

Kurt Walter

# Entstehung und Implementation der Städtebauförderung im bundesstaatlichen System

Eine empirische Untersuchung  
des föderativen Konflikt-  
und Konsensverbunds



**PETER LANG**

Europäischer Verlag der Wissenschaften

# Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen des Verfassers.....	7
Zum Geleit .....	9
Abkürzungsverzeichnis .....	21
Literaturverzeichnis.....	27
Interviewpartner .....	41
Hinweise zu persönlichen Begriffen .....	45

<b>Teil A: Die historisch-politischen Beziehungsmuster des Institutions-, Handlungs- und Finanzierungsverbunds zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten: Das verfassungsrechtliche Design des bundesstaatlichen Systems der Bundesrepublik Deutschland.....</b>	<b>47</b>
---	-----------

Erstes Kapitel: Die Entwicklung der föderativen staatlichen Organisation – ein notwendiger geschichtlicher Rückblick .....	47
--	----

1. Vorbemerkungen .....	47
2. Die Entwicklung des Föderalismus in den Deutschen Reichen bis 1945 .....	48
3. Der "neue Föderalismus" der Bundesrepublik Deutschland nach 1945 und seine grundlegenden Verfassungsprinzipien .....	51
4. Das Bekenntnis des Grundgesetzes zum kooperativen Föderalismus ....	56
4.1 Die vertikale Kompetenz- und Aufgabenverteilung im Bundesstaat Deutschland .....	57
4.2 Das bundesstaatliche Prinzip "Kooperation statt Trennung": Die Aufweichung starrer Linien zugunsten eines kooperativen Föderalismus .....	59

Zweites Kapitel: Die entscheidungstragenden Institutionen des kooperativen Föderalismus im Politikfeld Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen.....	60
--	----

1. Der Bundesrat als tragende Institution des Föderalismus.....	60
1.1 Entstehung des Bundesrats.....	61
1.2 Die Lösung des Bonner Grundgesetzes.....	62

<b>Senatsbibliothek Berlin</b>	<b>11</b>
------------------------------------	-----------

1.3	Der Einfluß parteipolitischer Mehrheiten im Bundesrat .....	64
2.	Die ARGEBAU als Instrument vertikal-horizontaler Koordinierung und Kooperation .....	69
2.1	Entstehung und Selbstverständnis der ARGEBAU .....	70
2.2	Die horizontale Koordinierungs- und Kooperationsorganisation der ARGEBAU .....	71
2.3	Die vertikale Bund-Länder-Kooperation in der ARGEBAU .....	73

**Teil B: Politiktheoretische Anleitung der Untersuchung; Hinweise zur Methodik**..... 75

Erstes Kapitel: Die solidarische Verpflichtung zum kooperativen Föderalismus ..... 75

1.	Die Notwendigkeit bundesstaatlicher Kräftekonzentration .....	75
2.	Die politiktheoretische Diskussion der 70er Jahre.....	76
3.	Die politischen Beziehungslinien einer Konflikt-Konsens-Strategie in der vertikalen und horizontalen Fragmentierung staatlicher Handlungskompetenz .....	77

Zweites Kapitel: Das Untersuchungskonzept; die zentralen Fragen ..... 82

1.	Die Weiterentwicklung des politiktheoretischen Ansatzes der 70er Jahre.....	82
2.	Die mehrdimensionale Realanalyse des politischen Finanzierungs- und Handlungsverbunds als institutioneller Untersuchungsfocus .....	83
2.1	Das Ziel der Untersuchung.....	83
2.2	Die "Einheit" des pluralistischen Austauschs und Zusammenwirkens .....	86
3.	Die zentralen Fragen.....	88

Drittes Kapitel: Die methodische Umsetzung des Untersuchungskonzepts. 90

1.	Der Zeitraum der Untersuchung .....	90
2.	Die "qualitative" Methode der Informationsgewinnung.....	91
2.1	Literatur- und Dokumentenauswertung .....	91
2.2	Interviews mit Akteuren.....	92
2.3	Eigene Beteiligung des Verfassers .....	93

**Teil C: Der Anspruch des Bundes in den 60er Jahren auf Kompetenzkonzentration als Instrument vertikaler Interventionspolitik**..... 95

Erstes Kapitel: Die politische Grundtendenz im vertikalen Politikverbund .....	95
1. Der verfassungspolitische Hintergrund der Kompetenzkonzentration ...	95
2. Die besondere Rolle der SPD im bundesstaatlichen Verständniswandel.	97
Zweites Kapitel: Frühe Beispiele der Zentralisierungsbestrebungen .....	99
1. Der Kompetenzzugriff des Bundes in den Politikfeldern Informationskultur, Wissenschaft, Forschung .....	99
1.1 Der Kompetenzzugriff auf das Deutsche Fernsehen 1960 .....	100
1.2 Die Kompetenzkonzentration in den Politikfeldern Forschung, Wissenschaft und Bildung .....	102
2. Die globale Konjunktursteuerung als Instrument der "Fiskalpolitik" .....	105
2.1 Der "New Deal" der 60er Jahre – ein Paradigmenwechsel .....	105
2.2 Die bundesstaatlichen Instrumente der Fiskalpolitik .....	108
2.3 Der weitere Weg des Stabilitätsgesetzes; seine eingeschränkte Effizienz .....	110
Drittes Kapitel: Anspruch des Bundes auf eine vertikal und horizontal zentral gesteuerte Auf- und Ausgabenpolitik: Der Versuch eines Bundesentwicklungsplans .....	114
1. Der grundsätzliche Anspruch des Bundes auf Koordinierung der Fachplanungen .....	114
2. Entwicklung und Anspruch des Bundes im vertikalen Verbund der Raumordnungspolitik; von der "raumordnungslosen Zeit" zum Bundesraumordnungsprogramm. ....	116
2.1 Die Zeit bis zum Beginn der 60er Jahre .....	117
2.2 Die raumordnungspolitische Linie der 60er Jahre; die Wirkung des SARO-Gutachtens .....	119
2.3 Die Wirkung des Gutachtens: Eine "Leitbild"-Diskussion .....	120
2.4 Der erste politische Schritt: Das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) .....	122
2.5 Die dem Raumordnungsgesetz folgende Fachdiskussion; der aufbrechende vertikale Konflikt .....	124
2.6 Die Arbeiten an einem Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebiets (Bundesraumordnungsprogramm) .....	125
2.7 Die Haltung der Akteure des Bundes .....	127
2.8 Die Haltung der Akteure der Länder .....	129

2.9 Die Auseinandersetzungen in der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO).....	130
3. Die weitere Entwicklung des Bundesraumordnungsprogramms; der schwindende Einfluß des Bundes als Steuerungsschwäche in der vertikalen Verflechtung .....	133
4. Die zentrale Ressourcen- und Zielkoordinierung innerhalb der Bundesregierung als Instrument <i>horizontaler</i> Politikplanung auf Bundesebene.....	135
4.1 Das neue Selbstverständnis politischer Perspektivplanung.....	136
4.2 Die organisatorische Umsetzung des Planungsanspruchs und ihre Akteure.....	139
5. Zusammenfassung: Die Steuerungsschwäche des Bundesraumordnungsprogramms als Instrument einer – vertikalen und horizontalen – Politikplanung.....	146

**Teil D: Die städtebaulich, sozial- und strukturpolitisch qualifizierte Problemanalyse als Provokation föderativ-politischen Handelns .....** 149

Erstes Kapitel: Die unterschiedlichen Wahrnehmungsbereiche und -ebenen der Problemanalyse außerhalb der Bundesregierung .....

1. Die Diskussion um die bauliche Entwicklung nach 1949 .....	149
2. Die Problemanalyse der Kommunalpolitik.....	153
2.1 Die Problemsicht der Organe .....	153
2.2 Die Problemphänomenologie des städtebaulichen Mikrokosmos..	154
2.3 Der gesellschaftspolitische Antagonismus: Stadtentwicklung versus Kapitalismus als kommunalpolitisches Problemfeld.....	156

Zweites Kapitel: Die Problemanalyse der Bundesregierung im Übergang zum normativen Handlungsanspruch..... 160

1. Das politische Credo des Bundesbauministers Lauritzen: Vom Wohnungsbau zum Städtebau .....	160
2. Der Blick nach vorn: Städtebau als "Politik der inneren Reformen".....	161
3. Die Städtebauberichte der Bundesregierung als Grundlage der neuen politischen Konzeption.....	162
3.1 Das Modell der Berichtskonzeption: Städtebau als strukturpolitische Bundesaufgabe .....	164

3.2 Die strukturpolitischen Eckwerte der Berichte als Grundlage der neuen Politik des Bundes .....	166
4. Der vertikale und horizontale städtebaulich-strukturpolitische Koordinierungs- und Eingriffsanspruch des Bundes .....	166

**Teil E: Das rechtliche Instrumentarium: Die föderative Entscheidung für eine gemeinschaftliche und gemischte Bund-Länder-Finanzierungs- und Handlungskompetenz in gesamtstaatlichen Politikfeldern .....** 171

**Erstes Kapitel: Das neue verfassungsrechtliche Design: Die Finanzreform 1969.....** 171

1. Die kontroverse Diskussion um die Mischfinanzierung .....	171
2. Die Bedeutung der Finanzreform im bundesstaatlichen System .....	173
3. Die Fondsverwaltung des Bundes .....	174
4. Erste Reformüberlegungen: Der Auftrag an die Troeger-Kommission..	177
5. Grundzüge des Troeger-Gutachtens .....	179
6. Die gesetzliche Umsetzung der Kommissionsvorschläge durch die Bundesregierung: Finanzreformprogramm und Finanzreformgesetz.....	180
7. Die Finanzierungskompetenz des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG ..	184

**Zweites Kapitel: Entstehung der gesetzlich geregelten Städtebauförderung im politisch-gesellschaftlichen Kräftespiel.....** 187

1. Die politischen Voraussetzungen für die Verabschiedung des Gesetzes	187
2. Die Unzulänglichkeit des Bundesbaugesetzes; erste Überlegungen für ein neues gesetzliches Instrument.....	189
3. Die exogenen Einflüsse auf die Entstehung des Rechtsinstruments Städtebauförderungsgesetz .....	192
3.1 Die Diskussion der gesellschaftlichen Gruppen und Verbände .....	194
3.2 Der Beitrag der Parteien .....	195
3.3 Der Einfluß der SPD auf die weitere Entwicklung des Städtebauförderungsgesetzes innerhalb der Bundesregierung.....	196
3.4 Der Einfluß der Wirtschaft auf das Städtebauförderungsgesetz; die Beziehungen des Bundesbauministeriums zur NEUE HEIMAT.....	198
4. Auswirkungen der Genesis auf die Organisation des Bundesbauministeriums.....	206
4.1 Das vertikal-horizontale kommunikative Gegenstromprinzip der politischen Administration; die Interaktion der operativen Ebene.	207

4.2	Exkurs: Die para-hierarchischen Organisationsstränge: Abteilung Z und Leitungsstab.....	210
4.3	Die organisatorische Umsetzung einer politischen Zielprojektion im Bundesbauministerium: Die Entwicklung der "Gruppen-Organisation" 1970 im Zusammenhang mit dem Städtebauförderungsgesetz.....	213
4.4	Die Akzeptanz der (Neu-)Organisation und ihre Auswirkung auf Entscheidungsprozesse im Bundesbauministerium.....	216
Drittes Kapitel: Die besonderen vertikalen Konflikte in den Verfassungsorganen um die Ausgestaltung der Handlungs- und Finanzierungskompetenz des Bundes über §§ 71 ff. StBauFG.....		219
1.	Bundesrat versus Bundesregierung und Deutschen Bundestag.....	219
2.	Der Kompromißvorschlag des Bundes.....	220
<b>Teil F: Die Instrumente des Bundes zur Durchsetzung des inhaltlichen Kompetenzanspruchs und die daraus entstehenden vertikalen Konfliktfelder.....</b>		<b>223</b>
Erstes Kapitel: Der zentrale Bund-Länder-Standortkonflikt: Die ersten Bundesprogramme zur Städtebauförderung.....		224
1.	Die vertikalen Unsicherheiten des Beginns.....	224
2.	Die aufbrechenden Konflikte.....	225
Zweites Kapitel: Nebenfelder vertikaler Kooperations- und Konfliktstrategien.....		231
1.	Zusammenfassende Vorbemerkungen.....	231
2.	Versuchs-, Vergleichs- und Demonstrativbauvorhaben; Studien und Modellvorhaben; Experimenteller Wohnungs- und Städtebau.....	232
2.1	Die frühen Einflußinstrumente des Bundes in den 50er und 60er Jahren.....	232
2.2	Die Eingriffsstrategien des Bundesbauministers.....	233
2.3	Die rechtliche Zulässigkeit der Programme und ihre Umgestaltung.....	234
3.	Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift über den Einsatz von Förderungsmitteln nach dem Städtebauförderungsgesetz (StBauFVwV).....	237
3.1	Ziel der Regelung.....	237

3.2 Die Austragung des Konfliktfelds im vorparlamentarischen Raum.....	238
3.3 Die Auseinandersetzung im parlamentarischen Raum (Bundesrat).....	240
4. Die maßnahmebegleitenden Berichts- und Informationspflichten der Länder.....	242
4.1 Das vertikale Konfliktpotential bis 1975/76 als Ausfluß horizontalen Konkurrenzdenkens auf der Ebene der Länder.....	243
4.2 Die Begleitinformationen der Verwaltungsvereinbarungen als vertikales Konfliktpotential.....	244
4.3 Das "Informationssystem Städtebauförderung" als vertikales Konfliktobjekt.....	245
5. Der Deutsche Rat für Stadtentwicklung.....	248
5.1 Anspruch und Aufgaben des Deutschen Rats als Führungsinstrument des Bundes.....	248
5.2 Arbeit und Ergebnisse der Ratstätigkeit.....	252
5.3 Der programmierte bundestaatlich-vertikale Konflikt.....	254
5.4 Des Rates Tod auf Raten als Folge des vertikalen Konflikts.....	255

**Teil G: Die Reaktion der Länder auf die Eingriffsansprüche des Bundes: Das Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht.....** 261

**Erstes Kapitel: Das Normenkontrollverfahren.....** 261

1. Die verfassungsrechtlichen und -politischen Standpunkte der Verfahrensgegner..... 261
2. Das "Management" des Verfahrens..... 264

**Zweites Kapitel: Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.....** 266

1. Die für die weitere Entwicklung des vertikalen Politikverbunds wesentlichen Einzelheiten der Entscheidung..... 266
2. Die politische Tragweite des Urteils für das verfassungsrechtliche Design der Mischfinanzierungstatbestände des Art. 104 a Abs. 4 GG... 268
3. Die Reaktion des Bundesbauministeriums auf das Urteil..... 270

<b>Teil H: Die Folgen des verfassungsgerichtlichen Urteils für die weitere Implementation der Städtebauförderung im bundesstaatlichen System .....</b>	<b>273</b>
Erstes Kapitel: Neue vertikale Konflikt-Konsensstrategien; die Entwicklung dauerhafter föderativer Kooperationsmuster....	273
1. Die Bund-Länder-Verständigung auf Verhandlungsverfahren und -institutionen .....	273
2. Die Diskussion: Kürzungs- oder Verteilungsmaßstab? .....	274
2.1 Die ersten Diskussionsunterlagen .....	275
2.2 Die Haltung des Bundesbauministeriums .....	277
2.3 Die Weichenstellung der Länder .....	278
2.4 Die Zuspitzung des Konflikts .....	280
2.5 Die entscheidende Ministerkonferenz der ARGEBAU: Der Kompromiß .....	281
Zweites Kapitel: Die Verlagerung des Bund-Länder-Konflikts in die horizontale Politikverflechtung: Die Quantifizierung des Verteilungsmaßstabs .....	282
Drittes Kapitel: Das vertikal und horizontal verflochtene Scheingefecht..	285
Viertes Kapitel: Die (Nicht-)Beteiligung der Parlamente in Bund und Ländern bei der Aufstellung und Umsetzung der Programme .....	289
<b>Teil K: Zusammenfassende Interpretation der Untersuchungsergebnisse .....</b>	<b>293</b>
Erstes Kapitel: Die politisch-normative Bedeutung des gesetzlich fixierten Programms Städtebauförderung für die Erneuerung und Weiterentwicklung der Städte und Gemeinden .....	293
Zweites Kapitel: Die politiktheoretische Interpretation der vertikalen Befriedungsdeterminante; Versuch einer auf die Untersuchungsergebnisse gestützten Beantwortung der zentralen Fragen .....	296
1. Konsensfindung als positives Verflechtungsmuster .....	296
2. Der Steuerungsbereich Niveauintiative und Niveaufixierung .....	298
3. Der Steuerungsbereich Struktureinfluß durch Verteilungspolitik .....	299

4. Die Versäumnisse des Bundes im Gefolge der verfassungsgerichtlichen Entscheidung.....	300
4.1 Die Unsicherheit des Bundes .....	300
4.2 Die sachlich unqualifizierte Quotenlösung als global zweckgebundener vertikaler Finanzausgleich.....	302
5. Die Implementation der vertikalen Befriedigungsdeterminante durch institutionalisierte Konsensstrategien im formellen und informellen Raum.....	304
 Drittes Kapitel: Die versäumte Gelegenheit einer dauerhaften gesetzlichen Regelung.....	 306
1. Der innere Widerspruch des Art. 104 a Abs. 4 GG; seine strukturpolitische Untauglichkeit .....	306
2. Die perspektivisch-politische Notwendigkeit eines neuen Finanzierungsinstruments.....	308
2.1 Die Überlegungen der "Enquête-Kommission Verfassungsreform" .....	309
2.2 Ein neues vertikales Kooperationsmodell auf Dauer .....	310
 <b>Teil L: Abstract</b> .....	 <b>313</b>