschiedenen Ressorts.

Die Option, die finanzstärkeren Kommunen in dem jeweiligen Bundesland über variable Fördersätze an der Verminderung der Eigenanteile finanzschwacher Kommunen (solidarisch) zu beteiligen, lässt Verteilungskämpfe zwischen den Kommunen erwarten. Insbesondere die ‚reichen‘ Kommunen werden argumentieren, dass sie sich ohnehin schon über den kommunalen Finanzausgleich solidarisch zeigen. Es sind also politische Widerstände zu erwarten, gerade in Jahren mit insgesamt schlechter Einnahmesituation.

Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich ein Mix aus verschiedenen Ansätzen empfiehlt. Ein Bedarf für die Entlastung von Kommunen mit besonders schlechter Finanzlage ist eindeutig gegeben und wird auch in naher Zukunft weiter bestehen, sofern die kommunalen Finanzen nicht grundsätzlich neu geordnet werden. Jeder der Ansätze unterliegt Restriktionen in der Anwendbarkeit und bringt Vor- und Nachteile mit sich. Daher ist keiner der beschriebenen Ansätze insgesamt abzulehnen, umgekehrt reichen sie jedoch für sich allein genommen nicht für die Lösung des Problems.

4 Fazit und Ausblick

Argumente für die Entlastung finanzschwacher Kommunen in der Städtebauförderung

Bevor auf die einzelnen Optionen zur Entlastung der Kommunen eingegangen wird, werden einige grundsätzliche Überlegungen zum kommunalen Eigenanteil in der Städtebauförderung vorangestellt. Es ist zu diskutieren, ob die Kommunen überhaupt weiter entlastet werden sollen und wenn ja welche Kommunen und wie weit.

Aufgrund der in vielen Kommunen vorzufindenden schwierigen Haushaltssituation besteht zwar ein deutlicher Bedarf, Entlastungsmöglichkeiten zu schaffen, wenn auch nicht in allen Bundesländern gleichermaßen (s. Kap 2). Die Städtebauförderung ist jedoch nicht das geeignete Instrument, um die grundsätzlichen kommunalen Haushaltsprobleme zu lösen. Die Aufgaben der Kommunen mit ihren Einnahmen in Einklang zu bringen, bleibt einer Kommunalfinanzreform vorbehalten. Gleichwohl macht es Sinn, innerhalb der Städtebauförderung auf die Problematik zu reagieren.

Die gemeinschaftliche, annähernd paritätische Finanzierung¹⁵ der Städtebauförderung durch Bund, Länder und Kommunen ist ein wichtiges Grundprinzip der Städtebauförderung. Wenn einer der drei Partner seinen Kofinanzierungsanteil deutlich reduziert, hat dies Auswirkungen auf das Gesamtvolumen und die Effizienz der eingesetzten Mittel der anderen Partner. Ein weiteres Argument für eine deutliche finanzielle Beteiligung der Kommunen ist, dass es sich bei der Stadterneuerung um eine originär kommunale Aufgabe handelt, bei der die Kommunen durch die Städtebaufördermittel bereits deutlich durch Bund und Länder unterstützt werden und dadurch auch Anreize in der Bereitstellung eigener Mittel haben. An einem kommunalen Eigenanteil von einem Drittel als Basis sollte daher grundsätzlich festgehalten werden. Die Verringerung der kommunalen Kofinanzierung wird hier lediglich für Kommunen mit geringer finanzieller Leistungsfähigkeit vorgeschlagen.

Bei vielen Ausnahmeregeln zur Absenkung des kommunalen Eigenanteils hat sich eine Untergrenze von mindestens 10% kommunaler Beteiligung durchgesetzt, die auch in Zukunft beibehalten werden sollte. Dieses Mindestmaß an finanzieller Beteiligung garantiert zudem einen sparsamen Mitteleinsatz. Da die Auswahl und Umsetzung von Maßnahmen maßgeblich auf kommunaler Ebene stattfindet, haben die Kommunen von den drei Mittelgebern die besten Einschätzungs- und Steuerungsmöglichkeiten um sicherzustellen, dass die Mittel möglichst effektiv eingesetzt werden. Nach den Erfahrungen der Länder besteht ohne finanzielle Beteiligung der Kommunen die Gefahr, dass die Kosten unnötig steigen, weil von den Kommunen höhere Standards angesetzt werden. Zudem kann die Kommune Maßnahmen von privaten Maßnahmenträgern schlechter steuern, wenn sie selbst nicht mitfinanziert.

Der vollständige Wegfall des kommunalen Eigenanteils ist bisher auf einige wenige Einzelmaßnahmen und Sonderfälle beschränkt. Zu der Frage, ob dies zugelassen werden sollte oder nicht, bestehen unterschiedliche Auffassungen in den Bundesländern. Einig ist man sich jedoch auch mit den kommunalen Spitzenverbänden, dass sich das komplette Ersetzen der kommunalen Kofinanzierung nur auf Einzelmaßnahmen, nicht jedoch auf eine Gesamtmaßnahme beziehen kann. Der Auftragnehmer schlägt vor, dass bei Kommunen mit besonders schlechter Haushaltslage die

¹⁵ Abweichungen von der 1/3 Finanzierung gibt es bereits für einige Programmteile, zudem haben einige Bundesländer den kommunalen Regelsatz auf 40% erhöht, s. Kap. 3.1.

Möglichkeit geschaffen werden sollte, den kommunalen Eigenanteil bei Einzelmaßnahmen mit öffentlichem Maßnahmenträger durch private Spenden oder Sach- und Arbeitsleistungen komplett zu ersetzen.

Bei der Förderung von finanzschwachen Kommunen sollte bereits im Bewilligungsverfahren berücksichtigt werden, dass die geplanten zu fördernden Maßnahmen die Haushaltsnot der Kommunen nicht verschärfen. Folgekosten können z.B. als Betriebskosten entstehen, aber auch Kredite, die Kommunen aufnehmen, um an Städtebaufördermittel zu gelangen, können die kommunalen Haushalte langfristig belasten. Die Notwendigkeit, Folgekosten bei der Bewilligung entsprechend zu berücksichtigen, beschränkt sich nicht auf die Kommunen in Haushaltsnotlage und sollte selbstverständlich sein, ist aber bei diesen besonders existenziell, da die finanziellen Handlungsspielräume bereits gering sind.

Optionen zur Verringerung des kommunalen Eigenanteils für notleidende Kommunen

Die zur Verfügung stehenden Optionen zur Verringerung des kommunalen Eigenanteils an der Städtebauförderung für notleidende Kommunen unterscheiden sich einerseits danach, wer die kompensierenden Mittel anstelle der Kommune aufbringt und andererseits, ob es sich um rückzahlbare Kredite, verlorene Zuschüsse oder anrechenbare nicht-monetäre Leistungen handelt (s. Kap 3.3.).

Die meisten Optionen sind in ihrem Anwendungsbereich begrenzt, da die Mittel nur projektbezogen für bestimmte Einzelmaßnahmen zur Verfügung stehen, den Mitleistungsanteil aufgrund der begrenzt verfügbaren Mittel nur teilweise ersetzen können oder refinanziert werden müssen. Für eine wirkungsvolle Entlastung notleidender Kommunen empfiehlt sich daher ein breites Spektrum an Möglichkeiten, so dass die jeweilige Kommune verschiedene Optionen kombinieren kann.

Verschiedene Lösungsansätze sind bereits in einzelnen Ländern erprobt worden. Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme, Bewertung und Diskussion mit Vertretern aus Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden zeigen in verschiedenen Bereichen Erweiterungsmöglichkeiten bei der Entlastung der Kommunen auf, wie im Folgenden dargestellt wird:

Als vielversprechend wird von den Kommunalvertretern und einigen Bundesländern die Möglichkeit angesehen, **Fonds** aufzulegen, mit denen Projekte von besonderem Landesinteresse zusätzlich gefördert werden. Diese Option setzt nur in begrenztem Maße zusätzliche Landesmittel voraus und beinhaltet hohe Steuerungsmöglichkeiten seitens des Landes bei der Mittelvergabe. Dieses Modell kann auch zu regionalen Fonds erweitert werden, bei denen Kreise oder Gemeindeverbände Projekte von übergeordnetem regionalen Interesse bezuschussen.

Auch bei der stärkeren Einbeziehung von privatem Kapital bestehen Ausbaumöglichkeiten der bisherigen Regelungen. Es wird neben der Mobilisierung zusätzlichen Kapitals bei knappen öffentlichen Kassen die positive Wirkung gesehen, dass eine Partnerschaft mit Akteuren im Stadtteil (z.B. Vereinen, Kirchen, Bürgern, Wohnungswirtschaft, Einzelhändlern) die Übernahme von Verantwortung für das Quartier stärken kann. Gleichwohl ist die private Investition zwangsläufig mit Eigeninteressen verbunden, die die übergeordnete, auf das Gemeinwohl ausgerichtete Zielsetzung der Städtebauförderung nicht beeinträchtigen sollte. Daher Bedarf die Prüfung der Projekte und die Formulierung der entsprechenden Regelungen in den Richtlinien einer besonderen Sorgfalt, um dem vorzubeugen und diesbezügliche Interessens- und Zielkonflikte zu vermeiden.

Die Anrechnung von **Sach- und Arbeitsleistungen** Privater wird von einigen Ländern als interessanter Ansatz bewertet, insbesondere bei Projekten in benachteiligten Stadtteilen sowie für die kleineren Städte im ländlichen Raum, da hier viele Projekte mithilfe von ehrenamtlichem Engagement realisiert werden (z.B. freiwillige Feuerwehr, Technisches Hilfswerk). Das bürgerschaftliche Engagement kann so gestärkt werden und Anerkennung erhalten. Als Hindernisse werden ein höherer Bürokratieaufwand (Abrechnung) und der Umgang mit bereits durch die öffentliche Hand bezahlten Arbeitskräften (z.B. Lehrer, Sozialarbeiter) gesehen. Der Beitrag zur finanziellen Entlastung sollte allerdings nicht überschätzt werden, da es sich im Verhältnis zur Gesamtsumme in der Regel um kleine Beträge handelt.

Die Anrechnung von **Spenden** auf den kommunalen Eigenanteil anstatt auf die Gesamtkosten wurde von acht Bundesländern in die Städtebauförderrichtlinie aufgenommen. Diese Regelung sollte auch in den übrigen Ländern geprüft werden. Spenden stehen in der Regel v.a. für bauliche Maßnahmen an Gebäuden mit hohem Identifikationswert zur Verfügung und finanzieren zwar keine Gesamtmaßnahme, können aber einen bedeutenden Beitrag für bestimmte Einzelmaßnahmen leisten. Die Bedeutung von Stiftungen als privaten Mittelgebern wird von einigen Ländern hervorgehoben. Sie sind professionell organisiert und gemeinnützig orientiert und werden daher als gute Partner für die Kommunen angesehen.

Eine Möglichkeit, das hohe private Interesse an einer Einzelmaßnahme für die Gesamtmaßnahme zu nutzen, ist, den **Mindesteigenanteil** von 10% nur für die Gesamtmaßnahme nachzuweisen, so dass die Kommune durch eine höhere Beteiligung an Einzelmaßnahmen durch Dritte indirekt weitere Maßnahmen kofinanzieren kann. In einigen Bundesländern herrscht bereits eine dahingehende Interpretation der VV 2010, andere vertreten die Auffassung, dass ein kommunaler Mindestanteil von 10% für jede Einzelmaßnahme erforderlich ist.

Die sogenannte ehemalige ‚Experimentierklausel‘, die es erlaubt, den kommunalen Eigenanteil projektbezogen bis zu einer Untergrenze von 10% durch die **Mittel geförderter Eigentümer** zu ersetzen, stellt eventuell für einzelne Länder eine Erweiterungsmöglichkeit dar. Die Regelung ist bereits in der VV verankert und wurde z.T. in die Städtebauförderrichtlinien der Länder übernommen. Die Erfahrungen sind bisher jedoch eher begrenzt und auch nicht immer positiv. In finanzschwachen Kommunen dient die Städtebauförderung vorrangig dazu, öffentliche Investitionen zu tätigen, die sonst unterbleiben würden. Da die Förderung privater Investitionen ohnehin nur in begrenztem Umfang möglich ist, greift die stärkere Beteiligung geförderter Eigentümer nur bedingt.

Darüber hinaus gibt es einige Optionen, die sich zwar im jetzigen Rahmen bewährt haben, aber auch ohne zusätzliche rechtliche Regelungen möglich sind oder für manche Länder nicht in Frage kommen. Sie leisten auch weiterhin einen Beitrag zur Entlastung der Kommunen.

Variable Fördersätze in Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit der Kommunen sind in einigen Bundesländern gängige Praxis und werden dort positiv bewertet. Diese Option setzt voraus, dass entweder das Land willens und in der Lage ist, einen höheren Landesanteil zu erbringen oder es finanzstärkere Kommunen gibt, die durch einen höheren Eigenanteil einen Ausgleich leisten können. Von manchen Bundesländern wird die Einführung derartiger Regelungen aus unterschiedlichen Gründen nicht in Betracht gezogen.

Die **Kombination** der Städtebauförderung mit **EU-Förderprogrammen** (v.a. EFRE Nachhaltige Stadtentwicklung) wird in fast allen Bundesländern praktiziert und ist auf Basis der bestehenden rechtlichen Regelungen möglich. Weitere Ergänzungen der Richtlinien sind daher nicht notwendig.

Der Umfang dieser Synergien ist durch die ausgewiesenen Fördergebiete und die thematischen Vorgaben beider Programme begrenzt.

Die Finanzierung durch **Kredite** ist auch ohne besondere Regelungen in der Städtebauförderrichtlinie zulässig, hängt jedoch von der Genehmigung durch die Kommunalaufsicht ab. Zudem handelt es sich um eine kurzfristige Lösung der Finanzierungsprobleme, da die Kommune den Kredit in den kommenden Jahren zurückzahlen muss und die Investitionskosten entsprechend nur verschoben werden. Hilfreich sind v.a. zinsreduzierte oder zinsfreie Darlehen, die z.T. von den Ländern und Investitionsbanken für kommunale Infrastrukturprojekte vergeben werden.

Auf Grundlage der Systematisierung der bestehenden Handlungsansätze konnten nur wenige Handlungsansätze neu generiert werden, da die bestehenden Ansätze schon viele Möglichkeiten bieten. Interessant wären Bürgerkredite, die projektbezogene Einbindung von Eigentümerstandortgemeinschaften oder ein abgeänderter Verfügungsfonds dahingehend, dass der kommunale Anteil hierbei sinkt. Die rechtliche Umsetzung der Vorschläge ist vor der Implementierung im Einzelfall zu prüfen. Kritisch gesehen wird die Anwendung von Public-Private-Partnerships, da hier der Einfluss von Privaten auf die Ziele der Städtebauförderung in den Gebieten Überhand nehmen kann.

Ausblick zur Einführung weiterer Regelungen zur Entlastung notleidender Kommunen

Die Sensibilisierung der Kommunalaufsichten für die Problematik der Erbringung des Eigenanteils hilft den finanzschwachen Kommunen bei der Beteiligung an der Städtebauförderung. Die Diskussion hat gezeigt, dass die Haltung der jeweiligen Kommunalaufsicht hinsichtlich der Investitionen mithilfe der Städtebauförderung großen Einfluss hat, da sie über die Genehmigung des Haushalts bzw. die Kreditgenehmigung entscheidet. Generell ist die Kommunalaufsicht in den meisten Ländern positiv gegenüber der Städtebauförderung eingestellt. Es gibt jedoch Unterschiede dahingehend, ob die Stadterneuerung insgesamt als Pflichtaufgabe angesehen wird und die Städtebaufördermaßnahmen als Gesamtpaket genehmigt werden oder ob bei geringer finanzieller Leistungsfähigkeit nur investive öffentliche Maßnahmen genehmigt werden.

Die Erweiterung der Regelungen für finanzschwache Kommunen liegt weitgehend in den Händen der Bundesländer. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, dass Bund und Länder gemeinsame Regelungen in der Verwaltungsvereinbarung treffen, wie dies z.T. auch schon geschehen ist. Dabei kann es sich auch um Vorschläge handeln, die erst wirksam werden, wenn die Länder sie in ihre Förderrichtlinie übernehmen. Der Vorteil der Ergänzung in der VV besteht in diesem Fall darin, dass die Länder die vorhandenen Formulierungen optional verwenden können und diese nur einmal rechtlich geprüft werden muss. Bei dem Bund-Länder-Gespräch am 19.10.2010 zeichnete sich jedoch ab, dass kein akuter Bedarf gesehen wird, weitere Regelungen zu diesem Thema in der VV 2011 zu verankern. Vielmehr entscheidet jedes Bundesland auf der Basis der jeweiligen Voraussetzungen und Bedarfe vor Ort, welche Änderungen angemessen erscheinen. Unterschiede liegen sowohl in der Finanzsituation von Kommunen und Land als auch in den jeweiligen Städtebauförderrichtlinien. Für die Entscheidung, welche Regelungen eingeführt werden, ist der Erfahrungsaustausch mit den anderen Bundesländern hilfreich. Der größte Teil der denkbaren Optionen wurde bereits in der einen oder anderen Form in einzelnen Ländern erprobt, manches auch aufgrund schlechter Erfahrungen oder rechtlicher Bedenken wieder verworfen. Zu diesem Wissenstransfer kann auch der Bund beitragen, wie mit diesem Forschungsprojekt geschehen.

Quellenverzeichnis

- Anton, Stefan; Diemert, Dörte 2010: Gemeindefinanzbericht 2010 im Detail. Kommunale Finanzen. Kein Licht am Ende des Tunnels. In: Der Städtetag. 5/2010: 11-77
- Battis, Ulrich; Kersten, Jens 2006: Public Private Partnership in der Städtebauförderung. In: LKV (Landes- und Kommunalverwaltung) 2006: 442 - 449
- DB Research (Deutsche Bank Research) 2010: Kommunal Finanzen zukunftssicher aufgestellt? 05.03.2010, Aktuelle Themen 482
- Deutscher Städtetag 2010: Sozialleistungen der Städte in Not. Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben. Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik Band 93.
- Duve, Thomas 2010: Kommunale Verschuldung und Ansätze zu ihrer Prävention. In: AWW Informationen (AWV Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung) 1/2010: 10-12
- Empirica 2008: Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau. Vorbereitungs- und Qualifizierungsphase im ExWoSt-Forschungsfeld (Endbericht): Bonn
- Ernst & Young 2010: Kommunen in der Finanzkrise. Status quo und Handlungsoptionen. Ergebnisse einer Befragung von 300 deutschen Kommunen (Präsentation vom Juli 2010)
- Geißler, René 2009: Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung. Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich. KWI Gutachten Nr. 4. Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam: Universitätsverlag: Potsdam
- Goldschmidt, Jürgen; Taubenek, Olaf 2002: Rechtliche und förderrechtliche Aspekte des Stadtumbaus. In: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 6/2002: 257
- Gröpl, Christoph; Heinemann, Friedrich; Kalb, Alexander 2010: Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits. Eine rechtlich- ökonomische Analyse. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 11(2): 178-203
- Holtkamp, Lars 2010: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen – Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen. Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 33; edition sigma: Berlin
- IMK 2003: Innenministerkonferenz der Länder, Arbeitskreis III „Kommunale Angelegenheiten“ – Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“. Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen – Erläuterungen und Leittext, Anlage 2 (neu) zum IMK-Beschluss vom 21. November 2003, Jena
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2009: Kommunalfinanzbericht September 2009. Düsseldorf.
- Innenministerium NRW 2009: Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung in NRW; Leitfaden Nr. 3 für die Kommunalaufsichtsbehörden vom 06.03.2009
- Innenministerium NRW 2009b: Bericht über die Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes gemäß §3 Abs. 1 VV ZuInvG in Nordrhein-Westfalen vom 26.05.2009
- Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard 2008: Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich. Herausgegeben von der Bertelsmann Stiftung.

- KfW-Bankengruppe (Hg.) 2009: KfW Kommunalbefragung 2009. Studie inhaltlich bearbeitet vom Deutschen Institut für Urbanistik (DifU). Frankfurt am Main
- Ministerium des Innern Brandenburg: Kommunal Finanzen. Mehr als 52 Millionen Euro für hoch verschuldete Brandenburger Kommunen. Speer: Solidarfonds sichert Leistungsfähigkeit finanziell bedrohter Kommunen. Pressemitteilung vom 02.01.2010. Potsdam.
- Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt 2008: Kommunalfinanzbericht 2008. Magdeburg.
- Mühlenkamp, Holger; Glöckner, Andreas 2007: Rechtsvergleich Doppik – Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen. Kapitel 3: Haushaltsausgleich Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (im Auftrag von KGSt und BertelsmannStiftung)
- Rehm, Hannes; Matern-Rehm, Sigrid 2010: Kommunal Finanzen. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH: Wiesbaden
- Reuter, Ruth 2008: Öffentlich-Private Partnerschaften. Eine alternative Finanzierung für die Stadterneuerung? In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie, Jg. 32, H. 4, S. 132–140
- Schmidt-Eichstaedt 2004: Erfolge, Chancen und Defizite des bisherigen Stadtumbauprozesses. In: vhw F4 Aug.-Sep. 2004: 190-193
- Sitzungsvorlage Bezirksregierung Düsseldorf 2009: Nothaushaltskommunen und die Finanzierung von Eigenanteilen im Rahmen von Fördermaßnahmen (vom 18.08.2009), Zugriff am 23.08.2010 unter http://www.bezreg-duesseldorf.nrw.de/regionalrat/sitzungen/2009/32009/sta/TOP3_34StA.pdf
- Sitzungsvorlage Bezirksregierung Münster 45/2009: Finanzsituation der Kommunen des Regierungsbezirks Münster; Zugriff am 23.08. 2010 unter http://www.bezreg-muenster.nrw.de/startseite/regionalrat_regionalplanung/Sitzungen/Archiv_der_Sitzungen/20090928_RR/TOP06_SV45.pdf
- Städte- und Gemeindebund NRW 2010: Kommunalumfrage belegt schwere Finanzkrise. Gemeindebund NRW präsentiert Haushaltsdaten seiner Mitgliedskommunen für 2009 und 2010. Pressemitteilung vom 26.04.2010: www.kommunen-in-nrw.de/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/kommunalumfrage-belegt-schwere-finanzkrise.html
- Städtetag Nordrhein-Westfalen 2010: Gemeindefinanzbericht 2010 des Städtetages Nordrhein-Westfalen. Kommunale Handlungsfähigkeit wieder herstellen! Kommunal Finanzen NRW: Schwerpunkte und Perspektiven. Eildienst Informationen für Rat und Verwaltung, Heft 10.
- Website Innenministerium Rheinland-Pfalz: Mitteilung des Ministeriums des Inneren und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz: Ministerrat beschließt finanzielle Hilfen für Bad Münster am Stein-Ebernburg vom 06.07.2010; Zugriff unter http://www.ism.rlp.de/no_cache/einzelansicht/archive/2010/july/article/ministerrat-beschliesst-finanzielle-hilfen-fuer-bad-muenster-am-stein-ebenburg-1/ am 18.08.2010
- Website KfW: Zugriff am 23.08.2010 unter http://www.kfw-foerderbank.de/DE_Home/Infrastruktur/Kommunen/index.jsp
- Website Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr Land Sachsen-Anhalt (Zugriff am 31.05.2010: <http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=16964>)
- Website Heimatinvest <http://www.heimatinvest.de>; Zugriff am 24.11.2010
- Website RUBIKON <http://www.im.mv-regierung.de/rubikon/> Zugriff am 23.08.2010

Website STMF Bayern – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (Zugriff am 26.07.2010 unter http://www.stmf.bayern.de/kommunaler_finanzausgleich/allgemeines/bedarfszuweisungen/)

Website WZ-Online Beitrag: ‚Soziale Stadt ist gescheitert‘ vom 01.07.2010; Zugriff am 23.08.2010 unter <http://www.wz-newsline.de/?redid=876257>

Wiezorek, Elena 2009: Stadtentwicklung mit Eigentümerstandortgemeinschaften in Deutschland – Erste Einschätzungen über Hemmnisse, Erfolgsfaktoren und Realisierungschancen. Ifo Dresden berichtet 6/2009: 23 – 31

Zimmermann, Horst 2009: Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. 2., überarb. Aufl. Berlin: Berliner Wiss.-Verl. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 211)

Richtlinien, Gesetzestexte

ELER-Richtlinie 2007: Richtlinie des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) und LEADER

Innenministerium Thüringen 2009: Drittes Rundschreiben zur Umsetzung des Konjunkturpaketes II in Thüringen vom 13.03.2009

Innenministerium Thüringen: Pressemitteilung: Innenminister Scherer zur aktuellen Umsetzung des Konjunkturpaketes II vom 03.03.2009

Richtlinie des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg zum Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR) vom 1. Januar 2008

Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Umsetzung des Aktionsplans Klimaschutz (Klimaschutzförderrichtlinie MV) vom 31.05.2007, (Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern 2007: 287

Richtlinie Nachhaltige Stadtentwicklung (NSER) Land Brandenburg vom 14.06.2010

Richtlinie Sachsen-Anhalt STARK I Das IB-Förderprogramm zur Unterstützung der Maßnahmen zum Konjunkturpaket II, Stand 19.06.2009

Richtlinie über die Förderung der energetischen Erneuerung der sozialen Infrastruktur in den Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern vom 05.09.2008

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die Stärkung der Städte und Regionen durch nachhaltige Stadtentwicklung: Erlass des Innenministeriums vom 14.01.2009 (Amtsblatt für Schleswig-Holstein 2009: 203, Gl.Nr 231.6)

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Durchführung und Förderung von Maßnahmen der nachhaltigen Stadtentwicklung und der Revitalisierung von Brachflächen zur Umsetzung des Operationellen Programms des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in der Förderperiode 2007 bis 2013 (VwV Stadtentwicklung 2007 bis 2013)

Anhang

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Idealtypisches Stufenkonzept der IMK (Übersicht der Ausgleichsstufen)	II
Anhang 2: Synopse der Stufenkonzepte der Länder	III
Anhang 3: RUBIKON in MV 2008	IV
Anhang 4: Städtebauförderrichtlinien der Länder	V
Anhang 5: Übersicht der Kreditkonditionen des KfW-Investitionsprogramms für Kommunen	VI

Anhang 1: Idealtypisches Stufenkonzept der IMK (Übersicht der Ausgleichsstufen)

1.	Gesonderte Einbeziehung des außerordentlichen Ergebnisses / Sonderergebnisses einschließlich Vermögenserlöse,
	<ul style="list-style-type: none"> • Verwendung von Überschüssen des <u>außerordentlichen</u> Ergebnisses;
2.	Verwendung von Ergebnismöglichkeiten, wenn Spar- und Ertragsmöglichkeiten ausgeschöpft sind
	<p>Da in den Ländervorlagen zum Teil getrennt bzw. in anderer Kombination genannt, hier als zwei separate Schritte definiert:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausnutzung aller Spar- / Ertragsmöglichkeiten, • Auflösung von Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses (Vorjahre);
3.	Ausgleich über mehrere Haushaltsjahre (Genehmigung eines veranschlagten Fehlbetrags und Ausgleich innerhalb des Finanzplanungszeitraumes)
	<ul style="list-style-type: none"> • Vortrag von verbleibenden Fehlbeträgen;
4.	Verwendung von Eigenkapital / Basisreinvermögen bzw. Verrechnung des Jahresfehlbetrages mit dem Eigenkapital / Basisreinvermögen
	<ul style="list-style-type: none"> • Verrechnung mit Basiskapital / Eigenkapital / Nettoposition;
Zusätzliche Stufen, die nicht im IMK Leittext Doppik genannt werden:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Auflösung von Rücklagen aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses (Vorjahre); • Pauschale Kürzung von Aufwendungen – „(globale) Minderausgabe“; (richtiger Terminus, im Weiteren verwendet: globale Minderaufwendung) • Inanspruchnahme Ausgleichsrücklage; • Anzeige bei Aufsichtsbehörden; dort Aktivitäten / Anordnungen zur Wiederherstellung einer geordneten Haushaltswirtschaft; • Aufstellung Haushaltssicherungskonzept (so auch ergänzend vom IMK Leittext erwähnt).

Quelle: Mühlenkamp & Glöckner 2007: 3.36 (Eigene Änderung)

Anhang 2: Synopse der Stufenkonzepte der Länder

	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Stufenkonzeptionen zum Haushaltsausgleich des (ordentlichen) Ergebnishaushalts, nach Bundesländern:													
Ausnutzung aller Spar- / Ertragsmöglichkeiten	1.2		1.2	1	2.1	4.1				1.2	1		2
Pauschale Kürzung von Aufwendungen – (globale) Minderaufwendung	3 [1%]									2 [1%]			
Auflösung von Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses (Vorjahre)	1.1 ¹	1	1.1	2	1	1	3 ²	1 [5 ³]	3 ²	1.1 ¹	2	1	1
Verwendung von Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses	2 ²²	↑	2	3.1 / 4 ⁴	↑	2	↑	↑	↑	3 ²²	3	↑	↑
Auflösung von Rücklagen aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses (Vorjahre)	2 ²²	1	2	3.1	1	2	3	1	3	3 ²²	3	1	1
Inanspruchnahme Ausgleichsrücklage							1 ⁵		1 ⁵				
Anzeige bei Aufsichtsbehörden; dort Aktivitäten / Anordnungen zur Wiederherstellung einer geordneten Haushaltswirtschaft							2		2				
Aufstellung Haushaltssicherungskonzept	5 ⁶ [5]		3 [7 ⁷]	3.2 [7 ⁶]	2.2 [7 ¹³]	4.2 ³	4 ¹⁰		4 ^{10,11}	6 ⁵ [4]	4 [5]		4
Vortrag von verbleibenden Fehlbeträgen	4 [3]	2 [3]		5 [5]	2.2 [7 ¹³]	3 [2]		2 [5] / 4 ¹⁵		4 [2 ¹⁴] / 5 ¹⁵ / 6 ⁶	4 [2]	2 [5]	3 [7 ¹²]
Verrechnung mit Basiskapital / Eigenkapital / Nettoposition		3		6 ¹⁷		4.2 ²³		3 ¹⁶		7	5	3 ¹⁹	
Zweiseitiger Ausgleich von Überschüssen und Fehlbeträgen des ordentlichen und außerordentlichen Ergebnisses	NEIN	NEIN	NEIN	JA	NEIN	JA	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	JA	NEIN	NEIN
Möglichkeit eines negativen Eigenkapitals und Ausweis des nicht-gedeckten Fehlbetrags in einer gesonderten Aktivposition	JA § 52 (3) E-GemHVO	JA § 24 (5) E-KommHV	JA § 77 (4) E-GemHV	JA § 25 (5) GemHVO Doppik	JA § 38 E-GemHVO	NEIN ²⁰ § 23 (5) Gem HKVO	NEIN § 76 (7) GO NW	(JA) ²¹ § 47 i.V.m. § 18 GemHVO	NEIN § 82 (8) KSVG	JA § 51 (3) E-KomHVO	JA § 24 (2) GemHVO	JA § 50 (3) GemHVO	JA § 50 (4) i.V.m. § 41 Thür GemHV
Aufgrund ähnlicher Stufenkonzeption, Zugehörigkeit zu Gruppe...	d	c	d	a	e	d	b	c	b	d	a	c	e

Legende

- Die **Ziffern** geben die Reihenfolge der Konsolidierungsbemühungen wieder (Stufenkonzeption).
- **Dicke** Schriftlegung = Muss-Vorschrift; **Unterstrich** = Soll-Vorschrift; **kursive** Schrift = Kann/Darf-Vorschrift.
- **Ziffern in [eckigen Klammern]** geben die maximale Zeitdauer des Schrittes an, z.B. bei Haushaltssicherungskonzept die (max.) Dauer binnen derer ein Ausgleich zu erreichen ist bzw. die max. Dauer für einen Verlustvortrag;
- bei globalen Minderaufwendungen ist in den Klammern der max. Prozentwert definiert.

Anmerkung: bei terminologischen Unterschieden aber inhaltlicher Entsprechung sind die entsprechenden Felder markiert.

Textnoten:

- ¹ Nach § 24 E-GemHVO-Doppik BW eine Muss-, nach § 25 eine Kann-Vorschrift; gleiches gilt bei E-KomHVO-Doppik SN.
- ² In NW und SL als „allgemeine Rücklage“ bezeichnet; eine Verringerung derselben bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.
- ³ Lt. § 18 Abs. 4 GemHVO RP Abdeckung aus Jahresüberschüssen der fünf Haushaltsvorjahre durch Verrechnung mit dem Ergebnisvortrag.
- ⁴ Ab Schritt 4 gelten die Vorschriften für folgende Haushaltsjahre nach Erstellung des Haushaltssicherungskonzepts; Fehlbeträge sollen gem. Schritt 3.3 unverzüglich in den folgenden Haushaltsjahren ausgeglichen werden.
- ⁵ Die Ausgleichsrücklage ist in der Bilanz zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Sie kann in der Eröffnungsbilanz bis zur Höhe eines Drittels des Eigenkapitals gebildet werden, höchstens jedoch bis zur Höhe eines Drittels der jährlichen Steuererinnahmen und allgemeinen Zuweisungen. Die Höhe der Einnahmen temist sich dabei nach dem Durchschnitt der drei Haushaltsjahre, die dem Eröffnungsbilanzstichtag vorangehen.
- ⁶ Identisch in NW und im SL geregelt: GO NW § 75 Abs. 3 sowie KomFwG SL Art. 1 § 2 Abs. 4.
- ⁷ In BW und SN als „Haushaltsstrukturkonzept“ bezeichnet.
- ⁸ In der E-GemHV-Doppik BB wird auf § 74 Abs. 5 E-GO BB verwiesen. Dort wird allerdings keine Frist für das Haushaltssicherungskonzept genannt.
- ⁹ In der GemHVO-Doppik HE wird auf § 92 Abs. 4 GO HE verwiesen. Dort wird allerdings keine Frist für das Haushaltssicherungskonzept genannt.
- ¹⁰ Über den Erfolg der Haushaltssicherungsmaßnahmen ist im folgenden Haushaltsjahr ein Haushaltssicherungsbericht zu erstellen und der Haushaltssatzung beizufügen (beide sind der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen).
- ¹¹ Bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörden; eine Erteilung erfolgt nur, wenn aus Konzept hervorgeht, dass spätestens im letzten Jahr der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung der Haushaltsausgleich wieder erreicht wird. Die Aufstellung eines Haushaltssicherungsplans ist nach § 76 Abs. 1 GO NW sowie § 82a KSVG SL verpflichtend, wenn: 1. die allgemeine Rücklage innerhalb des Haushaltsjahres um mehr als ein Viertel verringert wird ODER 2. geplant ist in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren den in der Vermögensrechnung des Vorjahres auszuweisenden Ansatz um mehr als ein Zwanzigstel zu verringern ODER 3. innerhalb des Zeitraumes der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung die allgemeine Rücklage aufgebraucht wird.
- ¹² Im SL als „Haushaltssanierungsplan“ bezeichnet.
- ¹³ Frist zum Ausgleich nicht gegeben; Vorgabe: innerhalb Finanzplanungszeitraum und Nachweis wie dies erreicht werden soll.
- ¹⁴ Nach Verrechnung mit der Kapitalrücklage ist der Fehlbetrag so lange vorzutragen, bis er mit Jahresüberschüssen verrechnet werden kann.
- ¹⁵ Veranschlagung eines HH-Fehlbetrags, wenn im zweiten Folgejahr durch den Finanzplan ein ausgeglichener Ergebnishaushalt nachgewiesen wird.
- ¹⁶ Kann ein Nachweis nicht geführt werden, darf ein HH-Fehlbetrag veranschlagt werden, wenn der Zahlungsmittelsaldo im Planjahr mindestens dem Betrag der ordentlichen Kreditfälligkeit und des Tilgungsanteils der Zahlungsverpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften entspricht.
- ¹⁷ Wenn die fünf Vorschritte nicht erfüllt sind, darf ein Haushaltsfehlbetrag veranschlagt werden; gleichzeitig muss ein Haushaltsstrukturkonzept aufgestellt werden.
- ¹⁸ Die Redaktion der GemHVO-Doppik HE hat hier eine Kann-Vorschrift eingepflegt: für den Fall eines nicht-vorhandenen Eigenkapitals eine Muss-Vorschrift zum Ausweis des Aktivpostens „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“.
- ¹⁹ Verrechnung mit der sog. Kapitalrücklage (als Eigenkapitalposten).
- ²⁰ Hier: Verrechnung zu Lasten der „Allgemeinen Rücklage“.
- ²¹ Eine *negative Nettoposition* gilt als Zeichen nicht vorhandener Leistungsfähigkeit; wohl als „Soll-Nicht“-Vorschrift zu verstehen.

[Fortsetzung auf nächster Seite]

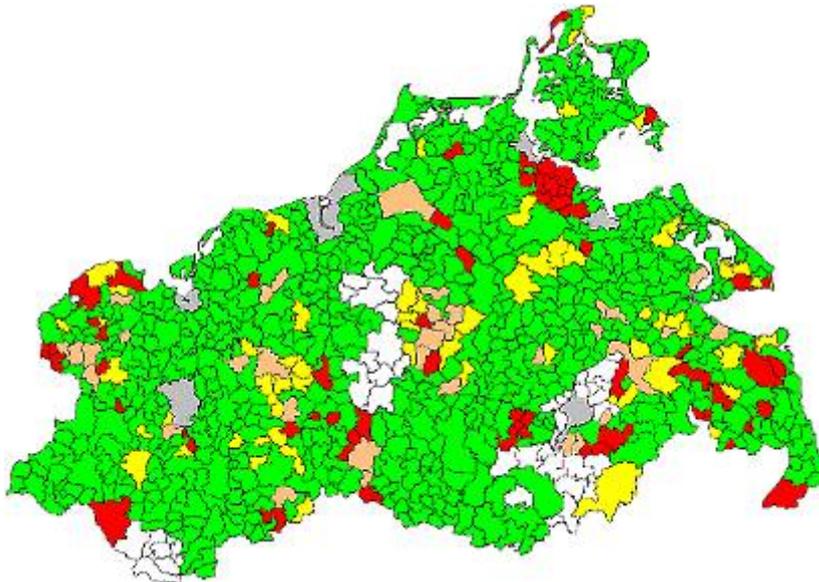
²¹ Der Haushalt gilt dann aber in der Rechnung als nicht ausgeglichen.
²² In BW und SN als „Sonderergebnis“ bezeichnet.
²³ Eine Verrechnung von Fehlbeträgen des ordentlichen (und außerordentlichen) Ergebnisses mit der um Rücklagen, Sonderposten und Ergebnisvorträge bereinigten Nettoposition (Basisreinvermögen) ist *unzulässig*, es sei denn ein Abbau der Fehlbeträge ist trotz Ausschöpfung aller Ertrags- und Sparmöglichkeiten auf andere Weise nicht möglich (allerdings dann auch nur bis zur Höhe von Überschüssen, die in Vorjahren in Basisreinvermögen umgewandelt wurden, gestattet).
²⁴ Ein Haushaltsstrukturkonzept ist (neben den oben erwähnten Vorstufen eines unausgeglichenen Ergebnishaushalts) auch aufzustellen, wenn der „Saldo der Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit als Zahlungsmittelüberschuss oder -bedarf des Ergebnishaushalts“ nicht mindestens den Betrag der ordentlichen Kredittilgung und des Tilgungsanteils der Zahlungsverpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften deckt.

Besonderheiten:	
BW	Fehlbetrag beim Sonderergebnis ist durch dergleichen Rücklage aus Überschüssen auszugleichen (Muss-Vorschrift); ansonsten Verrechnung zu Lasten EK; länderspezifisches Unikat: Bewertungsergebnis , das mit entsprechender Rücklage auszugleichen ist (Muss-Vorschrift).
BB	Stufenkonzept zum Ausgleich des außerordentlichen Ergebnisses (Muss-Vorschriften): 1. Auflösung Rücklage aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses; 2. Vortrag.
HE	Verpflichtender zweiseitiger Ausgleich von Fehlbeträgen (ordentlicher Ertragsüberschuss mit außerordentlichem Aufwendungsüberschuss et vice versa!); die Frist zum Ausgleich des außerordentlichen Ergebnisses beträgt auch 5 Jahre (Soll-Vorschrift) – danach ebenfalls Verrechnung mit Eigenkapital (Kann-Vorschrift).
MV	Ausgleich für Planung und Rechnung gefordert; wenn der Finanzhaushalt nicht ausgeglichen ist: Vortrag auf neue Rechnung und ebenfalls Ausgleich innerhalb des Finanzplanungszeitraums durch Überschüsse; ferner existieren in MV erweiterte Ausweispflichten .
NI	Länderspezifische Besonderheit: Zweiseitiger Kann-Ausgleich von Fehlbeträgen (ordentlicher Ertragsüberschuss mit außerordentlichem Aufwendungsüberschuss et vice versa, wobei der Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses Priorität genießt); Stufenkonzept zum Ausgleich des außerordentlichen Ergebnisses : 1. Auflösung der Rücklage aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses (Muss-Vorschriften); 2. Ausgleich des Fehlbetrags mit Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses (Kann-Vorschrift); 3. Sicherstellung einer Abdeckung via mittelfristiger Ergebnis- und Finanzplanung / Haushaltssicherungskonzept (Muss-Vorschrift).
NW	Ausgleich für Planung und Rechnung gefordert; Gemeinde darf sich nicht überschulden ; dies ist der Fall, wenn nach der Bilanz das EK aufgebraucht ist.
RP	Ausgleich für Planung und Rechnung gefordert; Detaillierte Vorschriften wie mit Jahresüberschüssen (Ergebnishaushalt) zu verfahren ist : 1. Ausgleich von Jahresfehlbeträgen, 2. Vortrag, 3. nach 5 Jahren Zuführung zu Kapitalrücklage; beim Finanzhaushalt sind sowohl Überschuss als auch Fehlbetrag vorzutragen.
SL	Gemeinde darf sich nicht überschulden ; dies ist der Fall, wenn nach der Vermögensrechnung das EK aufgebraucht ist.
SN	Fehlbetrag beim Sonderergebnis ist durch Entnahme aus der Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses zu verrechnen; soweit dies nicht möglich ist, ist der Fehlbetrag zu Lasten des Basiskapitals zu verrechnen.
ST	Verpflichtender zweiseitiger Ausgleich von Fehlbeträgen (ordentlicher Ertragsüberschuss mit außerordentlichem Aufwendungsüberschuss et vice versa!); zum Ausgleich von Fehlbeträgen des außerordentlichen Ergebnisses werden die ersten beiden Ausgleichsstufen zum Ausgleich von Jahresfehlbeträgen des ordentlichen Ergebnisses äquivalent angewandt.
TH	Erweiterte Ausweispflichten : Darstellung der Entwicklung des Ergebnisvortrags / der Verrechnung mit dem Jahresergebnis sowie des Saldos der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen nach Verrechnung der Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Krediten für Investitionen im Anhang.

Tab. 3.3: Synopse der Stufenkonzeptionen für den Haushaltsausgleich des (ordentlichen) Ergebnisses, nach Bundesländern

Quelle: Mühlenkamp & Glöckner 2007: Seite 3.43-3.45

Anhang 3: RUBIKON in MV 2008



Klassifizierung der Gemeinden nach Auswertung der Haushaltskennzahlen

Gesamtpunktzahl		Beschreibung der Leistungsgruppen		Leistungsgruppe
von	bis	Ziffer D		
45	-30	1. gesicherte Leistungsfähigkeit	gün	1
-31	-60	2. eingeschränkte dauernde Leistungsfähigkeit	gelb	2
-61	-90	3. gefährdete dauernde Leistungsfähigkeit	orange	3
ab -91		4. weggefallene dauernde Leistungsfähigkeit	rot	4

Quelle: Website RUBIKON

Anhang 4: Städtebauförderrichtlinien der Länder

Bundesland	Name der Richtlinie zur Städtebauförderung	Jahr
Baden-Württemberg	Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministerium über die Förderung städtebaulicher Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen (StBauFR)	2006
Bayern	Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien StBauFR)	2006
Brandenburg	Städtebauförderungsrichtlinien des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung (StBauFr)	1999
Hessen	Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung (RiLiSE)	2008
Mecklenburg-Vorpommern	Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem BauGB und zur Förderung der städtebaulichen Denkmalpflege (StBauFR M-V)	2000 / 2008 geändert
Niedersachsen	Richtlinien über die Gewährung von Zuwendung zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinie (StBauF))	2008
Nordrhein-Westfalen	Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung (Förderrichtlinie Stadterneuerung); ergänzt durch den Fördersatzelerlass zur Städtebauförderung 2008 und §28 (3)des Haushaltsgesetzes 2010	2008/ 2009
Rheinland-Pfalz	Förderung der städtebaulichen Erneuerung (VVStBauE), Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport	2004
Saarland	Städtebauförderungsverwaltungsvorschrift (StBauFVwV), ergänzt durch die Bekanntmachung von Grundsätzen zur Finanzierung des kommunalen Eigenanteils	2005 / 2009 ergänzt
Sachsen	Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Förderung der Städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen (VwV-StBauE)	2009
Sachsen-Anhalt	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Maßnahmen des städtebaulichen Denkmalschutzes zur Sicherung und Erhaltung historischer Stadtkerne und städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen im ländlichen Bereich (RL StäBauF)	1999
Schleswig-Holstein	Städtebauförderungsrichtlinien des Landes Schleswig-Holstein (StBauFR)	2005
Thüringen	Thüringer Städtebauförderungsrichtlinien (ThStBauFR)	2008

Anhang 5: Übersicht der Kreditkonditionen des KfW-Investitionsprogramms für Kommunen

KfW-Programm (Nr.)	Investitionsoffensive Infrastruktur - Kommunalkredit (207)	Investitionskredit Kommune (208)	Investitionskredit Kommune flexibel (209)	Energieeffizient Sanieren (218)
Inhalte	Alle Investitionen in die kommunale und soziale Infrastruktur	Alle Investitionen in die kommunale und soziale Infrastruktur	Alle Investitionen in die kommunale und soziale Infrastruktur	Energetische Sanierung von Schulen, Sporthallen, Kindertagesstätten, Gebäuden der Kinder u. Jugendarbeit (errichtet vor 1.1.1995)
Empfänger	Kommunen in Haushaltssicherung/-notlage oder in GRW-Gebieten A, C, D	Kommunen	Kommunen	Kommunen
Konditionen	<ul style="list-style-type: none"> • Erste 2 J. zinsfrei • 5 J. Zinsbindung • 30 J. Laufzeit • bis zu 5 tilgungsfreie Anlaufjahre 	<ul style="list-style-type: none"> • 10 J. Zinsbindung • Laufzeit: entw. 20 J. mit bis zu 3 tilgungsfreien Anlaufjahren <i>oder</i> 30 J. mit bis zu 5 tilgungsfreie Jahre 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexible Zinsbindung (bis 20 J.) • Laufzeit bis 30 J. • Flexible Anzahl tilgungsfreier Anfangsjahre 	<ul style="list-style-type: none"> • 10 J. Zinsbindung • Laufzeitregelung: wie bei Programm 208
Förderumfang	<ul style="list-style-type: none"> • bis zu 100% der förderfähigen Inv.-kosten 	<ul style="list-style-type: none"> • bis 2 Mio. Inv.-kosten mit 100% der Inv.-kosten, darüber bis zu 50% der Inv.-kosten 	<ul style="list-style-type: none"> • Investitionen ab 2 Mio. Euro mit 50% des Kreditbedarfs • (Auch Kauf von Grundstücken möglich) 	<ul style="list-style-type: none"> • Förderquote: Kommunen in GRW-Gebieten A u. C mit bis zu 100%, • alle anderen Kommunen mit bis zu 70% der förderfäh. Inv.-kosten
Kombination	Zulässige Kombination mit I-Pakt und KP II erwähnt	Kombination mit and. Fördermitteln erlaubt (z.T. Einschränkung für andere KfW-Kredite)	Kombination mit and. Fördermitteln erlaubt (z.T. Einschränkung für and. KfW-Kredite)	Kombination mit and. Fördermitteln erlaubt (z.T. Einschränkung für and. KfW-Kredite)
Besonderheiten	Befristet bis 31.12.2010			Verschiedene Höchstbeträge nach Maßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung nach Website KfW