

§ 1 Einleitung

Am 27. Juli 2021 hat das Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) seinen 50. „Geburtstag“ gefeiert. Auch wenn das Gesetz bereits 1986, nach also nur 15-jähriger Wirkungsgeschichte, in das neu geschaffene Baugesetzbuch (BauGB) integriert wurde, war dies für die Bundesregierung und die ARGEBAU¹ Anlass genug, im Jubiläumsjahr einen besonderen „Tag der Städtebauförderung“ zu begehen. In der dazugehörigen Festschrift wurde das StBauFG als „Grundstein für die Städtebauförderung in Deutschland“ gewürdigt.

In der Tat konnte das StBauFG bereits seinerzeit für sich beanspruchen, ein anspruchsvolles und umfangreiches Reformgesetz darzustellen. Der 50. Jahrestag seiner Verkündung war daher auch ein Anlass für die vorliegende Schrift, die 1971 verabschiedete Gesetzgebung erneut zu betrachten und seine Auswirkungen zu bewerten. Auch aus einer verwaltungswissenschaftlichen Perspektive sprachen mehrere Gründe dafür.

Der zurückschauende Blick auf das StBauFG ist wertvoll, weil das Gesetz eine der ersten Materien war, die im Sinne und in der Ausstattung des sog. kooperativen Föderalismus verabschiedet und als gemeinsames Programm von Bund und Ländern umgesetzt wurde. Es gehörte dabei zur Besonderheit des Gesetzes, dass es zu seiner Umsetzung ausdrücklich die kommunale Ebene bestimmte und einbezog. Die Darstellung einer Implementationsgeschichte des StBauFG findet damit einen gleichsam „natürlichen“ wissenschaftlichen Spannungsbogen vor, der zwischen zwei staatlichen und drei administrativen Ebenen verläuft.

Hieraus entsteht als eigenständiger Aspekt und wichtige Fragestellung, welche Rolle die kommunale Ebene in der Umsetzung des StBauFG eingenommen hat. Dabei steht zur Diskussion, wie sich die Kommunen in den Geltungs- und Gestaltungsbereich des kooperativen Föderalismus einfügten, und zwar gleichermaßen als Beteiligte an der Ausführung eines Bund/Länder-Programmes wie auch als Umsetzungsebene einer konjunkturpolitisch motivierten Staatstätigkeit.

¹ Die Arbeitsgemeinschaft der Bauministerinnen und -minister der Bundesländer. – Auch der Deutsche Bundestag erinnerte in seinem Online-Angebot mit einem Beitrag aus der Reihe „Vor 50 Jahren“ an die wechselvolle Geschichte zur Entstehung des StBauFG.

Schlussendlich kann sich die historische Analyse eines Politikfeldes auch deswegen lohnen, weil daraus Schlüsse und Perspektiven für die Zukunft gewonnen werden können. Dies betrifft weniger das Politikfeld Städtebau im engeren Sinne, auch wenn sich zur Zeit deutlich abzeichnet, dass sich die Funktion von Innenstädten (insbesondere in Grund- und Mittelzentren) zeitnah noch einmal wandeln wird.² So gesehen kann es keinesfalls ausgeschlossen werden, dass eine Neuauflage oder wesentliche Modifizierung der heutigen Städtebauförderung eintritt. Hier hingegen soll stärker die These herausgestellt werden, dass es sich angesichts der in unserer Gegenwart erkennbaren Herausforderungen für Gesellschaft, Wirtschaft und Politik abzeichnet, dass neue politisch-staatliche Kataloge von Gemeinschaftsaufgaben oder Investitionshilfen entstehen werden.³ In dieser Zukunft dürfte, wie in der Vergangenheit für den Städtebau, gelten, dass keine der beiden staatlichen wie auch der drei administrativen Ebenen über die Programm- und Implementationskompetenz verfügt, derart umfangreiche Aufgaben allein zu lösen. Das politische und technische Wissen um die Administration von Gemeinschaftsaufgaben sollte nach der hier vorgetragenen Auffassung neu bewertet werden. Auch wenn es in Zukunft (mit großer Wahrscheinlichkeit) um andere Politikfelder als den Städtebau gehen wird – aus den umfangreichen Leistungen der hier vorgestellten Epoche können wertvolle Rückschlüsse gezogen werden. Sie sollen insbesondere für solche Aufgaben Geltung beanspruchen, die mit hoher technischer Komplexität an das politische System zur Lösung herangetragen werden, und dabei besonders die Kommunen als Umsetzungsebene berücksichtigen bzw. einbinden müssen.

Die vorliegende Arbeit versteht sich als verwaltungswissenschaftlicher Beitrag zur Untersuchung der Wirkungsweise des Städtebauförderungsgesetzes, im Schnittpunkt von Implementationsforschung, Politik- und Rechtswissenschaft. Sie versucht, offene Forschungsperspektiven zu schließen und unterteilt ihren wissenschaftlichen Zugang dabei in mehrere Abschnitte.

² Das hier zu nennende Stichwort sind die Wandlungsprozesse im stationären Einzelhandel, die mehrere Bundesländer dazu veranlasst haben, Programme zur Stärkung der Innenstädte aufzulegen. Zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Arbeit war es jedoch deutlich zu früh, systematische (Rück)Schlüsse aus diesen aktuellen Ansätzen zu diskutieren.

³ Auch hier sollen und können nur Schlagworte fallen, die aber nach Auffassung des Verfassers ausreichen dürften, um die gemeinte Dimension zu verdeutlichen: „Energiewende“ und Stromtrassenbau bzw. lokale/regionale Energieverbünde; „E-Mobilität“ und damit einhergehend eine komplett neue Infrastruktur für eine deutsche Schlüsselindustrie; „Breitband“/5G als infrastrukturelle Voraussetzung einer digitalisierten Volkswirtschaft. Vgl. jüngst der Beitrag von *Dispan* mit einem regionalwirtschaftlichen Ansatz.

Im Abschnitt § 2 wird die *Entstehungsgeschichte des Städtebauförderungsgesetzes* (StBauFG) nachgezeichnet. Wie zu zeigen sein wird, prägten besonders die erste Große Koalition (von 1966–1969) als auch die „Politik der inneren Reformen“ der Regierung von SPD und FDP (ab 1969) die Inhalte des Städtebauförderungsgesetzes mit jeweils eigener Handschrift. Die Arbeiten zur Schaffung des Reformvorhabens, dem sich die SPD unter der Führung von Willy Brandt intensiv verschrieben hatte, fiel damit in eine Zeit der komprimierten Umgestaltung der politischen und verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland und ihres beschleunigten gesellschaftlichen Wandels.

In seiner Herangehensweise bedient sich § 2 einer historisch-institutionellen Analyse entlang der Strukturen und Prozeduren, die der parlamentarische Gesetzgebungsprozess anbietet. Er wird durch Stellungnahmen aus der Sekundärliteratur, punktuell auch der zeitgenössischen Publizistik ergänzt. Mit Blick auf die Forschungstiefe wurde demnach ein mittlerer Weg eingeschlagen. Im Vordergrund stand die Aufarbeitung und Durchdringung der ohne weitere Umstände zugänglichen Parlamentsmaterialien. Auf die Einbeziehung archivarischer Bestände (z. B. Stellungnahmen, Sachverständigenanhörungen usw. aus der Ausschussarbeit des Bundestages) wurde mit Blick auf den Umfang, vor allen Dingen aber die Ziele der Untersuchung bewusst verzichtet.

Auch die bereits in dieser Art und Weise dargestellten Entwicklungen können aufzeigen, dass in Stufenabfolgen und vor allen Dingen durch wechselnde politische Mehrheiten unterschiedliche Interessen in das Gesetz eingeflossen sind. Das StBauFG entwickelte sich in beinahe zehn Jahren Entstehungsprozess zu einer Materie mit hoher Komplexität – angesichts des 50-jährigen Bestehens des StBauFG wäre es in der Tat ein lohnenswertes Unterfangen, die Gesetzgebungsgeschichte im o. g. Sinne *vollumfänglich* bzw. noch einmal gesondert zu untersuchen.⁴

Der Abschnitt endet nicht mit der Entstehungsgeschichte des Gesetzes im engeren Sinn und also mit dessen Ausfertigung. In zwei Teilen werden einmal die wesentlichen Inhalte und Funktionsweisen des Gesetzes skizziert (§ 2 E.) sowie der weitere Werdegang der Materie anhand der Einwirkungen durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie durch Gesetzesnovellen aufgezeigt (§ 2 F.) Einen besonderen Schwerpunkt bildet die Eingliederung in das BauGB 1986. An diesem Schluss des Entwicklungspro-

⁴ Besonders interessant wäre es, eine „Reformgeschichte“ der bodenrechtlichen Instrumentarien aufzuarbeiten, da diese Inhalte bereits seinerzeit und vollkommen richtig als Schlüsselmaterialien zum Städtebau erkannt wurden. Sie waren politisch hoch umstritten; eine umfassende Erweiterung der Kompetenzen aus dem StBauFG fand trotz mehrfacher Anläufe nicht zur Gesetzesform.