

Städtebau und Städtebauförderung aus der Sicht des Bundes

Dr. Friedrich Halstenberg, Ministerialdirigent a. D., Bonn

Die Grundsatzentscheidung des Bundesbaugesetzes, wonach die städtebauliche Ordnung und Gestaltung kommunale Aufgaben sind, gilt unverändert. Neben dem Städtebau nennt das Thema dieser Veranstaltung die Städtebauförderung. Damit sind offensichtlich die Maßnahmen gemeint, mit denen die Länder und der Bund den Städtebau zu fördern haben. Solche Förderung kann erbracht werden durch gesetzgeberische, durch Verwaltungsleistungen und durch Finanzmittel. Nach unserer verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung liegt eine wesentliche Bundesaufgabe auf dem Gebiete der Rechtsetzung. Hier ist die Bundeskompetenz für das Städtebaurecht in der Substanz unbestritten. Die jüngste überraschend geltend gemachten Zweifel an der sanierungsrechtlichen Bundesgesetzgebungskompetenz dürften verfassungsrechtlicher Nachprüfung nicht standhalten.

In der Frage, welchen sachlichen Inhalt die zu schaffenden sanierungsbaurechtlichen Vorschriften haben sollen, scheinen mir die Meinungen weniger auseinanderzugehen, wenn man die politischen Möglichkeiten realistisch einschätzt.

Ernsterer Natur sind die Divergenzen hinsichtlich der Bundesbeteiligung an der Städtebaufinanzierung. Es ist nicht verborgen geblieben, daß diese Frage langwierige Verhandlungen zwischen den in der Hauptsache beteiligten Bundesministerien forderte und daß in diesen Verhandlungen auch eine der Ursachen dafür liegt, daß die Regierungsvorlage (Drucksache IV/3491) trotz aller Beschleunigungsversuche des federführenden Ministeriums erst nahe dem Ende der Legislaturperiode verabschiedet und am 28. 5. 1965 vorgelegt werden konnte.

Die Sanierungsfinanzierungsvorschriften finden sich im zweiten Teile der Regierungsvorlage. Der Grundsatz geht dahin, daß „der Bund sich an der Förderung städtebaulicher Maßnahmen beteiligt, soweit dies der Erfüllung von Bundesaufgaben dient“ (§ 6 Abs. 1). Die Begründung (Seite 22) nennt einige Beispiele für solche Bundesaufgaben: Wohn-

bauten im Städtebau; Aufgaben zur Verwirklichung der Bundesraumordnung; gesamtdeutsche Aufgaben; Förderung des Zonenrandgebietes, Erhaltung von Bauten, die kulturell, historisch oder künstlerisch von nationaler Bedeutung sind; schließlich Versuchs-, Studien- und Modellvorhaben auf dem Gebiete der Stadt- und Dorferneuerung. Diese Beispiele sollen nicht erschöpfend oder überhaupt als Katalog verstanden werden.

Die verfassungsrechtliche Auffassung, die der Regierungsvorlage zugrunde liegt, hält die finanzielle Bundesbeteiligung nur dann für zulässig, wenn die zu fördernden Städtebaumaßnahmen zugleich konkreten Bundesaufgaben dienen. Ich möchte von dem Versuch absehen, hier die verfassungsrechtliche Argumentation nachzuzeichnen, die zu diesem Ergebnis führte. Es darf aber nicht übersehen werden, daß diese Argumentation von Länder- und Gemeinde-seite in Zweifel gezogen wird. Aus der — im Ergebnis — dargelegten verfassungsrechtlichen Auffassung folgt, daß in jedem einzelnen Förderungsfall geprüft werden muß, ob eine Bundesaufgabe vorliegt. Daraus ist gelegentlich geschlossen worden, der Bund müsse daher jeden Förderungsfall selbst entscheiden. Das könnte auch aus der Begründung (Seite 22) herausgelesen werden. Doch erscheint es nicht zwingend, daß Bundesbehörden jedes einzelne Sanierungsobjekt und jeden einzelnen Förderungsfall zu prüfen haben. Hinsichtlich der verwaltungsmäßigen Abwicklung enthält das Gesetz keine Bestimmungen. Es sind, selbst wenn sich in der Gesetzgebung die verfassungsrechtliche Konstruktion durchsetzen sollte, von der die Regierungsvorlage ausgeht, auch andere verwaltungsmäßige Lösungen für die Mittelbewilligung und -verwaltung möglich. Es erscheint nicht zwingend, daß das Bundesministerium selbst jeden Bewilligungsfall selbst entscheidet. Das wäre weder aus dem Gesichtspunkt rationaler Verwaltung zweckmäßig noch — bei der Personallage — überhaupt möglich. Es sollte und könnte vielmehr ein Verfahren gewählt werden, in dem die Mittelbewilligung und ihre fachliche und verwaltungsmäßige Vorbereitung außerhalb des Ministeriums liegt. Diese Entscheidungen wären an Einsatz- und Bewilligungsrichtlinien zu binden. Diese wären so zu formulieren, daß sie die große Zahl der Regelfälle erfassen. Nur in den Tatbeständen, die vom Regelfall abweichen, wäre eine Entscheidung der Ministerialinstanz vorzusehen.

Während in diesen Punkten auch auf der Grundlage der Regierungsvorlage eine Verständigung wohl möglich wäre, so läßt sich mit der der Regierungsvorlage zugrunde liegenden Auffassung die von Ländern und Gemeinden geforderte schlüsselmäßige Verteilung der Bundesmittel nicht in Einklang bringen. Es ist zu erkennen, daß diese Frage in den Gesetzesberatungen hart umstritten bleibt. Im Verein

mit der von der Regierungsvorlage offengelassenen Frage nach der Festlegung der langfristig zur Verfügung zu stellenden Bundesmittel ist dies in der Tat der Kern dessen, was von bundeswegen für die Städtebauförderung getan werden muß. Wenn nicht für die beteiligten Gemeinden die Bedingungen, unter denen eine Bundeshilfe zu erlangen ist, klar erkennbar sind und wenn nicht solche Bundesmittel in allen gleichartigen Fällen langfristig, d. h. zumindest für abgrenzbare Durchführungabschnitte gesichert sind, dann wäre der Aufgabe der Stadt- und Dorferneuerung kein Dienst geleistet. Darauf zielt auch die in den letzten Monaten verbreitete harte Kritik. Darauf ist zu erwidern, daß die Regierungsvorlage in ihrem Finanzierungsteil nur das bieten konnte, worin in der Bundesregierung Einmütigkeit zu erzielen war. Verständliche Enttäuschung darüber, daß die Hauptfrage offenblieb, wird aber auch konzedieren müssen, daß die Regierungsvorlage insoweit keine negative Entscheidung enthält, sondern den Weg zu einer befriedigenden Entscheidung offenhält, falle sie nun im Rahmen der weiteren Beratungen über das Städtebauförderungsgesetz oder im Rahmen der allgemeinen Haushalts- und Finanzverhandlungen. Der Zusammenhang mit den Grundfragen der Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen dem Bunde und den Ländern und mit dem Fragenkomplex des kommunalen Finanzsystems liegt auf der Hand. Im Laufe des Jahres 1966 wird die gutachtliche Äußerung der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission vorliegen. Es ist unschwer zu erkennen, daß ein Städtebauförderungsgesetz ohnehin nicht vor diesem Zeitpunkt verabschiedet werden kann. Das bietet die Möglichkeit, die Städtebauförderung materiell in die Überlegungen der Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen dem Bund und den Ländern einzubeziehen und entweder im Rahmen dieser Entscheidungen zu klären oder nach einer solchen Klärung sondergesetzlich zu regeln.

Persönlich neige ich sehr dazu, die Sache in ihrem augenblicklichen Stande rein pragmatisch anzusehen. Daß es überhaupt gelungen ist, zu einer positiven Entscheidung der Bundesregierung über die Städtebauförderung zu gelangen, ist ein Fortschritt. Bei den an den Bundeshaushalt gestellten Ansprüchen wird eine Bundesförderung für den Städtebau, wenn sie nicht einen ganz anderen politischen Rang erhält als gegenwärtig, sich nur in langsamer Steigerung durchsetzen können. Im Blick auf die Wohnungsbedarfssituation und die Baukapazitäten wird erwartet, daß die Sanierung sich nicht vor 1970 in bedeutendem Umfange entfalten kann. Ob nun die ersten Jahresraten nach einem Länderschlüssel oder nach Maßgabe konkreter Bundesaufgaben eingesetzt werden, wird — möchte ich vermuten — keinen bedeutenden praktischen Unterschied machen. Diese Betrachtung ergibt sich, das will ich gern zugeben, aus meinem fachlichen Standpunkt. Mir erscheint

es wichtig, sozialpolitisch und städtebaupolitisch, daß die Bundesverpflichtung, Stadt- und Dorferneuerung zu fördern, überhaupt einmal dem Grunde nach anerkannt worden ist und daß Bundesmittel für die Sanierung in Aussicht stehen. Die verfassungspolitischen Positionskämpfe, an deren Berechtigung ich nicht rühren will, liegen auf einem anderen Felde.

Unverrückbar muß das Ziel im Auge behalten werden, die Stadt- und Dorferneuerung als eine langfristige Aufgabe kontinuierlich und voraussehbar zu fördern. Mehrjahres-Bau- und Finanzierungsprogramme sind unverzichtbar. Was sich hier aus fachlichen Überlegungen zwingend ergibt, ist offensichtlich im Kern identisch mit dem, was in den Erklärungen des Herrn Bundeskanzlers als Gemeinschaftswerk und in den Erklärungen des Herrn Oppositionsführers als Gemeinschaftsaufgabe bezeichnet wird. Ohne als Interpret des einen oder anderen legitimiert zu sein, sehe ich beide Programme auf eine langfristig gesicherte Bündelung von Bundes-, Länder- und Gemeindemitteln gerichtet. Zweifellos wird die Verwirklichung solcher Pläne schwierige haushaltsrechtliche und finanzverfassungsrechtliche Überlegungen erfordern. Diese werden aber ohnehin als notwendig angesehen.

Wenn ich auch den Prognosen folgen möchte, daß Sanierungsbauleistungen bedeutenden Umfanges erst mit dem Ende dieses Jahrzehnts einsetzen werden, so wäre doch der Schluß verfehlt, erst zu diesem Zeitpunkt brauche die Finanzierung einzusetzen. Der baulichen Durchführung der Sanierung müssen Planung und Baureifmachung der zu sanierenden Flächen vorausgehen. Während die Wiederbebauung als rentierliche Investition sich größtenteils in das jeweils geltende System der Wohnungsbaufinanzierung einfügen wird, müssen die vorweg entstehenden unrentierlichen Räumungs-, Umsetzungs-, Abrißkosten zusätzlich gesondert finanziert werden. Aber noch vor diesen Maßnahmen müssen in größtmöglichem Umfange Grundstücke innerhalb der Sanierungsflächen und für Tauschzwecke aufgekauft werden. Der Erwerb dieser Sanierungsflächen ist überhaupt nur sinnvoll, wenn das weitgehend vor Durchführung förmlicher Verfahren geschieht. Aus doppeltem Grunde: einmal um die Grundstückserneuerung weitgehend privatrechtlich freiwillig durchführen zu können und damit den zeitraubenden Einsatz hoheitlicher Anordnungen mit Rechtsmittelzügen zu sparen. Entscheidend ist aber zum anderen der finanzielle Faktor. Frühzeitiger Grunderwerb ist in unserer gegenwärtigen Bodenrechtsordnung das einzige Mittel, Sanierungsgewinne zu unterlaufen.

Die Gemeinden oder die designierten gemeinnützigen Sanierungsträger sind aber aus eigener Kraft nicht in der Lage, Sanierungsgrunderwerb im nötigen Umfange vorzunehmen und das Gelände lange

genug in der Hand zu halten. Gerade hier aber müssen Bund und Länder eingreifen. Gelingt es nicht, für die Sanierungsliegenschaftswirtschaft rasch, aber jedenfalls zeitlich weit vor den einzelnen Sanierungsmaßnahmen Mittel bereitzustellen und damit Sanierungsspekulationsgewinne auszuschalten, so muß damit gerechnet werden, daß eine umfassende Stadt- und Dorferneuerung am Grundstückspreiskomplex schweren Schaden nimmt.

Der Entwurf des Städtebauförderungsgesetzes enthält sich einer Bestimmung darüber, welche Maßnahmengruppen innerhalb der Stadt- und Dorferneuerung von bundeswegen gefördert werden sollen und dürfen. Die Abdeckung der unrentierlichen Kosten gehört zweifellos dazu. Der Frage, ob und in welchem Umfange Bundesmittel eingesetzt werden können und sollen, greift die Regierungsvorlage nicht vor. Die Tür zu einer Praxis bleibt offen, die den hier skizzierten Vorstellungen entspricht. Aber: auch ist noch keine positive Entscheidung dafür getroffen.

Für die Vorbereitungs- und Sicherungskäufe sind erhebliche Mittel erforderlich. Da die Mittel revolvierend eingesetzt werden könnten und die Grundstücke kaum mehr als 5 bis 10 Jahre in der Hand des Sanierungsträgers zu bleiben brauchen, finanziert sich dieser Aufgabenbereich nach der Anlaufzeit weitgehend allein.

In diesem Zusammenhang verdienen die früher einmal diskutierten Gedanken über die Schaffung von Baulandgesellschaften oder die entsprechende Betätigung vorhandener gemeinnütziger Gesellschaften erneut durchdacht zu werden. Bevorzugt geeignet erscheinen bestehende Gesellschaften mit überörtlichem (regionalem) Tätigkeitsbereich. Wenn solchen Gesellschaften oder den nach wie vor in erster Linie zur Bodenvorratspolitik berufenen kommunalen Körperschaften staatliche Kredite für Vorbereitungs- und Sicherungskäufe gewährt werden, müßte eine abgestimmte Vorrats- und Verkaufspolitik durch entsprechende Aufsichtsvorbehalte gesichert werden, damit zugleich die hier gebotene Chance genutzt wird, zumindest auf dem Sanierungsgrundstücksmarkt preisdämpfend zu wirken.

Bei den in den Haushaltsberatungen der nächsten Jahre zu treffenden Entscheidungen über eine bedeutende Bundesbeteiligung bei der vorbereitenden Sanierungsliegenschaftswirtschaft drängt sich geradezu die Alternative auf, ob wir bereit und entschlossen sind, mit einer großzügigen Anlauffinanzierung die Milliardenbeträge zu sparen, die sonst aus öffentlichen Mitteln aufgebracht werden müssen, um den Preisanstieg auszugleichen, der allein durch Zeitablauf und durch den Fortschritt der Sanierungsplanung ausgelöst wird. Dieser Überlegung kann nicht entgegengehalten werden, daß der vorliegende Entwurf

eines Städtebauförderungsgesetzes Sanierungsgewinne ausschließen will. Das gilt nämlich nur für Entschädigungs- und Ausgleichszahlungen im Rahmen behördlicher Verfahren, nicht aber im freihändigen Verkehr. Abgesehen von den politisch-psychologischen Schwierigkeiten, die schon in diesem Unterschiede liegen und daher geeignet sind, behördliche Verfahren zu erschweren, kommt es gerade darauf an, möglichst viele Sanierungsverfahren auf freiwilliger Basis durchzuführen.

Erlauben Sie mir noch einige Bemerkungen zum Sanierungsbaurecht der Regierungsvorlage. Muß auch das Bestreben dahin gehen, in möglichst vielen Fällen zur freiwilligen privatrechtlichen Durchführung der Sanierung zu gelangen, so kann doch auf das Mittel hoheitlicher Verfahren nicht verzichtet werden. Je leistungsfähiger derartige Baurechtsinstrumente sind, um so eher werden sich die Beteiligten zur Verständigung finden.

Notwendig ist also eine Ergänzung der bundesbaurechtlichen Bestimmungen im besonderen Blick auf die Stadt- und Dorferneuerung. Dazu sieht die Regierungsvorlage u. a. eine gewisse Verbesserung des gemeindlichen Vorkaufsrechtes, eine um zwei Jahre gestreckte Dauer der (bedingt) entschädigungslosen Veränderungssperre, die Zulässigkeit des Baugebotes in Sanierungsgebieten (auch ohne Umlegung) und den Ausschluß von Sanierungsgewinnen vor (allerdings nur im Umlegungs- und Enteignungsverfahren). Ein wesentlich darüber hinausgehendes schärferes Instrumentarium sieht der Regierungsentwurf für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen vor. Hier sollen Entwicklungsgewinne schlechthin ausgeschlossen und Enteignungen ohne Bebauungspläne ermöglicht werden. Diese Vorschriften scheinen mir, gemessen am Bundesbaugesetz und an den Entwurfsvorschriften für die Sanierung, eine mutige Tat zu sein – vorausgesetzt, daß es gelingt, sie im Gesetzgebungsverfahren zu halten.

Es ist zu hoffen, daß die im Entwurf für die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen gewiesenen Wege den Gesetzgeber veranlassen, bei den Beratungen über das Städtebauförderungsgesetz die bodenrechtlichen Bestimmungen des Bundesbaugesetzes erneut zu prüfen. Zwar muß erkannt werden, daß der politische Bewegungsspielraum wesentlich enger ist, als in Fachkreisen offenbar verbreitet angenommen wird. Dennoch sollte die Chance der Städtebauförderungsgesetzgebung genutzt werden, den maßgeblichen politischen Kräften die Notwendigkeit nahezubringen, daß nicht nur in den Sanierungs- und in den städtebaulichen Entwicklungsgebieten, sondern bei praktisch allen städtebaulichen Aufgaben die bodenpolitische Problematik sich in nahezu der gleichen Situation zeigt. Auch sollte noch einmal überlegt

werden, ob das „Dreistufenbaurecht“, das dem gesetzgeberischen Auftrag entsprechend zwar historisch folgerichtig mit einem allgemeinen Baurecht für den „städtebaulichen Normalfall“, mit einem etwas schärferen für die „Sanierungsfälle“ (hier noch unterschieden zwischen solchen in förmlichen Sanierungsgebieten und in solchen ohne Sanierungsgebietsfestsetzung) und einem weiter geschärften Baurecht für „städtebauliche Entwicklungsgebiete“ sachlich und politisch geboten und vertretbar ist, oder ob nicht die sachlichen Notwendigkeiten und die prinzipielle Gleichartigkeit aller städtebaulichen Aufgaben dazu Anlaß und Grund genug bietet, das gesamte Städtebaurecht auf den Weg zu führen, den der Entwurf in seinen Vorschriften für die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen weist. Für die zuletzt genannte Alternative möchte ich mich, wenn mein Rat gefragt ist, verwenden.

Sollen die Städtebauaufgaben unserer Zeit gelöst werden, so müssen wir, wie die Dinge nun liegen, unseren Gemeinden als den Trägern des Städtebaus entweder mehr Geld oder besseres Recht geben. Ob wir ihnen ohne besseres Recht soviel Geld geben können, wie dann erforderlich sein würde, wage ich zu bezweifeln. Von dieser Erkenntnis ist ganz zweifelsfrei auch der Entwurf des Städtebauförderungsgesetzes getragen; doch zieht er aus dieser Erkenntnis nur abgewogen bedachtsame Schlüsse — mit Ausnahme der für die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen vorgesehenen Bestimmungen.

Mit der Begründung, daß die Bodenfrage dringlich der Lösung bedürfe, ist vor einem Jahrzehnt das Bundesbaugesetz gefordert und vor einem halben Jahrzehnt durchgesetzt worden. In der bodenpolitischen Motivation des Bundesbaugesetzes bestand, daran darf auch heute noch erinnert werden, damals über die Parteien hinweg weitgehende Übereinstimmung — nicht allerdings in der Beurteilung der Instrumente. Heute sollten wir uns an die Forderungen von damals erinnern und redlich und offen miteinander prüfen, ob die Gesetz gewordenen Instrumente gehalten haben, was mit ihnen versprochen wurde. Soweit sich nach jetzt ausreichender Erprobungszeit Tauglichkeitsmängel erwiesen haben, bietet die vor uns liegende Städtebauförderungsgesetzgebung den rechten Ort und die rechte Stunde, das ganze Baurecht auf den Stand zu bringen, der den vor einem halben Jahrzehnt gemeinsam erhobenen bodenpolitischen Forderungen gerecht wird.

