

Kommunale Daseinsvorsorge

Szenarientwicklung und strategische Planungsunterstützung für Kommunen

VON MICHAEL LANGE UND MICHAEL HIPPE

Vor dem Hintergrund der desolaten Finanzsituation etlicher Kommunen in NRW haben die Autoren ein Konzept für die Kommunalberatung erarbeitet. Ziel sind Strategien für die kommunale Daseinsvorsorge. Um entsprechend angepasste und wirksame Beratungsleistungen anbieten zu können, müssen der Bedarf und künftige Herausforderungen herausgearbeitet werden.

Das Problem

Unsere Städte haben kein Geld. So könnte man kurz und knapp das Problem zusammenfassen, vor dem die meisten Kommunen stehen. Dabei sind die Städte und Gemeinden in unterschiedlichem Maße betroffen. Der Trend jedoch ist eindeutig und statistisch belegt wie die nebenstehende Abbildung ausweist.

Die anhaltende Finanznot der Kommunen führt dazu, dass genau dort, wo eigentlich bleibende Werte geschaffen werden, gespart wird: an den Investitionen in Gebäude und Infrastruktur. Bundesweit wird der Investitionsrückstand mittlerweile auf 128 Mrd. Euro geschätzt. Während der Investitionsrückstand bei Schulen und Straßen eben noch hingenommen wurde und bei Kanälen ohnehin niemanden interessiert hat, ist spätestens seit der Sperrung maroder Brücken auch den Nichtfachleuten klar geworden, welche gravierenden Auswirkungen dieser Rückstand mit sich bringen kann.

Die Aufgaben

Im Kern geht es um zwei Aufgabenbereiche, die Hand in Hand gehen müssen:

- den Ausbau und Erhalt unserer Infrastruktur und
- die vorausschauende Stadtplanung.

Beide werden geprägt durch die demografische Entwicklung und die aktuelle Finanzsituation und beide bedingen einander. So hat beispielsweise die Ausweisung zukünftiger Baugebiete direkten Einfluss auf die zukünftigen Infrastrukturkosten.

Generell nehmen die spartenübergreifenden Aufgabenstellungen zu. So ist beispielsweise der Überflutungsschutz bei hohen Jährlichkeiten nicht mehr allein in der Kanalisation beherrschbar. Vielmehr geht es darum, den Straßenraum für die Ableitung mit zu nutzen. Dafür sind jedoch nicht nur entsprechende Abstimmungen und die erforderliche Zusammenarbeit, sondern auch juristische und finanzielle Fragen zu klären.

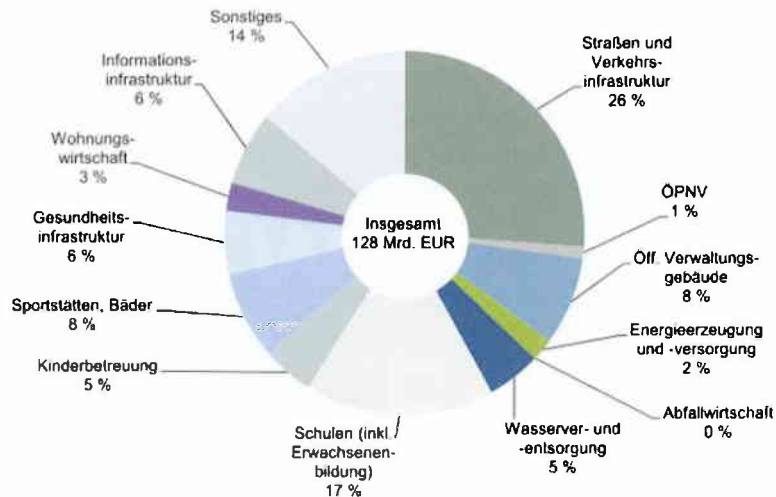


▲ Haushaltslage der Kommunen in NRW

Auch bei den erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen ist ein koordinativer Ansatz gefragt. Trotz gemeinsamer Randbedingungen ist jedoch die Einzelbetrachtung nach wie vor an der Tagesordnung. Während im operativen Bereich vor Baubeginn in der Regel eine turnusmäßige Abstimmung erfolgt, ist sie im strategischen Bereich quasi nicht vorhanden. Ein Grund hierfür ist sicherlich im steigenden Konkurrenzkampf im Versorgungsbereich zu sehen.

Die Lösung?

Not macht erfinderisch! In der Tat kann man als einen der wenigen positiven Aspekte in dieser Situation ansehen, dass per se ein sorgsamer Umgang mit den verbleibenden kommunalen Finanzmitteln und intelligente, kreative Lösungen gefragt sind. Manchmal geht diese Kreativität jedoch in die falsche Richtung: Wenn Städte oder Gemeinden mit niedrigen Grundstückspreisen oder Steuerhebesätzen versuchen, Gewerbebetriebe in die eigene Ortslage zu locken, oder über Wohnraumförderung eigenes Schrumpfen vermeiden, mag dies



Anmerkung: Hochrechnungen für Gemeinden und Landkreise

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2012, durchgeführt vom DfU von September bis November 2012

▲ Investitionsrückstand bundesweit

kurzfristig für die betreffende Kommune vorteilhaft sein, verschärft aber in anderen Kommunen die Probleme und trägt somit insgesamt nicht zur Lösung bei.

Abgesehen von der notwendigen Reform der Gemeindefinanzierung, welche hier nicht Gegenstand sein soll, sind – sozusagen von unten nach oben – drei Lösungsebenen zu betrachten, wie in der rechts unten abgebildeten Pyramide der Optimierungsebenen in der Stadtverwaltung gezeigt wird.

Für die technisch-wirtschaftliche Optimierung im Einzelbereich gibt es eine Reihe von Lösungsansätzen, die auch im Regelwerk Niederschlag gefunden haben:

- Straßenbau: EEMI und AP 9 der FGSV
- Versorgung: W 403 / G 403 des DVGW
- Entwässerung: M 143-14 der DWA

Zumindest teilweise werden diese Ansätze z. B. im Rahmen von Pavement-Management-Systemen oder Kanalsanierungskonzepten bereits angewandt. Allerdings beschränkt sich die wirtschaftliche Optimierung bisher auf die Ausgabenseite. Im Forschungsprojekt NaBAR – Nachhaltige Bestandserhaltung von Abwasseranlagen und ihre Refinanzierung – wird deshalb weitergehend untersucht, wie eine nachhaltige, langfristige stabile und gleichzeitig effektive Sanierungstätigkeit und ihre Gebührenfinanzierung sinnvoll in Einklang gebracht werden können.

Viele Aufgaben lassen sich allerdings nicht innerhalb eines Fachbereiches sinnvoll und wirtschaftlich lösen, sondern bedürfen einer ämterübergreifenden Zusammenarbeit. Ein aktuelles Beispiel dafür ist der Überflutungsschutz: In der Fachwelt ist klar, dass Kanalisationen nicht für Extremereignisse ausgelegt werden können. Zur Schadensminimierung ist dementsprechend die Einbeziehung des Straßenraums und die vorausschauende Gestaltung städtischer Bereiche bereits im Zuge der Stadtplanung erforderlich.

Auch bei der Erhaltung unserer Infrastruktur ist eine übergreifende Zusammenarbeit erforderlich, um gesamtwirtschaftlich optimierte Lösungen zu erreichen. Dies wird mit einem Blick auf den Straßenraum (siehe Abbildung S. 30) sehr schnell deutlich.

Integrale Stadtplanung muss aber schon viel früher ansetzen: Bereits bei der konzeptionellen Entwicklung und der Ausweisung von Baugebieten müssen vor dem Hintergrund des Kostendrucks und der demografischen Entwicklung alle Belange, z. B. auch die der Infrastruktur, frühzeitig im Planungsprozess Berücksichtigung finden.

Die interkommunale Zusammenarbeit ist vor allem dort interessant, wo Einzellösungen weniger wirtschaftlich sind. Dies kann z. B. interkommunale Erschließungen, aber auch

interkommunale Organisationsformen betreffen. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise wurde mit der Möglichkeit der Bildung interkommunaler Anstalten öffentlichen Rechtes (AöR) eine derartige Zusammenarbeit erleichtert. Es ist aber nach wie vor viel Überzeugungsarbeit erforderlich, um nicht nur die Verwaltungen, sondern auch die politischen Gremien in den einzelnen Städten und Gemeinden vom Nutzen einer solchen Zusammenarbeit zu überzeugen.

Die Akteure

Bei der Umsetzung dieser anspruchsvollen Aufgaben sind natürlich zunächst die Verwaltungen gefragt. Hier bietet sich beispielsweise die Einrichtung fachübergreifender Arbeitsgruppen an, um Zielstellung, Priorisierungen und auch mögliche Konfliktpunkte gemeinsam herauszuarbeiten und entsprechende Lösungsansätze zu formulieren. Wer schon einmal fachübergreifende Projekte bearbeitet hat, weiß jedoch, wie schwierig dies in die Realität umzusetzen ist. Dafür gibt es viele Gründe:

- Nicht selten bestehen Konflikte bis hin zu regelrechten Grabenkämpfen zwischen den Ämtern.

▼ Optimierungsebenen in der Stadtverwaltung





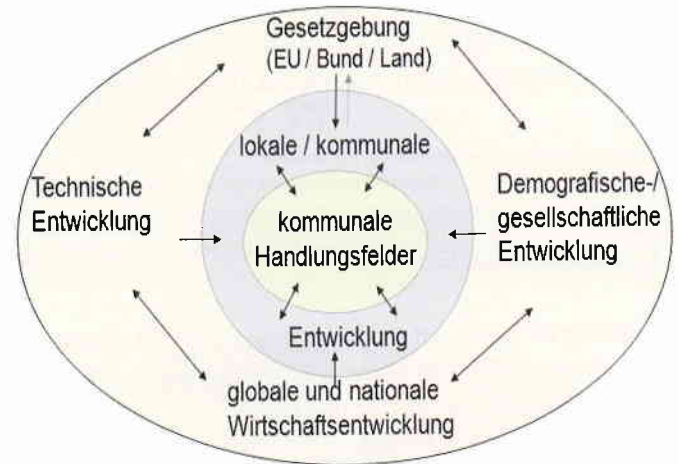
▲ Optimierungsansätze im Forschungsprojekt NaBAR

- Die Mitarbeiter in den einzelnen Ämtern sind meist mit dem Tagesgeschäft soweit ausgelastet, dass ihnen Zeit und Muße für die notwendige übergeordnete, langfristige Betrachtung fehlt.
- Viele Mitarbeiter sind mit der Komplexität der anstehenden Aufgaben und der dazugehörigen Lösungsansätze überfordert.
- Die Verwaltungsspitzen, die die Koordination und Ausrichtung übernehmen müssen, sind häufig zu stark insbesondere in das politische Geschehen eingebunden, so dass ihnen die Zeit für eine umfassende Beschäftigung mit diesem Thema fehlt.

Erfolgversprechend ist daher eine Kombination aus interner Arbeitsgruppe und externer Beratung sowie externer fachtechnischer Zuarbeit. Erfolgreiche Projekte sind genau von dieser Konstellation geprägt. Die Rolle der Ingenieure beschränkt sich dabei zumeist auf die Erarbeitung beauftragter fachtechnischer Gutachten, während die Beratung durch Un-

ternehmensberater, teilweise auch durch Wirtschaftsprüfer wahrgenommen wird. Doch warum eigentlich? Es sind die Ingenieure, die zum einen das Fachwissen und zum anderen die Lösungskompetenz für schwierige und komplexe Aufgabenstellungen mitbringen. Sie arbeiten lösungsorientiert, pragmatisch, sind von Hause aus eher vorsichtig – was den Grundsätzen kommunalen Handelns entspricht – und sind unabhängig.

Allerdings stellt die übergeordnete Beratung und die Koordi-



▲ komplexe Anforderungen an kommunales Handeln

nation eines solchen Planungsprozesses zusätzliche Anforderungen an den Berater: Er muss

- fachfremde und übergeordnete Fragestellungen aufnehmen und koordinieren können,
- über Moderationskompetenz verfügen,
- solides wirtschaftliches, juristisches und verwaltungstechnisches Grundwissen haben und
- Ziele durchsetzen können.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, steht der führenden Rolle unabhängiger Ingenieurberatung in diesem Prozess nichts entgegen. Es wäre wünschenswert, wenn diese Rolle auch in der Öffentlichkeit stärker wahrgenommen würde und mehr Beratende Ingenieure den Weg gehen, sich dieser anspruchsvollen Aufgabe zu stellen. Dadurch kann auch der Stellenwert und die Wahrnehmung des Beratenden Ingenieurs in der Öffentlichkeit noch einmal deutlich verbessert werden.

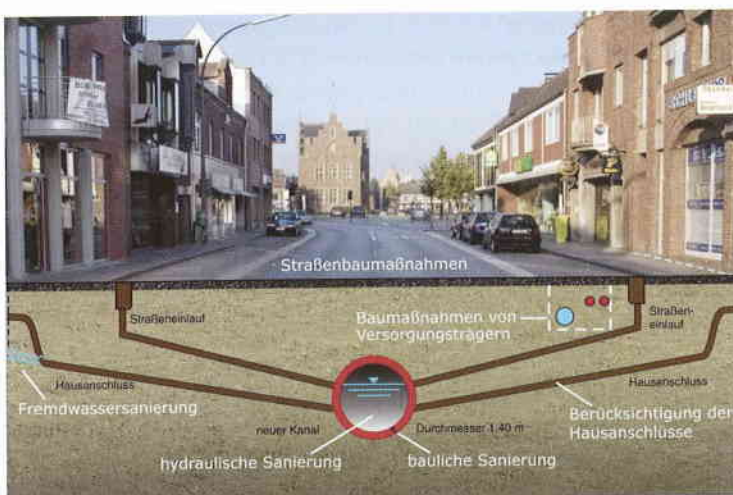
Autoren:

Dipl.-Ing. Michael Lange,

Kommunal Agentur NRW

Dipl.-Ing. Michael Hippe,

Franz Fischer Ingenieurbüro GmbH, VBI



▲ Bündelung der Erhaltungsaufgaben im Straßenraum