

# **Städtebauförderung und Doppik**

## **Forschungsprogramm**

Allgemeine Ressortforschung, ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)

## **Projektlaufzeit**

September 2010 bis August 2011

## **Aktenzeichen**

10.06.03-10.105

## **im Auftrag**

des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

## **bearbeitet von**

Stefan Schneider (Projektleitung), Busso Grabow, Beate Hollbach-Grömig, Mandy Schwausch

## Inhalt

Kurzfassung.....	3
Ausgangslage und Zielstellung .....	3
Umsetzungsstand der Doppik-Einführung .....	3
Auswirkungen unterschiedlicher Vorgaben.....	4
Städtebauförderung im Überblick .....	5
Abbildung der Städtebauförderung im Rahmen der Doppik .....	6
Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen .....	7
1. Einleitung .....	9
1.1 Ausgangslage und Zielstellung .....	9
1.2 Gliederung des Berichts .....	11
2. Methodische Vorgehensweise .....	12
2.1 Arbeitsschritte .....	12
2.2 Fragestellungen in den Interviews .....	14
3. Die kaufmännische doppelte Buchführung in den Kommunen (Doppik).....	16
3.1 Doppik als Teil des Neuen Steuerungsmodells in den Kommunen .....	16
3.2 Stand der Umstellung auf das neue kommunale Rechnungswesen .....	18
3.2.1 Beschluss und Umsetzungsplanung.....	18
3.2.2 Empirische Ergebnisse zur Umsetzung .....	19
3.2.3 Die Umsetzung aus der Sicht der Kommunen .....	21
3.3 Strukturen und Inhalte – ein Überblick .....	21
3.3.1 Prinzipieller Aufbau und maßgebliche Grundsätze .....	21
3.3.2 Unterschiedliche Regelungen im Detail.....	22
3.3.3 Empirische Ergebnisse zu Strukturen und Inhalten .....	23
4. Städtebauförderung als zentrales Instrument der nachhaltigen Stadtentwicklung .....	24
4.1 Die Programme im Überblick .....	24
4.2 Fördergegenstände und Formen der Förderung .....	25
4.2.1 Investitionen und investitionsvorbereitende Maßnahmen .....	25
4.2.2 Formen der Förderung .....	28
4.3 Rolle und Auswirkungen der Städtebauförderung aus kommunaler Sicht.....	28
5. Abbildung der Städtebauförderung im Rahmen der Doppik.....	31
5.1 Abbildung der Städtebaufördermittel im Überblick .....	31
5.1.1 Relevante Aspekte für die Frage der Berücksichtigung im Rechnungswesen .....	31
5.1.2 Fallkonstellationen und ihre Auswirkungen in der Doppik.....	32
5.1.3 Umsetzung in den Kommunen .....	34
5.2 Die Doppik als Datenbasis für steuerungsrelevante Kennzahlen.....	34
5.3 Mögliche Probleme bei der Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen .....	35
6. Schlussfolgerungen und Lösungsansätze.....	37

---

6.1	Kennzahlen zur Steuerung der Städtebauförderung .....	37
6.1.1	Handlungsbereich .....	37
6.1.2	Empfohlener Lösungsweg .....	38
6.2	Organisatorische Verknüpfung von Städtebauförderung und Doppik .....	39
6.2.1	Handlungsbereich .....	39
6.2.2	Empfohlener Lösungsweg .....	41
6.3	Städtebauförderung zur Stärkung der kommunalen Leistungsfähigkeit .....	41
6.3.1	Handlungsbereich .....	41
6.3.2	Empfohlener Lösungsweg .....	43
7.	Fazit .....	44
	Literaturverzeichnis .....	47
	Anlage 1 – Übersicht Programme der Städtebauförderung .....	49

## Kurzfassung

### Ausgangslage und Zielstellung

Die Städte und Gemeinden stehen mit der Umstellung auf die Doppik vor einer großen Herausforderung. Die neue kaufmännische Sichtweise verändert das über lange Zeit geübte und traditionell stark verankerte öffentliche Rechnungswesen in seinem Grundansatz. Auch nach der erfolgten Umstellung sind für die Kommunen viele Fragen zu klären, die sich erst aus der täglichen Arbeit mit dem neuen Instrumentarium ergeben. Insbesondere die erfolgreiche Nutzung der sich aus der Doppik ergebenden Potenziale für die Verwaltungssteuerung setzt Erfahrung und den Aufbau des methodischen Know-hows voraus.

Vor dem Hintergrund der schwierigen Situation der öffentlichen Haushalte standen die Mittel der Städtebauförderung, dem zentralen Instrument der nachhaltigen Stadtentwicklung in Deutschland, auf der Streichliste im Bundeshaushalt. Im Zuge der Haushaltsverhandlungen wurde zwar die ursprünglich geplante starke Reduzierung der Mittel zum Teil zurückgenommen. Vorgesehen sind für das Jahr 2011 455 Millionen Euro. Für 2012 ist jedoch nach den Haushaltsplanansätzen ein weiterer Rückgang zu erwarten (410 Millionen Euro).

Der effiziente und effektive Einsatz dieser Mittel ist deshalb umso wichtiger, um die Zielstellungen der Städtebauförderung nicht zu gefährden.

Die Doppik hat das Potenzial, den Kommunen wichtige Steuerungsinformationen für den zielgerichteten Einsatz der Fördermittel zu liefern.

Aus diesem Grund beauftragte das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) das Difu im Oktober 2010 mit der Erstellung einer Studie, mit der die folgenden Ziele erreicht werden sollen:

- Systematische Aufbereitung des Regelungsstandes in Deutschland zur Einführung der Doppik bei den Kommunen mit Blick auf die Durchführung der Städtebauförderung,
- Darstellung von Unterschieden in den Länderkonzepten und Verdeutlichung der jeweiligen Auswirkungen,
- Identifizierung von besonderen Problemschwerpunkten in der praktischen Umsetzung sowie
- Beantwortung der sich daraus ergebenden Fragestellungen und Ableitung konkreter, praxisbezogener Handlungsvorschläge zur Behandlung von Städtebaufördermitteln im Rahmen der Doppik.
- Hinweise für die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen bzw. Regelungen der Städtebauförderung unter Berücksichtigung der Doppik.

### Umsetzungsstand der Doppik-Einführung

Der tatsächliche Umsetzungsstand kann basierend auf den Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels 2010<sup>1</sup> beurteilt werden. Insgesamt haben 30 Prozent der befragten Kommunen (gegenüber 22 Prozent in der Befragung 2009<sup>2</sup>) inzwischen auf die doppische Buchführung umgestellt. Diese verteilen sich gemäß der verschiedenen Regelungen und Möglichkeiten sehr unterschiedlich:

---

<sup>1</sup> Vgl. Grabow / Schneider, 2010a, S. 21

<sup>2</sup> Vgl. Grabow / Schneider, 2010, S. 31

- 63 Prozent der Städte und Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern haben bereits auf die Doppik umgestellt.
- Bei den Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern sind es bisher erst 6 Prozent.
- In Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz ist die Umstellung schon weitestgehend durchgeführt.
- Länder mit längeren Übergangsfristen oder bei denen die Umstellung freiwillig ist, zählen hingegen erst wenige doppisch buchführende Kommunen. Dies betrifft alle neuen Bundesländer sowie Baden-Württemberg und Bayern.

Eine vom Deutschen Städtetag (DST) zusammen mit PricewaterhouseCoopers (PwC) durchgeführte Studie kommt zu dem Ergebnis, dass fast zwei Drittel der Kommunen spätestens zum 1. Januar 2010 auf die Doppik umgestellt haben. Da nur die Mitgliedstädte des DST und damit überwiegend größere Städte befragt wurden<sup>3</sup> entspricht das den oben referierten Ergebnissen.

Zwischen der Erstellung der Eröffnungsbilanz und ihrer Feststellung können allerdings ohne weiteres zwei oder drei Jahre liegen. Das Gemeindehaushaltsrecht sieht die Feststellung allerdings bis zum Ende des Umstellungsjahres vor. Bezogen auf die Städtetagskommunen, die zum 1. Januar 2009 umgestellt haben, war dies jedoch nur in rund einem Fünftel der Städte der Fall.<sup>4</sup> Diese Verzögerungen sind ein Zeichen dafür, dass die Umstellung auf die Doppik nicht ohne Probleme verläuft.

In der genannten Studie wurden auch die Hauptprobleme der Umstellung untersucht. Von besonderer großer Bedeutung sind demnach der hohe Aufwand der Umsetzung des neuen Rechnungswesens, die bedingte Eignung und Handhabbarkeit der Instrumente sowie der Verlust der interkommunalen Vergleichbarkeit.<sup>5</sup>

Die Mehrzahl der Kommunen muss den Umgang mit dem neuen Instrumentarium erst noch lernen bzw. Erfahrungen damit sammeln. Die Möglichkeiten einer verbesserten Steuerung auf der Grundlage der Doppik werden in den Kommunen deshalb auch noch nicht umfassend wahrgenommen. Fast die Hälfte der vom Städtetag befragten Städte sieht keine Veränderung bei der Steuerung und nur etwa ein Drittel sehen erste Ansätze für eine Verbesserung. Ein möglicher Grund, weshalb die Steuerung mit der Doppik nur eingeschränkt funktioniert sind mögliche Zielkonflikte mit der politischen Steuerung. Fast drei Viertel der Mitgliedstädte des DST sehen dies so.<sup>6</sup>

Verschiedene Expertengespräche bestätigen diese Einschätzung. Für viele Städte war bzw. ist die Umstellung eine große Herausforderung, die erheblichen Aufwand verursacht. Auch die Anwendung bringt oft einen Mehraufwand gegenüber dem früheren Verfahren mit sich. Die Gesprächspartner in den Kommunen sehen aber in der gewonnenen Transparenz des Ressourcenverbrauchs und in der Darstellung des Vermögens einen Informationsgewinn. Die Einführungsphase wird als Lernprozess verstanden und in den Gesprächen wurde deutlich, dass die kommunalen Experten von einer „Normalisierung“ des Aufwandes ausgehen.

#### Auswirkungen unterschiedlicher Vorgaben

Die verschiedenen Vorgaben in den einzelnen Bundesländern führen im Detail zu unterschiedlichen Umsetzungsvarianten. So können sich beispielsweise die Bewertungsgrundsätze für die Bewertung des Infrastrukturvermögens unterscheiden. Daraus können sich ganz unterschiedli-

---

<sup>3</sup> Vgl. Frischmuth / Hellenbrand, 2011, S. 24

<sup>4</sup> Vgl. Frischmuth / Hellenbrand, 2011, S. 25

<sup>5</sup> Vgl. Frischmuth / Hellenbrand, 2011, S. 32 f.

<sup>6</sup> Vgl. Frischmuth / Hellenbrand, 2011, S. 49 f.

che Wertansätze für die Bilanz und für den Ressourcenverbrauch in den Kommunen ergeben. Dies hat jedoch Auswirkungen:

- **Interkommunale Vergleiche werden erschwert:** Vergleiche sind nur möglich, wenn die zugrunde liegenden Bewertungsansätze bekannt sind und die Unterschiede bei der Analyse der Daten des Rechnungswesens berücksichtigt werden. Da in der Bilanz, in der Ergebnis- und in der Finanzrechnung des Jahresabschlusses mit aggregierten Daten gearbeitet wird, können die Auswirkungen, die sich aus den Wertansätzen ergeben, jedoch nur eingeschränkt beurteilt werden.
- **Aufbau von „Sprachbarrieren“ über Ländergrenzen:** Unterschiedliche Begriffe für gleiche Sachverhalte und unterschiedliche Verwendung gleicher oder ähnlicher Begriffe können zu Missverständnissen beim fachlichen Austausch über Fragen der kommunalen Haushalte führen. Dies behindert den Erfahrungsaustausch und damit den durch die Einführung der Doppik notwendigen Lernprozess.
- **Störung eines ressourcenschonenden Know-how-Transfers:** Da die Fachleute in den Kommunen sich nicht uneingeschränkt über ihre Erfahrungen austauschen können, steigt der Bedarf an professioneller Schulung und Weiterbildung.
- **Erklärungszwänge und -nöte durch Vergleiche:** Es finden trotz der oben genannten Einschränkungen immer wieder Vergleiche von Kommunen statt, z.B. im Rahmen von Ranglisten. Wenn sich bestimmte Ergebnisse dann nur aus den unterschiedlichen Regelungen in den jeweiligen Kommunen ergeben, kann dies zu Fehleinschätzungen führen.

Diese ungünstigen Auswirkungen unterschiedlicher Ausgestaltungsvarianten stehen auch einem effizienten und effektiven Einsatz der Städtebaufördermittel entgegen, wenn beispielsweise die für Entscheidungen zur Mittelvergabe herangezogenen Informationen zu alternativen Maßnahmen nicht miteinander vergleichbar sind.

### Städtebauförderung im Überblick

Die Städtebauförderung ist ein zentrales Instrument der nachhaltigen Stadtentwicklung in Deutschland. Bund und Länder stellen im Rahmen der folgenden Programmbereiche Finanzhilfen für Maßnahmen zur Erneuerung und Entwicklung der Städte und Gemeinden bereit:

- Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen,
- Städtebaulicher Denkmalschutz,
- Stadtumbau Ost,
- Stadtumbau West,
- Soziale Stadt,
- Aktive Stadt- u. Ortsteilzentren sowie
- Kleinere Städte und Gemeinden.

Finanziert werden dabei Maßnahmen zur Erhaltung und Modernisierung von Gebäuden und zur Verbesserung des Wohnumfelds in den Städten und Gemeinden sowie zur Revitalisierung der Innenstädte und Stadtteilzentren.

Mit Ausnahme der Programme Städtebaulicher Denkmalschutz und Stadtumbau Ost/Rückbau in Ostdeutschland übernimmt der Bund immer ein Drittel der Fördersumme. Die Finanzierung

der übrigen zwei Drittel wird in den Ländern unterschiedlich ausgestaltet und richtet sich teilweise nach der Haushaltslage der Kommune.<sup>7</sup>

Die Gemeinden erhalten die Städtebaufördermittel des Bundes und der Länder als Zuschuss. Die einzelnen Eigentümer bzw. Investoren, die in einem anerkannten Sanierungs- oder Entwicklungsgebiet ein förderfähiges Vorhaben durchführen wollen, können aus diesen Fördermitteln Zuschüsse oder Darlehen erhalten.

Zuwendungen vom Bund machen bei der Investitionsfinanzierung in den Kommunen im Durchschnitt etwa ein Drittel des Gesamtvolumens aus.<sup>8</sup> Die Städtebauförderung ist dabei allerdings nur ein Bestandteil des Förderinstrumentariums.

Die Bedeutung der Städtebauförderung für die einzelne Stadt oder Gemeinde kann dabei ganz unterschiedlich sein. Die Expertengespräche haben gezeigt, dass einige Städte die Fördermittel als einen willkommenen Finanzierungsbestandteil nutzen, der allerdings für die gesamten Investitionsaktivitäten nur eine geringe Rolle spielt. Anders sieht es in Städten aus, die sich in der Haushaltssicherung befinden und mit allen Mitteln auf eine Konsolidierung ihres Haushalts hinarbeiten müssen. In diesen Städten bilden die Städtebaufördermittel oft eine zentrale Grundlage, um überhaupt noch städtebauliche Investitionen tätigen zu können.

In einigen Städten werden primär eigene Maßnahmen mit den Fördermitteln finanziert. In anderen Städten werden sowohl eigene als auch Vorhaben Dritter gefördert. Die Kommunen geben die Zuwendungen zum Teil auch an ihre kommunalen Unternehmen weiter, die dann für die Umsetzung der geplanten Maßnahmen verantwortlich sind.

Die Frage, ob eine Maßnahme von der Stadt selbst durchgeführt wird oder ob die Zuwendungen an private Dritte weitergegeben werden, spielt nach den Aussagen der Experten bei der Auswahl der Maßnahmen, die gefördert werden sollen, keine besondere Rolle.

### Abbildung der Städtebauförderung im Rahmen der Doppik

Aufgrund der Ausgestaltung der Städtebauförderung können sich ganz unterschiedliche Folgen für die Abbildung im Rechnungswesen ergeben. Entscheidend ist dabei, ob die Fördermittel für die Finanzierung von aktivierungsfähigem Anlagevermögen eingesetzt werden oder ob die durchgeführten Maßnahmen unmittelbar ergebniswirksam zu berücksichtigen sind. Außerdem spielt es eine wesentliche Rolle, ob die Städtebauförderung eigene Vorhaben der Kommune betrifft oder ob Projekte privater Dritter gefördert werden.

Da die Zuwendungen den Kommunen als Zuschuss gewährt werden, stellen sie einen Zugang liquider Mittel dar, mit dem die Kapitalausstattung der Gemeinde gestärkt wird. Finanziert die Kommune damit beispielsweise eine eigene Baumaßnahme, wird aus den liquiden Mitteln Anlagevermögen.

Reicht sie die Fördermittel dagegen an einen privaten Investor weiter, der damit einen Teil seiner Investitionen finanziert, stellt die Städtebauförderung für die Gemeinde nur einen durchlaufenden Posten dar. Auf das bilanzielle Vermögen hat sie damit keinen Einfluss. Zu berücksichtigen ist dann allerdings der Eigenanteil der Gemeinde, der sich sogar negativ auf das Vermögen auswirkt, wenn der Förderung kein bilanziell zu erfassendes Anlagegut gegenübersteht.

Die Zuwendungen der Städtebauförderung können an die endgültigen Empfänger auch als Darlehen ausgereicht werden. In diesem Fall hat die Kommune die Möglichkeit, die Mittel nach der

<sup>7</sup> Vgl. Artikel 2 Abs. 1 sowie Abs. 2 VV Städtebauförderung 2011

<sup>8</sup> Vgl. Grabow / Schneider, 2010a, S. 47

Rückzahlung des Darlehens erneut zu verwenden. Auch in diesem Fall erhöhen die Fördermittel das Vermögen der Kommune. Durch die Ausreichung als Darlehen fließen liquide Mittel ab, es entstehen jedoch Forderungen gegenüber dem Zuwendungsempfänger. Allerdings funktioniert die Vergabe der Fördermittel als Darlehen nur, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Beispielsweise muss der Träger der Maßnahme über Einnahmen verfügen, aus denen er zukünftig das Darlehen zurückzahlen kann. Außerdem widerspricht die Vergabe von Darlehen der eigentlichen Intention der Städtebauförderung, gerade in den Fällen Unterstützung zu bieten, in denen stadtentwicklungspolitisch wünschenswerte Maßnahmen nicht anders finanziert werden können.

Neben der Frage der korrekten Abbildung der geförderten Maßnahmen in der Doppik sind in der kommunalen Praxis noch weitere Aspekte von Bedeutung. In den Expertengesprächen wurde deutlich, dass insbesondere die zeitliche Abfolge im Bewilligungsverfahren der Städtebauförderung zu buchhalterischen Problemen führt. So fallen Planung und Beantragung von Maßnahmen und deren Bewilligung zum Teil in unterschiedliche Haushaltsjahre. Ob die Fördermittel fließen, steht oft bei der Verabschiedung des Haushaltsplans noch nicht fest.

Hinzu kommt die Gliederung des Haushalts nach Produkten, die in den Kommunen im Zusammenhang mit der Doppik umgesetzt wird. Je nach Ausgestaltung werden einzelne Bestandteile der geförderten Maßnahme unterschiedlichen Produkten zugeordnet. Zum Teil ist es dadurch nur noch mit großem Aufwand möglich, die städtebaulichen Maßnahmen als Gesamtmaßnahmen darzustellen.

### Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Der Umstellungsprozess auf die Doppik dauert in vielen Kommunen noch an und es müssen erst noch Erfahrungen gesammelt werden. Die Akzeptanz in Politik und Verwaltung muss erst noch durch praktische Anschauung wachsen.

Durch eine geeignete Ausgestaltung der Förderrichtlinien könnten die Potenziale des Rechnungswesens für einen optimierten Einsatz der Fördermittel genutzt werden. Die Instrumente und Methoden, die sich in diesem Bereich bewähren, könnten darüber hinaus auch einen Ausgangspunkt für die Weiterentwicklung der kommunalen Steuerung insgesamt bilden.

Die bessere Verzahnung der Doppik als Datengrundlage und der Städtebauförderung als Instrument einer nachhaltigen Stadtentwicklung ist eine Aufgabe, der sich Bund, Länder und Kommunen gemeinsam stellen müssen. Auf den drei Ebenen ergeben sich dabei entsprechend den Ergebnissen dieser Studie die folgenden Schwerpunkte:

#### ... für die Kommunen

Kommunales Zielsystem	Die Kommunen sollten die finanzwirtschaftlichen und städtebaulichen Zielstellungen der Städtebauförderung in ihr kommunales Zielsystem einbinden und dabei insbesondere Zielbeziehungen darstellen und Prioritäten festlegen.
Verwendung der Kennzahlen	Finanzwirtschaftliche Zielstellungen und die zur Messung der Zielerreichung verwendeten Kennzahlen sollten sowohl im politischen Abstimmungsprozess in der Kommune, als auch im Bewilligungsverfahren einzelner Maßnahmen berücksichtigt werden.
Zielkonflikte	Durch die Perspektive der Doppik können Zielkonflikte transparent wer-



	den. Effizienter Mitteleinsatz bedeutet auch, Fördermitteln so einzusetzen, dass – auch zukünftige – negative Auswirkungen auf den Haushalt und das Vermögen ausgeschlossen, begrenzt oder bewusst in Kauf genommen werden.
--	---

### ... für die Länder

Organisation	Das Verfahren zur Bewilligung der Fördermittel sollte zeitlich weiter gestrafft und mit dem Prozess der kommunalen Haushaltsplanung und –bewirtschaftung synchronisiert werden.
Kennzahlen	Im Bewilligungsverfahren sollte transparent werden, ob und welche Rolle finanzwirtschaftliche Kennzahlen bei der Förderentscheidung einer Maßnahme gespielt haben und inwieweit dabei die Folgekosten berücksichtigt worden sind.
Unterstützung	Die Länder sollten weiterhin insbesondere für Kommunen in Haushaltsnotlage bzw. in Haushaltssicherung klären, wie die Kommunalaufsicht Fälle bewertet, bei denen mit Durchführung von städtebaulich wünschenswerten Maßnahmen erhebliche finanzielle Auswirkungen haben (Folgekosten). Diese Bewertung könnte sich zum Beispiel an der Genehmigung von Krediten für Investitionsmaßnahmen orientieren.

### ... für den Bund

Zielsystem Städtebauförderung	Die Städtebauförderung zielt grundsätzlich auf nicht rentierliche, allgemeinhelfördernde Maßnahmen. Mit Hilfe der Förderung könnte darüber hinaus das kommunale Vermögen erhalten oder entwickelt und damit eine wichtige Voraussetzung für nachhaltige Stadtentwicklung erfüllt werden. Der Bund sollte mögliche Zielkonflikte zwischen der Städtebauförderung und dem Interesse der Kommunen an einer Konsolidierung und Stabilisierung ihrer Haushalte thematisieren und bei deren Auflösung unterstützen.
Messung der Zielerreichung	Eventuelle Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung könnten so definiert sein, dass sie trotz der landesspezifischen Ausgestaltung der Doppik vergleichbare Aussagen liefern. Indem der Bund wesentliche Kennzahlen im Rahmen eines Monitorings berücksichtigt und dazu über die Länder bei den Kommunen abfordert, könnte er auf eine Harmonisierung hinwirken.

Die vorliegende Studie zeigt am Beispiel der Städtebauförderung, wie die Doppik ihre Steuerungspotenziale entfalten kann. Dabei lassen sich die Erkenntnisse auf andere Förderprogramme aber auch unabhängig davon auf andere Aufgabenbereiche der Kommunen übertragen. Die Studie zeigt, wie fachpolitische Ziele und finanzwirtschaftliche Auswirkungen zusammenhängen, dass Zielkonflikte transparent gemacht werden müssen und welche Fragen zu beantworten sind, um das Verwaltungshandeln im Sinne der Zielerreichung zu unterstützen.

## 1. Einleitung

### 1.1 Ausgangslage und Zielstellung

Die Städte und Gemeinden stehen mit der Umstellung auf die Doppik vor einer großen Herausforderung. Die neue kaufmännische Sichtweise verändert das über lange Zeit geübte und traditionell stark verankerte öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen in seinem Grundansatz. Auch nach der erfolgten Umstellung sind für die Kommunen viele Fragen zu klären, die sich erst aus der täglichen Arbeit mit dem neuen Instrumentarium ergeben. Insbesondere die erfolgreiche Nutzung der sich aus der Doppik ergebenden Potenziale für die Verwaltungssteuerung setzt Erfahrung und den Aufbau des methodischen Know-hows voraus.

Der Blick auf Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns ist dabei aktuell wichtiger denn je. Die Entwicklungen der öffentlichen Finanzen sind Besorgnis erregend:

- Der Bund sieht sich im Zuge der andauernden Finanzkrise, die mittlerweile die Haushalte einiger EU-Staaten ins Wanken gebracht hat, steigenden Anforderungen zur Stabilisierung der Finanzmärkte gegenüber.
- Auch die Länder müssen auf Grund der im Jahr 2009 ins Grundgesetz aufgenommenen Schuldenbremse ihre Haushalte konsolidieren und ihre Kreditaufnahmen einschränken. Nur durch erhebliche Einsparungen können die Ziele der Schuldenbremse erreicht werden.
- Nicht zuletzt stehen die Kommunen vor erheblichen finanziellen Problemen. Alle aktuellen Quellen, aus denen Aussagen über die kommunale Finanzsituation gezogen werden können<sup>9</sup>, lassen die gleichen Schlussfolgerungen zu: Die Kommunen befinden sich insgesamt in einer prekären Haushaltsslage. Viele Gemeinden sind finanziell kaum noch handlungsfähig und sehen die Wahrnehmung ihres Gemeinwohlauftrags gefährdet.

Fördermittel von Bund und Ländern können den Kommunen in dieser Situation zumindest einen gewissen Spielraum eröffnen. Gerade wenn es darum geht, durch gezielte Investitionen zukünftige finanzielle Belastungen zu reduzieren, kann der Städtebauförderung dabei eine besondere Bedeutung zukommen. Vor dem Hintergrund der schwierigen Situation des Bundeshaushalts muss aber auch dieses wichtige Instrument einer nachhaltigen Stadtentwicklung zur Konsolidierung beitragen. Für das Programmjahr 2011 standen nach 535 Millionen Euro im Jahr 2010 455 Millionen Euro zur Verfügung.

Hinzu kommt, dass staatliche Fördermaßen für die Beseitigung städtebaulicher Missstände auch Auswirkungen auf die finanzielle Situation einer Stadt oder Gemeinde haben. Zum einen muss in der Regel ein finanzieller Eigenbeitrag geleistet werden. Zum anderen verursachen viele der typischer Weise geförderten Maßnahmen Folgekosten, beispielsweise durch den Betrieb eines Bürgerzentrums oder durch die notwendige Instandhaltung eines Spielplatzes.

Der effiziente und effektive Einsatz von Mitteln der Städtebauförderung ist deshalb umso wichtiger, um die damit verbundenen Zielstellungen nicht zu gefährden, mit den verfügbaren Mitteln möglichst weitreichende Wirkungen zu erreichen.

Die Doppik hat das Potenzial, den Kommunen wichtige Steuerungsinformationen für den zielgerichteten Einsatz der Fördermittel zu liefern. Sie macht den tatsächlichen Ressourcenverzehr einer Investitionsmaßnahme transparent und zeigt die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Die Informationen der Doppik unterstützen beim Vergleich mehrerer Alternativen so-

---

<sup>9</sup> Vgl. z.B. Vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes, Gemeindefinanzbericht 2010, Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzung vom 6. Mai 2010, Ernst & Young Kommunalstudie 2010, KfW Kommunalpanel 2010.

wohl bei Investitionen als auch bei nichtinvestiven Maßnahmen und sind eine wichtige Argumentationsgrundlage im politischen Diskurs. Durch die Darstellung der finanziellen Parameter einer geförderten Maßnahme bildet die Doppik eine wichtige Ergänzung zu einer rein fachbezogenen Nutzenabwägung.

Auch für die zukünftige Ausgestaltung von Förderprogrammen, nicht nur im Zusammenhang mit der Städtebauförderung, kann das neue kommunale Rechnungswesen wichtige Hinweise liefern. So ist es nicht im Interesse von Bund und Ländern, die Kommunen durch Förderung in finanzielle Schieflagen zu leiten. Dies wäre aber zum Beispiel der Fall, wenn Maßnahmen gefördert werden, deren Folgeaufwendungen die Leistungsfähigkeit der Kommune überschreiten. Die Selbststeuerung auf der lokalen Ebene kann solche Fälle nicht immer vermeiden, da Politik und Verwaltung einer Vielzahl von Interessen gerecht werden müssen. Bereitstehende Fördermittel nicht in Anspruch zu nehmen, lässt sich dabei oft nur schwer durchsetzen, auch wenn eine betriebswirtschaftliche Beurteilung dagegen spricht. Mit Hilfe der Doppik könnten die möglichen finanziellen Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt im Bewilligungsprozess besser berücksichtigt werden.

Dafür müssen jedoch einige Voraussetzungen erfüllt sein.

Aus diesem Grund beauftragte das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) das Difu im Oktober 2010 mit der Erstellung einer Studie, mit der die folgenden Ziele erreicht werden sollen:

- Systematische Aufbereitung des Regelungsstandes in Deutschland zur Einführung der Doppik bei den Kommunen mit Blick auf die Durchführung der Städtebauförderung,
- Darstellung von Unterschieden in den Länderkonzepten und Verdeutlichung der jeweiligen Auswirkungen,
- Identifizierung von besonderen Problemschwerpunkten in der praktischen Umsetzung sowie
- Beantwortung der sich daraus ergebenden Fragestellungen und Ableitung konkreter, praxisbezogener Handlungsvorschläge zur Behandlung von Städtebaufördermitteln im Rahmen der Doppik.
- Hinweise für die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen bzw. Regelungen der Städtebauförderung unter Berücksichtigung der Doppik.

Die vorliegende Studie beantwortet vor diesem Hintergrund die folgenden Fragen:

- Welchen Stand hat die Einführung der Doppik in den Kommunen bisher erreicht, welche Erfahrungen und welche Probleme sind damit verbunden?
- Wie werden die zusätzlichen Informationen genutzt?
- Welche durch die Doppik verfügbaren Informationen können eine nachhaltige Stadtentwicklung, insbesondere im Zusammenhang mit den Programmen der Städtebauförderung unterstützen?
- Wie können die Kommunen, aber auch Bund und Länder dazu beitragen, dass diese Informationen bei Entscheidungen über die Verwendung von Städtebaufördermitteln berücksichtigt werden?

## 1.2 Gliederung des Berichts

Die methodische Vorgehensweise zur Beantwortung der Untersuchungsfragen wird in Kapitel 2 dargestellt. Im Weiteren richtet sich die Gliederung des Berichts nach den inhaltlichen Schwerpunkten.

Im Kapitel 3 wird deshalb zuerst ein Überblick über den Stand der Einführung der kaufmännischen doppelten Buchführung in den Kommunen (Doppik) sowie über die wesentlichen Merkmale dieses neuen Rechnungswesens gegeben.

Im vierten Kapitel wird die Städtebauförderung als zentrales Instrument der nachhaltigen Stadtentwicklung näher betrachtet. Dabei geht es unter anderem auch um die positiven Auswirkungen, die sich für die Kommunen über die eigentliche Fördermaßnahme hinaus ergeben können.

Im Kapitel fünf werden die verschiedenen Vorgehensweisen bei der Abbildung von Maßnahmen der Städtebauförderung im Rahmen der Doppik sowie die damit verbundenen Probleme dargestellt. Es wird aber auch thematisiert, welche pragmatischen Lösungsansätze die Kommunen in diesem Zusammenhang bereits gewählt haben.

Als Grundlage für die weitere Diskussion werden die Ergebnisse der einzelnen Untersuchungsschritte im sechsten Kapitel in Form von Thesen noch einmal zusammengefasst.

Das abschließende siebente Kapitel enthält ein Fazit mit den aus den zentralen Thesen abgeleiteten Handlungsempfehlungen.

## 2. Methodische Vorgehensweise

### 2.1 Arbeitsschritte

Die Beantwortung der für das Erreichen der Untersuchungsziele maßgeblichen Fragestellungen erfolgte in drei wesentlichen methodischen Schritten (vgl. Abbildung 1).

In einem ersten Schritt wurde der Regelungsstand in Deutschland zur Einführung der Doppik bei den Kommunen systematisch aufbereitet. Die Grundlage dafür bildeten die landesgesetzlichen Regelungen, nach denen die Kommunen das neue Rechnungswesen einzuführen haben bzw. in denen die weiteren möglichen Optionen<sup>10</sup> dargelegt sind.

Neben den Regelungen zur Einführung der Doppik geben die Gesetze auch Auskunft zu bestimmten konzeptionellen Fragen der Ausgestaltung des Rechnungswesens in den Bundesländern. Mit Blick auf die Durchführung der Städtebauförderung wurden dabei insbesondere die Vorgaben im Zusammenhang mit der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung berücksichtigt, da hier in allen Bundesländern auch Informationen zur Investitionsplanung und –finanzierung gefordert werden.

Ergänzend zur Analyse der gesetzlichen Rahmenbedingungen erfolgte im ersten Schritt auch eine Auswertung der bisherigen wissenschaftlichen Diskussion zur Einführung der Doppik in den Kommunen. Eine wichtige Grundlage bildeten dabei die Ergebnisse des von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und der Bertelsmann Stiftung durchgeführten Rechtsvergleichs Doppik und die darauf aufbauenden Untersuchungen. Zum Stand der Einführung lieferten auch verschiedene Umfragen<sup>11</sup> wichtige Erkenntnisse, die ebenfalls einbezogen wurden.

Eine Reihe von Kommunen ist mit der Umstellung auf das neue Rechnungswesen bereits so weit vorangekommen, dass Eröffnungsbilanzen und erste Jahresabschlüsse vorliegen. Im ersten Schritt dieser Untersuchung wurden exemplarisch einige dieser Dokumente einbezogen, um auch Hinweise auf den Umgang mit den spezifischen Fragestellungen bei der Abbildung von Maßnahmen der Städtebauförderung in der Praxis zu erhalten.

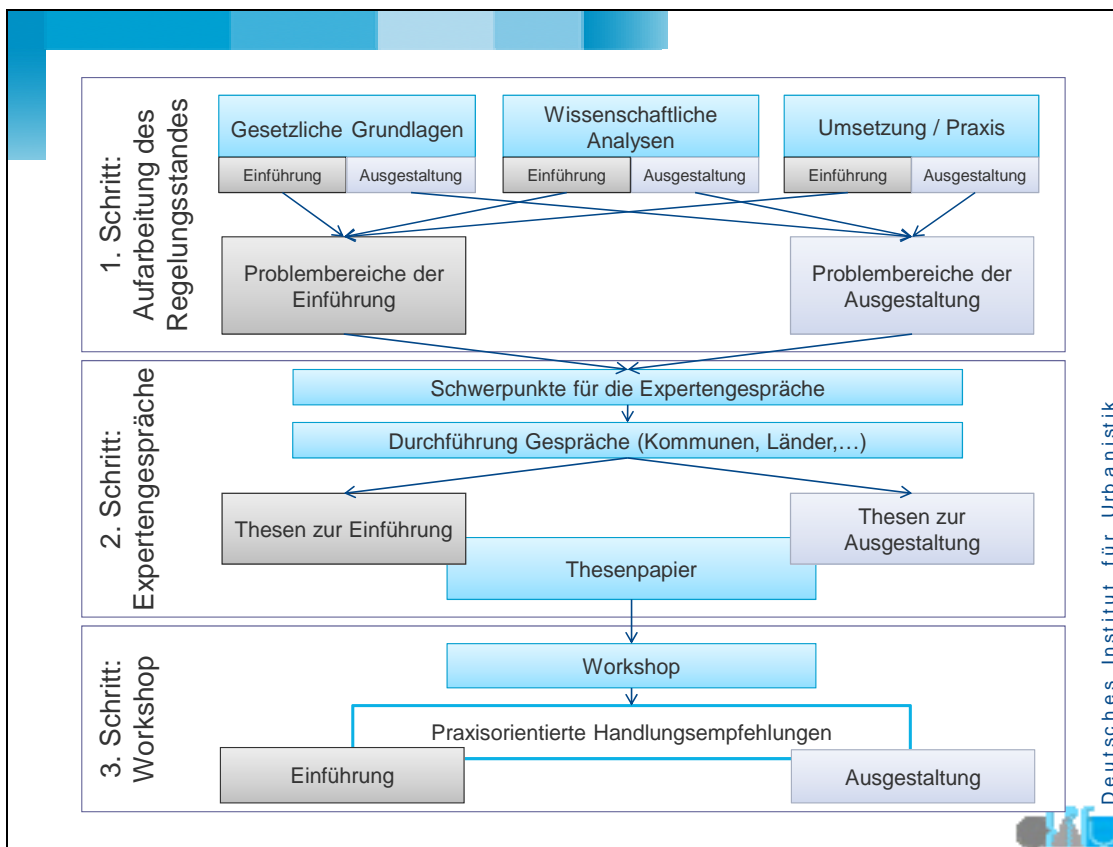
Aus den Analysen im ersten Schritt wurden die wesentlichen Problembereiche im Zusammenhang mit der Einführung und Ausgestaltung der Doppik in den Kommunen abgeleitet.

---

<sup>10</sup> In einigen Bundesländern besteht für die Kommunen die Möglichkeit, die bisherige Form des Rechnungswesens (Kameralistik) weitgehend beizubehalten (z.B. in Bayern). Darüber hinaus gibt es teilweise die Option, eine Erweiterte Kameralistik einzuführen, die die bestehende Systematik um verschiedene Bausteine ergänzt, um auf diesem Weg ebenfalls wichtige Steuerungsinformationen zu generieren (z.B. in Hessen).

<sup>11</sup> Vgl. z.B. KGSt, 2008 oder Grabow / Schneider, 2010a sowie Frischmuth / Hellenbrand, 2011

Abbildung 1: Methodische Vorgehensweise



Die Problembereiche bildeten den inhaltlichen Rahmen für die im zweiten Schritt durchgeführten Expertengespräche. Bei der Auswahl der Gesprächspartner wurde darauf geachtet, dass **aus jedem Bundesland mindestens ein kommunaler Vertreter** interviewt wird. Dabei sollte die Kommune ihren **Haushalt bereits doppisch führen** oder sich in der Umstellungsphase vom kameralen auf den doppischen Haushalt befinden.

Im Abschnitt 4.2 wird auf die Fördergegenstände und Formen der Förderung eingegangen. Während alle anderen Teilprogramme der Städtebauförderung einen starken Fokus auf investive Maßnahmen haben, können im Rahmen der „Sozialen Stadt“ auch Maßnahmen gefördert werden, die sich von einer Investition im buchhalterischen Sinne unterscheiden. Entsprechend sind die geförderten Vorhaben in der Doppik unterschiedlich abzubilden. Um hier möglichst breite Erfahrungen in den Kommunen zu erfassen, war die **Nutzung mehrerer Teilprogramme, insbesondere des Programms „Soziale Stadt“** ein weiteres Auswahlkriterium.

Zusätzlich wurde darauf geachtet, dass Städte **unterschiedlicher Größenklassen** einbezogen wurden. Von den 15 kommunalen Gesprächspartnern kamen dabei neun aus Städten mit weniger als 200 000 Einwohnern. Die Größe der Kommune ist entscheidend für die personellen Kapazitäten der Ressorts. Der Auswahl lag die Annahme zugrunde, dass bei relativ kleinen Kommunen mögliche Problemschwerpunkte in der praktischen Umsetzung stärker hervortreten.

Die Auswahl potenzieller Städte geschah mit Hilfe der Difu-eigenen Datenbank aus der KfW-Kommunalbefragung 2009 und dem KfW-Kommunalpanel 2010. Ergänzend wurden bei der Auswahl eigene Angaben der Städte im Internet herangezogen. Sofern entsprechende Informationen vorlagen, wurden Kommunen als Interviewpartner berücksichtigt, die aktiv Problemschwerpunkte in der doppischen Haushaltsführung von Städtebaufördermittel kommunizieren.

Auf Länderebene sind Nordrhein-Westfalen (NRW), Bremen, das Saarland sowie Brandenburg als Teilnehmer der Studie ausgewählt worden. Die Länder NRW und Bremen befinden sich schon in der Umstellungsphase zum doppischen Haushalt. Das Saarland hat bereits auf kommunaler Ebene ab 2009 die Doppik eingeführt. Auf Länderebene besitzt dieses Bundesland aber die kamerale Buchführung und stellt daher einen interessanten Fall in Bezug auf die Kommunikation zwischen Kommunen und Land dar. Zusätzlich wurde das Land Brandenburg als Gesprächspartner ausgewählt, da es seinen Haushalt mit der erweiterten Kameralistik führt.

Die Ergebnisse der Expertengespräche wurden zu Thesen in Bezug auf den Einführungsprozess und die Ausgestaltung der Doppik und die Wirkungen auf die Durchführung der Städtebauförderung verdichtet und in einem Thesenpapier zusammengeführt.

Das Thesenpapier wurde im Rahmen eines am 20. Juni 2011 durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung veranstalteten Werkstattgesprächs zur Diskussion gestellt.<sup>12</sup> In diesem dritten Schritt des Vorhabens wurden weitere wichtige Hinweise bezüglich der Anwendung der Doppik in den Kommunen im Zusammenhang mit der Städtebauförderung erfasst.

Auf der Basis der so gewonnenen Erkenntnisse wurden praxisorientierte Handlungsvorschläge erarbeitet, die einerseits Möglichkeiten zur Berücksichtigung der Städtebauförderung bei der weiteren Umsetzung der Doppik in den Kommunen aufzeigen, gleichzeitig aber auch die zukünftige Ausgestaltung der Förderprogramme unterstützen sollen.

Die Ergebnisse der einzelnen Untersuchungsschritte werden im vorliegenden Bericht zusammengeführt. Dabei bilden die Ergebnisse der Recherchen den Ausgangspunkt und die Einschätzungen und Hinweise aus den Expertengesprächen ergänzen bzw. untersetzen die Ausführungen.

## 2.2 Fragestellungen in den Interviews

Der Interviewleitfaden für die durchgeführten Interviews wurde auf der Grundlage der im Folgenden noch dargestellten Ergebnisse der Recherche des Regelungsstandes sowie unter Berücksichtigung der Erkenntnisse anderer Untersuchungen im Zusammenhang mit der Einführung der Doppik in den Kommunen erstellt. Der Leitfaden umfasste die folgenden drei thematischen Bereiche:

1. Angaben zum Stand der Einführung der Doppik, zur Nutzung der Städtebauförderung sowie zu weiteren Rahmenbedingungen des Fördermitteleinsatzes:

- Einführung der Doppik

Für die Beantwortung der Fragestellungen dieser Studie war es von Bedeutung, in welchem Stadium der Doppik-Einführung bzw. –Nutzung sich die einbezogenen Städte jeweils befinden. Darüber hinaus wurden die bisherigen Erfahrungen aus dem Umstellungsprozess und der gegebenenfalls bereits erfolgten Nutzung angesprochen.

- Nutzung der Städtebauförderung

Die Auswirkungen des neuen Rechnungswesens auf den Bereich Städtebauförderung werden in den Städten dann besonders deutlich, wenn die Fördermittel der Teilpro-

---

<sup>12</sup> Die 22 Teilnehmer dieses Workshops waren zum größten Teil Vertreter aus den im Rahmen der Expertengespräche einbezogenen Städten, sowohl aus dem Bereich Haushalt / Finanzen, als auch aus den in Bezug auf die Städtebauförderung relevanten Fachbereichen (z. B. Stadtplanungsamt). Ebenfalls teilgenommen haben Experten des Deutschen Städte- und Gemeindebundes sowie des Deutschen Landkreistages. Darüber hinaus waren die Landes- und die Bundesebene vertreten.

gramme für die nachhaltige Stadtentwicklung und die dafür erforderlichen Investitionen von besonderer Bedeutung sind. Die Abbildung der geförderten Maßnahmen im Rechnungswesen hängt außerdem davon ab, wofür und wie die Mittel eingesetzt werden.

2. Möglichkeiten und Beschränkungen des Einsatzes der Städtebaufördermittel aufgrund der Vorgaben des Rechnungswesens:

- Buchhalterische Abbildung

Aufgrund der unterschiedlichen landesgesetzlichen Vorgaben wird der Rahmen zur buchhalterischen Erfassung von Maßnahmen der Städtebauförderung unterschiedlich gefüllt. In den Interviews wurden die verschiedenen Vorgehensweisen ermittelt. Dabei wurden auch die Eindeutigkeit der verwendeten Begriffe, Bewertungsspielräume sowie damit zusammenhängende mögliche Problembereiche thematisiert.

- Steuerung

Mit der Einführung der Doppik soll die Steuerung der kommunalen Haushalte verbessert werden. Transparenz des Ressourcenverbrauchs und Daten für die Ermittlung steuerungsrelevanter Kennzahlen sowie deren Nutzung wurden besprochen. Gefragt wurde dabei auch nach neuen Zielkonflikten, die sich aufgrund der breiteren Sichtweise der Doppik ergeben und gegebenenfalls nach dem Umgang mit diesen.

3. Beurteilung der Auswirkungen und Anregungen für mögliche Anpassungen:

Die Auswirkungen der Doppik auf die Transparenz von Maßnahmen der Städtebauförderung sowie auf den effizienten und effektiven Mitteleinsatz sollten beurteilt und daraus gegebenenfalls auch Anregungen für die Anpassung der Förderprogramme abgeleitet werden.

Die Fragestellungen für die Interviews wurden für die Gespräche mit den kommunalen Experten sowie mit den Vertretern der Landesebene aufgrund der unterschiedlichen Perspektive differenziert formuliert. Die beiden Interviewleitfäden sind im Anhang als Anlagen 2 und 3 beigefügt.

Der Leitfaden diente der Strukturierung der Gespräche und sollte einen effizienten, ergebnisorientierten Gesprächsverlauf unterstützen. Er ermöglichte den Gesprächspartnern außerdem eine Vorbereitung auf das Gespräch.



### 3. Die kaufmännische doppelte Buchführung in den Kommunen (Doppik)

#### 3.1 Doppik als Teil des Neuen Steuerungsmodells in den Kommunen

Über die Schwachstellen des tradierten öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens besteht in Wissenschaft und Praxis weitgehend Einigkeit. Das kamerale Haushalts- und Rechnungswesen ist für ein demokratisches Gemeinwesen auf kommunaler und staatlicher Ebene nicht mehr hinreichend funktions- und leistungsfähig. Es bildet die tatsächlichen Verhältnisse etwa einer Gebietskörperschaft nicht angemessen ab und liefert nicht die erforderlichen Steuerungsinformationen, mit denen eine effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung sichergestellt werden kann.<sup>13</sup>

Der Veränderungsdruck hat auf allen drei Ebenen des föderalen Systems in Deutschland (Kommunen, Länder, Bund) zu einem Reformprozess geführt. Unter der Überschrift „New Public Management“ bzw. „Neues Steuerungsmodell“ ist das neue Haushalts- und Rechnungswesen ein zentraler Bestandteil eines neuen Systems der Steuerung öffentlicher Ressourcen und Leistungen durch Politik und Verwaltungen.<sup>14</sup>

Als Grundlage für dieses Steuerungssystem stellt das neue öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen unterschiedliche Informationselemente in einen neuen Gesamtzusammenhang, um so Transparenz hinsichtlich Effektivität und Effizienz erreichen zu können. Damit geht die derzeitige Reform weit über alle bisherigen Reformen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens hinaus.

Tabelle 1: Funktionen der Doppik<sup>15</sup>

Informationsfunktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Information der zuständigen Entscheidungsträger in Politik und Verwaltungen öffentlicher Gebietskörperschaften über die tatsächliche Situation der Kommune und über zu erwartende Entwicklungen</li> </ul>
Schutzfunktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Schutz der Steuer zahlenden Bürger vor einer überzogenen finanziellen Belastung durch ineffizientes Handeln des Staates, sowie vor einer Staat und Verwaltungen instrumentalisierenden Ausbeutung des Gemeinwesens durch organisierte Interessengruppen (sogenannte „rent seeker“)</li> <li>▪ Schutz zukünftiger Generationen vor einer Ausbeutung durch die gegenwärtige Generation (Generationengerechtigkeit)</li> </ul>
Steuerungsfunktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gewährleistung, dass die öffentlichen Leistungen und Ressourcen transparent geplant und der Prozess der Leistungserstellung bzw. des Ressourcenverbrauchs effektiv und effizient gesteuert werden</li> </ul>

Neben der Steuerungsfunktion hat das neue öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen auch eine Informations- und eine Schutzfunktion (vgl. Tabelle 1). Die Entscheidungsträger in Politik,

<sup>13</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden Bertelsmann Stiftung / KGSt, 2009, S. 13 f.

<sup>14</sup> Der Veränderungsprozess verläuft langsam und mit sehr unterschiedlichen Ergebnissen in den Kommunen sowie auf den staatlichen Ebenen. Auch nach mehr als zehn Jahren wurden die mit dem Neuen Steuerungsmodell verfolgten Ziele bestenfalls in Teilbereichen erreicht. Für eine differenzierte, empirisch fundierte Bilanz der kommunalen Verwaltungsmodernisierung vgl. Bogumil u.a., 2007.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden Bertelsmann Stiftung / KGSt, 2009, S. 15 f.

Verwaltungen und Wirtschaft sowie die Bürger sollen über die tatsächliche Situation der einzelnen Gebietskörperschaft sowie zu erwartende Entwicklungen informiert werden. Die langfristigen Auswirkungen von Entscheidungen sollen bereits im Planungsprozess berücksichtigt werden können, um so die jetzige Generation vor einer staatlichen Überschuldung sowie die zukünftige Generation vor der Ausbeutung durch die jetzige zu schützen (Generationengerechtigkeit bzw. intergenerative Gerechtigkeit).

In Bezug auf die Städtebauförderung bedeutet dies, dass zukünftig die mit einzelnen geförderten Maßnahmen für den kommunalen Haushalt verbundenen Aufwendungen vollständig transparent werden (Informationsfunktion). Auch die Auswirkungen auf das Vermögen einer Stadt oder Gemeinde werden für Politik und Verwaltung, aber auch für alle anderen Stakeholder<sup>16</sup> erkennbar.

Städtebauliche Maßnahmen wirken sich in vielen Fällen langfristig aus, dies gilt insbesondere auch für finanzielle Folgewirkungen. Durch die Daten des Rechnungswesens werden mögliche Belastungen zukünftiger Generationen erkennbar und können vermieden werden (Schutzfunktion).

In der Planungsphase städtebaulicher Maßnahmen können die zukünftig zu erwartenden Aufwendungen verschiedener Varianten und deren Auswirkungen auf das kommunale Vermögen verglichen werden. Das gleiche gilt für die Auswahl von Einzelmaßnahmen im Rahmen einer Gesamtmaßnahme. Die Doppik erleichtert es, die Städtebauförderung effizient umzusetzen (Steuerungsfunktion).

Erreicht wird dies unter anderem durch die Abkehr vom Geldverbrauchskonzept zu Gunsten des Ressourcenverbrauchskonzepts. Unter Anwendung des Geldverbrauchskonzepts wurden in der Vergangenheit mit dem kameralistischen Haushaltsplan lediglich die Einnahmen und Ausgaben eines jeweiligen Haushaltsjahres abgebildet. Berücksichtigt wurden dabei nur solche Posten, die zahlungswirksam sind, also in derselben Periode zu Ein- oder Auszahlungen führen.

Die zukünftige Anwendung des Ressourcenverbrauchskonzepts wird dagegen eine periodengenaue Ausweisung des vollständigen Werteverzehrs einer Kommune ermöglichen. Dabei werden auch akut nicht zahlungswirksame Größen wie Pensionsrückstellungen oder Abschreibungen erfasst. Ausgaben, die heute verursacht werden, aber erst in der Zukunft anfallen, sind nach diesem Konzept bereits in der laufenden Haushaltsperiode als Aufwand zu planen und auszuweisen.

Mit der Einführung der Doppik erfolgt in vielen Fällen erstmals eine vollständige Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens und seiner Finanzierung. Erst auf dieser Grundlage können die Kommunen ihre finanzielle Situation sachgerecht einschätzen. Bei jeder Buchung im Rechnungswesen werden unmittelbar die Auswirkungen auf das Vermögen und seine Finanzierung erkennbar. Städte und Gemeinden können diese Informationen nutzen, um einem schleichenden Substanzverlust der öffentlichen Infrastruktur entgegenzuwirken.

Darüber hinaus können die Daten der Doppik zu einander oder zu anderen Parametern (z.B. zur Einwohnerzahl als Pro-Kopf-Werte) ins Verhältnis gesetzt werden. Auf diese Weise lassen sich Kennzahlen beispielsweise zur Effizienz des Mitteleinsatzes oder zur Finanzierungsstruktur darstellen, die bei einer Betrachtung im Zeitverlauf oder im Vergleich mit bestimmten Referenzgrößen (z.B. Vergleichswerten anderer Städte) wichtige Steuerungsinformationen liefern.

---

<sup>16</sup> Der Begriff Stakeholder lässt sich am ehesten mit dem Begriff Anspruchsgruppen übersetzen. Gemeint sind hier alle natürlichen oder juristischen Personen, die ein Interesse an den Aktivitäten des Staates und der Gebietskörperschaften haben. Dieses Interesse muss jedoch nicht zwangsläufig auf bestehenden Ansprüchen basieren, sondern kann sich auch aus einer anderen direkten oder indirekten Betroffenheit begründen.

### 3.2 Stand der Umstellung auf das neue kommunale Rechnungswesen

Seit Ende der 1990er Jahre wird intensiv über die Ablösung der Kameralistik in den Kommunen diskutiert und an entsprechenden Konzepten gearbeitet. Im November 2003 legte die Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder (Innenministerkonferenz, IMK) mit ihrem Beschluss zur Umsetzung der Haushaltsrechtsreformen die Grundlage für die Einführung der Doppik.<sup>17</sup>

#### 3.2.1 Beschluss und Umsetzungsplanung

Der Beschluss sieht vor, dass „durch die Reform des Gemeindehaushaltsrechts das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen von der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt und die Steuerung der Kommunalverwaltungen statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) ermöglicht werden.“<sup>18</sup> Als Grundlage für die Umsetzung der Reform sollen die von der IMK empfohlenen Textentwürfe der Gemeindehaushaltsordnungen für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen bzw. alternativ für eine erweiterte kameralistische Buchführung dienen. Im Beschluss wird betont, dass „die Regelungsvorschläge für länderspezifische Gegebenheiten und konzeptionelle Unterschiede Raum lassen.“ Die Grundzüge der Einheitlichkeit des kommunalen Haushaltsrechts sollen jedoch nicht in Frage gestellt werden.<sup>19</sup>

Der Beschluss der Innenministerkonferenz wird entsprechend in den einzelnen Bundesländern auch auf unterschiedliche Art und Weise und unter verschiedenen zeitlichen Rahmensetzungen umgesetzt. Während in Nordrhein-Westfalen bereits zum 1. Januar 2009 alle Kommunen auf das doppische Rechnungswesen umgestellt hatten, haben die Städte und Gemeinden in anderen Bundesländern gerade erst mit der Einführung der Doppik begonnen. Tabelle 2 zeigt einen Überblick über die geplante Umsetzung des neuen Rechnungswesens in den Kommunen. Zur besseren Einordnung ist auch die entsprechende Situation auf der Ebene der jeweiligen Landesverwaltungen dargestellt.

---

<sup>17</sup> Vgl. IMK, 2003, S. 19 ff.

<sup>18</sup> Vgl. IMK, 2003, S. 19

<sup>19</sup> Vgl. IMK, 2003, S. 20

Tabelle 2: Stand / Planung der Doppik-Einführung<sup>20</sup>

Bundesland	Rechnungssystem Länderebene	Rechnungssystem Kommunalebene
Bundesverwaltung	Kameralistik. Erweiterte Kameralistik in der Planung (Umsetzung ab 2010 in zwei Pilotprojekten. Ab 2013 flächendeckend).	
Baden-Württemberg	Erweiterte Kameralistik (vollständige Umsetzung seit 2005/06)	Doppik, Umstellung von 2009 bis 2016
Bayern	Kameralistik	Kameralistik/Doppikoption ab 2007
Berlin	Erweiterte Kameralistik	
Brandenburg	Erweiterte Kameralistik	Doppik- Umstellung bis 2011, Konsolidierung bis 2012
Bremen	Doppisches Rechnungswesen wird implementiert. Regelbetrieb geplant ab 2008.	
Hamburg	Doppisches Rechnungswesen seit 2006 eingeführt. Konsolidierung 2007. Doppisches Haushaltswesen mit exemplarischer Anwendung in 15 (von 100) Aufgabenbereichen im Doppelhaushalt 2009/2010. Komplet bis 2013.	
Hessen	Doppisches Rechnungs- und Haushaltswesen wird implementiert. Regelbetrieb geplant ab 2008.	Optionslösung bis spätestens 2009 – erweiterte Kameralistik/Doppik
Mecklenburg- Vorpommern	Erweiterte Kameralistik	Doppik, Umstellung von 2008 bis 2012
Niedersachsen	Erweiterte Kameralistik seit 2005	Doppik, Umstellung bis 1.1.2012
Nordrhein-Westfalen	Einführung der IVR (Doppisches Haushalts- und Rechnungswesen) vom Kabinett am 27.6.2006 beschlossen. Vollständige Umstellung bis 2015.	Doppik, Umstellung bis 1.1.2009
Rheinland-Pfalz	Erweiterte Kameralistik seit 2002	Doppik, Umstellung bis 1.1.2009
Saarland	Kameralistik	Doppik, Umstellung bis 1.1.2009
Sachsen	Erweiterte Kameralistik	Doppik-Umstellung bis 2013, Konsolidierung bis 2016
Sachsen-Anhalt	Kameralistik	Doppik, Umstellung bis 1.1.2011
Schleswig-Holstein	Erweiterte Kameralistik	Optionslösung ab 2007 zwischen erweiterter Kameralistik/Doppik
Thüringen	Kameralistik	Optionslösung ab 1.1.2009 zwischen traditioneller Kameralistik/Doppik

### 3.2.2 Empirische Ergebnisse zur Umsetzung

Der tatsächliche Umsetzungsstand kann basierend auf den Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels 2010<sup>21</sup> beurteilt werden. Insgesamt haben genau 30 Prozent der befragten

<sup>20</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung / KGSt, 2009, S. 30

Kommunen (gegenüber 22 Prozent in der Befragung 2009<sup>22</sup>) inzwischen auf die doppische Buchführung umgestellt. Diese verteilen sich gemäß der verschiedenen Regelungen und Möglichkeiten sehr unterschiedlich:

- 63 Prozent der Städte und Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern haben bereits auf die Doppik umgestellt.
- Bei den Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern sind es bisher erst 6 Prozent.
- In Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz ist die Umstellung schon weitestgehend durchgeführt.
- Länder mit längeren Übergangsfristen oder bei denen die Umstellung freiwillig ist, zählen hingegen erst wenige doppisch buchführende Kommunen. Dies betrifft alle neuen Bundesländer sowie Baden-Württemberg und Bayern.

Eine vom Deutschen Städtetag (DST) zusammen mit PricewaterhouseCoopers (PwC) durchgeführte Studie kommt zu dem Ergebnis, dass fast zwei Drittel der Kommunen spätestens zum 1. Januar 2010 auf die Doppik umgestellt haben. Da nur die Mitgliedstädte des DST und damit überwiegend größere Städte befragt wurden<sup>23</sup> entspricht das den oben referierten Ergebnissen.

Zwischen der Erstellung der Eröffnungsbilanz und ihrer Feststellung können allerdings ohne weiteres zwei oder drei Jahre liegen. Das Gemeindehaushaltsrecht sieht die Feststellung allerdings bis zum Ende des Umstellungsjahres vor. Bezogen auf die Städtetagskommunen, die zum 1. Januar 2009 umgestellt haben, war dies jedoch nur in rund einem Fünftel der Städte der Fall.<sup>24</sup> Diese Verzögerungen sind ein Zeichen dafür, dass die Umstellung auf die Doppik nicht ohne Probleme verläuft.

In der genannten Studie wurden auch die Hauptprobleme der Umstellung untersucht. Von besonders großer Bedeutung sind demnach der hohe Aufwand der Umsetzung des neuen Rechnungswesens, die bedingte Eignung und Handhabbarkeit der Instrumente sowie der Verlust der interkommunalen Vergleichbarkeit.<sup>25</sup>

Die Mehrzahl der Kommunen muss den Umgang mit dem neuen Instrumentarium erst noch lernen bzw. Erfahrungen damit sammeln. Die Möglichkeiten einer verbesserten Steuerung auf der Grundlage der Doppik werden in den Kommunen deshalb auch noch nicht umfassend wahrgenommen. Fast die Hälfte der vom Städtetag befragten Städte sieht keine Veränderung bei der Steuerung und nur etwa ein Drittel sehen erste Ansätze für eine Verbesserung. Ein möglicher Grund, weshalb die Steuerung mit der Doppik nur eingeschränkt funktioniert, sind mögliche Zielkonflikte mit der politischen Steuerung. Fast drei Viertel der Mitgliedstädte des DST sehen dies so.<sup>26</sup>

Auch die Ergebnisse des Kfw-Kommunalpanels 2010 passen in dieses Bild. Zwischen den kameral und doppisch buchführenden Kommunen gibt es bei den Befragungsergebnissen keine erkennbaren Unterschiede, weder bei den Einschätzungen etwa zum Investitionsrückstand oder zur Investitionsplanung, noch bei der Beurteilung der Gesamtfinanzierungssituation. Die Vermutung, dass die Kommunen mit der Doppik über einen besseren Informationsstand verfügen, da

---

<sup>21</sup> Vgl. Grabow / Schneider, 2010a, S. 21

<sup>22</sup> Vgl. Grabow / Schneider, 2010, S. 31

<sup>23</sup> Vgl. Frischmuth / Hellenbrand, 2011, S. 24

<sup>24</sup> Vgl. Frischmuth / Hellenbrand, 2011, S. 25

<sup>25</sup> Vgl. Frischmuth / Hellenbrand, 2011, S. 32 f.

<sup>26</sup> Vgl. Frischmuth / Hellenbrand, 2011, S. 49 f.

bei der Umstellung eine Eröffnungsbilanz mit Vermögensbewertungen erstellt werden muss, hat sich nicht bestätigt.<sup>27</sup>

### 3.2.3 Die Umsetzung aus der Sicht der Kommunen

Die durchgeführten Expertengespräche bestätigen die Einschätzung. Für viele Städte war bzw. ist die Umstellung eine große Herausforderung, die erheblichen Aufwand verursacht. Auch die Anwendung bringt oft einen Mehraufwand gegenüber dem früheren Verfahren mit sich. Die Gesprächspartner in den Kommunen sowie auf der Landesebene sehen aber in der gewonnenen Transparenz des Ressourcenverbrauchs und in der Darstellung des Vermögens einen Informationsgewinn. Die Einführungsphase wird als Lernprozess verstanden und in den Gesprächen wurde deutlich, dass die kommunalen Experten von einer „Normalisierung“ des Aufwandes ausgehen.

## 3.3 Strukturen und Inhalte – ein Überblick

Die Bundesländer haben sich zum größten Teil für eine vollständige Umstellung auf die Doppik in den Kommunen entschieden. Nur in Bayern, Hessen, Schleswig-Holstein und Thüringen besteht für die Städte und Gemeinden die Option, bei der Kameralistik zu bleiben und diese entsprechend den Vorschlägen der IMK zu erweitern.

### 3.3.1 Prinzipieller Aufbau und maßgebliche Grundsätze

Trotz der möglichen länderspezifischen Abweichungen im Detail gibt es einen prinzipiellen Aufbau und maßgebliche Grundsätze, die die Doppik als Rechnungssystem ausmachen.

Die Basis für die Anwendung der Doppik in einer Kommune bildet die Bilanz, in der Vermögensgegenstände, Verbindlichkeiten und Rückstellungen sowie die Rechnungsabgrenzungs- und Sonderposten und das Eigenkapital der Gemeinde vollständig auszuweisen sind.

Zusammen mit der Bilanz bilden die Ergebnisrechnung und die Finanzrechnung die drei Komponenten der Doppik. In der Ergebnisrechnung werden sämtliche Aufwendungen und Erträge periodengerecht abgebildet, unabhängig von den tatsächlichen Zahlungsvorgängen. Damit wird dem Ziel der Erfassung des periodengerechten Ressourcenaufkommens bzw. -verzehr Rechnung getragen.

In der Finanzrechnung werden alle Einzahlungen und Auszahlungen des jeweiligen Haushaltsjahres dargestellt. Dieser Baustein des Rechnungswesens gibt Auskunft über die Liquidität der Kommune.

Die drei Komponenten des Rechnungswesens sind so mit einander verknüpft, dass die Auswirkungen von Einzahlungen und Auszahlungen sowie von Aufwendungen und Erträgen auf das Vermögen und die Verbindlichkeiten der Kommune jederzeit sichtbar werden.

Sämtliche Geschäftsvorgänge sowie die sich daraus ergebende Lage des kommunalen Vermögens und der Schulden müssen nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung aufgezeichnet werden. Die Buchführung muss so beschaffen sein, dass sie innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle und über die wirtschaftliche Lage der Gemeinde vermitteln kann. Die Geschäftsvorfälle müssen sich in ihrer Entstehung und Abwicklung verfol-

---

<sup>27</sup> Vgl. Grabow / Schneider, 2010, S. 21

gen lassen. Aus diesem Grund müssen die Eintragungen in Büchern und die sonst erforderlichen Aufzeichnungen vollständig, richtig, zeitgerecht, geordnet und nachprüfbar vorgenommen werden.<sup>28</sup> Die Bücher sind durch geeignete Maßnahmen gegen Verlust, Wegnahme und Veränderungen zu schützen.

### 3.3.2 Unterschiedliche Regelungen im Detail

Während die dargestellte Grobstruktur und die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung noch allgemeingültig für alle Ausgestaltungsvarianten in den Kommunen Anwendung finden, werden bei der weiteren Untergliederung der drei Komponenten des Rechnungswesens bereits unterschiedliche Begriffe und Begriffsabgrenzungen verwendet. So wird beispielsweise der zentrale Begriff „Eigenkapital“ nicht von allen Kommunen verwendet. Stattdessen wird in Baden-Württemberg und Sachsen der Begriff „Kapitalposition“ und in Niedersachsen der Begriff „Nettoposition“ verwendet. In Niedersachsen und Baden-Württemberg umfassen die Begriffe zudem anders als in den anderen Bundesländern auch die Sonderposten, die sonst eine eigene Bilanzposition bilden.<sup>29</sup>

Die verschiedenen Vorgaben in den einzelnen Bundesländern führen im Detail zu unterschiedlichen Umsetzungsvarianten. So können sich beispielsweise die Bewertungsgrundsätze für die Bewertung des Infrastrukturvermögens unterscheiden. Während sich der Wert einer Straße in Baden-Württemberg auf der Basis von für landwirtschaftliche Flächen vorliegenden Erfahrungswerten ermitteln lässt, wird eine Straße in Sachsen-Anhalt mit zehn Prozent des Bodenrichtwertes umliegender Grundstücke bewertet.<sup>30</sup> Daraus können sich ganz unterschiedliche Wertansätze für die Bilanz ergeben. Da sich zu dem die jeweils bei der Ermittlung von Abschreibungen zugrunde gelegten durchschnittlichen Nutzungsdauern unterscheiden, können sich ganz unterschiedliche Bewertungen des Ressourcenverbrauchs in den Kommunen ergeben. Die unterschiedlichen Wertansätze haben jedoch Auswirkungen:

- **Interkommunale Vergleiche werden erschwert:** Vergleiche sind nur möglich, wenn die zugrunde liegenden Bewertungsansätze bekannt sind und die Unterschiede bei der Analyse der Daten des Rechnungswesens berücksichtigt werden. Da in der Bilanz, in der Ergebnis- und in der Finanzrechnung des Jahresabschlusses mit aggregierten Daten gearbeitet wird, können die Auswirkungen, die sich aus den Wertansätzen ergeben, jedoch nur eingeschränkt beurteilt werden.
- **Aufbau von „Sprachbarrieren“ über Ländergrenzen:** Unterschiedliche Begriffe für gleiche Sachverhalte und unterschiedliche Verwendung gleicher oder ähnlicher Begriffe können zu Missverständnissen beim fachlichen Austausch über Fragen der kommunalen Haushalte führen. Dies behindert den Erfahrungsaustausch und damit den durch die Einführung der Doppik notwendigen Lernprozess.
- **Störung eines ressourcenschonenden Know-how-Transfers:** Da die Fachleute in den Kommunen sich nicht uneingeschränkt über ihre Erfahrungen austauschen können, steigt der Bedarf an professioneller Schulung und Weiterbildung.
- **Erklärungszwänge und –nöte durch Vergleiche:** Es finden trotz der oben genannten Einschränkungen immer wieder Vergleiche von Kommunen statt, z.B. im Rahmen von Ranglis-

---

<sup>28</sup> Die Details sind durch Landesgesetze und –verordnungen geregelt. Für Brandenburg z.B. unter anderem in der Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Kommunale Haushalts- und Kassenverordnung- KomHKV).

<sup>29</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung, KGSt, 2009a, S. 3

<sup>30</sup> Vgl. Mühlenkamp, Holger und Andreas Glöckner, 2007, S. 1-55

ten. Wenn sich bestimmte Ergebnisse dann nur aus den unterschiedlichen Regelungen in den jeweiligen Kommunen ergeben, kann dies zu Fehleinschätzungen führen.

Diese ungünstigen Auswirkungen unterschiedlicher Ausgestaltungsvarianten stehen auch einem effizienten und effektiven Einsatz der Städtebaufördermittel entgegen, wenn beispielsweise die für Entscheidungen zur Mittelvergabe herangezogenen Informationen zu alternativen Maßnahmen nicht miteinander vergleichbar sind. An welchen Stellen unter diesem ganz konkreten Gesichtspunkt Probleme zu erwarten sind bzw. von den Kommunen schon wahrgenommen werden, wird in Abschnitt 5.3 dargestellt.

### 3.3.3 Empirische Ergebnisse zu Strukturen und Inhalten

Die Probleme, die sich aus unterschiedlichen Ausgestaltungsvarianten und uneinheitlichen Begriffswelten ergeben, lassen sich auch empirisch beobachten. In der Befragung der KGSt zur Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens aus dem Jahr 2008 wurde nach der Fremdkapitalquote der Kommunen gefragt.<sup>31</sup> In Unternehmen der privaten Wirtschaft, die ihre Bücher nach den Regelungen des Handelsgesetzbuches (HGB) führen, umfasst das Fremdkapital alle Bilanzposten der Passivseite, die nicht Eigenkapital sind. Die Fremdkapitalquote ergibt sich dann als Quotient aus dem Fremdkapital und dem Gesamtkapital (Bilanzsumme). Die Antworten der Kommunen variierten in einem breiten Bereich zwischen fünf und 95 Prozent. Diese starke Spreizung veranlasste die KGSt zu einer Überprüfung der Angaben. Die Analyse von Anmerkungen der Kommunen in den Fragebögen sowie die Gegenüberstellung mit stichprobenartig aus Eröffnungsbilanzen ermittelten Werten zeigten, dass es in den Kommunen erhebliche Unterschiede bei der Abgrenzung und Verwendung des Fremdkapitalbegriffs gab. Die erhobenen Kennzahlen konnten deshalb nicht für weitere Analysen herangezogen werden.

Auch die Befragung des Städtetages zeigt, dass die eingeschränkte interkommunale Vergleichbarkeit von vielen Kommunen (42 Prozent der Befragten) als Hauptproblem der Reform angesehen wird.<sup>32</sup>

Die im Rahmen der vorliegenden Studie einbezogenen kommunalen Vertreter und die Gesprächspartner auf der Landesebene sehen die bestehenden Unterschiede bei Begriffen, Wertansätzen und anderen Grundlagen der Doppik weniger kritisch. Das könnte allerdings daran liegen, dass interkommunale Vergleiche auf der Grundlage doppischer Daten noch selten und die weiter oben beschriebenen Probleme dadurch noch nicht deutlich geworden sind.

---

<sup>31</sup> Vgl. KGSt, 2008, S. 33 f.

<sup>32</sup> Vgl. Frischmuth / Hellenbrand, 2011, S. 32 f.



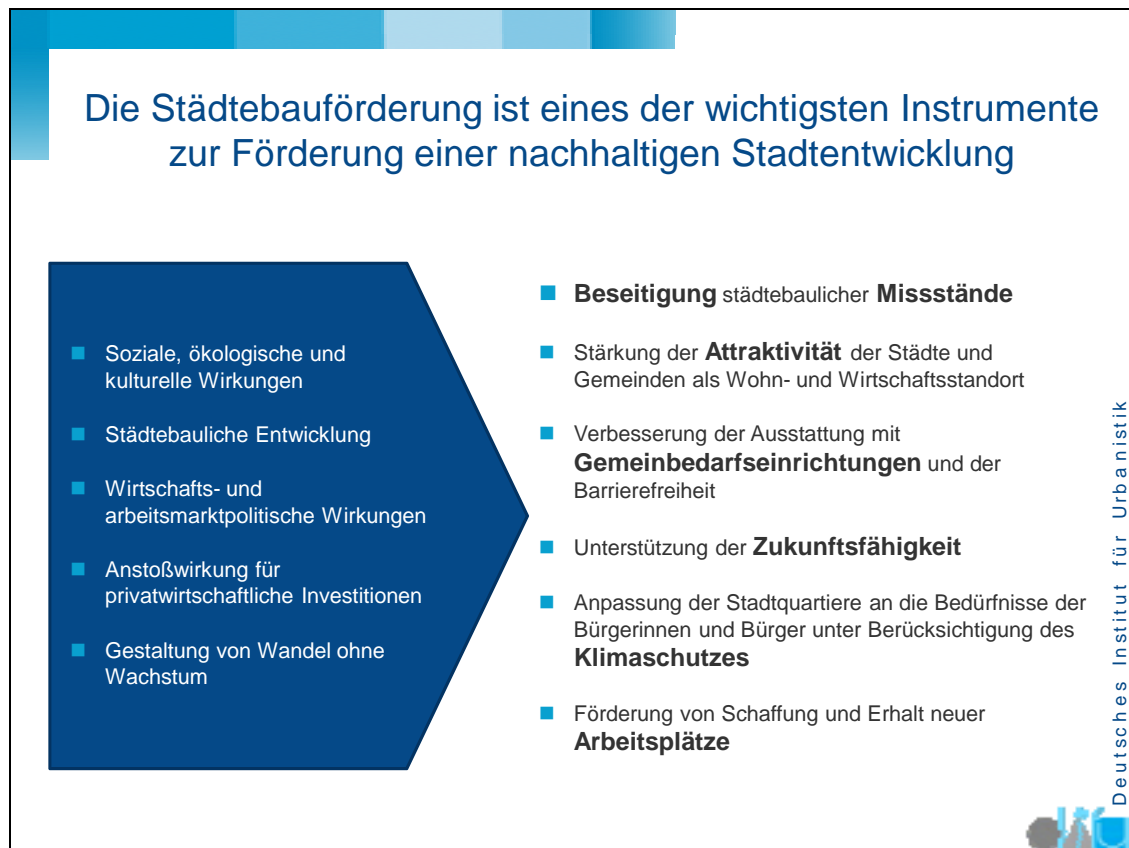
## 4. Städtebauförderung als zentrales Instrument der nachhaltigen Stadtentwicklung

### 4.1 Die Programme im Überblick

Die Städtebauförderung ist ein zentrales Instrument der nachhaltigen Stadtentwicklung in Deutschland. Bund und Länder stellen im Rahmen der folgenden Programmbereiche Finanzhilfen für Maßnahmen zur Erneuerung und Entwicklung der Städte und Gemeinden bereit:

- Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen,
- Städtebaulicher Denkmalschutz,
- Stadtumbau Ost,
- Stadtumbau West,
- Soziale Stadt,
- Aktive Stadt- u. Ortsteilzentren sowie
- Kleinere Städte und Gemeinden.

Abbildung 2: Ziele der Städtebauförderung



Finanziert werden dabei gebietsbezogene Maßnahmen zur Erhaltung und Modernisierung von Gebäuden und zur Verbesserung des Wohnumfelds in den Städten und Gemeinden sowie zur Revitalisierung der Innenstädte und Stadtteilzentren. Bestandteile dieser Maßnahmen können dabei

- die Vorbereitung, z.B. vorbereitende Untersuchungen oder städtebauliche Planungen und Konzepte,

- die Durchführung, z.B. Erwerb von Grundstücken, Herstellung und Änderung von Erschließungsanlagen oder Baumaßnahmen z.B. im Zusammenhang mit Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen sowie
- weitere Leistungen von Sanierungs- und Entwicklungsträgern sein.

Eine Übersicht zu den einzelnen Programmen ist diesem Zwischenbericht als Anlage 1 beigelegt.

Die angestrebten Wirkungen sind dabei vielschichtig (vgl. Abbildung 2). Oft geht es darum, sich selbst verstärkende negative Entwicklungstendenzen aufzuhalten. Besonders erfolgreiche Maßnahmen wirken als Initialzündung für weitergehendes Engagement der Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und anderen gesellschaftlichen Gruppen.

Mit Ausnahme der Programme Städtebaulicher Denkmalschutz und Stadtumbau Ost/Rückbau in Ostdeutschland übernimmt der Bund immer ein Drittel der Fördersumme. Die Finanzierung der übrigen zwei Drittel wird in den Ländern unterschiedlich ausgestaltet und richtet sich teilweise nach der Haushaltslage der Kommune.<sup>33</sup>

Die Gemeinden erhalten die Städtebaufördermittel des Bundes und der Länder als Zuschuss. Die einzelnen Eigentümer bzw. Investoren, die in einem anerkannten Sanierungs- oder Entwicklungsgebiet ein förderfähiges Vorhaben durchführen wollen, können aus diesen Fördermitteln Zuschüsse oder Darlehen erhalten.

## 4.2 Fördergegenstände und Formen der Förderung

### 4.2.1 Investitionen und investitionsvorbereitende Maßnahmen

Die einzelnen Programme der Städtebauförderung sind entsprechend ihrer jeweiligen Zielstellung auf unterschiedliche Fördergegenstände ausgerichtet. Gefördert werden jedoch überwiegend Investitionen oder investitionsvorbereitende Maßnahmen in den Kommunen (vgl. Tabelle 3).

Investive Maßnahmen sind dabei beispielsweise bauliche Maßnahmen im Straßenraum, die Möblierung und Beschilderung des öffentlichen Raums sowie die Anlage von Grünanlagen und Kunstobjekten. Investitionsvorbereitende Maßnahmen sind z.B. die Erarbeitung von Analysen und Konzepten, die für die Umsetzung investiver Maßnahmen erforderlich sind, die Erarbeitung von Standortprofilen, die Erstellung von Gestaltungsleitfäden, die Durchführung von Wettbewerben sowie Befragungen und Managementaufgaben. „Sozial stützende Maßnahmen“ wie Serviceoffensiven zur Kundenbindung, Marketingaktionen oder Kontrolldienste im Quartier sind dagegen nichtinvestive Maßnahmen.<sup>34</sup>

Dieses Begriffsverständnis unterscheidet sich vom betriebswirtschaftlichen Investitionsbegriff, der für die Doppik maßgeblich ist. Dabei wird unter einer Investition die Anschaffung eines langfristig nutzbaren Produktionsmittels verstanden. Investitionsgüter werden in der Bilanz auf der Aktiv-Seite in das Anlagevermögen aufgenommen (aktiviert) und gelten somit als Wertgegenstand im Besitz einer Kommune. Investitionsgüter werden über den erwarteten Nutzungszeitraum abgeschrieben. Das in der Bilanz ausgewiesene Vermögen verringert sich dadurch entsprechend dem tatsächlichen Werteverzehr.

Der Mittelabfluss beim Erwerb eines Investitionsgutes verringert dagegen im Normalfall nicht das Vermögen der Kommune, da lediglich ein Tausch zwischen zwei Aktivposten der Bilanz

---

<sup>33</sup> Vgl. Artikel 2 Abs. 1 sowie Abs. 2 VV Städtebauförderung 2011

<sup>34</sup> Vgl. NRW, 2010, S. 17

stattfindet. Anders ist dies bei den Mitteln, die für konsumtive Zwecke verausgabt werden. Diese werden als nicht aktivierungsfähige Aufwendungen in der Ergebnisrechnung berücksichtigt und wirken sich über das Jahresergebnis auf das Eigenkapital der Kommune aus.

Tabelle 3: Fördergegenstände<sup>35</sup>

Programm	Fördergegenstand	Auswirkungen auf das Anlagevermögen	Besonderer Anteil nicht-aktivierungsfähiger Aufwendungen
Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	X	
	Ordnungsmaßnahmen	X	
	Baumaßnahmen	X	
Stadtumbau Ost	Aufwertung der Innenstädte und betroffener Stadtquartiere	X	
	Rückbau Wohngebäude	X	
	Sanierung und Sicherung von Altbauten	X	X
	Erwerb von Altbauten	X	
	Rückführung der städtischen Infrastruktur	X	
Stadtumbau West	Vorbereitung der Gesamtmaßnahme	X	
	Städtebauliche Neuordnung	X	
	Verbesserung des öffentlichen Raums, des Wohnumfeldes und der privaten Freiflächen	X	X
	Anpassung der städtischen Infrastruktur	X	
	Aufwertung und Umbau des vorhandenen Gebäudebestandes	X	
	Rückbau von Gebäuden oder Gebäudeteile oder der dazu gehörenden Infrastruktur	X	
	Wieder- und Zwischennutzung freigelegter Flächen	X	X
Städtebaulicher Denkmalschutz	Sicherung erhaltenswerter Gebäude / historischer Ensembles	X	
	Modernisierung und Instandsetzung oder Aus- und Umbau dieser Gebäude oder Ensembles	X	
	Erhaltung und Umgestaltung von Straßen- und Platzräumen	X	X
	Durchführung von Ordnungsmaßnahmen	X	

<sup>35</sup> Die Einordnung in Bezug auf die Auswirkungen auf das Anlagevermögen bzw. den besonderen Anteil nicht-aktivierungsfähigen Aufwandes erfolgte auf der Basis der Beschreibungen der Fördergegenstände in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2011 sowie im Merkblatt zu den Programmen der Städtebauförderung des BMVBS. Die Einordnung war nicht immer zweifelsfrei möglich. Trotzdem wird aus der Tabelle erkennbar, dass in fast allen Teilprogrammen auch bestimmte Aufwendungen gefördert werden, die keine Investitionen im Sinne der Doppik darstellen.

Programm	Fördergegenstand	Auswirkungen auf das Anlagevermögen	Besonderer Anteil nicht-aktivierungsfähiger Aufwendungen
	Vorbereitung der Gesamtmaßnahme	X	
	Quartiersmanagement und Aufwendungen für den Wissenstransfer		X
Soziale Stadt	Verbesserung der Wohnverhältnisse, des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raumes	X	X
	Verbesserung der sozialen Infrastruktur, des Freiflächen- und Spielflächenangebots	X	X
	Umnutzung von Flächen und leer stehenden Gebäuden für soziale und kulturelle Zwecke	X	X
	Stadtteilmanagement und Unterstützung Bewohner getragener Projekte		X
	Strukturen zur Stärkung der lokalen Ökonomie		X
	Verbesserung des Angebots an bedarfsgerechten Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten		X
	Integration von Migrantinnen und Migranten		X
	Maßnahmen für eine sichere Stadt		X
	Umwelentlastung	X	X
	Gesundheit, Mobilität, Stadtteilkultur		X
Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (Innenentwicklung)	Aufwertung des öffentlichen Raumes (Straßen, Wege, Plätze),	X	X
	Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden	X	
	Bau- und Ordnungsmaßnahmen für die Wiedernutzung / Zwischennutzung,	X	
	Citymanagement, Beteiligung von Nutzungsberechtigten		X
Förderung von kleineren Städten und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke	Interkommunale zw. überörtliche integrierte Entwicklungs- und Handlungskonzepte	X	
	Strategische Netzwerke zur überörtlichen Kooperation für die gemeinsame Sicherung sozialer Angebote		X
	Investitionsbegleitende Maßnahmen zur Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements / Öffentlichkeitsarbeit		X
	Investitionen zur Behebung städtebaulicher Missstände	X	

Während im Rahmen der Städtebauförderung der Fokus auf der Gesamtmaßnahme liegt, gilt in der Doppik der Grundsatz der Einzelerfassung. Jeder Vermögensgegenstand ist prinzipiell für sich zu betrachten und zu bewerten.<sup>36</sup> Dadurch werden bestimmte Bestandteile geförderter Maßnahmen in der Doppik nicht als Investitionen betrachtet, sondern stellen nicht aktivierungsfähigen Aufwand (im Kontext der Städtebauförderung als konsumtive Ausgaben bezeichnet) dar.

<sup>36</sup> Ausnahmen ergeben sich aus bestimmten Vereinfachungsverfahren. Vgl. dazu Adam u.a., 2010, S. 38 f.

Aus der Perspektive der Städtebauförderung können auch Maßnahmen, die nicht im engeren Sinne Investitionen darstellen, langfristige Wirkungen entfalten. Oft wird deshalb in solchen Fällen trotzdem von Investitionen beispielsweise in Bildung oder in soziale Kohäsion gesprochen. Solche Effekte, die zum Teil auch gemessen und analysiert und unter anderem unter dem Stichwort Stadttrendite diskutiert werden, werden durch die Doppik nicht erfasst.

#### 4.2.2 Formen der Förderung

Die Programme der Städtebauförderung sind so angelegt, dass die geförderten Maßnahmen nicht durch die Kommunen selbst durchgeführt werden müssen, sondern dass die Fördermittel auch durch Dritte in Anspruch genommen werden können. Bei einer Förderung in Form von Zuschüssen werden die Mittel einmalig ausgegeben. Werden stattdessen Darlehen vergeben, fließen die Mittel an die Kommune zurück und können gegebenenfalls mehrmals bzw. revolving eingesetzt werden. Allerdings setzt diese Form der Förderung voraus, dass die jeweilige Maßnahme investiven Charakter hat und dass mit ihrer Hilfe Einnahmen zur Refinanzierung erzielt werden können bzw. der Empfänger der Zuwendungen zumindest über Einnahmen zur Rückzahlung des Darlehens verfügt. Außerdem widerspricht die Vergabe von Darlehen der eigentlichen Intention der Städtebauförderung gerade in den Fällen Unterstützung zu bieten, in denen stadtentwicklungspolitisch wünschenswerte Maßnahmen nicht anders finanziert werden können.

Die Form der Förderung ist neben dem Investitionscharakter ein weiterer wesentlicher Aspekt in Bezug auf die Abbildung von Fördermaßnahmen im Rahmen der Doppik. In Abschnitt 5 werden die beiden Formen bei der Betrachtung verschiedener Fallkonstellationen noch einmal aufgegriffen.

#### 4.3 Rolle und Auswirkungen der Städtebauförderung aus kommunaler Sicht

Zuwendungen vom Bund machen bei der Investitionsfinanzierung in den Kommunen im Durchschnitt etwa ein Drittel des Gesamtvolumens aus.<sup>37</sup> Die Städtebauförderung ist dabei allerdings nur ein Bestandteil des Förderinstrumentariums.

Die Bedeutung der Städtebauförderung für die einzelne Stadt oder Gemeinde kann dabei ganz unterschiedlich sein. Die Expertengespräche haben gezeigt, dass einige Städte die Fördermittel als einen willkommenen Finanzierungsbestandteil nutzen, der allerdings für die gesamten Investitionsaktivitäten nur eine geringe Rolle spielt. Anders sieht es in Städten aus, die sich in der Haushaltssicherung befinden und mit allen Mitteln auf eine Konsolidierung ihres Haushalts hinarbeiten müssen. In diesen Städten bilden die Städtebaufördermittel oft eine zentrale Grundlage, um überhaupt noch städtebauliche Investitionen tätigen zu können. Gleichzeitig haben die Gesprächspartner auf der Landesebene beobachtet, dass gerade die finanziell schlecht ausgestatteten Kommunen keine Fördermittel beantragen. Dies wird in erster Linie auf die fehlende Möglichkeit, den kommunalen Eigenanteil aufzubringen, zurückgeführt.

In einigen Städten werden primär eigene Maßnahmen mit den Fördermitteln finanziert. In anderen Städten werden sowohl eigene als auch Vorhaben Dritter gefördert. Die Kommunen geben die Zuwendungen zum Teil auch an ihre kommunalen Unternehmen weiter, die dann für die Umsetzung der geplanten Maßnahmen verantwortlich sind.

Die Frage, ob eine Maßnahme von der Stadt selbst durchgeführt wird oder ob die Zuwendungen an private Dritte weitergegeben werden, spielt nach den Aussagen der Experten bei der

---

<sup>37</sup> Vgl. Grabow / Schneider, 2010, S. 47

Auswahl der Maßnahmen, die gefördert werden sollen, keine besondere Rolle, obwohl davon auch die Auswirkungen auf das kommunale Vermögen abhängen. Durch die in Abschnitt 5 beschriebene Abbildung der Maßnahmen im neuen kommunalen Rechnungswesen werden diese Effekte erkennbar. Bilanz- bzw. haushaltspolitische Erwägungen sind trotzdem zumindest gegenwärtig noch nicht von größerer Bedeutung.

Eine aktuelle Studie der Bergischen Universität Wuppertal in Zusammenarbeit mit DIW econ hat die Wachstums- und Beschäftigungswirkungen der Städtebauförderung zum Gegenstand. Im Auftrag des BBSR wurden diese in Anlehnung an eine bereits 1996 vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) durchgeführte Untersuchung ermittelt und den Effekten des Investitionspaktes zur energetischen Sanierung der sozialen Infrastruktur der Kommunen vergleichend gegenüber gestellt. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass bei einem investierten Euro aus der Städtebauförderung im Durchschnitt insgesamt etwa 7,10 Euro aus öffentlicher und privater Hand im jeweiligen Fördergebiet investiert werden.<sup>38</sup> Auch die frühere DIW-Studie hat bereits eine ähnlich hohe Multiplikatorwirkung im Verhältnis 1 zu 7,9 ermittelt.<sup>39</sup> Nach einer weiteren Analyse, die die Hochschule für Technik Stuttgart für Baden-Württemberg erstellt hat, generiert bei den untersuchten 25 Sanierungsmaßnahmen in 13 Städten und Gemeinden jeder Euro aus der Städtebauförderung im Durchschnitt 8,47 Euro an öffentlichen und privaten Bauinvestitionen.<sup>40</sup>

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Auswirkungen der Städtebauförderung deutlich über die nominalen Förderbeträge hinausgehen können und insbesondere private Investitionen begünstigen, auch wenn die privaten Akteure gar nicht unmittelbar von der Förderung profitieren. Umso größer ist auch das Potenzial der Förderprogramme in Bezug auf eine positive Beeinflussung der kommunalen Finanzsituation.

---

<sup>38</sup> Vgl. Spars u.a., 2011, S. 7

<sup>39</sup> Vgl. Lessat, 1996, S. 9

<sup>40</sup> Vgl. Simon-Phillip u.a., 2011, S. 20

## 5. Abbildung der Städtebauförderung im Rahmen der Doppik

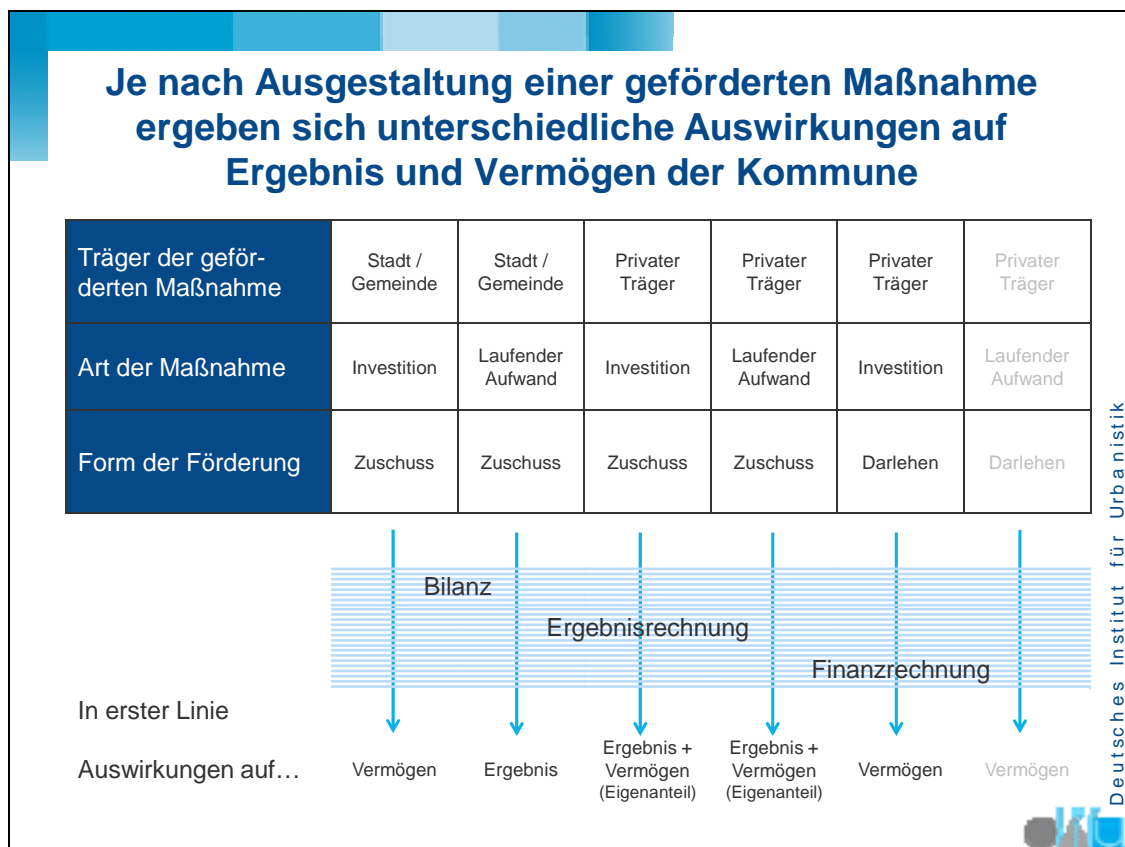
### 5.1 Abbildung der Städtebaufördermittel im Überblick

#### 5.1.1 Relevante Aspekte für die Frage der Berücksichtigung im Rechnungswesen

Aufgrund der Ausgestaltung der Städtebauförderung können sich ganz unterschiedliche Folgen für die Abbildung im Rechnungswesen ergeben. Entscheidend ist dabei, ob die Fördermittel für die Finanzierung von aktivierungsfähigem Anlagevermögen eingesetzt werden oder ob die durchgeführten Maßnahmen unmittelbar ergebniswirksam zu berücksichtigen sind (nicht aktivierungsfähiger laufender Aufwand). Außerdem spielt es eine wesentliche Rolle, ob die Städtebauförderung eigene Vorhaben der Kommune betrifft oder ob Projekte privater Dritter gefördert werden (vgl. Abbildung 3).

Da die Zuwendungen den Kommunen als Zuschuss gewährt werden, stellen sie einen Zugang liquider Mittel dar, mit dem die Kapitalausstattung der Gemeinde gestärkt wird. Finanziert die Kommune damit beispielsweise eine eigene Baumaßnahme, wird aus den liquiden Mitteln Anlagevermögen.

Abbildung 3: Auswirkungen auf Ergebnis und Vermögen der Kommune<sup>41</sup>



Reicht sie die Fördermittel dagegen an einen privaten Investor weiter, der damit einen Teil seiner Investitionen finanziert, stellt die Städtebauförderung für die Gemeinde nur einen durchlau-

<sup>41</sup> In der Doppik (Drei-Komponenten-Rechnung) hängen Bilanz, Ergebnisrechnung und Finanzrechnung als Integrierte Verbundrechnung immer zusammen (Vgl. Bertelsmann Stiftung / KGSt, 2009, S. 29 ff.). Buchungen wirken sich also streng genommen immer auf alle Komponenten aus. Die Abbildung stellt die Auswirkungen insofern vereinfacht dar, damit die verschiedenen Schwerpunkte deutlicher werden.

fenden Posten dar. Auf das bilanzielle Vermögen hat sie damit keinen Einfluss. Zu berücksichtigen ist dann allerdings der Eigenanteil der Gemeinde.

Die Zuwendungen der Städtebauförderung können an die endgültigen Empfänger auch als Darlehen ausgereicht werden. In diesem Fall hat die Kommune die Möglichkeit, die Mittel nach der Rückzahlung des Darlehens erneut zu verwenden. Auch in diesem Fall erhöhen die Fördermittel das Vermögen der Kommune. Durch die Ausreichung als Darlehen fließen liquide Mittel ab, es entstehen jedoch Forderungen gegenüber dem Zuwendungsempfänger.

### 5.1.2 Fallkonstellationen und ihre Auswirkungen in der Doppik

Im Folgenden werden die in Abbildung 3 dargestellten Fallkonstellationen und ihre jeweiligen Auswirkungen auf die drei Komponenten des Rechnungssystems dargestellt. Es wird unterstellt, dass die Zuwendungen von Bund und Land bereits bei der Kommune eingegangen sind, die Investitionen durchgeführt wurden und die Maßnahmen, bei denen der laufende Aufwand gefördert wird, noch laufen.

Fall 1: Die Kommune hat eine Investition selbst durchgeführt.

Bilanz	Das Anlagevermögen wird um den Betrag der Anschaffungs- und Herstellungskosten erhöht. Der Kassenbestand reduziert sich im gleichen Umfang (Aktivtausch).
Ergebnisrechnung	Der Investitionsgegenstand wird entsprechend seiner Nutzungsdauer in den zukünftigen Perioden aufwandswirksam abgeschrieben. Parallel dazu wird der beim Eingang der Zuwendungen gebildete Sonderposten in der Bilanz ertragswirksam aufgelöst. Da die Kommune einen Eigenanteil trägt, sind die Erträge niedriger als die Aufwendungen. Über das Jahresergebnis wirkt sich dies auf das in der Bilanz abgebildete Eigenkapital aus.
Finanzrechnung	In der Finanzrechnung wurde der Zugang der Zuwendungen liquiditätssteigernd erfasst. Nach der Umsetzung der Maßnahme reduzieren sich die liquiden Mittel in Höhe der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Aufgrund des Eigenanteils der Kommune sinkt die Liquidität.

Fall 2: Die Kommune finanziert eine laufende Maßnahme mit den Zuwendungen.

Bilanz	Zahlungen zur Finanzierung einer laufenden Maßnahme führen zu einer Reduzierung des Kassenbestandes. Sofern die Zuwendungen nicht oder nicht vollständig in der Periode des Zugangs verbraucht werden, wird in der Bilanz ein Rechnungsabgrenzungsposten gebildet.
Ergebnisrechnung	Die in der Periode verursachten Aufwendungen werden ergebniswirksam berücksichtigt.
Finanzrechnung	In der Finanzrechnung wurde der Zugang der Zuwendungen liquiditätssteigernd erfasst. Der Mittelabfluss wird periodengerecht berücksichtigt.



Fall 3: Die Kommune stellt die Städtebaufördermittel einem Dritten als Zuwendung zur Finanzierung einer Investition zur Verfügung.

Bilanz	Der Kassenbestand reduziert sich in Höhe der Zuwendung. Der Eigenanteil der Kommune muss bilanziell berücksichtigt werden. Dies kann durch einen aktivischen Sonderposten bzw. Rechnungsabgrenzungsposten oder durch die Bilanzierung eines immateriellen Vermögensgegenstandes erfolgen.
Ergebnisrechnung	Die weitergereichten Städtebaufördermittel werden als Aufwand ergebniswirksam berücksichtigt. Ein gegebenenfalls gebildeter Sonderposten wird ertragswirksam aufgelöst. Der bilanzierte Eigenanteil (aktivischer Sonderposten oder immaterieller Vermögensgegenstand) wird aufgelöst bzw. abgeschrieben und damit über die Nutzungsdauer des Investitionsgutes aufwandswirksam.
Finanzrechnung	In der Finanzrechnung wurde der Zugang der Zuwendungen liquiditätssteigernd erfasst. Der Mittelabfluss wird periodengerecht berücksichtigt.

Die Finanzierung von laufendem Aufwand eines Dritten durch die Zuwendung würde sich bei der Kommune in gleicher Weise im Rechnungssystem auswirken. Auf die Darstellung eines entsprechenden Falles wird deshalb verzichtet.

In einigen Bundesländern ist es im dargestellten Fall möglich, die Zuwendung vollständig durch einen immateriellen Vermögensgegenstand abzubilden und nicht nur den Eigenanteil. In beiden Varianten setzt dies voraus, dass die Förderung mit einer Zweckbindung belegt oder eine Gegenleistungspflicht vertraglich vereinbart wird. Allerdings stellen die geförderten Maßnahmen in der Regel kein ökonomisches Austauschverhältnis dar, so dass es keine „echte“ Gegenleistung für die Zuwendungen gibt.<sup>42</sup>

Fall 4: Die Kommune stellt die Städtebaufördermittel einem Dritten als Darlehen zur Finanzierung einer Investition zur Verfügung.

Bilanz	Der Kassenbestand reduziert sich in Höhe der Zuwendung. Der Eigenanteil der Kommune muss bilanziell berücksichtigt werden. Dies kann durch einen aktivischen Sonderposten oder durch die Bilanzierung eines immateriellen Vermögensgegenstandes erfolgen. Darüber hinaus wird eine Forderung gegenüber dem Zuwendungsempfänger bilanziell erfasst.
Ergebnisrechnung	Die weitergereichten Städtebaufördermittel sind nicht ergebniswirksam (nur Aktivtausch).
Finanzrechnung	In der Finanzrechnung wurde der Zugang der Zuwendungen liquiditätssteigernd erfasst. Der Mittelabfluss sowie die spätere Rückzahlung des Darlehens werden periodengerecht berücksichtigt.

Die Bereitstellung von Städtebaufördermitteln als Darlehen zur Finanzierung von laufenden Aufwendungen erscheint nach derzeitiger Einschätzung nicht sinnvoll. Auf die Darstellung eines entsprechenden Falles wird deshalb verzichtet.

<sup>42</sup> Vgl. ergänzend dazu Fudalla / Wöste, 2005, S. 25

### 5.1.3 Umsetzung in den Kommunen

Im Grundsatz erfolgt die Verbuchung der Städtebaufördermittel und der damit finanzierten Aufwendungen bzw. Investitionen wie in den dargestellten Fällen. In der kommunalen Praxis sind jedoch weitere Aspekte von Bedeutung. In den Expertengesprächen wurde deutlich, dass insbesondere die zeitliche Abfolge im Bewilligungsverfahren der Städtebauförderung zu buchhalterischen Problemen führt. So fallen Planung und Beantragung von Maßnahmen und deren Bewilligung zum Teil in unterschiedliche Haushaltsjahre. Ob die Fördermittel fließen, steht oft bei der Verabschiedung des Haushaltsplans noch nicht fest.

Hinzu kommt die Gliederung des Haushalts nach Produkten, die in den Kommunen im Zusammenhang mit der Doppik umgesetzt wird. Je nach Ausgestaltung werden einzelne Bestandteile der geförderten Maßnahme unterschiedlichen Produkten zugeordnet. Zum Teil ist es dadurch nur noch mit großem Aufwand möglich, die städtebaulichen Maßnahmen als Gesamtmaßnahmen darzustellen. Diese Zuordnungsproblematik ergibt sich jedoch unabhängig von der Finanzierung aus Mitteln der Städtebauförderung auch für eine Reihe anderer Investitionen. Immer wenn Infrastruktureinrichtungen oder andere Teile des Anlagevermögens (z. B. Fahrzeuge) mit mehreren kommunalen Produkten im Zusammenhang stehen, muss eine geeignete Abbildung im Rechnungswesen gefunden werden.<sup>43</sup>

Die Vergabe von Darlehen spielt bei der Förderung von Investitionen Dritter aktuell eine untergeordnete Rolle. Mehrere Gesprächspartner wiesen darauf hin, dass in der Vergangenheit auch Darlehen vergeben wurden, man aber mittlerweile von dieser Praxis abgerückt sei. Zum einen wird der Verwaltungsaufwand als zu hoch eingeschätzt. Zum anderen wird unterstellt, dass für die Zuwendungsempfänger eine Rückzahlung der Darlehen nicht möglich wäre.

## 5.2 Die Doppik als Datenbasis für steuerungsrelevante Kennzahlen

Neben der Frage der unmittelbaren Abbildung der Zuwendungen aus der Städtebauförderung ist noch ein weiterer Aspekt im Zusammenhang mit der Einführung der Doppik von Interesse.

Bei der Auswahl förderfähiger Maßnahmen orientieren sich die jeweils zuständigen Behörden an bestimmten Kriterien. Neben den erwarteten Auswirkungen der Vorhaben in Bezug auf die primären Ziele der Städtebauförderung könnten zukünftig dabei auch Informationen aus der Doppik entscheidungsrelevant sein. Problematisch wird dies, wenn die zugrunde liegenden Daten nicht vergleichbar sind (siehe oben). Sachgerecht eingesetzt bietet die Doppik jedoch viel mehr Möglichkeiten zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit bestimmter Maßnahmen in Bezug auf ergänzende finanzwirtschaftliche Ziele, als dies allein mit kameralistischen Daten der Fall wäre. So könnte es bei der Auswahl von Maßnahmen für eine Kommune relevant sein, ob sie damit ihr eigenes Vermögen mehrt oder ob damit andere Akteure unterstützt werden. Bei einer reinen Betrachtung von Einnahmen und Ausgaben wie in der Kameralistik bleibt dieser Aspekt unberücksichtigt.

Bei der Befragung der KGSt im Jahr 2008 wurde deutlich, dass erst wenige Kommunen bereits über definierte Kennzahlen verfügen.<sup>44</sup> Weniger als ein Viertel der Kommunen hatten durchgehend (14 Prozent) oder zumindest teilweise (8 Prozent) Ziele und Kennzahlen benannt. Größere Städte waren dabei etwas weiter als kleinere und die Kommunen in den Bundesländern, in denen schon früher mit der Einführung der Doppik begonnen wurde, liegen ebenfalls über dem bundesweiten Durchschnitt.

---

<sup>43</sup> Vgl. dazu Adam u.a., 2010, S. 71 ff. insbesondere S. 93 ff.

<sup>44</sup> Vgl. KGSt, 2008, S. 87 ff.

Die Kommunen wiesen in der Befragung darauf hin, dass sich die politischen Entscheidungsträger nicht ausreichend bei der Definition von Zielen und Kennzahlen einbringen und dass es keine gesetzlichen Regelungen gibt. Auch wurde auf Probleme mit der Akzeptanz bestimmter Kennzahlen hingewiesen, was sicherlich auch mit der eingeschränkten Vergleichbarkeit zu tun hat. Auf die unterschiedliche Abgrenzung des Eigenkapitalbegriffs wurde bereits in Abschnitt 3.3.2 hingewiesen. Die Interpretation dieser und anderer Bilanzpositionen erfordert außerdem eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweils zugrunde liegenden Bewertungsmaßstäben, die in der Praxis nur von wenigen kommunalen Akteuren geleistet werden kann.<sup>45</sup>

Auch die Untersuchung des Städtetages zeigt, dass erst ein Teil der Kommunen über aussagekräftige Kennzahlen verfügt. Fast die Hälfte der befragten Städte hat noch gar keine Ziele und Kennzahlen definiert.<sup>46</sup> Allerdings geht ebenfalls rund die Hälfte der befragten Kommunen davon aus, dass die Steuerung auf der Basis von Zielen und Kennzahlen zukünftig an Bedeutung gewinnen wird.<sup>47</sup>

Aus den Gesprächen mit den kommunalen Praktikern wurde deutlich, dass Kennzahlen in den hier näher betrachteten Kommunen bisher kaum zur Steuerung eingesetzt werden. Insbesondere im Zusammenhang mit der Städtebauförderung spielen Kennzahlen derzeit nach Einschätzung der Experten noch keine Rolle. Entscheidungen für oder gegen einzelne Vorhaben werden vor allem aus politischen und kaum aus finanzwirtschaftlichen Erwägungen getroffen.

Zum Teil enthalten die Vorgaben der Bundesländer für die Umsetzung der Doppik auch Angaben zu relevanten Kennzahlen<sup>48</sup>. In den Gesprächen wurden diese jedoch zum Teil als nicht sachgerecht oder zu ungenau abgelehnt. Zum Teil wurde auch auf die fehlende Akzeptanz seitens der Politik hingewiesen.

Dass die Doppik im Grundsatz entscheidungsrelevante Informationen liefert, die mit Hilfe von Kennzahlen aufbereitet und für die politische Diskussion nutzbar gemacht werden müssten, wurde allerdings nicht in Frage gestellt. Fast alle Kommunen wiesen jedoch darauf hin, dass die Frage der Kennzahlen erst angegangen werden soll, wenn die Doppik läuft und erste Erfahrungen mit dem buchhalterischen Handwerkszeug gesammelt wurden.

### 5.3 Mögliche Probleme bei der Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen

Neben den bereits benannten Problemen der uneinheitlichen Ausgestaltung der Rechnungssysteme in den Kommunen und den fehlenden Vorgaben bzw. der unzureichenden Harmonisierung von Kennzahlen lassen die gesetzlichen Anforderungen weitere Spielräume, die im Zusammenhang mit der Städtebauförderung von Bedeutung sein können.

Die Gemeindeordnungen und die übrigen Gesetze und Verordnungen zur Regelung der Doppik in den Kommunen enthalten Regelungen zur mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung.

In der Regel ist der kommunalen Haushaltswirtschaft demzufolge eine fünfjährige Finanzplanung zu Grunde zu legen. Das erste Planungsjahr ist das aktuelle Haushaltsjahr<sup>49</sup> bzw. das Jahr, das dem Jahr vorausgeht, für das eine Haushaltssatzung erstellt werden soll<sup>50</sup>. Im Zusammenhang mit städtebaulichen Maßnahmen erscheint dieser Betrachtungshorizont sehr

---

<sup>45</sup> Für eine kritische Betrachtung zur Verwendung von Bilanzkennzahlen in der kommunalen Doppik vgl. Magin, 2007.

<sup>46</sup> Vgl. Frischmuth / Hellenbrand, 2011, S. 27

<sup>47</sup> Vgl. Frischmuth / Hellenbrand, 2011, S. 54

<sup>48</sup> Im Kennzahlenset NRW sind beispielsweise die Infrastrukturquote als Kennzahl zur Vermögenslage oder die Liquidität 2. Grades als Kennzahl zur Finanzlage definiert. Vgl. dazu MIK NRW, 2008.

<sup>49</sup> Vgl. z.B. Art. 70 GO BY

<sup>50</sup> Vgl. z.B. § 90 NGO

kurz, insbesondere wenn es darum geht, auch langfristige Auswirkungen mit in Entscheidungen einzubeziehen.

Der Finanzplanung soll ein Investitionsprogramm zu Grunde gelegt werden. Zum Teil wird gefordert, dass jedem Jahresabschnitt die fortzuführenden und neuen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen mit den auf das betreffende Jahr entfallenden Teilbeträgen zugeordnet werden sollen.<sup>51</sup> Diese Forderung dürfte bei jahresübergreifenden Maßnahmen regelmäßig zu Zuordnungsproblemen führen. Zum Teil erlauben die Gesetze, dass „unbedeutende“ Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zusammengefasst werden können. Dies widerspricht zum einen dem Grundsatz der Einzelerfassung (Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung) und dürfte ohne Definition einer klaren Wertgrenze ebenfalls zu Unsicherheiten führen.

Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sollen nach Teilhaushalten gegliedert werden.<sup>52</sup> Auch dabei sind Zuordnungsprobleme nicht auszuschließen.

Die Ergebnis- und Finanzplanung soll eine Übersicht über die Entwicklung von Aufwendungen und Erträgen liefern. Im Zusammenhang mit Städtebauförderungsmaßnahmen geht es dabei auch um die Berücksichtigung von Abschreibungen und die Auflösung von Sonderposten. Der Festlegung der jeweils anzusetzenden Nutzungsdauer kommt dabei besondere Bedeutung zu. Dies kann bei bestimmten Investitionen, z.B. in historische Gebäude, problematisch sein.

In den gesetzlichen Regelungen wird ein jährlicher Haushaltsausgleich sowohl bei Erträgen und Aufwendungen (Ergebnisrechnung) und in einigen Bundesländern auch bei den Einzahlungen und Auszahlungen (Finanzrechnung) gefordert.<sup>53</sup> Dies kann zu Zielkonflikten führen, da die jeweiligen Größen nicht zwangsläufig parallel laufen. Eine Investition führt beispielsweise zu einer hohen Auszahlung und belastet damit die Finanzrechnung, kann sich aber langfristig positiv auf die Ergebnisrechnung auswirken.

Es werden Angaben zu Schlüsselprodukten, Leistungszielen und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung gefordert. Dies wäre auch für Städtebauförderungsmaßnahmen zu leisten. Die Definition von Kennzahlen ist jedoch, wie in Abschnitt 5.2 dargestellt, für die Kommunen eine Herausforderung. Für eine bessere Steuerung der Städtebauförderung wäre es allerdings von Vorteil, wenn sowohl die Kommune selbst, als auch die Fördermittelgeber entsprechende Kennzahlen in ihre Entscheidungen einbeziehen könnten.

---

<sup>51</sup> Vgl. z.B. § 9 KommHV-Doppik BY

<sup>52</sup> Vgl. z.B. § 9 SächsKomHVO-Doppik

<sup>53</sup> Vgl. Mühlenkamp, Holger und Andreas Glöckner, 2007, S. 3-16 ff.

## 6. Schlussfolgerungen und Lösungsansätze

Durch die Umstellung des kommunalen Rechnungswesens auf die Doppik sollte der Fokus der politischen und administrativen Steuerung in den Städten und Gemeinden stärker auf den mit öffentlichen Aufgaben verbundenen Ressourcenverbrauch gelenkt werden. Die neue Perspektive soll auch helfen, knappe Haushaltsmittel effizienter einzusetzen und die Effektivität kommunaler Aktivitäten nachhaltig zu erhöhen.

Das neue kommunale Rechnungswesen liefert dabei in erster Linie eine Datengrundlage. Ihre Potenziale kann die Doppik allerdings nur dann vollständig entfalten, wenn die Daten auch analysiert, mit Hilfe von Kennzahlen ausgewertet und in Entscheidungsprozesse einbezogen werden.

Die bisherigen Ausführungen lassen sich zu drei Handlungsbereichen zusammenführen, die für eine Nutzung der Doppik als Grundlage für einen effizienteren und effektiveren Einsatz der Städtebaufördermittel wichtig sind. Die Handlungsbereiche wurden in Form von Thesen konkretisiert und im Rahmen eines Werkstattgesprächs am 20. Juni 2011 zur Diskussion gestellt. Die Teilnehmer hatten die Gelegenheit, eigene Erfahrungen zum Thema Doppik einfließen zu lassen und die Thesen sowie erste Ergebnisse und Lösungsansätze gemeinsam mit Vertretern von Kommunen, Landes- und Bundesebene sowie Vertretern der kommunalen Spitzenverbände fortzuentwickeln. Eine Ableitung konkreter Handlungsempfehlungen wurde im Workshop noch nicht erreicht. Die Anmerkungen und Erfahrungsberichte der Teilnehmer ergaben jedoch eine Reihe von Hinweisen, welche Schwerpunkte diesbezüglich zu setzen sind. Im Folgenden werden die Handlungsbereiche beschrieben und mögliche Lösungswege für die wesentlichen Herausforderungen aufgezeigt.

### 6.1 Kennzahlen zur Steuerung der Städtebauförderung

#### 6.1.1 Handlungsbereich

Es ist insbesondere im Zuge der Haushaltskonsolidierung bei Bund und Ländern erforderlich, die zur Verfügung stehenden Städtebaufördermittel noch zielgerichteter einzusetzen und Maßnahmen noch stärker nach Prioritäten zu ordnen. Die Daten des Rechnungswesens können erst dann entscheidungsrelevante Informationen liefern, wenn sie zu anderen Parametern in Relation gesetzt werden. Auf diese Weise können beispielsweise Aufwand-Nutzen-Verhältnisse dargestellt oder Veränderungen im Zeitablauf analysiert werden. Wenn Kennzahlen ihre Funktion als Bindeglied zwischen der Doppik und den Programmen der Städtebauförderung entfalten können, unterstützt dies die Priorisierung von Maßnahmen durch die Hinzunahme auch bestimmter ökonomischer Kriterien. In ihrer derzeitigen Ausgestaltung nutzt die Städtebauförderung die Steuerungsinformationen doppischer Kennzahlen noch nicht. Allerdings könnten ohnehin erst wenige Kommunen die notwendigen Angaben bereitstellen. Die bisherigen Untersuchungsschritte zeigen, dass die Kommunen bei der Verwendung von Kennzahlen aus der Doppik noch ganz am Anfang stehen.

#### **Bisher und in kurzfristigem Zeithorizont spielen betriebswirtschaftliche Kennzahlen für die Steuerung in den Kommunen kaum eine Rolle.**

Die im Rahmen dieser Studie herangezogenen empirischen Daten belegen: Eine Steuerung auf der Grundlage von Zielen und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung findet in den Kommunen auch nach fast 20 Jahren Diskussion um das neue Steuerungsmodell und auch nach erfolgter Einführung der Doppik bisher nur in wenigen Bereichen statt. Damit ist ein wichtiger Reformbaustein noch nicht umgesetzt.

**Der Einsatz der Doppik hat derzeit noch keinen wesentlichen Einfluss auf die Frage, wie die Städtebaufördermittel in den Kommunen eingesetzt werden.**

Die für einen finanzwirtschaftlich optimierten Einsatz von Fördermitteln erforderlichen Kennzahlen werden noch nicht ermittelt oder nur in begrenztem Umfang in die politische Diskussion einbezogen. Zielkonflikte, die erst dadurch erkennbar werden, indem die Doppik durch zusätzliche Informationen für mehr Transparenz sorgt, werden von den Kommunen derzeit noch nicht wahrgenommen und insofern auch nicht in Entscheidungen berücksichtigt.

Die Betrachtungen haben gezeigt, dass der Zusammenhang zwischen geförderten städtebaulichen Maßnahmen und einer auch an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ausgerichteten Steuerung in den Kommunen bisher kaum erkannt wird. Eine mögliche Instrumentalisierung der Städtebauförderung zum Zwecke der Sanierung kommunaler Haushalte ist insofern zumindest in den einbezogenen Kommunen bisher nicht zu beobachten. Diese Fokussierung auf städtebauliche Ziele ist vom Fördermittelgeber so gewollt. Das ist daraus erkennbar, dass bisher in den Förderprogrammen darauf verzichtet wurde, Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt in den Zielkanon mit aufzunehmen.

Städtebauliche und finanzwirtschaftliche Ziele müssen sich jedoch nicht zwangsläufig entgegenstehen. Die Möglichkeiten, mit Hilfe der Informationen aus dem Rechnungswesen als Sekundäreffekt vor allem langfristig Vorteile für den kommunalen Haushalt zu erzielen, werden aber auch in diesen Fällen nur selten genutzt.

Wie weit die kommunale Praxis auch nach der Einführung der Doppik derzeit noch von einer Steuerung unter Berücksichtigung doppischer Daten entfernt ist, hat die Diskussion im Rahmen des oben erwähnten Werkstattgesprächs gezeigt. Teilnehmer zweifelten, ob Kennzahlen im Zusammenhang mit der Städtebauförderung überhaupt ein geeignetes Instrument darstellen und ob die entsprechenden Maßnahmen überhaupt in Kennzahlen gefasst werden können. Im Rahmen des Workshops konnten diese Fragen nicht abschließend beantwortet werden. Die folgenden Ausführungen sollen deshalb einige mögliche Ansatzpunkte für die weitere Diskussion aufzeigen.

#### 6.1.2 Empfohlener Lösungsweg

Den Ausgangspunkt bildet die Frage, ob und welche finanzwirtschaftlichen Ziele mit der Städtebauförderung ergänzend zu den zentralen städtebaulichen oder sozialen Zielen verfolgt werden können. Ein wichtiger Aspekt sind dabei beispielsweise die Folgekosten, die mit städtebaulichen Maßnahmen verbunden sind. Während bauliche Maßnahmen (z.B. die Errichtung eines Spielplatzes) durch die Förderung abgedeckt werden, belasten die sich daraus ergebenden laufenden Betriebskosten (z.B. für die Reinigung und Pflege der Anlage) den kommunalen Haushalt in den Folgejahren. Ein finanzwirtschaftliches Ziel könnte es sein, diese zusätzliche Belastung durch eine geeignete Verteilung der Fördermittel möglichst gering zu halten bzw. nicht über einen bestimmten Wert steigen zu lassen. Je konkreter die Zielsetzung hinsichtlich Inhalt, Umfang und Zeitbezug<sup>54</sup>, umso einfacher ist die im Folgenden noch thematisierte Messung der Zielerreichung.

Im nächsten Schritt ist zu klären, welche mit Hilfe der Städtebauförderung realisierbaren Maßnahmen neben ihren städtebaulichen Effekten mittelbar auch zur Erreichung der finanzwirtschaftlichen Ziele beitragen können. Denkbar wären hier zum Beispiel Sanierungsmaßnahmen an kommunalen Gebäuden, die nicht nur die Substanz erhalten, sondern durch die Senkung

---

<sup>54</sup> Zu den Zieldimensionen nach Heinen vgl. Schneider, 2004, S. 25 f.

des Energieverbrauchs und durch wartungsarme Komponenten zu einer Reduzierung der Betriebskosten (siehe Beispielziel oben) beitragen.

Zuletzt ist im Rahmen dieser Überlegungen zu klären, ob sich die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der städtebaulichen Maßnahmen in Kennzahlen fassen lassen, die eine Messung der Zielerreichung ermöglichen würden. Neben der absoluten Höhe der Betriebskosten, um das Beispiel von oben weiterzuführen, sind hier insbesondere relative Kennzahlen, beispielsweise Kosten im Verhältnis zur Anzahl der Nutzer eines Spielplatzes oder eines öffentlichen Gebäudes von Interesse.

Bei den Folgekosten von Maßnahmen der Städtebauförderung handelt es sich in vielen Fällen um ausgabengleiche Kosten. Diese waren auch schon Gegenstand in der Kameralistik. Neu ist jedoch der Zusammenhang zwischen den Investitionen und den daraus resultierenden Folgekosten, der in der Doppik bzw. in einer darauf aufbauenden Kostenrechnung besser abgebildet werden kann.

Die exemplarische Beantwortung der zentralen Fragen hat gezeigt, wie Kennzahlen bei der Steuerung der Städtebauförderung berücksichtigt werden können. Um städtebauliche und finanzielle Ziele gleichermaßen zu erreichen, müssen diese hinreichend konkretisiert werden. Erst danach ist es möglich, geeignete Indikatoren zur Messung der städtebaulichen und finanzwirtschaftlichen Zielerreichung zu identifizieren.

In der praktischen Umsetzung würde dies bedeuten, dass bei der Vergabe von Fördermitteln für konkrete Vorhaben auch Kennzahlen berücksichtigt werden könnten, die die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt transparent machen. Auf diese Weise kann erreicht werden, dass immer die Maßnahmen ausgewählt werden, die den höchsten Beitrag zur Zielerreichung über alle Zielbereiche hinweg erwarten lassen.

Es ist nicht auszuschließen, dass es bei der dargestellten Vorgehensweise zu Zielkonflikten kommen kann. So wäre es denkbar, dass eine städtebaulich eher zweitrangige Maßnahme nur deshalb gefördert werden soll, weil die finanziellen Folgewirkungen positiv für die Stadt sind. Problematisch könnte dies aus Sicht der Fördermittelgeber sein, wenn dafür eine städtebaulich besonders wünschenswerte Maßnahme nicht gefördert wird, weil sie zu wenig zur Erreichung von finanziellen Zielen beiträgt. Derzeit sehen Bund und Land hier weder Veranlassung noch Möglichkeit einzugreifen. Im Raum steht dabei vor allem die Frage, wie weit der Einfluss des Fördermittelgebers auf die Mittelverwendung gehen kann und wann ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung vorläge.

Bund und Länder könnten z. B. mittel- oder langfristig dazu beitragen, solche Konflikte und Fehlsteuerungen zu vermeiden. In dem sich die staatlichen Ebenen auch zu finanzwirtschaftlichen Zielen positionieren würden, könnten sie die Kommunen bei ihren Entscheidungen zum Fördermitteleinsatz unterstützen.

## 6.2 Organisatorische Verknüpfung von Städtebauförderung und Doppik

### 6.2.1 Handlungsbereich

Eine bessere Verknüpfung der Strukturen und Prozesse der Doppik mit den Programmen der Städtebauförderung würde die buchhalterische Behandlung erleichtern und die Nutzung der Daten für eine Optimierung des Mitteleinsatzes vereinfachen.

**Die einzelnen Schritte einer Städtebaufördermaßnahme in ihrer zeitlichen Abfolge erschweren die korrekte Abbildung im Rechnungswesen. Dies gilt insbesondere für die**

**Haushaltsaufstellung, bei der zum Teil mit Fördermitteln geplant werden muss, die noch nicht bewilligt wurden.**

Beantragte Fördermittel fließen bereits in die Haushaltsaufstellung ein, auch wenn die Bewilligung noch nicht erfolgt ist. Beantragung und Bewilligung können mehrere Haushaltsjahre betreffen, was die Abgrenzung der Buchungen zusätzlich kompliziert macht. Eine Verbesserung des Zusammenspiels zwischen Städtebauförderung und Doppik könnte erreicht werden, wenn die Zeitabläufe (Haushaltsaufstellung, -verabschiedung, -bewirtschaftung und -abschluss sowie Mittelbeantragung, -bewilligung, -abrechnung) besser auf einander abgestimmt werden würden.

**Einzel erfassung und Produktgliederung erschweren die zusammenfassende Betrachtung städtebaulicher Maßnahmen.**

Die im Rahmen der Doppik eingeführten Produkte als Ordnungskriterium für die Abbildung von Verwaltungshandeln wurden in den Kommunen sehr individuell definiert. Die Veranschlagungen und Buchungen im Zusammenhang mit Maßnahmen der Städtebauförderung müssen diesen Produkten zugeordnet werden. Bei entsprechender Produktdifferenzierung kann es passieren, dass einzelne Maßnahmen nicht mehr als Einheit erkennbar werden.

Im Workshop sollte herausgearbeitet werden, welche Prozesse und Prozessschritte, beispielsweise im Rahmen der Haushaltsaufstellung und Haushaltsbewirtschaftung im Zusammenhang mit der Städtebauförderung besonders problematisch sind und wie diese besser aufeinander abgestimmt werden könnten. Es wurde allerdings schnell klar, dass die Planung mit noch nicht bewilligten Mitteln kein Problem ist, das sich speziell im Kontext der Doppik ergibt. Dass die einzelnen Schritte im Bewilligungsprozess sowie der spätere Förderzeitraum und die Planungszeiträume der kommunalen Haushaltsplanung auseinander fallen, ist auch im kameralen Haushalt nicht einfach abzubilden.

In diesem Zusammenhang ist die Frage von Bedeutung, welchen Produktbereichen einzelne Bestandteile städtebaulicher Maßnahmen zugeordnet werden können und wie die vom Fördermittelgeber geforderte Darstellung der Gesamtmaßnahmen realisiert werden kann. In den Gesprächen und im Workshop wurde zuerst einmal festgestellt, dass sich die Transparenz bezogen auf die städtebaulichen Maßnahmen als Ganzes gegenüber der früheren Abbildung im Rahmen der Kameralistik verschlechtert hat. Der Grund: in der Doppik wird jede einzelne geförderte Maßnahme buchhalterisch erfasst und ggf. sogar in einzelne Bestandteile zerlegt. Es erfolgt dann eine Aggregation der Daten entsprechend der Produktgliederung, die in vielen Kommunen organisch, d.h. orientiert an der Ämterstruktur, aufgebaut ist. Im Ergebnis sind die Aufwendungen einer städtebaulichen Maßnahme über mehrere Produkte unterschiedlicher Organisationseinheiten verteilt und kaum mehr zusammenzuführen. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen.

Wenn im Rahmen eines aus Mitteln der „Sozialen Stadt“ geförderten Projektes eine Gruppe Jugendlicher angeleitet durch einen Street-Worker einen Spielplatz instand setzt, werden die Personalkosten des städtischen Mitarbeiters einem Produkt des Sozial- oder Jugendamtes zugeordnet. Das Material und andere Sachkosten der Spielplatzsanierung gehören zu einem Produkt des Bau- oder Grünflächenamtes. Und die Ressourcen, die von den beteiligten Jugendlichen eingesetzt werden, werden unter Umständen gar nicht berücksichtigt. Das Vorhaben insgesamt und erst recht die Gesamtmaßnahme, in die es gegebenenfalls eingebunden ist, sind auf diese Weise nicht mehr ohne weiteres erkennbar.



### 6.2.2 Empfohlener Lösungsweg

Die Kommunen lösen die Schwierigkeiten, die sich aus der zeitlichen Abfolge des Bewilligungs- und Förderprozesses bei der buchhalterischen Abbildung ergeben auf pragmatische Weise. Im Workshop wurde beispielsweise auf die Verabschiedung von Nachtragshaushalten hingewiesen, mit deren Hilfe Veränderungen gegenüber der ursprünglichen Planung aufgefangen werden können. Ohne dass dies weiter konkretisiert werden konnte, wurde aber auf den zusätzlichen Verwaltungsaufwand hingewiesen, der sich aus der derzeitigen Bewilligungspraxis ergibt.

Aus diesem Grund bleibt die These bestehen, dass der Bewilligungsprozess der Städtebaufördermittel optimiert werden könnte, so dass sich für die Kommunen Effizienz- und Steuerungsvorteile ergeben würden. Die Beteiligten der Bundes- und Landesebene machten jedoch deutlich, dass eine grundsätzliche Veränderung der Abläufe kaum realisiert werden kann. Eine Überprüfung der relevanten Zeitpunkte einzelner Schritte im Bewilligungsprozess und der Zeiträume für deren Bearbeitung könnte jedoch Möglichkeiten aufzeigen, wie der Prozess unter Beibehaltung der bisherigen Abfolge gestrafft und besser mit der Haushaltsaufstellung synchronisiert werden könnte.

Auch für die Frage der zusammenfassenden Betrachtung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen gibt es eine pragmatische Lösungsmöglichkeit. So könnten alle im Rahmen der Städtebauförderung durchgeführten Maßnahmen mit Hilfe einer Nummernsystematik abgebildet werden. Vereinfacht gesagt, es wird jeder im Rechnungswesen vorgenommenen Buchung eine Schlüsselnummer zugewiesen, die eine Aggregation von geförderten Maßnahmen sowie Gesamtmaßnahmen ermöglicht. Um zu vermeiden, dass jede Kommune ihre eigene Nummernsystematik entwickelt, könnte es sinnvoll sein, einen gemeinsamen Standard vorzugeben. Dies würde den administrativen Aufwand reduzieren und zusätzlich eine Vergleichbarkeit der Darstellung städtebaulicher Maßnahmen zwischen den Kommunen unterstützen.

Alternativ könnte die Abbildung der Städtebauförderung auch über die Kosten- und Leistungsrechnung erfolgen (d.h. Definition einer Gesamtmaßnahme als Kostenträger). Damit können alle Buchungen zusammengeführt werden. Der Vorteil dieses Verfahrens liegt darin, dass Kommunen hier oft bereits Erfahrungen haben.

## 6.3 Städtebauförderung zur Stärkung der kommunalen Leistungsfähigkeit

### 6.3.1 Handlungsbereich

Maßnahmen der Städtebauförderung können neben ihren stadtentwicklungsbezogenen Effekten auch zum Erhalt und zur Entwicklung des kommunalen Vermögens beitragen. Bilanzpolitische Überlegungen können jedoch gegenüber der ursprünglichen Intention der Städtebauförderung zu Zielkonflikten führen. Wenn Kommunen beispielsweise stärker eigene Maßnahmen fördern, gehen möglicherweise wichtige Multiplikatoreffekte verloren. Die Doppik kann die notwendige Transparenz schaffen, um die verschiedenen Zielstellungen besser auf einander abzustimmen. Voraussetzung dafür ist, dass alle Beteiligten eine gemeinsame Sprache sprechen.

**Die Investitionsbegriffe der Doppik und der Städtebauförderung – auch in Bezug zum Ausschluss nichtinvestiver Maßnahmen – stehen in einem klärungsbedürftigen Spannungsverhältnis.**

Der Investitionsbegriff wird in der Doppik und in den Fördermittelrichtlinien der Städtebauförderung unterschiedlich abgegrenzt (vgl. Abschnitt 4.2.1). Die Kommunen gehen damit in der Regel pragmatisch um und bereiten die Daten des Rechnungswesens je nach Adressat korrekt auf. Dadurch erhöhen sich jedoch der Verwaltungsaufwand – weil Daten aus dem Rechnungswesen

nicht unmittelbar für die Kommunikation mit Bund bzw. Land verwendet werden können – und die Fehleranfälligkeit. Außerdem ist der vom Fördermittelgeber mit der Verwendung des Begriffs verfolgte Steuerungseffekt geringer, wenn zwischen den Vorgaben und der Umsetzung immer noch eine „Übersetzung“ erfolgt.

**Die Auswirkungen, die die Förderung von Maßnahmen auf das kommunale Vermögen hat, werden bei der Vergabe von Fördermitteln vor Ort noch nicht berücksichtigt.**

Bei der Auswahl von Maßnahmen, die im Rahmen der Städtebauförderung gefördert werden sollen, spielt es derzeit keine Rolle, ob es sich um eine Maßnahme der Kommune handelt oder ob eine Investition eines Dritten gefördert werden soll. Maßgeblich für die Entscheidung über die Förderfähigkeit sind die städtebaulichen bzw. stadtentwicklungspolitischen Wirkungen einer Maßnahme. Dies entspricht im Grundsatz der Intention der Fördermittelgeber. Nachteil dieser Praxis ist, dass Möglichkeiten zur Erhöhung des kommunalen Vermögens und damit zur Verbesserung der Bilanzstruktur der Kommune nicht umfassend genutzt werden. Auch wenn dies nicht explizit zu den Förderzielen der Städtebauförderung gehört, ist die Sicherung des kommunalen Vermögens ein wesentlicher Aspekt nachhaltiger kommunaler Finanzen und damit eine wichtige Nebenbedingung für eine nachhaltige Stadtentwicklung.

Die Städtebauförderung setzt einen besonderen Schwerpunkt bei investiven Maßnahmen und will damit sicherstellen, dass die Fördermittel möglichst nachhaltig wirken können. Das kommunale Vermögen, auf den sich der Investitionsbegriff der Doppik bezieht, wird dabei nicht besonders hervorgehoben. Auf dieses unterschiedliche Begriffsverständnis wurde schon näher eingegangen. Im Workshop sollte die Frage geklärt werden, ob es weitere relevante Begriffe gibt, bei denen eine semantische Diskrepanz festzustellen ist. Ebenfalls ein Beispiel sind die rentierlichen Kosten. Für die Höhe der Förderung einzelner Maßnahmen ist dieser Begriff von zentraler Bedeutung. Es handelt sich dabei jedoch nicht zwangsläufig um Kosten, wie sie in einem doppelischen Rechnungswesen definiert sind, sondern um Ausgaben.<sup>55</sup>

Die Diskussion im Rahmen des Workshops hat allerdings gezeigt, dass die sprachlichen Unterschiede in der Praxis nicht offenkundig werden. Zum Teil stellen sich Gesprächspartner auf einander ein und verwenden im Grundsatz unterschiedliche Begriffe synonym. Wenn es jedoch darum gehen soll, Steuerungspotenziale der Doppik zu erschließen und Informationen aus dem Rechnungswesen entsprechend aufzubereiten, ist eine Auseinandersetzung mit dieser Problematik unumgänglich.

Im Zusammenhang mit möglichen Auswirkungen der Städtebauförderung auf das kommunale Vermögen sind die folgenden Fragen von Bedeutung:

- Welche Kennzahlen geben Auskünfte über die Auswirkungen von Maßnahmen auf das Vermögen der Kommunen (z. B. die Eigenkapitalquote)?
- Wie können die Fördermittel (beispielsweise durch revolvingende Vergabe von Kommunen an private Dritte in Form von Darlehen) so eingesetzt werden, dass die städtebaulichen Ziele erreicht werden und gleichzeitig das Vermögen der Kommune gesichert werden kann?
- Gibt es Befürchtungen, städtebaulich wünschenswerte Maßnahmen aufgrund ihrer doppelischen Wirkung nicht durchführen zu können?

Hierzu konnten jedoch keine aussagekräftigen Ergebnisse erarbeitet werden. Im Workshop wurde vielmehr grundsätzlich in Frage gestellt, ob die Sicherung des kommunalen Vermögens

---

<sup>55</sup> Unter Kosten wird in der betriebswirtschaftlichen Literatur der ordentliche, betrieblich bedingte, bewertete Verzehr von Gütern und Dienstleistungen in einer Periode verstanden. Ausgaben dagegen vermindern das Nettogeldvermögen, beispielsweise im Zuge einer Investition in ein Anlagegut. Kosten entstehen dann erst durch die Abschreibung des Anlagegutes über die Nutzungsdauer. Vgl. hierzu Peters u.a., 2005, S. 174 f.

mit den Zielen der Städtebauförderung zu vereinbaren ist und ob das kommunale Vermögen Einfluss auf die Leistungsfähigkeit von Städten und Gemeinden hat. Die Problematik der möglichen Zielkonflikte und die Notwendigkeit einer Konkretisierung und Systematisierung der verschiedenen Ziele wurden bereits in Abschnitt 6.1 thematisiert.

### 6.3.2 Empfohlener Lösungsweg

Sowohl der Bund als Initiator der Städtebauförderung als auch die Länder und insbesondere die Kommunen müssen sich darüber klar werden, welche Rolle finanzwirtschaftliche Ziele im Zusammenhang mit der Städtebauförderung spielen sollen oder dürfen. Wenn die Daten aus dem Rechnungswesen bei der Fördermittelvergabe nicht einbezogen werden sollen, müssen die Instrumente auch nicht auf einander abgestimmt werden. Wenn die beschriebenen Aspekte weiterhin ausgeblendet bleiben, ist aber nicht auszuschließen, dass einzelne Kommunen die Potenziale der Doppik trotzdem so nutzen, dass die Städtebauförderung ihnen bei der Sanierung ihrer Haushalte hilft, auch wenn dadurch zum Teil aus städtebaulicher Sicht nur zweitbeste Lösungen zum Tragen kommen. Nur durch die Klärung der hier aufgeworfenen Fragen und die damit verbundene Transparenz der Städtebauförderung in den Kommunen können die Interessen zusammengeführt und die knappen Mittel in den Kommunen optimal eingesetzt werden.

## 7. Fazit

Der Umstellungsprozess auf die Doppik dauert in vielen Kommunen noch an. Aber auch dort, wo bereits das neue kommunale Rechnungswesen eingesetzt wird, müssen erst noch Erfahrungen gesammelt werden. Der Nutzen des neuen Instrumentariums bleibt in vielen Fällen noch diffus, die Akzeptanz in Politik und Verwaltung muss erst noch durch praktische Anschauung wachsen.

Durch eine geeignete Ausgestaltung der Förderrichtlinien könnten die Potenziale des Rechnungswesens für einen optimierten Einsatz der Fördermittel genutzt werden. Die Berücksichtigung der durch das doppische Rechnungswesen bereitgestellten Informationen in diesem abgegrenzten Teilbereich des kommunalen Haushalts könnte dabei auch eine Pilotfunktion übernehmen. Die Instrumente und Methoden, die sich in diesem Bereich bewähren, könnten darüber hinaus auch die Steuerung der Kommunen insgesamt unterstützen.

Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die städtebaulichen Ziele auf der einen Seite und die finanzwirtschaftlichen Aspekte auf der anderen Seite in einen Zusammenhang gebracht werden. Für alle Kommunen ist es aufgrund ihrer finanziellen Situation von erheblicher Bedeutung, wie sich geförderte Maßnahmen auf die zukünftige Haushaltslage und das kommunale Vermögen auswirken. Spätestens wenn die Nutzung der Doppik als Informationsbasis zur Routine wird, werden die oben beschriebenen Zielkonflikte erkennbar. Bund und Länder sollten deshalb möglichst schon jetzt damit beginnen, die Ziele der Förderprogramme entsprechend zu konkretisieren. Den Rahmen setzen dabei die verschiedenen Verantwortungssphären im föderalen System in Deutschland.

Die bessere Verzahnung der Doppik als Datengrundlage und der Städtebauförderung als Instrument einer nachhaltigen Stadtentwicklung ist eine Aufgabe, der sich Bund, Länder und Kommunen gemeinsam stellen müssen. Auf den drei Ebenen ergeben sich dabei entsprechend den Ergebnissen dieser Studie die folgenden Schwerpunkte:

### ... für die Kommunen

Kommunales Zielsystem	Die Kommunen sollten die finanzwirtschaftlichen und städtebaulichen Zielstellungen der Städtebauförderung in ihr kommunales Zielsystem einbinden und dabei insbesondere Zielbeziehungen darstellen und Prioritäten festlegen.
Verwendung der Kennzahlen	Finanzwirtschaftliche Zielstellungen und die zur Messung der Zielerreichung verwendeten Kennzahlen sollten sowohl im politischen Abstimmungsprozess in der Kommune, als auch im Bewilligungsverfahren einzelner Maßnahmen berücksichtigt werden.
Zielkonflikte	Durch die Perspektive der Doppik können Zielkonflikte transparent werden. Effizienter Mitteleinsatz bedeutet auch, Fördermittel so einzusetzen, dass – auch zukünftige – negative Auswirkungen auf den Haushalt und das Vermögen ausgeschlossen, begrenzt oder bewusst in Kauf genommen werden.

**... für die Länder**

Organisation	Das Verfahren zur Bewilligung der Fördermittel sollte zeitlich weiter gestrafft und mit dem Prozess der kommunalen Haushaltsplanung und –bewirtschaftung synchronisiert werden.
Kennzahlen	Im Bewilligungsverfahren sollte transparent werden, ob und welche Rolle finanzwirtschaftliche Kennzahlen bei der Förderentscheidung einer Maßnahme gespielt haben und inwieweit dabei die Folgekosten berücksichtigt worden sind.
Unterstützung	Die Länder sollten weiterhin insbesondere für Kommunen in Haushaltsnotlage bzw. in Haushaltssicherung klären, wie die Kommunalaufsicht Fälle bewertet, bei denen mit Durchführung von städtebaulich wünschenswerten Maßnahmen erhebliche finanzielle Auswirkungen haben (Folgekosten). Diese Bewertung könnte sich zum Beispiel an der Genehmigung von Krediten für Investitionsmaßnahmen orientieren.

**... für den Bund**

Zielsystem Städtebauförderung	Die Städtebauförderung zielt grundsätzlich auf nicht rentierliche, allgemeinhelfende Maßnahmen. Mit Hilfe der Förderung könnte darüber hinaus das kommunale Vermögen erhalten oder entwickelt und damit eine wichtige Voraussetzung für nachhaltige Stadtentwicklung erfüllt werden. Der Bund sollte mögliche Zielkonflikte zwischen der Städtebauförderung und dem Interesse der Kommunen an einer Konsolidierung und Stabilisierung ihrer Haushalte thematisieren und bei deren Auflösung unterstützen.
Messung der Zielerreichung	Eventuelle Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung könnten so definiert sein, dass sie trotz der landesspezifischen Ausgestaltung der Doppik vergleichbare Aussagen liefern. Indem der Bund wesentliche Kennzahlen im Rahmen eines Monitorings berücksichtigt und dazu über die Länder bei den Kommunen abfordert, könnte er auf eine Harmonisierung hinwirken.

Die vorliegende Studie zeigt am Beispiel der Städtebauförderung, wie die Doppik ihre Steuerungspotenziale entfalten kann. Dabei lassen sich die Erkenntnisse auf andere Förderprogramme aber auch unabhängig davon auf andere Aufgabenbereiche der Kommunen übertragen. Die Studie zeigt, wie fachpolitische Ziele und finanzwirtschaftliche Auswirkungen zusammenhängen, dass Zielkonflikte transparent gemacht werden müssen und welche Fragen zu beantworten sind, um das Verwaltungshandeln im Sinne der Zielerreichung zu unterstützen.

Es wurde außerdem deutlich, dass sich die Nutzung der durch die Doppik bereitgestellten Informationen in den Kommunen erst noch entwickeln muss. Viele Kommunen sind noch mit der Umstellung ihres Rechnungswesens beschäftigt oder müssen erst einmal Erfahrungen mit dem neuen Instrumentarium sammeln.

Trotz vieler Bedenken in Bezug auf die Auswirkungen finanzwirtschaftlich motivierter Entscheidungen auf die fachpolitische Arbeit sowie im Zusammenhang mit dem Aufwand für die Doppikumstellung wurde jedoch in allen Arbeitsschritten dieser Untersuchung deutlich, dass die Kommunen davon ausgehen, dass sich ihr Einsatz in diesem zum Teil mühsamen und langwierigen Umstellungsprozess lohnen wird. Auch die Städtebauförderung des Bundes könnte bei Berück-

sichtigung der dargestellten Aspekte und Umsetzung der formulierten Empfehlungen zu einem effizienteren Mitteleinsatz kommen, um so mit den vorhandenen Mitteln möglichst viel zu erreichen. Die Ergebnisse dieser Studie sollen dazu einen Beitrag leisten.

## Literaturverzeichnis

- Adam, Berit, Christian Erdmann u.a. (2010), Doppik-Leitfaden – Von der Projektierung zum Gesamtabschluss
- Bertelsmann Stiftung / KGSt, (2009), Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland, erstellt durch: Prof. Dr. Dr. h. c. Dietrich Budäus
- Bertelsmann Stiftung, KGSt (2009a), Projekt Rechtsvergleich Doppik, Vorlage zur 5. Sitzung des Beirats am 21./22.04.2009, TOP 4: Passivpositionen der Bilanz, online:  
[http://doppikvergleich.de/uploads/tx\\_jdownloads/TOP\\_4\\_Passivpositionen\\_der\\_Bilanz.pdf](http://doppikvergleich.de/uploads/tx_jdownloads/TOP_4_Passivpositionen_der_Bilanz.pdf)
- Bogumil, Jörg, Stephan Grohs, Sabine Kuhlmann, Anna K. Ohm (2007), Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2010): Ergebnisse der 136. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 4. bis 6. Mai 2010 in Lübeck, Pressemitteilung Nr. 25/2010, online:  
[http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2010/05/20100506\\_\\_\\_20PM25.htm](http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2010/05/20100506___20PM25.htm)
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2011), Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2011 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2011) vom 16. Dezember 2010/ 182. März 2011, online:  
<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/65374/publicationFile/36442/verwaltungsvereinbarung-staedtebauforderung-2011.pdf>
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2011a), Städtebauförderung 2011 – Merkblatt für die Programme der Städtebauförderung, online:  
<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/65376/publicationFile/36443/merkblatt-programme-der-staedtebauforderung-2011.pdf>
- Deutscher Städtetag (DST), Gemeindefinanzbericht 2009, in: Der Städtetag 05/2010
- Ernst & Young (Hrsg.) (2010): Kommunen in der Finanzkrise. Status Quo und Handlungsoptionen, Juli 2010, online:  
[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Ernst\\_and\\_Young\\_Kommunenstudie\\_2010/\\$FILE/EY%20Kommunenstudie%202010.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Ernst_and_Young_Kommunenstudie_2010/$FILE/EY%20Kommunenstudie%202010.pdf)
- Frischmuth, Birgit, Andreas Hellenbrand (2011), Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, Deutscher Städtetag (DST) / PricewaterhouseCoopers (PwC) (Hrsg.), online:  
<http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/schwerpunkte/fachinfos/2011/4.pdf>
- Freistaat Bayern (1998), Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung - GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998, online:  
[http://www.verwaltung.bayern.de/Titelsuche-116.htm?url=http://by.juris.de/by/GemO\\_BY\\_1998\\_rahmen.htm](http://www.verwaltung.bayern.de/Titelsuche-116.htm?url=http://by.juris.de/by/GemO_BY_1998_rahmen.htm)
- Freistaat Bayern (2007), Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung (Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik – KommHV-Doppik), online:  
<http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/buergerundstaat/kommunen/finanzen/doppik.pdf>
- Freistaat Sachsen (2008), Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die kommunale Haushaltswirtschaft nach den Regeln der Doppik (Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik – SächsKomHVO-Doppik) vom 8. Februar 2008, online:  
[http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale\\_Verwaltung/saechskomhvo\\_doppik3.pdf](http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/saechskomhvo_doppik3.pdf)
- Fudalla, Mark, Christian Wöste (2005), Doppik schlägt Kameralistik, KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft AG (Hrsg.), online:  
[http://www.pfalz Akademie.de/projekte/Haushalt/Doopik\\_schlaegt\\_Kameralistik.pdf](http://www.pfalz Akademie.de/projekte/Haushalt/Doopik_schlaegt_Kameralistik.pdf)
- Grabow, Busso, Stefan Schneider (2010): KfW Kommunalbefragung 2009, KfW Bankengruppe (Hrsg.), Reihe KfW Research, online:  
<http://edoc.difu.de/edoc.php?id=IL0346H7>
- Grabow, Busso, Stefan Schneider (2010a): KfW Kommunalpanel 2010, KfW Bankengruppe (Hrsg.), Reihe KfW Research, online:  
[http://www.kfw.de/DE/Home/Research/Forschungsergebnisse\\_und\\_Datensaetze/Kommunalbefragung.jsp](http://www.kfw.de/DE/Home/Research/Forschungsergebnisse_und_Datensaetze/Kommunalbefragung.jsp)

Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder (IMK) (2003): Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder am 21.11.2003, online:

[http://www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/imk2007/beschluesse/031121\\_imk\\_173.pdf?start&ts=1294041206&file=031121\\_imk\\_173.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/imk2007/beschluesse/031121_imk_173.pdf?start&ts=1294041206&file=031121_imk_173.pdf)

KGSt (2008), Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens – Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage, Materialien Nr. 4/2008, Köln

Land Brandenburg, Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Kommunale Haushalts- und Kassenverordnung- KomHKV) vom 14. Februar 2008 (GVBl.II/08, [Nr. 03], S.14), zuletzt geändert durch Verordnung vom 28. Juni 2010 (GVBl.II/10, [Nr. 38]), online:

[http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land\\_bb\\_bravors\\_01.c.46311.de](http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.46311.de)

Land Niedersachsen (o.J.), Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) in der Fassung vom 22. August 1996 (Nds. GVBl. S. 382), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Gemeindeordnung, der Niedersächsischen Landkreisordnung und des Niedersächsischen Meldegesetzes vom 19. März 2001 (Nds. GVBl S. 112), online:

<http://www.lautenthal-online.de/gesetze/ngo.htm>

Land Nordrhein-Westfalen (NRW) (2010), Häufig gestellte Fragen zu den Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung vom 22.10.2008 (Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008), erstellt vom Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, online:

[http://www.mbv.nrw.de/Staedtebau/container/FAQ\\_Stadterneuerung\\_Stand07\\_2010.pdf](http://www.mbv.nrw.de/Staedtebau/container/FAQ_Stadterneuerung_Stand07_2010.pdf)

Lessat, Vera (1996), Expertise über die Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung, Beiträge zur Strukturforschung Heft 164 / 1996, unter Mitwirkung von Klaus-Peter Gaulke und Josef Rother, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.)

Magin, Christian (2007), Kommunale Doppik: (Miss-)Verständnisse und Weiterentwicklungen, erschienen in: der gemeindehaushalt Heft 8/2007, S. 175-180, online:

<http://www.dhv-speyer.de/muehlenkamp/Publikationen/Missverst%C3%A4ndnisse%20und%20Weiterentwicklungen.pdf>

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (MIK NRW) (2008), Kommunales Haushaltsrecht NKF – Kennzahlenset Nordrhein-Westfalen (NKF - Kennzahlen) RdErl. d. Innenministeriums v. 1.10.2008, online:

<http://www.gpa-in-nrw.de/PDF/Runderlass%20des%20IM%20vom%2001%2010%202008.2008.pdf>

Mühlenkamp, Holger und Andreas Glöckner (2007), Rechtsvergleich Doppik – Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen, Speyerer Forschungsberichte 260, online:

[http://www.foev-speyer.de/publikationen/pubdb.asp?reihen\\_id=1](http://www.foev-speyer.de/publikationen/pubdb.asp?reihen_id=1)

Peters, Sönke, Rolf Brühl, Johannes N. Stelling (2005), Betriebswirtschaftslehre, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, online:

<http://books.google.de/books?id=rcpMjXZEUJoC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>

Schneider, Dietram (2004), Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Unternehmensentwicklung und –beratung (Kube e.V.), online:

[http://books.google.de/books?id=XG7jMkKrzLAC&pg=PA25&lpg=PA25&dq=heinen+zieldimensionen&source=bl&ots=BupXnNmBkL&sig=Sy66F\\_zscortRf-cVgl\\_KznRPq8&hl=de&ei=ej8pToycDYbTAA07sHfCw&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=3&ved=0CCYQ6AEwAg#v=onepage&q=heinen%20zieldimensionen&f=false](http://books.google.de/books?id=XG7jMkKrzLAC&pg=PA25&lpg=PA25&dq=heinen+zieldimensionen&source=bl&ots=BupXnNmBkL&sig=Sy66F_zscortRf-cVgl_KznRPq8&hl=de&ei=ej8pToycDYbTAA07sHfCw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=3&ved=0CCYQ6AEwAg#v=onepage&q=heinen%20zieldimensionen&f=false)

Simon-Phillip, Christina, Elmar Gross, Stefanie Ganter (2011), Multiplikatorwirkung der Städtebauförderung in Baden-Württemberg – Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse, Studie der Hochschule für Technik Stuttgart, online:

[http://www.steg.de/fileadmin/Daten/Downloads/Downloads/Wirkungsanalyse\\_Staedtebauforderung\\_02\\_2011.pdf](http://www.steg.de/fileadmin/Daten/Downloads/Downloads/Wirkungsanalyse_Staedtebauforderung_02_2011.pdf)

Spars, Guido, Roland Busch, Michael Heinze, Anja Müller, Ferdinand Pavel, Anselm Mattes (2011), Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung, Bergische Universität Wuppertal und DIW econ, online:

[http://www.staedtebauforderung.info/cln\\_032/nn\\_486964/StBauF/DE/Home/Aktuelles/Endbericht\\_\\_km.html](http://www.staedtebauforderung.info/cln_032/nn_486964/StBauF/DE/Home/Aktuelles/Endbericht__km.html)

Statistisches Bundesamt (2010): Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5.



## Anlage 1 – Übersicht Programme der Städtebauförderung

### Übersicht Städtebauförderung<sup>56</sup>

	<b>Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen</b>	<b>Stadtumbau Ost</b>	<b>Stadtumbau West</b>	<b>Städtebaulicher Denkmalschutz</b>	<b>Soziale Stadt</b>	<b>Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (Innenentwicklung)</b>	<b>Förderung von kleineren Städten und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke</b>
<b>Fördergegenstand</b>	<p>Vorbereitung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, z.B. vorbereitende Untersuchungen, städtebauliche Planungen, Sozialplan, einzelne Ordnungs- und Baumaßnahmen vor förmlicher Gebietsfestlegung (§§ 140 ff. und 165 ff. BauGB);</p> <p>Durchführung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (§§ 146 ff. und 165 ff. BauGB):</p> <p>Ordnungsmaßnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bodenordnung, einschließlich des Erwerbs von Grundstücken,</li> <li>• Umzug von Bewohnern und Betrieben,</li> <li>• Freilegung von Grundstücken,</li> <li>• Herstellung und Änderung von Erschließungsanlagen,</li> <li>• sonstige Maßnahmen, die</li> </ul>	<p>Förderung von Investitionen in die Aufwertung der Innenstädte und der von Schrumpfungprozessen betroffenen Stadtquartiere</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erarbeitung oder Fortschreibung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten sowie die Bürgerbeteiligung;</li> <li>▪ Verbesserung des öffentlichen Raums und des Wohnumfeldes;</li> <li>▪ Wieder- und Zwischennutzung freigelegter Flächen sowie von Brachflächen;</li> <li>▪ Anpassung der städtischen Infrastruktur einschließlich der Grundversorgung;</li> <li>▪ Aufwertung und der Umbau des vorhandenen Gebäudebestands. Dazu gehört auch die Erhaltung</li> </ul>	<p>Vorbereitung der Gesamtmaßnahme wie Erarbeitung (Fort-schreibung) von städtebaulichen Entwicklungskonzepten sowie die Bürgerbeteiligung;</p> <p>städtebauliche Neuordnung sowie die Wieder- und Zwischen-nutzung von Verkehrs-, Industrie- oder Militär-brachen;</p> <p>Verbesserung des öffentlichen Raums, des Wohnumfeldes und der privaten Freiflächen;</p> <p>Anpassung der städtischen Infrastruktur und die Sicherung der Grundversorgung;</p> <p>Aufwertung und den Umbau des vorhandenen Gebäudebestands. Dazu gehört auch die Erhaltung von Gebäuden mit baukultureller Bedeutung, wie z.B. die</p>	<p>Sicherung erhaltenswerter Gebäude, historischer Ensembles oder sonstiger baulicher Anlagen von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung,</p> <p>Modernisierung und Instandsetzung oder den Aus- und Umbau dieser Gebäude oder Ensembles,</p> <p>Erhaltung und Umgestaltung von Straßen- und Platzräumen von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung,</p> <p>Durchführung von Ordnungsmaßnahmen zur Erhaltung bzw. Wiederherstellung des historischen Stadtbildes und Stadtgrundrisses,</p> <p>Vorbereitung der Gesamtmaßnahme sowie Erarbeitung und Fort-</p>	<p>Verbesserung der Wohnverhältnisse, des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raumes,</p> <p>Verbesserung der sozialen Infrastruktur, des Freiflächen- und Spielflächenangebots,</p> <p>Umnutzung von Flächen und leer stehenden Gebäuden für soziale und kulturelle Zwecke,</p> <p>Stadtteilmanagement und Unterstützung Bewohner getragener Projekte,</p> <p>Strukturen zur Stärkung der lokalen Ökonomie,</p> <p>Verbesserung des Angebots an bedarfsgerechten Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten,</p> <p>Integration von Migrantinnen und Migranten,</p> <p>Maßnahmen für eine sichere Stadt,</p>	<p>Investitionen zur Profilierung der Zentren und Standortaufwertung, wie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aufwertung des öffentlichen Raumes (Straßen, Wege, Plätze),</li> <li>▪ Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden (auch energetische Erneuerung),</li> <li>▪ Bau- und Ordnungsmaßnahmen für die Wiedernutzung von Grundstücken mit leerstehenden, fehl- oder mindergenutzten Gebäuden oder Brachen einschließlich vertretbarer Zwischennutzung,</li> <li>▪ Citymanagement, Beteiligung von Nutzungsberechtigten (vgl. hierzu § 138 BauGB) sowie Im-</li> </ul>	<p>Erarbeitung / Fortschreibung interkommunaler zw. überörtlicher integrierter Entwicklungskonzepte zur Festlegung von Strategien und Schwerpunkten künftiger Infrastrukturversorgung der öffentlichen Daseinsvorsorge,</p> <p>Strategische Netzwerke zur überörtlichen Kooperation für die gemeinsame Sicherung sozialer Angebote,</p> <p>Investitionsbegleitende Maßnahmen zur Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements, Öffentlichkeitsarbeit,</p> <p>Investitionen zur Behebung städtebaulicher Missstände, wie z.B.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ bauliche Maßnahmen zur Umstrukturu-</li> </ul>

<sup>56</sup> 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) vom 28.04.2010/ 22.07.2010.; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2010), Programme der Städtebauförderung. Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes.

	Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	Stadtumbau Ost	Stadtumbau West	Städtebaulicher Denkmalschutz	Soziale Stadt	Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (Innenentwicklung)	Förderung von kleineren Städten und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke
	<p>notwendig sind, damit Baumaßnahmen durchgeführt werden können (z.B. Entschädigungen, Härtausgleich)</p> <p>Baumaßnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernisierung und Instandsetzung,</li> <li>• Neubau und Ersatzbau von Wohnungen,</li> <li>• Errichtung und Änderung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen,</li> <li>• Verlagerung oder Änderung von Betrieben</li> <li>• sonstige Baumaßnahmen, deren zügige und zweckmäßige Durchführung durch den Eigentümer nicht gewährleistet ist;</li> </ul> <p>Leistungen von Sanierungs- und Entwicklungsträgern sowie anderen Beauftragten.</p> <p>Stadtumbau</p>	<p>von Gebäuden mit baukultureller Bedeutung, wie z.B. die Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen, die für den Stadtumbau erforderlich sind;</li> <li>▪ Leistungen von Beauftragten.</li> </ul> <p>Rückbau leerstehender, dauerhaft nicht mehr nachgefragter Wohngebäude</p> <p>Sanierung und Sicherung von Gebäuden, die vor 1949 errichtet wurden (Altbauten)</p> <p>Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden zur Sanierung und Sicherung</p> <p>Rückführung der städtischen Infrastruktur</p>	<p>Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden;</p> <p>Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude oder Gebäude- teile oder der dazu gehörenden Infrastruktur;</p> <p>Wieder- und Zwischen- nutzung freigelegter Flächen;</p> <p>sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen, die für den Stadtumbau erforderlich sind;</p> <p>Leistungen von Beauftragten</p>	<p>schreibung von Planungen und Konzepten, die Leistungen von Sanierungsträgern und anderen bestätigten Beauftragten zur Beratung von Eigentümern/Investoren über die Einhaltung von Regelungen der Denkmalpflege oder aus örtlichen Satzungen;</p> <p>Quartiersmanagement und Aufwendungen für den Wissenstransfer,</p>	<p>Umweltentlastung, Gesundheit, Mobilität, Stadtteilkultur</p> <p>2010 noch:</p> <p>Bündelung mit anderen Förderprogrammen, insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Integration von Migrantinnen und Migranten,</li> <li>▪ Stärkung der lokalen Ökonomie sowie Ausbildung und Beschäftigung,</li> <li>▪ Bildung im Stadtteil,</li> <li>▪ Gesundheitsförderung. Zudem sollen neue Wege der Finanzierung, der Nutzung privater Unternehmensinitiativen und des Einsatzes privaten Kapitals erschlossen werden</li> </ul> <p>2010 noch:</p> <p>Modellvorhaben (nicht-investiv), dafür 44,91 Mio. Euro</p> <p>Ergänzende ESF-Bundesprogramme (BI-WAQ)</p>	<p>mobilien und Standortgemeinschaften,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Leistungen Beauftragter.</li> </ul>	<p>rierung und Anpassung der städtebaulichen Infrastruktur, die im überörtlichen Abstimmungsprozess als wichtig erkannt wurden,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sanierung und bedarfsorientierter Umbau leer stehender Gebäude.</li> </ul>
Art der Förderung	Zuschuss an Kommunen Zuschuss oder Darlehen an Dritte	Zuschuss an Kommunen Zuschuss oder Darlehen an Dritte	Zuschuss an Kommunen Zuschuss oder Darlehen an Dritte	Zuschuss an Kommunen Zuschuss oder Darlehen an Dritte	Zuschuss an Kommunen Zuschuss oder Darlehen an Dritte	Zuschuss an Kommunen Zuschuss oder Darlehen an Dritte	Zuschuss an Kommunen Zuschuss oder Darlehen an Dritte

	<b>Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen</b>	<b>Stadtumbau Ost</b>	<b>Stadtumbau West</b>	<b>Städtebaulicher Denkmalschutz</b>	<b>Soziale Stadt</b>	<b>Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (Innenentwicklung)</b>	<b>Förderung von kleineren Städten und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke</b>
Förderfähigkeit	förderfähig sind nicht-rentierliche Kosten  nicht-rentierliche Kosten sind die durch sanierungsbedingte Einnahmen oder auf sonstige Weise nicht gedeckten Ausgaben. Die unrentierlichen Kosten werden häufig pauschal festgelegt, z.B. als Prozentanteil der notwendigen Kosten.  Näheres bestimmen die Förderrichtlinien der Länder			förderfähig sind nicht-rentierliche Kosten			
Förderhöhe 2010 (Mio. Euro)	54 (je 50% alte/neue Länder)	95	86	100,5	95	86	18
Raumbezug	alle Bundesländer	neue Bundesländer (und Berlin Ost)	alte Bundesländer (und Berlin West)	alle Bundesländer	alle Bundesländer	alle Bundesländer	alle Bundesländer
Mittelaufteilung Bund-Land-Kommune (in Prozent)	33:66 (Aufteilung Land – Kommune obliegt Ländern)	Aufwertung von Stadtquartieren 33:66  Rückbau von Wohnungen und Rückführung städtischer Infrastruktur bis zu 50% Bund, 50% Land, kein kommunaler Eigenanteil	33:66 (Aufteilung Land – Kommune obliegt Ländern)	Neue Länder: 40:40 (mind.):20 (max.)  Alte Länder:33 1/3: 66 2/3 (Aufteilung Land – Kommune obliegt Ländern)	33:66 (Aufteilung Land – Kommune obliegt Ländern)	33:66 (Aufteilung Land – Kommune obliegt Ländern)  ergänzend: Verfügungsfonds: 50:50 (mind. privat)	33:66 (Aufteilung Land – Kommune obliegt Ländern)  Vorgesehen: Bündelung mit weiteren Fördermöglichkeiten (Bund, Länder, EU, Private)
Antragsberechtigte und Verfahren (gilt für alle Programme)	Antragsberechtigt sind Städte und Gemeinden. Der Antrag ist bei dem für die Städtebauförderung zuständigen Landesministerium oder einer von ihm beauftragten Behörde (z.B. Regierungspräsidium, Landesverwaltungsamt) zu stellen.  Wurde eine Stadt oder Gemeinde in das Förderprogramm aufgenommen, so können Eigentümer/ Investoren, die im Sanierungs- oder Entwicklungsgebiet ein förderfähiges Vorhaben durchführen wollen, bei der Stadt oder Gemeinde eine Förderung beantragen. Auf die Förderung besteht kein Rechtsanspruch.						