

# Vom Wiederaufbau zur Stadtentwicklung



50  
Jahre

ARGEBAU

Ein Teil  
Deutscher  
Geschichte –  
ein Stück  
Föderalismus!



Festschrift anlässlich  
der  
Jubiläumsveranstaltung  
am 4. Dezember 1998  
im Rathaus der  
Freien  
Hansestadt Bremen

## **Impressum**

Herausgeber: Arbeitsgemeinschaft der für das  
Bau- und Siedlungswesen  
zuständigen Minister und Senatoren  
der Länder

Redaktion: Dieter Gutekunst

Textbeiträge: Swen Graf Bernstorff  
Dieter Gutekunst  
Ulrich Hieber  
Norbert Lehnert  
Heinz Lischka  
Jürgen Namysloh  
Gerhard Steintjes

Koordination  
und Gestaltung: Ingo Schäfer

Satz, Litho  
und Druck: ASCO-Druck, Bremen

Bremen, Dezember 1998

---

## 50 Jahre ARGEBAU – Siedlungsentwicklung im Föderalismus

Vorwort zur Festbroschüre  
von Dr. Bernt Schulte, Vorsitzender der ARGEBAU,  
Senator für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung  
der Freien Hansestadt Bremen



Die Geschichte des Wohnungsbaus in Deutschland nach dem Kriege und der Austausch bautechnischer Erfahrungen und Kompetenzen spiegeln sich in 50 Jahren der Zusammenarbeit der ARGEBAU wider.

Zur grenzüberschreitenden Organisation des Wiederaufbaus schlossen sich die damaligen Bauminister der amerikanischen und der englischen Besatzungszone im Jahre 1948 – also noch ein Jahr vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik – zur Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister (ARGEBAU) zusammen. Im Juni 1949 traten auch die Länder unter französischer Besatzung bei. Sofort nach dessen Gründung setzte eine intensive Zusammenarbeit mit dem Bundesminister für Wohnungsbau ein.

In ständiger Zusammenarbeit zwischen den Ländern und dem Bund wurden gemeinsame Rechtsvorschriften erarbeitet sowie der einheitliche Vollzug gewährleistet – ein wichtiger Beitrag zum Föderalismus in Deutschland. Die Musterbauordnung wurde zu einem frühen Zeitpunkt Grundlage für ein einheitliches Bauordnungsrecht der Länder. Ein weiterer Baustein zur Vereinheitlichung bautechnischer Normen war dann die Gründung des Instituts für Bautechnik in Berlin 1968.

Mit der Deutschen Einheit im Oktober 1990 stellte die ARGEBAU ihre Leistungsfähigkeit erneut unter Beweis: Kurzfristig konnte mit den vorhandenen Instrumenten wie z. B. Musterbauordnung oder Musterlisten von technischen Baubestimmungen eine Angleichung im öffentlichen Baurecht erreicht und somit eine wichtige Voraussetzung für die Vollendung der Deutschen Einheit gelegt werden.

Durch Erlaß der europäischen Bauproduktenrichtlinie im Dezember 1988 ergaben sich wesentliche Änderungen für die ARGEBAU und alle am Bauprozeß Beteiligten. Es wurden Instrumente wie die Bauregelliste geschaffen, sämtliche Landesbauordnungen mußten novelliert werden. Europäische und nationale technische Regeln werden in immer stärkerem Maße als gleichwertige Lösungen berücksichtigt.

Es ist unmöglich, sämtliche Anregungen und Initiativen der drei Ausschüsse und 14 Fachkommissionen der ARGEBAU in Zusammenarbeit mit dem Bund und auch den kommunalen Spitzenverbänden zu würdigen oder auch nur zu nennen. Ich darf allen Vorsitzenden, Mitgliedern und Mitarbeitern der Geschäftsstelle der ARGEBAU und der Länderressorts für 50 Jahre sachorientierte und hervorragende Arbeit danken. Den künftigen Mitgliedern und Mitarbeitern der ARGEBAU wünsche ich eine erfolgreiche Arbeit in der Kontinuität des bisher Erreichten.

50 Jahre ARGEBAU sind aber nicht nur Anlaß zur Rückschau, sondern auch Verpflichtung zum Engagement für neue Herausforderungen. Nachhaltige Entwicklung im Sinne der Lokalen Agenda bei gleichzeitiger Stärkung der Wirtschaftskraft sowie die Gestaltung einer Sozialen Stadt sind Themen für das beginnende dritte Jahrtausend. Hier müssen sich Kreativität und Verantwortungsbewußtsein aller für das Bau- und Siedlungswesen Verantwortlichen auch in Zukunft bewähren.

Ich danke allen, die für Redaktion und Erscheinen dieser Festschrift Arbeit übernommen haben. Allen Lesern wünsche ich Freude beim Lesen und beim Kennenlernen des Erreichten Lust auf neue Aufgaben.

*Bernt Schulte*

---

# Vom Wiederaufbau zur Nachhaltigen Stadtentwicklung

## 50 Jahre Arbeitsgemeinschaft der Bauminister der Länder (ARGEBAU)

	Seite
● Bestimmung der Aufgaben . . . . .	3
● Heutige Organisation der ARGEBAU . . . . .	4
● Gliederung der ARGEBAU . . . . .	4
● Verhältnis zum Bund . . . . .	6
<b>I. Wohnungspolitik, Wohnungswirtschaft, Sozialer Wohnungsbau . . . . .</b>	<b>6</b>
● Das Erste Wohnungsbaugesetz . . . . .	7
● Das Wohnungsbau- und Familienheimgesetz . . . . .	8
● Das „Abbaugesetz“ . . . . .	9
● Auf und Ab im Wohnungsbau . . . . .	11
● Wohnungspolitik in den ostdeutschen Ländern . . . . .	12
● Reformen des Wohnungsbau-, des Steuer- und des Mietrechts dringend notwendig . . . . .	16
<b>II. Bauen, Planen und Entwickeln – Baurecht und Städtebau . . . . .</b>	<b>17</b>
● Auf dem Weg zur Musterbauordnung . . . . .	17
● ARGEBAU und Europäische Union . . . . .	20
● Bautechnik – hohe Kooperationserfordernisse . . . . .	21
● Städtebau und Bauleitplanung . . . . .	25
● Stadterneuerung – Rettet die Innenstädte . . . . .	27
● Nachhaltige Stadtentwicklung . . . . .	28
● Stadtentwicklung und Baurecht in den neuen Ländern . . . . .	29
<b>III. Hochbau für staatliche Institutionen . . . . .</b>	<b>32</b>
● Die Vorgeschichte des Hochbauausschusses und der LAG-Hochbau . . . . .	33
● Hochschulbau . . . . .	34
● Schulbau . . . . .	34
● Bauplanungen – von der Quantität zur Qualität . . . . .	35
● Bauen für den Bund . . . . .	36
● Entwicklungen und Perspektiven . . . . .	36
<b>IV. Bilanz und Ausblick . . . . .</b>	<b>38</b>
● Zusammenarbeit in der ARGEBAU . . . . .	38

Am 15. November 1948 schlossen sich im Historischen Rathaus der Stadt Marburg die für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der acht Länder der amerikanischen und der britischen Besatzungszone – nämlich Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Württemberg-Baden – zu einer „Arbeitsgemeinschaft des Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesens des Vereinigten Wirtschaftsgebiets (ARGEBAU)“ zusammen.



Historisches Rathaus der Stadt Marburg, Ort der Gründung der Arbeitsgemeinschaft der Bauminister der Länder am 15. November 1948 (Foto: Frank Turetzek, Marburg)

Sie gründeten diese Arbeitsgemeinschaft in einer Zeit, in der nach Kriegszerstörungen und nach dem Zustrom von Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen eine bittere Wohnungsnot herrschte, und in der sich die staatliche Gewalt in Deutschland über die Länder neu bildete.

Einen Bundesstaat gab es noch nicht. Seit einigen Wochen arbeitete aber der Parlamentarische Rat an einem Grundgesetz für die gesamtstaatliche Neuordnung in den westlichen Zonen Deutschlands. Und seit Anfang 1947 gab es das Vereinigte Wirtschaftsgebiet mit einer zentralen Verwaltung.

Der Direktor der Verwaltung für Wirtschaft, Professor Ludwig Erhard (der spätere Bundeswirtschaftsminister und Bundeskanzler), hatte die Minister für Aufbau im Vereinigten Wirtschaftsgebiet für den 16. November 1948 zu einer Besprechung nach Frankfurt-

Höchst eingeladen, in der geklärt werden sollte, welche Aufgaben des Wiederaufbaues und des Bauwesens einer bizonalen Koordination bedürften. Den Länderministern, die sich am Vortag in Marburg versammelten, waren diese Einladung und die beigefügte Tagesordnung nicht geheuer. Sie befürchteten, Verfassungsfragen über die bundesweite Organisation des Bauwesens könnten präjudiziert werden. Noch war ja nicht abzusehen, ob und in welcher Form eine Bundesstelle für Aufbau eingerichtet werden sollte. So gründeten die Länderminister sogleich eine selbständige und arbeitsfähige Organisation für das gesamte Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen im Vereinigten Wirtschaftsgebiet. Diese Organisation sollte – wie die Niederschrift der Gründungskonferenz sagt – „als ständige Einrichtung bis zur Bildung einer Bundesregierung die Interessen der Länderressorts gegenüber den bizonalen Verwaltungen vertreten“. Eine entsprechende Erklärung übergaben die Bauminister der Länder tags darauf Professor Erhard. Die Erklärung betont, daß die Bearbeitung der fachlichen Fragen des gesamten Bauwesens eine Angelegenheit der Länder sei.

## Bestimmung der Aufgaben

Schon in ihrer Gründungssitzung am 15. November 1948 setzten die Bauminister der Länder je einen Unterausschuß für „Baufinanzierung“, für „Bauwirtschaft“ und für „Organisation“ ein. Wenige Tage später nahmen diese Unterausschüsse ihre Arbeit auf.

Ein Hauptaugenmerk der ARGEBAU galt damals der Gestaltung der künftigen bundesstaatlichen Ordnung. So erarbeiteten die Bauminister als Grundlage für die Beratungen im Parlamentarischen Rat eine Stellungnahme zu den Gesetzgebungszuständigkeiten im Bau-, Wohnungs- und



Rathaus der Freien Hansestadt Bremen, Ort der Feier des 50jährigen Bestehens der ARGEBAU am 4. Dezember 1998 (Foto: Bremer Touristik Zentrale)

---

Siedlungswesen. Weitgehend nach den Vorschlägen der ARGEBAU gibt das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland dem Bund das konkurrierende Gesetzgebungsrecht für das Bodenrecht und das Wohnungs- und Siedlungswesen.

Unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes, nämlich auf ihrer dritten Konferenz am 10. Juni 1949 in Hamburg, faßte die Ministerkonferenz der ARGEBAU eine Entschließung über eine Bundesinstanz für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen: Eine Mehrheit der Minister trat für ein selbständiges Bundesministerium für Aufbau ein, die anderen wünschten eine selbständige Abteilung innerhalb eines Bundesministeriums. Tatsächlich geschaffen wurde ein Bundesministerium für Wohnungsbau. (Zu Zeiten des Reiches war das Reichsarbeitsministerium für den Wohnungsbau mitzuständig gewesen.)

Die damalige ARGEBAU war durch die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der neugeschaffenen bundesstaatlichen Regierung gekennzeichnet. Um des deutschen Wiederaufbaues willen und aus Verantwortung für ein Gelingen der neuen Staatsordnung waren die Länder zur Übernahme ihrer schwierigen Aufgaben und zugleich zur Unterstützung des Bundes bei der Gestaltung der rechtlichen Regelungen und Fördergrundsätze vor allem für den so dringlichen Wohnungsbau bereit. Im Oktober 1949 nahm der erste Bundesminister für Wohnungsbau, Eberhard Wildermuth, an einer ARGEBAU-Ministerkonferenz in Bad Dürkheim als Gast teil.

Die ARGEBAU suchte zugleich Klarheit über das künftige Verhältnis zum Bundesrat. Im Januar 1950 beschlossen die Bauminister der Länder, ihre Arbeitsgemeinschaft fortbestehen zu lassen, insbesondere weil wichtige Zuständigkeiten im Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen in der Zuständigkeit der Länder blieben, ohne daß im Bundesrat, der eine rein gesetzgeberische Aufgabe habe, die Möglichkeit für eine gemeinsame Bearbeitung der übrigen Aufgaben bestehe. Außerdem erwies sich die ARGEBAU als geeignetes Beratungsforum im Vorfeld förmlicher Gesetzgebungsberatungen.

## Heutige Organisation der ARGEBAU

Am 10. Juni 1949 schlossen sich der Bausenator von Berlin (West) und die Aufbauminister der Länder der französischen Besatzungszone der ARGEBAU an, also die Bauminister der Länder Baden, Rheinland-Pfalz und Württemberg-Hohenzollern. (1952 vereinigten sich die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zum neuen Land Baden-Württemberg.) Nach der Rückgliederung des Saarlandes trat dessen Bauminister der ARGEBAU bei und nach der Wiedervereinigung Deutschlands die Bauminister der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Der Vorsitz in der ARGEBAU wechselt alle zwei Jahre in der alphabetischen Reihenfolge der Namen der Länder. In den Jahren 1998 und 1999 hat Bremens Senator für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung, Dr. Bernt Schulte, den Vorsitz inne. Die ARGEBAU unterhält eine Geschäftsstelle, die in der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen beim Bund in

Bonn untergebracht ist und vor dem Umzug nach Berlin steht.

Die Ministerkonferenz der ARGEBAU erörtert Fragen und trifft Entscheidungen zum Wohnungswesen, Städtebau und Baurecht und zur Bautechnik, die für die Länder von gemeinsamer Bedeutung sind; sie formuliert Länderinteressen gegenüber dem Bund und gibt Stellungnahmen auch gegenüber anderen Körperschaften und Organisationen ab. Die Konferenz bemüht sich bei ihren Beratungen um einstimmige Beschlüsse und erreicht sie meist auch. Findet sie zu keiner Einstimmigkeit, so geben zwei oder mehr Gruppen getrennte Voten ab. Im Vordergrund der Beratungen stehen in der Regel Fragen des Wohnungsbaues; die anderen Politikbereiche des Bauens treten daneben in der Ministerkonferenz zurück. Städtebau, Baurecht, Bautechnik und Hochbau nehmen die Gliederungen der ARGEBAU zwar in einem größeren Umfang in Anspruch als der Wohnungsbau, die Probleme sind dort aber überwiegend fachbezogen und erreichen deshalb die Ministerkonferenz weniger häufig.

## Gliederung der ARGEBAU

Die in der ersten Ministerkonferenz vor 50 Jahren eingesetzten „Unterausschüsse“ bestehen mit Änderungen als Ausschüsse fort: Der Ausschuß „Baufinanzierung“ ist nun neben Fragen der Baufinanzierung für alle Fragen der Wohnungspolitik, der Wohnungswirtschaft und des Wohnungsrechts zuständig und auch für bauwirtschaftliche Fragen; denn der Ausschuß „Bauwirtschaft“ besteht nicht mehr. Der Ausschuß „Organisation“ heißt nun „Allgemeiner Ausschuß“ und ist zuständig für den Städtebau, das Bauberufsrecht, die Bauaufsicht, die Bautechnik und die Städtebauförderung. Seit Dezember 1982 gehört auch der „Hochbauausschuß“ zur Arbeitsgemeinschaft der Bauminister der Länder: Er ist zuständig für die bauende Verwaltung in den Bereichen Bauplanung, Kostenplanung, Datenverarbeitung, Gebäude- und Betriebstechnik sowie Krankenhausbauten.

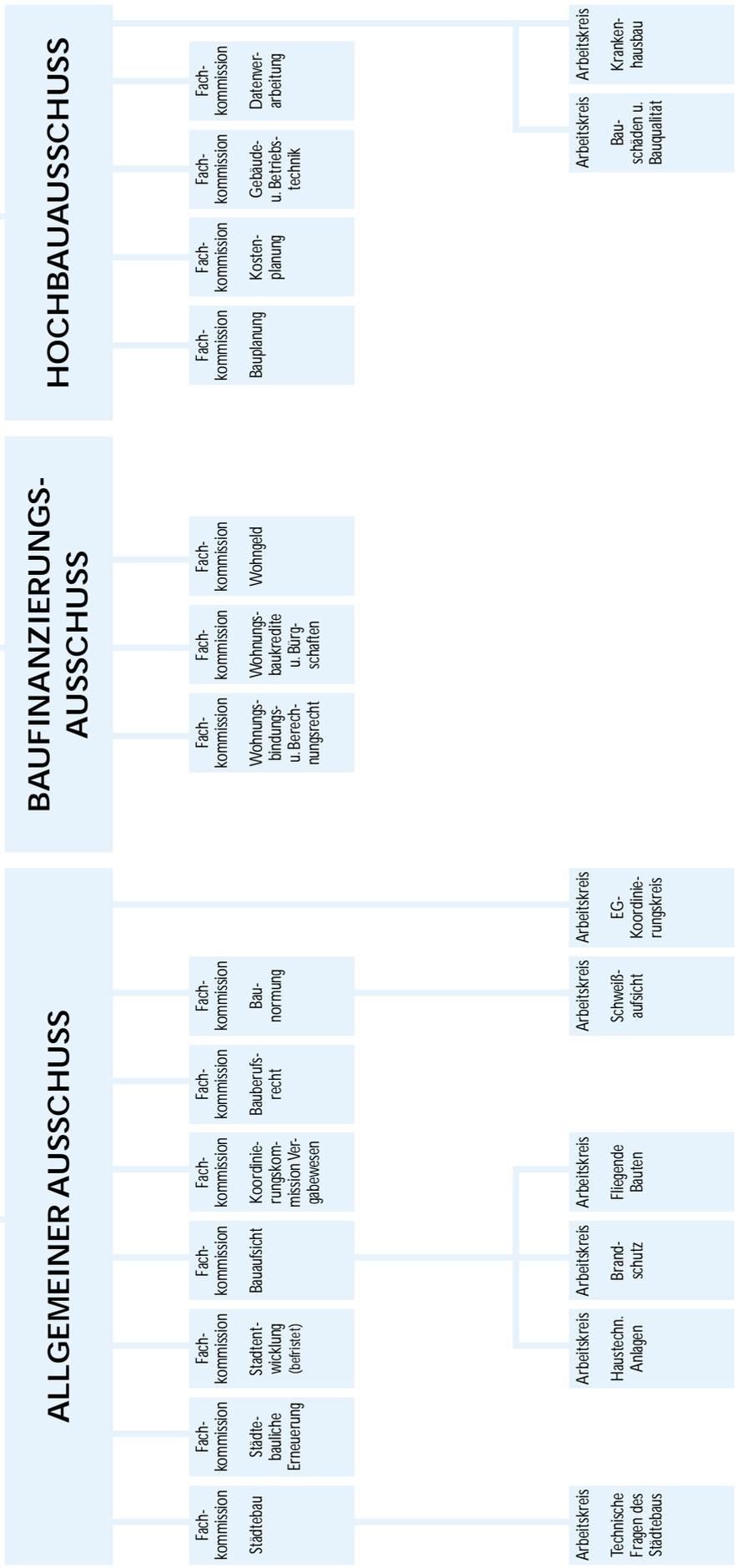
Die Mitglieder der Ausschüsse sind in der Regel die Abteilungsleiter der Ministerien der Länder. Die Ausschüsse bereiten die – in der Regel zweimal jährlich tagende – Ministerkonferenz vor. Daneben entscheiden die Ausschüsse in fachlichen Fragen aber auch selbständig. Die Ausschüsse stützen sich ihrerseits auf Fachkommissionen, denen aufgabenbezogenen Arbeitsgruppen und eine Reihe von ständigen Arbeitsgruppen auf Referentenebene zugeordnet sind (siehe das Organigramm auf Seite 5). Die Vorsitzenden der Ausschüsse, Fachkommissionen und Arbeitskreise werden unabhängig vom Wechsel des Vorsitzes in der Ministerkonferenz von den Mitgliedern der Gremien in der Regel auf unbestimmte Zeit gewählt und bedürfen der Bestätigung durch das jeweils übergeordnete Gremium.

Die Ministerkonferenz der ARGEBAU und alle anderen Gremien arbeiten mit Verbänden zusammen. So nehmen an den Sitzungen der Ausschüsse oft auch Vertreter der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände teil. Auf diese Weise entstehen zugleich Formen der informellen

# ARGEBAU

Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder

GESCHÄFTSSTELLE: VERTRETUNG NRW - BONN



Bund-Länder-Kommunen-Zusammenarbeit, die Ausdruck eines kooperativen Föderalismus sind. Die Arbeit der Gremien führt zu Synergieeffekten, die die eigene Aufgabenwahrnehmung der Länder in wesentlichen Bereichen der Wohnungs- und Baupolitik erleichtern und zu einer Begrenzung des Verwaltungsaufwandes beitragen. Da die ARGEBAU über kein eigenes Personal verfügt, ist der Erfolg ihrer Arbeit entscheidend von der Bereitschaft der Länder abhängig, für die Erreichung gemeinsamer Ziele Personal auch unabhängig von eigenen Prioritäten einzusetzen.

## Verhältnis zum Bund

Der Bund ist in der Ministerkonferenz der ARGEBAU nicht Mitglied, sondern Gast. Dasselbe gilt für alle Gliederungen der ARGEBAU. Dies ist zunächst vom Zeitpunkt der Gründung her verständlich; denn im Jahre 1948 gab es noch keinen Bund. Der Gaststatus des Bundes wurde aber auch später beibehalten.

Der Bund ist in der ARGEBAU als Partner stets willkommen; von den Sitzungen der Ministerkonferenz bis hin zu den Fachbesprechungen einzelner Arbeitskreise ist er auch meist personell vertreten. Bei Beschlüssen hat die ARGEBAU aber immer Wert darauf gelegt, daß durch Ministerbeschlüsse die Länder sprechen und daß keine unklare Vermischung von Länder- und Bundeskompetenzen stattfindet. Föderalismus ist gekennzeichnet durch Kooperation, der aber die selbständige Wahrnehmung eigener Aufgaben zugrunde liegt.

Die Länder haben im Bereich des Bauens eine große Zahl von Aufgaben und Zuständigkeiten, die in ihre ausschließliche Kompetenz fallen: etwa die Bauaufsicht, die Bautechnik und das Bauberechtigungsrecht. Sie haben daneben für die gesetzlich nicht geregelten oder nicht regelbaren Bereiche der Stadtentwicklung nach Art. 30 GG die volle Zuständigkeit, soweit nicht das kommunale Selbstverwaltungsrecht greift. Und sie haben in den weiten Bereichen des Wohnungsbaues, der Bauleitplanung und der Stadterneuerung, um nur die wichtigsten zu nennen, die Befugnis zu selbständiger Ausführung der Bundesgesetze (Art. 83 GG). Insgesamt sind das weitreichende selbständige Aufgabenfelder, die – soweit sie nicht in den Ländern individuell bearbeitet werden – von der Gemeinschaft der Länder unabhängig vom Bund wahrzunehmen sind. Die Bauverwaltungen der Länder erledigen – im Weg der Organleihe – auch die Hochbauaufgaben des Bundes. Mit dem Bund besteht auf allen Ebenen eine fruchtbare Kooperation; beide Seiten wissen aber stets, für wen sie argumentieren und handeln.

## I. Wohnungspolitik, Wohnungswirtschaft, Sozialer Wohnungsbau

Die Arbeitsgemeinschaft der Bauminister der Länder stand am Anfang ihrer Tätigkeit einer Wohnungsnot gegenüber, die wir uns heute kaum noch vorstellen können. Allein im Westen Deutschlands waren nahezu zweieinviertel Millionen Wohnungen zerstört oder so schwer beschädigt, daß sie unbewohnbar waren. Nach einem Bevölkerungsverlust von sieben Millionen Menschen nahm Westdeutschland rund zwölf Millionen Flüchtlinge und Vertriebene auf. 1948 hatte Westdeutschland einen Fehlbedarf von mindestens 5,5 Millionen Wohnungen. Zu diesem hohen Fehlbestand trug neben Krieg und Flüchtlingseleid freilich auch bei, daß am Beginn des Zweiten Weltkriegs im damaligen Reichsgebiet rund eine Million Wohnungen gefehlt hatten.

### Bauen, bauen, bauen!

In dieser Lage gab es keinen Streit über Ziele, sondern nur eine Aufgabe: Bauen, bauen, bauen, um den Menschen schnell ein Dach über dem Kopf zu schaffen!

Das 1949 verabschiedete Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland bekennt sich zur individuellen Freiheit, formt aber den Staat als Sozialstaat aus<sup>1</sup>. Deswegen kann es in Wohnungsbau und Wohnungswesen weder ein



Nürnberg, Altstadt nach der Zerstörung

Gemeinwohlmonopol des Staates noch ein rein liberalistisches Verhalten des Staates geben, mit dem er alles dem Markt überläßt und selbst unbeteiligt danebensteht. Die Grundsatzentscheidung für eine Soziale Marktwirtschaft

<sup>1</sup> Art. 20 Absatz 1 des Grundgesetzes: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“. Siehe auch Art. 14 Absatz 2 des Grundgesetzes: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“.



Zerstörtes Berlin-Kreuzberg (Landesbildstelle Berlin)

galt und gilt auch für das Wohnungswesen. Der Staat ist im Wohnungsbau subsidiär tätig: Soviel Privatinitiative und Selbstverantwortung des Bürgers wie möglich und soviel staatliche Unterstützung wie nötig. Daraus folgt: Der Staat baut nur in Ausnahmefällen Wohnungen selbst, aber er fördert den – von gewerblichen und privaten Bauherren betriebenen – Wohnungsbau, besonders mit Finanzierungshilfen und Steuervergünstigungen. Er beeinflusst den Wohnungsbau aber auch mit der Gestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen im Steuer-, Bau- und Mietrecht (einschließlich des Rechts der Mietpreise) und in anderen Rechtsgebieten. In der ersten Nachkriegszeit war der Schutz des wohnenden Menschen vor Marktübergewichten sehr wichtig. Deshalb blieb die vor oder im Zweiten Weltkrieg eingeführte Wohnungszwangswirtschaft mit einem Mietenstop und der behördlichen Zuweisung von Wohnungsuchenden zunächst weiter bestehen.

Die ARGEBAU begann ihre Arbeit mit dem Auflisten der für den Wohnungsbau zur Verfügung stehenden Fördermittel aus den Haushalten der Länder, der Hypothekenabwertung, dem Lastenausgleich und aus Sonderfonds.

Anfang 1949 bemühte sich die ARGEBAU um die Sicherstellung des Baustoffbedarfs für den Wohnungsbau. Am 10. Juni 1949 forderte sie in einer Entschliebung zur Frage der Wohnungsbaufinanzierung „die sofortige Inangriffnahme eines Wohnungsbauprogrammes von mindestens 150.000 Wohnungen (Neubau, Umbau und Instandsetzungen) ohne den nicht öffentlich geförderten Wohnungsbau mit einem Kapitalaufwand von rund 1,5 Milliarden DM“.

1949 wurde im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland mit rund 1,1 Milliarden DM Fördermitteln des Sozialen Wohnungsbaues der Bau von 166.000 Wohnungen gefördert; die Finanzierungshilfe betrug durchschnittlich etwa 6.500 DM je Wohnung. Der Anteil der im Sozialen Wohnungsbau geförderten Wohnungen lag in der ersten Nachkriegszeit bei deutlich mehr als der Hälfte der insgesamt gebauten Wohnungen, in einigen Ländern sogar bei rund 90 Prozent. Viele der geförderten Wohnungen waren „Schlichtwohnungen“ mit einem einfachen Standard. (Viele von ihnen wurden später umfassend modernisiert oder

durch neue Wohnungen ersetzt.) Einige Bauministerien der Länder stellten damals Architekten und Bauherren unverbindlich Typenpläne für den Wohnungsbau zur Verfügung.

Einige der nach Westdeutschland gekommenen Flüchtlinge und Vertriebenen waren zunächst in Barackensiedlungen früherer Rüstungsbetriebe untergekommen. Nach und nach wurden einige dieser Siedlungen zu neuen Städten oder



Geschosswohnbau im Rahmen der Deutschen Bau-Ausstellung 1949 in Nürnberg: wirtschaftliche Haustypen bei äußerster Sparsamkeit an Material und Raum

Stadtteilen wie etwa in Geretsried oder Wolfsburg. Bald legten die Länder Programme der Lagerauflösung auf; Ziel war, Flüchtlinge und Vertriebene, die nur notdürftig untergebracht waren, dorthin umzusiedeln, wo sie Wohnung und Arbeit fanden.

## Das Erste Wohnungsbaugesetz

Die ARGEBAU trug dazu bei, das Erste Wohnungsbaugesetz zu erarbeiten, das Bundestag und Bundesrat dann im März 1950 einstimmig annahm. Es war das erste Mal in der Geschichte des deutschen Wohnungsbaues, daß seine Förderung in einem Gesetz geregelt wurde; bisher lag sie im gesetzesfreien Bereich der Verwaltung. Schon das Erste Wohnungsbaugesetz unterschied – wie später das Zweite Wohnungsbaugesetz von 1956 – drei Arten des Wohnungsbaues, nämlich



Waldkraiburg, Kaufeigenheime, 1960: beeindruckende Aufbauleistungen auch im Eigenheimbau

- den öffentlich geförderten Sozialen Wohnungsbau,
- den steuerbegünstigten und
- den freifinanzierten Wohnungsbau.

Seit damals werden im Sozialen Wohnungsbau Fördermittel zur Finanzierung eines Teils der Wohnungsherstellungskosten für Miet- und Genossenschaftswohnungen und für Eigenwohnungen (Eigenheime und selbstgenutzte Eigentumswohnungen) gewährt. Später wurden öffentliche Baudarlehen ergänzt durch befristete Zuschüsse zur Deckung eines Teils der laufenden Aufwendungen aus der Finanzierung des Baues der Wohnungen und aus ihrer Bewirtschaftung. Gefördert wurde auch mit Zinszuschüssen und Annuitätsbeihilfen. Später kamen zu der klassischen Förderung mit langfristigen öffentlichen Baudarlehen („Erster Förderungsweg“) weitere Förderungswege hinzu, in denen mit Aufwendungsdarlehen, Investitionszuschüssen oder mit mittelfristigen Baudarlehen gefördert wurde und wird. Hier fördern einige Länder auch etwas besser verdienende Haushalte und setzen in der Eigenwohnungsförderung auf einen „Sickereffekt“. Im steuerbegünstigten und im öffentlich geförderten Sozialen Wohnungsbau wurden in den ersten Nachkriegsjahrzehnten die Grundsteuer auf Zeit ermäßigt und der Grunderwerb steuerfrei gestellt, um so den Bauherren Liquiditätsvorteile zu verschaffen. Für alle drei Wohnungsbau-Bereiche wurde und wird im Steuerrecht zugelassen, Abschreibungen vorzuziehen und Steuerzahlungen so auf spätere Jahre zu verschieben.

Hauptziel des Ersten Wohnungsbaugesetzes war, durch die Bereitstellung von Finanzierungsmitteln, die wegen des noch unergiebigem Kapitalmarktes in einem erheblichen Maß aus den öffentlichen Haushalten kommen mußten, den Wohnungsbau anzukurbeln. Einige Zeit lang wurden mit einem „Sozialpfandbrief“ Mittel privater Anleger in die Wohnungsbaufinanzierung gelenkt. Durch diese Maßnahmen und getragen von einer günstigen Wirtschaftsentwicklung kam der Wohnungsbau ab 1950 rasch in Gang.

Am 9. Oktober 1951 forderten die Aufbauminister, „neben den für die nachstellige zinsverbilligte öffentliche Finanzierung bereits vorhandenen Mitteln zusätzliche neue, ständig



Waldkraiburg, Blick in ein Familienheim der 50er Jahre

fließende und von den Zufälligkeiten der Länderhaushalte und des Bundeshaushalts unabhängige Finanzierungsquellen zu erschließen, um das Ziel des Ersten Wohnungsbaugesetzes zu erreichen, in sechs Jahren 1,8 Millionen Wohnungen des Sozialen Wohnungsbaues zu bauen“.

In den ersten 50er Jahren befaßte sich die ARGEBAU in mehreren Sitzungen mit dem Schlüssel für die Verteilung der Bundeshaushaltsmittel auf die Länder, mit der Mietpreisbildung, mit der Ausgestaltung des neuen Wohnungseigentumsgesetzes und der Bausparförderung, mit Bewirtschaftungskostenansätzen, mit der Vereinheitlichung der Bürgerschaftsbestimmungen der Länder, mit Sonderprogrammen für Flüchtlinge aus der DDR und für Bergarbeiter, mit der Lage am Kapitalmarkt, mit Richtlinien für die Prüfung Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen und mit Vertragsmustern für solche Unternehmen, mit der Grunderwerbsteuerbefreiung auch für den Zweiterwerb von Eigenwohnungen und mit einer Untersuchung über Wohnungsbedarf und Wohnungsgrößen im Sozialen Wohnungsbau. Besonders wichtig aber: Die ARGEBAU erarbeitete ein einheitliches Muster für Förderrichtlinien der Länder.

## Das Wohnungsbau- und Familienheimgesetz

Das Erste Wohnungsbaugesetz war erfolgreich, erwies sich aber doch in einigen Punkten als verbesserungsbedürftig. Deshalb wurde es 1956 durch das „Zweite Wohnungsbaugesetz – Wohnungsbau- und Familienheimgesetz“ abgelöst. Die ARGEBAU wirkte wieder im Vorfeld der parlamentarischen Beratung und Verabschiedung an der Schaffung des Gesetzes und zahlreicher ergänzender Verordnungen mit.

Das Zweite Wohnungsbaugesetz legt in seinem § 1 Absatz 2 fest:

Die Förderung des Wohnungsbaues hat das Ziel, den Wohnungsmangel zu beseitigen und für weite Kreise der Bevölkerung breitgestreutes Eigentum zu schaffen. Die Förderung soll eine ausreichende Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsschichten entsprechend den unterschiedlichen Wohnbedürfnissen ermöglichen und diese namentlich für diejenigen Wohnungssuchenden sicherstellen, die hierzu selbst nicht in der Lage sind. In ausreichendem Maße sind solche Wohnungen zu fördern, die die Entfaltung eines gesunden Familienlebens, namentlich für kinderreiche Familien, gewährleisten. Die Förderung des Wohnungsbaues soll überwiegend der Bildung von Einzeleigentum (Familienheimen und eigengenutzten Eigentumswohnungen) dienen. Zur Schaffung von Einzeleigentum sollen Sparwille und Bereitschaft zur Selbsthilfe angeregt werden.

Im Gefolge des Inkrafttretens des Zweiten Wohnungsbaugesetzes stockten Bund und Länder ihre Mittel zur Förderung des Sozialen Wohnungsbaues auf. Das Wohnungsdefizit konnte so zwar stark verringert werden. Entgegen allen Erwartungen konnte es aber nicht völlig überwunden werden. Das lag an dem bis zum Bau der Berliner Mauer im

August 1961 nicht abreißen lassen Strom der DDR-Flüchtlinge und an der bei steigenden Einkommen ständig wachsenden Nachfrage nach Wohnraum. Obwohl noch zweieinhalb bis drei Millionen Haushalte nach einer Wohnung suchten, warfen andere Wirtschaftszweige neidische Blicke auf die staatliche Wohnungsbauförderung. Im Juni 1957 sahen sich die Bauminister der Länder deshalb genötigt, in einer Entschließung „einer Drosselung des Sozialen Wohnungsbaues zugunsten anderer Wirtschaftszweige unter Hinweis auf die sich hieraus ergebenden Gefahren mit allem Ernst auf das Schärfste“ zu widersprechen. Die Bauminister warnten auch vor einem Steigen des Zinses für Hypothekendarlehen und vor einer Kapitalmarktreform zu Lasten des Sozialen Wohnungsbaues.



Wolfsburg-Westhagen: In der ersten Hälfte der 70er Jahre erreicht der verdichtete Geschößwohnungsbau seinen Höhepunkt (Luftbild: Stadtarchiv Wolfsburg)

## Das „Abbaugesetz“

Ein wichtiger wohnungspolitischer Schritt war 1960 das „Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht“, der „Lücke-Plan“, benannt nach Bundeswohnungsbauminister Paul Lücke. Dieses Gesetz setzte den Ausstieg aus der staatlichen Bewirtschaftung des Altwohnungsbestandes in Gang. Der Einstieg in die „Soziale Wohnungsmarktwirtschaft“ wurde freilich von Vorkehrungen abhängig gemacht, daß kein Mieter unverschuldet in Not gerät. Dafür wurden – unter wesentlicher Mithilfe der ARGEBAU – ein Soziales Miet- und Wohnrecht und Wohnbeihilfen geschaffen.

Der Begriff „Wohnbeihilfen“ wurde bald vom Begriff „Wohngeld“ abgelöst. Vom bloßen Flankenschutz für den Lücke-Plan wurde das Wohngeld bald zu einer wichtigen Sozialleistung und gleichzeitig zu einem Mittel zur Förderung des Wohnungsbaues, nämlich einem Subjektförderungs-mittel in der kombinierten Objekt-Subjekt-Förderung. Die Ausgestaltung der gesetzlichen Vorschriften und die Abstimmung des Gesetzesvollzugs in den Ländern beschäftigte die ARGEBAU immer wieder.

Streit gab es mit dem Bund über die Förderung des Wohnungsbaues für Flüchtlinge und Übersiedler aus der DDR. Die Bauminister der Länder hielten die Förderung des Wohnungsbaues für eine vom Bund allein zu finanzierende Kriegsfolgelast. Der Bund war andererseits nur zu einer gleichgewichtigen und später sogar nur zu einer geringeren als der hälftigen Mitförderung des Wohnungsbaues bereit.

In den 60er Jahren begann der Soziale Wohnungsbau den Zwang zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu spüren. Dazu erklärte die Ministerkonferenz der ARGEBAU in einer Entschließung vom 5. Oktober 1967:

„Die zunehmende Befriedigung des Nachholbedarfs an Wohnungen einerseits, die schwierige Lage der öffentlichen Haushalte in Bund, Ländern und Gemeinden sowie die Unergiebigkeit des Kapitalmarktes andererseits zwingen zu einer Überprüfung der öffentlichen Förderung des Wohnungsbaues. Diese aus der Sache heraus gegebene Neuorientierung der Wohnungspolitik läßt die Bestimmungen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes als überholt erscheinen, die aus einer Zeit stammen, in der die öffentlichen Mittel reichlich flossen und noch nicht auf bestimmte Schwerpunkte konzentriert zu werden brauchten.“

Die Bauminister forderten, einige Bestimmungen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes zu streichen, so die „starrten Rangordnungen für die öffentliche Förderung, die zu einer Fehlleitung der öffentlichen Mittel zwingen“.

Im Juni 1968 erklärten die Bauminister der Länder, das frühere Ziel, 1965 die zweite Halbzeit des Sozialen Wohnungsbaues zu beenden, habe nicht erreicht werden können, zumal der Bedarf an Wohnraum weiter gewachsen sei. Die Minister forderten vom Bund, sich weiter an der Förderung des Sozialen Wohnungsbaues in den Ländern zu beteiligen und Rückflußmittel aus der Darlehensförderung nach Quoten auf die Länder aufzuteilen.

### Strukturprobleme der Wohnungsbauförderung

Mehr und mehr diskutierte in diesen Jahren auch die ARGEBAU Strukturprobleme der Wohnungsbauförderung,

## Kennzahlen zum Wohnungsbau und zur städtebaulichen Sanierung

<u>Wohnungsbestand alte Länder</u>	13.09.50	10.682.450
	31.12.96	29.299.740
DDR	1950	5.072.000
	1989	7.002.000
neue Länder	31.12.96	7.192.583
Deutschland	31.12.96	36.492.323
	1998 <sup>*)</sup>	37.500.000

<u>Personen je Wohnung alte Länder</u>	1950: 4,7
	1995: 2,3
DDR	1961: 3,1
	1989: 2,4
neue Länder	1995: 2,3
Deutschland	1995: 2,3
	1998 <sup>*)</sup> 2,2

<u>Wohnfläche je Bewohner alte Länder</u>	1950: 15,0 m <sup>2</sup>
	1996: 38,3 m <sup>2</sup>
DDR	1971: 20,6 m <sup>2</sup>
	1989: 27,4 m <sup>2</sup>
neue Länder	1996: 32,6 m <sup>2</sup>
Deutschland	1996: 37,2 m <sup>2</sup>
	1998 <sup>*)</sup> 38,0 m <sup>2</sup>

<u>Baugenehmigte Wohnungen alte Länder</u>	1949-1997:	23.683.940
neue Länder	1991-1997:	762.672

<u>Fertiggestellte Wohnungen alte Länder</u>	1949-1997:	22.350.691
DDR und neue Länder	1949-1997:	4.001.122
(davon 1991 bis 1997		544.949)
Deutschland	1949-1997:	26.351.813

### Im Sozialen Wohnungsbau geförderte Wohnungen (alle Förderwege)

alte Länder	1950-1997:	8.565.258
neue Länder	1991-1997:	238.363

### Fördermittel (Bund und Länder) je geförderter Wohnung (1. Förderweg des Sozialen Wohnungsbaues)

	1955:	6.500 DM
	1997:	105.000 DM

Fördermittel von Bund und Ländern im Sozialen Wohnungsbau 1949 bis 1997 (geschätzt): 310 Mrd DM,  
damit erzeugtes Bauvolumen rund 1 Billion DM

### Wohngeld (Istausgaben von Bund und Ländern)

alte Länder 1965 bis 1996: 72.855 Mio DM  
neue Länder 1991 bis 1996: 10.712 Mio DM

### Städtebauförderungsmittel von Bund und Ländern<sup>\*\*)</sup>

alte Länder	1971 bis 1997:	40.276 Mrd DM
neue Länder	1991 bis 1997:	15.085 Mrd DM

### Steuerliche Förderung des Wohnungsbaus 1975 bis 1997: rund 150 Mrd DM

Bestand an geförderten Studentenwohnplätzen Anfang 1997 alte Länder 182.000  
neue Länder 50.000

<u>Eigentumsquote in Prozent</u>	alte Länder	1950	39
		1961	33,8
		1968	36,4
		1987	39,3
		1993	41,7
	neue Länder	1993	26,4
		1995	28,9
	Deutschland	1993	38,8
		1998 <sup>*)</sup>	39,7

<sup>\*)</sup> Geschätzt.  
<sup>\*\*)</sup> Dazu kommen noch Bundesmittel für einige Sonderprogramme der Förderung der städtebaulichen Sanierung.

besonders die (nachträgliche) Fehlsubventionierung von Sozialmietwohnungen und die Mietenverzerrung zwischen wohnwertgleichen Wohnungen verschiedener Förderjahrgänge. Mit der nachträglichen Verzinsung öffentlicher Bau Darlehen wurde die Mietenverzerrung zwar gemildert, aber nicht aufgehoben. Nach langen gründlichen Beratungen auch in der ARGEBAU ermächtigte der Bundesgesetzgeber daher 1981 die Länder, „mehrverdienende“ Sozialmieter zu einer „Fehlbelegungsabgabe“ zu veranlagten.

Seit 1973 tauschte die Ministerkonferenz der ARGEBAU mehrere Male Erfahrungen der Länder mit der Förderung der Wohnungsmodernisierung aus. In den 70er Jahren erarbeitete die ARGEBAU auch den Musterentwurf für Wohnungsaufsichtsgesetze der Länder.

Am 28. November 1974 verabschiedete die ARGEBAU „Thesen zur Gesamtkonzeption des Sozialen Wohnungsbaues“. Hier erklärt sie, daß „auf eine degressive Ertrags-subvention nicht verzichtet werden kann, wenn eine erhebliche Anhebung der Mietobergrenzen nicht erreichbar erscheint“. Eine nahtlose Verzahnung von Wohnungsbauförderung und Wohngeld sei „unabdingbar“. Am 26. November 1976 wiederholte die ARGEBAU-Ministerkonferenz diesen Appell und beschloß:

„Es sollte angestrebt werden, daß die Mietbelastungen beim Sozialen Wohnungsbau 25 v.H. der Nettoeinkommen nicht übersteigen. Diese obere Belastungsgrenze soll sich bei Familien mit geringeren Einkommen vermindern, wobei angestrebt werden soll, daß Sozialhilfeempfänger nicht mehr als 10 v.H. ihres Nettoeinkommens mittlerer Qualität aufbringen müssen. Den Belangen kinderreicher Familien sollte bei der Wohngeldregelung und Wohnungsbauförderung vermehrt Rechnung getragen werden. Der Abbau der Förderungssubventionen wird weiterhin für erforderlich gehalten. Es sollte angestrebt werden, den Degressionsabbau 3 v.H. nicht überschreiten zu lassen.“

### Nur noch Individualförderung?

Anfang der 70er Jahre erschien in der Öffentlichkeit eine Studie, nach der eine durch Individualsubventionen abgesicherte Wohnungsmarktwirtschaft einem administrativ regulierten Wohnungswesen mit objektbezogenen Subventionen überlegen sei. Die ARGEBAU widersprach dieser Auffassung: Eine reine Subjektförderung sei abzulehnen, weil sie nicht zu genügend Investitionen in Sozialmietwohnungen am richtigen Ort anregen würde, zu teuer wäre, die Mieten in die Höhe treiben würde und auch nicht jenen helfen würde, die trotz Mietzahlungsfähigkeit von Vermietern abgelehnt werden. Die ARGEBAU bekannte sich also zu einem Miteinander von Objekt- und Subjektförderung. Im Dezember 1994 bekräftigte die ARGEBAU diese Auffassung in einer Bewertung des Gutachtens der von der Bundesregierung berufenen „Expertenkommission Wohnungspolitik“: „Die Einstellung der Objektförderung hätte den Verlust von Investitionsanreizen zur Folge“.

## Wohnungsgemeinnützigkeit

In mehreren Konferenzen befaßten sich die Bauminister mit dem Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht. Am 24. November 1983 nahmen sie den Bericht einer Bund-Länder-Kommission zur Kenntnis. Sie bekundeten dabei:

„Es ist Aufgabe der öffentlichen Hand, denjenigen zu helfen, die sich nicht selbst am Markt mit Wohnungen versorgen können. Diese Aufgabe kann nicht allein durch Neubaufinanzierung oder durch Wohngeld gelöst werden. Für die Wohnraumversorgung derartiger Bevölkerungsgruppen sollten daher auch die etwa 3,3 Millionen Mietwohnungen der Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zur Verfügung stehen. Die Ministerkonferenz ist daher der Auffassung, daß aus wohnungspolitischer Sicht am Prinzip der Gemeinnützigkeit festgehalten werden sollte. Es muß aber der soziale Auftrag dieser Unternehmen im Gesetz eindeutiger als bisher ... gefaßt werden.“

In mehreren späteren Beschlüssen hielten die Bauminister an den sozialpolitischen Bedenken gegen die Aufhebung der gesetzlich verfaßten Wohnungsgemeinnützigkeit fest.

## Auf und Ab im Wohnungsbau

Die Wohnungsbautätigkeit erreichte zu Beginn der 70er Jahre ihren Höhepunkt. 1973 wurde mit fast 714.000 fertiggestellten Wohnungen der Nachkriegsrekord in Westdeutschland aufgestellt. Die Wohnungsversorgung der Bevölkerung war ganz erheblich verbessert, und der Wohnungsbau war eine starke Konjunkturlokomotive. Mitte der 70er Jahre kam dann ein erster Einbruch. Wohnungen, die in der Euphorie des Booms geplant wurden, waren plötzlich nicht mehr abzusetzen. Es bildeten sich erstmals Wohnungshalden. Sie waren nicht nur darauf zurückzuführen, daß mancher Investor meinte, er könne Wohnungen ohne Rücksicht auf Qualität und Kosten „an den Mann“ bringen. Ein wichtiger Grund war auch die Rezession nach dem „Ölschock“. Auf Halden folgte eine Talfahrt des Wohnungsbaues und auf sie ein neuer Mangel. Mit dem Steigen der



Duisburg-Hamborn: Anfang der 30er Jahre errichtete und Mitte der 90er Jahre nachverdichtete Siedlung (Foto: Jens Willebrand, Köln)

Wohnungsherstellungskosten wurde es nun immer wichtiger, im Sozialen Wohnungsbau kostengünstig und flächensparend zu bauen, um mit knappen Fördermitteln den Bau von möglichst vielen Wohnungen fördern zu können. Die ARGEBAU-Ministerkonferenz erklärte in einem grundsätzlichen Beschluß vom 11. Dezember 1981 die Ausarbeitung von Maßnahmen für flächen- und kostensparendes Bauen zu einer „wichtigen und ständigen Aufgabe, zu der Bund, Länder und Gemeinden, aber auch alle übrigen am Bausehen Beteiligten beitragen können und müssen“. Dabei gehe es besonders um vernünftig begrenzte Standards für Wohnungsbau und Erschließung.

Gegen Ende der 70er Jahre verstärkten Bund und Länder wieder ihre Anstrengungen im Sozialen Wohnungsbau, und der Wohnungsbau faßte überall wieder Tritt. Der Aufschwung dauerte aber nicht lange. Schon Mitte der 80er Jahre ging es wieder bergab. Und 1988 wurde der tiefste Stand der Wohnungsbautätigkeit in der gesamten Nachkriegszeit erreicht. Die Gebäude- und Wohnungszählung von 1987 offenbarte einen immer noch erheblichen Wohnungs-Fehlbestand. Der Strom der Aus- und Übersiedler verschärfte ihn am Ende der 80er Jahre weiter drastisch. Bund und Länder erhöhten ihre Fördermittel wieder. Der Bundesgesetzgeber steigerte die Abschreibungssätze für Mietwohnungen. Die Bauminister der Länder forderten am 30. November 1989 vom Bund, daß er „die Kontinuität der Wohnungsbauförderung mittelfristig sicherstellt. Die Länder streben ein mehrjähriges Bund-Länder-Wohnungsbauprogramm an, damit für die Gemeinden und Investoren die erforderliche Planungs-, Finanzierungs- und Investitionssicherheit geschaffen wird“. Leider blieb es bei der Forderung: Die Wohnungsbauförderungsmittel haben seit Jahren wieder eine sinkende Tendenz. Immer wieder gingen die Bauminister der Länder auch gegen verfassungsrechtlich bedenkliche Dotationsauflagen an, die der Bund in die jährlichen Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern zum Sozialen Wohnungsbau hineinschreibt.

Die Bauminister der Länder forderten mehrere Male nachdrücklich, die steuerliche Förderung der Wohneigentumsbildung sozial gerechter zu gestalten. Ihre Forderung führte schließlich zum Eigenheimzulagengesetz von 1996, das Bauherren und Erwerbern von Eigenwohnungen eine einkommensunabhängige Zulage gewährt und nun auch Häuslebauern mit dem schmalen Geldbeutel den Weg zu den „eigenen vier Wänden“ öffnet.

## Wohnungspolitik in den ostdeutschen Ländern

Seit 1990 befaßt sich die ARGEBAU auch mit den wohnungs- und städtebaupolitischen Problemen der neuen Länder. Die Herstellung der Deutschen Einheit durch die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 1. Juli 1990 und der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober desselben Jahres stellte auch für die Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder eine große Herausforderung dar. Die Wohnungsfrage war in der DDR trotz



Gera-Lusan: Unterschiedliche Modernisierungsstrategien und Standards fügen sich zu einem lebendigen Bild zusammen

großer politischer und wirtschaftlicher Anstrengungen und der Industrialisierung der Bauproduktion noch nicht gelöst. Die Innenstädte waren aufgrund baulicher Vernachlässigung weitgehend dem Verfall preisgegeben. Die technische Infrastruktur war überaltert und schadhaft. Im Dritten Bau-schadensbericht, den die Bundesregierung Anfang 1996 dem Bundestag zur Unterrichtung zuleitete, wird allein der Instandsetzungsbedarf an Wohngebäuden in den neuen Ländern mit knapp 120 Milliarden DM angegeben, das sind über 70 v.H. des Instandsetzungsbedarfs der gesamten Bundesrepublik, obwohl in den neuen Ländern nur etwa 20 v.H. des Wohnungsbestandes sind. Dieser dringende Investitionsbedarf aufgrund unterlassener Instandhaltung wurde ergänzt durch die Notwendigkeit, zusätzlichen Wohnraum zu schaffen, den vorhandenen Wohnraum den heutigen Wohnbedürfnissen anzupassen und die Städte in ihren Zentren zu revitalisieren.

Gleichzeitig war die Erwartungshaltung der Bevölkerung in den neuen Ländern hinsichtlich einer schnellen Angleichung der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik gewaltig. Sie übte einen großen Entscheidungsdruck auf die politisch Verantwortlichen aus. Doch die Voraussetzungen für Investitionen waren objektiv gesehen denkbar schlecht. Die schnelle Privatisierung der ostdeutschen Wirtschaft und die damit einhergehende Umstrukturierung von der staatlichen Planwirtschaft zur Sozialen Marktwirtschaft fielen zusammen mit einem kompletten Neuaufbau der öffentlichen Verwaltung auf allen Ebenen. Die Grundvoraussetzung für Investitionen, die Beleihbarkeit von Grund und Boden, war auf-



grund unklarer Eigentumsverhältnisse und der Grundbuchsituation zunächst nicht gegeben. Trotzdem gelang es mit Hilfe zahlreicher vermögensrechtlicher Regelungen, steuerlicher Vergünstigungen und direkter Förderprogramme, aber auch mit tatkräftigen Investoren und der hohen Motivation der Beschäftigten in den öffentlichen Verwaltungen, die Investitionstätigkeit in den Wohnungs- und Städtebau in kurzer Zeit wieder zu beleben und in den Folgejahren zu gesamtdeutschen Spitzenwerten zu steigern.

### Überführen in eine Wohnungsmarktwirtschaft

Die Umstellung von der staatlichen Planwirtschaft auf die Soziale Marktwirtschaft hatte aber auch einen tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandel in den neuen Ländern zur Folge. Insbesondere in der Industrie und Landwirtschaft gingen hunderttausende Arbeitsplätze verloren. Moderne neue Arbeitsplätze konnten diesen Verlust nicht annähernd ausgleichen. So stieg die Arbeitslosenquote in den neuen Ländern bis 1998 auf über 20 v.H. an. In der Wohnungspolitik kam es darauf an, den Wohnungsbestand unter Berücksichtigung sozialer Belange in eine marktwirtschaftliche Wohnungswirtschaft zu überführen. Dazu waren auch die Mieten entsprechend der Einkommensentwicklung schrittweise an das Marktniveau anzupassen. Dieses Ziel konnte durch gesetzliche Sonderregelungen wie die Grundmietenerordnungen und das Mietenüberleitungsgesetz in Verbindung mit dem Wohngeldsondergesetz und dem Wohngeldüberleitungsgesetz erreicht werden. Des Weiteren waren zahlreiche Übergangsregelungen zum Kündigungsschutz erforderlich, um eine Mieterverdrängung nach Rückübertragungen zu vermeiden.

Wird heute in den neuen Ländern auf acht Jahre Deutsche Einheit zurückgeblickt, ist festzustellen, daß die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland im Bereich des Wohnungs- und Siedlungswesens vorangekommen ist. Aufgrund der hohen Baufertigstellungszahlen in den letzten Jahren gibt es heute einen weitgehend ausgeglichenen Wohnungsmarkt, der es ermöglichte, zum 1. Januar 1998 endgültig und ohne soziale Verwerfungen in das Vergleichsmietensystem überzugehen. Auch die Wohnqualität im Wohnungsbestand hat sich durch Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen und durch die Wohnumfeldgestaltung ganz erheblich verbessert. In den innerstädtischen Sanierungsgebieten überwiegt inzwischen der Eindruck renovierter Häuser und umgestalteter Straßenräume. Durch die Umstellung der Heizungen von Braunkohleeinzelöfen auf Zentralheizungen wurde die Umwelt nachhaltig entlastet.

### Der schwerere Teil des Weges liegt noch vor uns

Der positive Gesamteindruck kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß der schwerere Teil des Weges noch vor uns liegt. Die Modernisierung und Instandsetzung der Wohnungen muß sich in Zukunft noch stärker auf die besonders kostenaufwendigen Altbauten in den Städten und die Wohnhochhäuser in den Siedlungen des Komplexen Woh-



Brandenburg an der Havel: spätbarockes Bürgerhaus von 1786 vor und nach der Sanierung der Jahre 1995/1996 (Architektenbüro DENKMAL, Engelhard & Künzlen, Brandenburg/Havel)



nungsbaues beziehen. Für diese Gebäude ist eine Wirtschaftlichkeit aber nur durch die öffentliche Förderung herzustellen. Auch die Quote selbstgenutzten Wohneigentums liegt in den neuen Ländern mit knapp 30 v.H. noch deutlich unter der der alten Länder mit etwa 42 v.H. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der privaten Altersvorsorge und der viel geringeren Ansparleistung der ostdeutschen Haushalte muß die Eigentumsbildung auch weiterhin öffentlich unterstützt werden.

Im Jahre 1998 ist aber auch ein Rückblick auf die Wirkung verschiedener rechtlicher Sonderregelungen bei der Herstellung der Deutschen Einheit auf die Entwicklung im Bereich des Wohnungs- und Siedlungswesens wichtig. So war z.B. das vermögensrechtliche Prinzip „Rückgabe vor Entschädigung“ ganz wesentlich dafür verantwortlich, daß vor allem innerstädtische Grundstücke für Investitionen jahrelang nicht zur Verfügung standen. Das führte dazu, daß ein großes Investitionsvolumen sowohl im Wohnungsbau als auch im gewerblichen Bereich „auf der grünen Wiese“ errichtet wurde. Heute wissen wir, daß diese Entwicklung

## Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft der Bauminister der Länder (ARGEBAU) von 1948 bis 1998

1948 - 1949	Innenminister	Dr. Willi Ankermüller,	CSU,	Bayern
1949 - 1950	Innenminister	Heinrich Zinnkann,	SPD,	Hessen
1950 - 1951	Minister für Wiederaufbau	Fritz Steinhoff,	SPD,	Nordrhein-Westfalen
1951 - 1955	Innenminister	Heinrich Zinnkann,	SPD,	Hessen
1955 - 1956	Minister für Soziales	Heinrich Albertz,	SPD,	Niedersachsen
1956 - 1958	Minister für Arbeit, Soziales und Vertriebene	Hans- Adolf Asbach,	GB/BHE,	Schleswig-Holstein
1958 - 1960	Bausenator	Dr. Paul Nevermann,	SPD,	Hamburg
1960 - 1967	Ministerin für Arbeit, Soziales und Vertriebene	Dr. Lena Ohnesorge,	CDU,	Schleswig-Holstein
1967 - 1969	Bausenator	Dipl.-Ing. Rolf Schwedler,	SPD,	Berlin
1969 - 1971	Innenminister	Dr. Bruno Merk,	CSU,	Bayern
1971 - 1972	Innenminister	Walter Krause,	SPD,	Baden-Württemberg
1972 - 1973	Innenminister	Dr. Bruno Merk,	CSU,	Bayern
1973	Innenminister	Karl Schiess,	CDU,	Baden-Württemberg
1973 - 1975	Bausenator	Hans Stefan Seifriz,	SPD,	Bremen
1975 - 1978	Bausenator	Dr. Rolf Bialas,	SPD,	Hamburg
1978 - 1979	Innenminister	Ekkehard Gries,	FDP,	Hessen
1979 - 1981	Minister für Soziales	Hermann Schnipkoweit,	CDU,	Niedersachsen
1982 - 1983	Minister für Landes- und Stadtentwicklung	Dr. Christoph Zöpel,	SPD,	Nordrhein-Westfalen
1984 - 1985	Minister der Finanzen	Dr. Carl Ludwig Wagner,	CDU,	Rheinland-Pfalz
1986 - 1987	Minister für Umwelt	Josef Leinen,	SPD,	Saarland
1988	Innenminister	Karl Eduard Claussen,	CDU,	Schleswig-Holstein
1988 - 1989	Innenminister	Prof. Dr. Hans Peter Bull,	SPD,	Schleswig-Holstein
1990 - 1991	Innenminister	Dietmar Schlee,	CDU,	Baden-Württemberg
1992 - 1993	Innenminister	Dr. Edmund Stoiber,	CSU,	Bayern
1993	Innenminister	Dr. Günther Beckstein,	CSU,	Bayern
1994 - 1995	Bausenator	Wolfgang Nagel,	SPD,	Berlin
1996 - 1997	Bauminister	Hartmut Meyer,	SPD,	Brandenburg
ab 1998	Bausenator	Dr. Bernt Schulte,	CDU,	Bremen

den neuen Ländern eine Siedlungsstruktur mit „Wohn-parks“ und „Gewerbeparks“ gebracht hat, die die weitere Entwicklung der Innenstädte nachhaltig erschweren wird.

Sehr positiv hat sich dagegen das Altschuldenhilfe-Gesetz mit der Entlastung der kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften von den DDR-Altschulden auf die Investitionstätigkeit ausgewirkt, weil es diesen Unternehmen in Verbindung mit der Heranführung der Mieten an die Marktpreise ganz erhebliche Investitionsspielräume für die Modernisierung und Instandsetzung ihrer Bestände eröffnete. Im Bereich der Stadtplanung hat die Regelung der Bauplanungs- und Zulassungsverordnung der DDR, die anstelle der Erarbeitung eines Bebauungsplanes durch die Gemeinde einen Vorhaben- und Erschließungsplan durch den Bauträger ermöglichte, zu einer erheblichen Beschleunigung der Planungsverfahren geführt. Diese Regelung wurde zunächst für die neuen Länder in das Baugesetzbuch überführt und ist inzwischen gesamtdeutsches Recht geworden.

### Nur noch wenige Sonderregelungen nötig

Neben Regelungen, die in der öffentlichen Diskussion standen, gab es auch solche, die im Stillen entwickelt wurden und halfen, gravierende Investitionshindernisse aus dem Weg zu räumen. Da sind z.B. die Übergangsbürgschaften zu nennen, mit denen die Länder, unter Rückbürgschaften des Bundes, in einem schnellen unbürokratischen Verfahren Bürgschaften für den erstrangigen Beleihungsraum für Neubau-, Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen in Wohngebäude übernahmen, für die noch keine Grundbücher existierten oder keine rechtzeitigen Eintragungen in das Grundbuch erfolgen konnten. Diese Regelung ermöglichte eine Beleihung durch Kreditinstitute und hat mit einer Bürgschaftssumme von rund 11,5 Milliarden DM ein weit größeres Investitionsvolumen für den Neubau und den Wohnungsbestand mobilisiert.

Die ARGEBAU hat mit ihren Gremien – der Ministerkonferenz, den Fachausschüssen und den Fachkommissionen – die Verwirklichung der Deutschen Einheit ganz wesentlich unterstützt. Sie ermöglichte den direkten fachlichen Austausch der Verantwortungsträger in Ost und West auf politischer und auf Verwaltungsebene und förderte damit die Meinungsbildung und das gegenseitige Verständnis. Häufig wurde die Lage der ostdeutschen Wohnungs- und Bauwirtschaft als eigener Tagesordnungspunkt thematisiert. Es gab Diskussionen zur Notwendigkeit ostdeutscher Sonderregelungen; oft wurde abgewogen, ob sich nicht durch gesamtdeutsche Neuregelungen bessere Effekte erzielen ließen. Die Themen wurden offen und zielorientiert behandelt, und vielfach konnte auch durch Beschlüsse Einfluß auf die Gesetzgebung genommen werden.

Heute sind für Ostdeutschland nur noch wenige Sonderregelungen nötig. Die jetzt anstehenden Aufgaben betreffen weitgehend gesamtdeutsche Probleme wie z.B. die Verbesserung des Wohngeldes oder die Zukunft der Innenstädte und der Großsiedlungen. Dennoch ist auch bei ähnlichen Problemen der Handlungsbedarf im Osten weiterhin erheb-

lich höher. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Ost und West wird noch Jahre, vielleicht Jahrzehnte beanspruchen. Der Aufbau Ost bleibt deshalb ein Thema und wird auch weiterhin großer gemeinsamer finanzieller Anstrengungen des Bundes und der Länder bedürfen.

## Reformen des Wohnungsbau-, des Steuer- und des Mietrechts dringend notwendig

Die Notwendigkeit einer Reform des (gesamtdeutschen) Wohnungsbaurechts und anderer den Wohnungsbau berührender Rechtsfelder beschäftigte in den letzten Jahren immer wieder die Arbeitsgemeinschaft der Bauminister. Nach Vorberatungen in einer Arbeitsgruppe forderte die Ministerkonferenz im November 1996 und später, die Wohnungsbaurechtsreform mit einer Fortschreibung des Wohngeldes zu verknüpfen, und erklärte zu wesentlichen Elementen eines neuen Wohngesetzbuchs

- die Fortführung (auch) der Objektförderung von Miet- und Eigenwohnungen,
- eine stärkere Zielgruppenorientierung,
- eine Einkommensorientierung der Mieten im Wohnungsneubau und
- ein stärkeres Gewicht für die Instrumente der Wohnungsbestandspolitik, insbesondere die Stärkung der Förderung der Wohnungsmodernisierung.

Weil Einzelheiten der Reform des Wohnungsbaurechts umstritten blieben, kam die Reform freilich in der 13. Wahlperiode des Bundestages nicht mehr zustande. Die Auffassungsunterschiede sollten aber in der neuen Wahlperiode überbrückbar sein.

Eine andere Aufgabe für die neue Legislaturperiode wird eine Steuerreform sein. Die Bauminister forderten im November 1996, den Bereichen Wohnungsbau, Wohnungsmodernisierung, städtebauliche Sanierung und Denkmalpflege nicht eine steuerliche Förderung zu entziehen, mit der sie stehen und fallen. Schon vorher hatten sie auch gefordert, den Erwerb von Anteilen an jeglichen Wohnungsbaugenossenschaften steuerlich zu begünstigen.

Zur Reform des Mietrechts erklärte die ARGEBAU im Juni 1997:

- Die Bauminister bekennen sich zu einer Zusammenfassung und Vereinfachung des Mietrechts.
- Dabei darf aber das Gleichgewicht der Rechte von Mietern und Vermietern nicht verändert, die soziale Schutzfunktion des Mietrechts also nicht verkürzt werden.
- Die Kündigung gegenüber dem Mieter darf nicht zum bloßen Zweck einer „angemessenen wirtschaftlichen Verwertung“ des Mietobjekts zulässig werden.

- Die Regelungen über die Sperrfrist in Wohnungsmangelgebieten bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen müssen erhalten bleiben.
- Die Frist für die Kündigung des Vermieters gegenüber dem Mieter darf auch nach einer langen Mietdauer nicht gekürzt werden.

### Den Sozialen Wohnungsbau fortsetzen!

Dank gewaltiger Anstrengungen von Wohnungswirtschaft und öffentlicher Hand – unter Mitwirkung der Arbeitsgemeinschaft der Bauminister der Länder – ist die Wohnraumversorgung in Deutschland heute gut. Dennoch muß der Soziale Wohnungsbau weitergehen: In einigen Ballungsgebieten besteht immer noch ein deutlicher Bedarf an weiteren preisgünstigen Wohnungen für einkommenschwächere und andere Haushalte, die sich nicht ohne staatliche Hilfe am Markt versorgen können. Es kommt hinzu, daß auch weiterhin mit Mitteln des Sozialen Wohnungsbaues für Einkommenschwächere Wohneigentum geschaffen werden soll; nach dem Willen der Bauminister der Länder soll hier künftig neben Neu- und Ersterwerb auch der Eigentümerwerb aus dem Wohnungsbestand gefördert werden. Auch die Förderung von Heimplätzen für Studierende und für Pflegebedürftige muß fortgeführt werden. Beim Einschätzen künftiger Wohnungsbauaufgaben dürfen wir nicht vergessen, daß die Zahl der Haushalte und die durchschnittliche Wohnfläche je Person nach wie vor zunehmen und daß wir in Deutschland Jahr für Jahr einen Erneuerungsbedarf von mehreren hunderttausend Wohnungen haben.

Wichtige Ziele des Sozialen Wohnungsbaues bleiben

- das kostengünstige und flächensparende Bauen mit hohem Wohnwert und guter Architektur als Beispiel für den gesamten Wohnungsbau,
- die städtebauliche Integration und das ökologisch ausgewogene, nachhaltige und barrierefreie Bauen.

Eine bedeutende wohnungspolitische Aufgabe ist auch die Modernisierung des Wohnungsbestandes. Nicht zuletzt soll der Soziale Wohnungsbau auch künftig zur Stützung der Baukonjunktur beitragen.

## II. Bauen, Planen und Entwickeln – Baurecht und Städtebau

Die Befassung der ARGEBAU mit Problemen des Bauordnungsrechts begann ganz pragmatisch. Die Länder wiesen Anfang der 50er Jahre baurechtliche Probleme, deren Lösung aktuell geboten, für deren Bearbeitung aber im einzelnen Land nicht genügend Personal und Sachverstand verfügbar war, der ARGEBAU und dort der Fachkommission „Bauaufsicht“ zu. Nach den Unterlagen waren dies zunächst Aufträge zur Ausarbeitung von Richtlinien für die bauaufsichtliche Behandlung von Hochhäusern, von Warenhäusern und von Lichtspieltheatern. Mitte der 50er Jahre kamen die Änderung der Reichsgaragenordnung und die bauaufsichtliche Behandlung von Gebäuden der Bundeswehr hinzu. 1957 befaßte sich die ARGEBAU-Ministerkonferenz mit dem Genehmigungsverfahren für die Errichtung von Atomreaktoren, mit einer Aufzugsverordnung und mit einer Musterverordnung für brennbare Flüssigkeiten. Das waren alles keine Aufgaben von herausragender politischer Bedeutung; ihre Erledigung trug aber dazu bei, das Baugeschehen in den einzelnen Ländern zu ordnen.

### Auf dem Weg zur Musterbauordnung

Nachdem ein Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1954 festgestellt hatte, daß das Baupolizeirecht ausschließlich in die Zuständigkeit der Länder falle, kam es am 21. Januar 1955 zur Bad Dürkheimer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern. In ihr verzichtete der Bund auf seine Gesetzgebungszuständigkeit für einzelne, spezifisch das Wohnungswesen berührende baupolizeiliche Vorschriften, wenn die Länder das Bauaufsichtsrecht möglichst einheitlich und umfassend regelten. Wesentlicher Zweck der Neufassung des Bauordnungsrechts war aber auch, die Mängel und Lücken, die infolge der Weiterentwicklung von Wirtschaft und Technik in den vorausgegangenen Jahrzehnten entstanden waren, zu beseitigen. Geschaffen werden sollte eine einheitliche, zeitgemäße und in ihrer Anwendung einfache Bauordnung. Ein Arbeitskreis arbeitete die Musterbauordnung aus. Sie wurde bis Ende Oktober 1959 fertiggestellt (MBO 1960). Anschließend widmete sich die Kommission den wichtigsten Musterausführungsverordnungen. Nach dem Stand vom Sommer 1963 waren dies vor allem: die DurchführungsVO, die BauvorlagenVO, die GaragenVO, die WarenhausVO, die PrüflingenieurVO, die GüteüberwachungsVO und die PrüfzeichenVO.

### 1973: Bauordnung der Zukunft

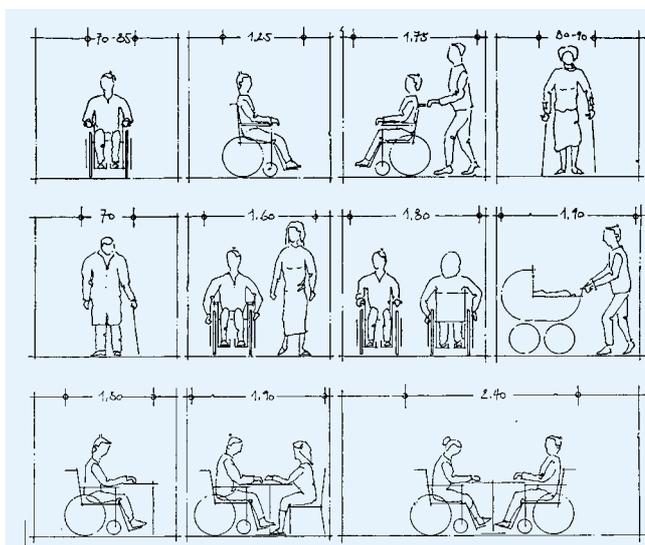
Nachdem in den Jahren 1960 ff. nur einzelne, kleinere Änderungen der Musterbauordnung erfolgt waren, setzte die Ministerkonferenz der ARGEBAU am 22. Februar 1973 den Arbeitskreis „Bauordnung der Zukunft“ ein, der alternative Modellvorstellungen für ein neues Bauordnungsrecht unter Einbeziehung des Rechts anderer, vor allem der europäischen Nachbarstaaten erarbeiten sollte. Am 7. Mai 1976

verdeutlichte die Ministerkonferenz den Auftrag dahin, daß die alternativen Modellvorstellungen unter Beachtung der Kriterien größtmöglicher Effizienz, Sicherung der Einheitlichkeit, Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens, Verringerung des Verwaltungs- sowie des Kostenaufwands und unter Berücksichtigung der Harmonisierungsbestrebungen in der EG zu entwickeln seien.

Der Arbeitskreis legte seinen Schlußbericht 1984 vor. Er schlug im Kern vor, eine für den Bauherrn tätige privilegierte Person zu schaffen (privilegierter Architekt), an die besondere staatliche Anforderungen gestellt werden, die so hoch sind, daß Prüfungen und Kontrollen durch die untere Baurechtsbehörde ganz oder überwiegend wegfallen können. Die Ministerkonferenz der ARGEBAU sah am 29. November 1984 davon ab, den Schlußbericht inhaltlich zu erörtern und die gemachten Vorschläge zu bewerten. Sie ließ aber zu, das Material der interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

### Vereinfachungen und Erleichterungen

Zu einem Dauerthema entwickelte sich das Bemühen um Erleichterung und Beschleunigung des Baugenehmigungsverfahrens. Etwa ab dem Jahr 1978 wurde die Diskussion unter dem Stichwort „Abbau investitionshemmender Vorschriften“ geführt. Wie ein roter Faden zogen sich die Bemühungen um Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren, um vertretbare materielle Erleichterungen und um die Senkung der Baukosten durch die Reformbemühungen. Wichtige Änderungen wurden in den Landesbauordnungen umgesetzt. Der von Laien gelegentlich erwartete große „Durchbruch“ war aber nicht möglich, da die Bauordnungen Leben und Gesundheit zu schützen haben und diese Schutzgüter die Unterschreitung bestimmter Sicherheitsanforderungen nicht zulassen. Außerdem wurde deutlich, daß wesentliche Erschwerungen nicht vom Baurecht selbst, sondern vom sogenannten Baunebenrecht des Bundes und der Länder ausgehen (Umweltrecht, Gewerbe-recht, Wasserrecht, Immissionsschutzrecht, Arbeitsstätten-



Ausweitung des barrierefreien Bauens in der Musterbauordnung

recht, Denkmalrecht u.a.). Bemühungen der ARGEBAU, auch Reduzierungen des Baunebenrechts zu erreichen, waren nicht sonderlich erfolgreich.

Gleichzeitig verlor die Musterbauordnung den negativen Ruf, nur baupolizeiliche Regelungen zu enthalten. Im Laufe der Zeit kamen Bestimmungen des Umweltschutzes (Stellplatzablösebeträge auch für ÖPNV-Einrichtungen, Wasserzähler für jede Wohnung, Zulassung örtlicher Bauvorschriften über Begrünung und Anlage von Fahrradabstellplätzen, Genehmigungsfreiheit für Blockheizkraftwerke, Wärmepumpen, Solarenergieanlagen, Sonnenkollektoren u.a.) und der sozialen Vorsorge (Nutzbarkeit öffentlich zugänglicher Gebäude für Behinderte, Kinderspielplatz auf dem Baugrundstück, Aufzüge in Gebäuden mit mehr als fünf Geschossen, Mindestanforderungen an die Gestaltung von Wohnungen u.a.) hinzu.

1981 legte der Allgemeine Ausschuß eine neue Fassung der Musterbauordnung vor (MBO 1981). Sie brachte eine Reihe wichtiger materieller Erleichterungen, die vor allem die Schaffung von Wohnraum betrafen. Daneben enthielt sie auch Verringerungen der materiellen Anforderungen mit dem Ziel, die Baukosten zu senken (etwa beim Brandschutz). Darüber hinaus wurden verdichtete Bauformen begünstigt. Auch das Verfahren wurde vereinfacht. Die ARGEBAU-Ministerkonferenz beschloß die neue Musterbauordnung am 11. Dezember 1981.

### Umsetzung der EG-Bauproduktenrichtlinie

Die Umsetzung der EG-Bauproduktenrichtlinie vom 21. Dezember 1988 in nationales Recht setzte zunächst die Klärung schwieriger Rechtsfragen zur Umsetzungs-kompetenz und zu Verwaltungskompetenzen (insbesondere zur „zuständigen Stelle“ für europäische technische Zulassungen) voraus.

Bund und Länder einigten sich schließlich wie folgt:

- Für das „Inverkehrbringen“ von Bauprodukten kam dem Bund nach Art. 74 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) die Gesetzgebungskompetenz zu. Er übte sie mit der Verabschiedung des Bauproduktengesetzes vom 10. August 1992 aus.
- Für die „Verwendung“ der Bauprodukte bestand dagegen weitgehend eine Gesetzgebungskompetenz der Länder, insbesondere im Bauordnungsrecht.

Die Bauproduktenrichtlinie bedurfte daher auch der Umsetzung in den Landesbauordnungen. Dementsprechend wurden die Musterbauordnung und anschließend alle Landesbauordnungen wortgleich geändert.

Die ARGEBAU-Ministerkonferenz billigte diese Neuregelungen am 11. Dezember 1992.

### Vertrag mit dem DIN

Lange schon bestehen vertragliche Absprachen zwischen den Ländern und dem Deutschen Institut für Normung (DIN). Unter Einbeziehung der neuen Länder wurde der

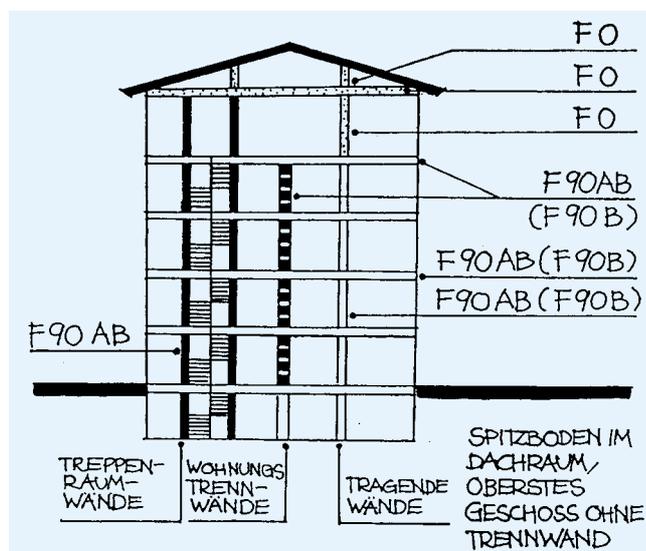
Vertrag im Sommer 1997 erneuert. Er legt insbesondere fest, daß Normungsvorhaben im Bereich der Bauaufsicht so auszuarbeiten sind, daß sie als technische Baubestimmungen der Länder ohne wesentliche Änderungen bekanntgemacht werden können. Sie müssen so formuliert werden, daß auf ihrer Grundlage die bauaufsichtlich notwendigen Mindestanforderungen definiert werden können; weitergehende Anforderungen sind von diesen deutlich zu trennen. Die Länder zahlen als Entgelt an das DIN vor allem den anderweitig nicht gedeckten Finanzbedarf des Normenausschusses Bauwesen. Die ARGEBAU-Ministerkonferenz beschließt jährlich über die Höhe des zu zahlenden Betrags. Das Zusammenwirken mit dem DIN ist für die Länder von großem Nutzen; gäbe es dieses nicht, wären sie verpflichtet, die technischen Baubestimmungen selbst zu erarbeiten, was praktisch kaum möglich wäre.

### Weitere Erleichterungen für das Bauen

1993 führte die Musterbauordnung für bestimmte kleinere Bauvorhaben das – inzwischen in unterschiedlichen Varianten in fast allen Landesbauordnungen enthaltene „Vereinfachte Genehmigungsverfahren“ ein. Auch die Musterbauordnung löste sich damit vom „klassischen“ Konzept der Baugenehmigung als umfassender öffentlich-rechtlicher Unbedenklichkeitsbescheinigung zugunsten verstärkter Eigenverantwortung der Bauherren und der von ihnen am Bau Beteiligten. Den weiterreichenden Verfahrensmodellen zahlreicher neuer Landesbauordnungen – Anzeige- und Genehmigungsfreistellungsverfahren – hat sich die Musterbauordnung indessen bisher noch nicht geöffnet.

Im selben Jahr (9. und 10. Dezember 1993) faßte die ARGEBAU-Ministerkonferenz den Beschluß, daß künftig bei Bauvorhaben nur noch für die förmlich eingeführten technischen Baubestimmungen (das sind etwa 85) und nicht mehr für alle allgemein anerkannten Regeln der Technik (das können über 1.000 sein) eine öffentlich-rechtliche Beachtungspflicht bestehen soll. Diese Änderung, die inzwischen Eingang in die meisten Landesbauordnungen fand, kann die Arbeit der am Bau Beteiligten wesentlich erleichtern. Nicht einschränkbar ist allerdings von Seiten der ARGEBAU und der Länder die zivilrechtliche Bedeutung der allgemein anerkannten Regeln der Technik. Diese werden von den Gerichten zur Konkretisierung von Vertrags- und Schadensersatzpflichten herangezogen. Ob auch in dieser Richtung einmal differenzierende Erleichterungen für das Bauen gelingen werden, steht dahin.

Die Entwicklung ging weiter. 1997 beschloß die Ministerkonferenz Regelungen über das barrierefreie Bauen im Wohnungsbau. Außerdem gab sie, nachdem sie festgestellt hatte, daß sich die Brandschutzanforderungen in den einzelnen Landesbauordnungen deutlich auseinanderentwickelt hatten, dem Allgemeinen Ausschuß und der Fachkommission „Bauaufsicht“ den Auftrag, ihr Vorschläge für eine möglichst weitgehende Annäherung auszuarbeiten. Diese sehr arbeitsaufwendigen Bemühungen sind zur Zeit im Gang.



Vereinheitlichung der Brandschutzanforderungen in den Landesbauordnungen (in Vorbereitung)

### „Möglichst einheitliches“ Bauordnungsrecht

In den klassischen materiellen Kernanforderungen liegen die Musterbauordnung und die Landesbauordnungen recht nahe beieinander. Wenn sich allzu große Divergenzen abzeichnen – wie beim Brandschutz –, unternimmt die ARGEBAU Anstrengungen zur Wiederannäherung. Gerade im materiellen Recht dürfen die rechtsvereinheitlichenden Leistungen der Musterbauordnung nicht unterschätzt werden: die bereits erwähnte einheitliche Umsetzung der EG-Bauproduktenrichtlinie, die Einigung auf eine einheitliche Liste einzuführender technischer Baubestimmungen und die mustergetreue Umsetzung neu überarbeiteter, gestraffter und „deregulierter“ Sonderbauverordnungen. Dem steht eine wachsende Vielfalt neuer Verfahrensvarianten gegenüber, in denen ein Stück föderaler Wettbewerb steckt, den die auf Konsens beruhende und angewiesene Musterbauordnung aus sich nicht leisten kann. Auch größere Schwankungsbreiten des Länderrechts um das Leitbild der Musterbauordnung herum liegen so in der Natur der Sache. Denn das „möglichste“ Maß der Einheitlichkeit im Sinne des Bad Dürkheimer Abkommens ist das Maß des ohne Verzicht auf die Individualität der Länder Möglichen, das nur über die Vielfalt zur Einheit gelangt.

### Eingliederung der neuen Länder

Die Musterbauordnung, die Musterverordnungen und -richtlinien der ARGEBAU übten maßgeblichen Einfluß auf die Entwicklung des Bauordnungsrechts in den neuen Ländern im Zuge der deutschen Vereinigung aus. Das – später als Landesrecht fortgeltende – Gesetz über die Bauordnung (BauO) vom 20. Juli 1990 entsprach im wesentlichen der Musterbauordnung; ebenso korrespondierten die im Spätsommer 1990 erlassenen „Anordnungen“ (BauVor-/BauPrüf-/ÜbVO, FeuAO, GarAO) den entsprechenden Mustern. Die noch von den Landessprechern erlassene Verwaltungsvorschrift zur Bauordnung (VVBauO) führte durch

einen Anhang die wesentlichen Muster-Sonderbauverordnungen und Muster-Richtlinien als Verwaltungsvorschriften in das Recht der neuen Länder ein. Wenngleich die neuen Länder inzwischen auch bei ihren Landesbauordnungen zu individueller Eigenständigkeit gefunden haben, mindert dies nicht diese bedeutsame integrative Leistung bei der Schaffung eines neuen, rechtsstaatlichen Bauordnungsrechts; namentlich bei den eher „technisch“ orientierten Vorschriften ist das Recht der neuen Länder nach wie vor deutlich von diesem gemeinsamen Ursprung geprägt.

### Aktuelle Arbeitsschwerpunkte

In den letzten Jahren bearbeitete die Fachkommission „Bauaufsicht“ weitere Musterentwürfe, wirkte an der Normung mit und nahm zu Gesetzentwürfen anderer Politikbereiche, die Querverbindungen zum Bauordnungsrecht aufweisen, Stellung. An wichtigen Musterverordnungen sind zu nennen: GaragenVO, FeuerungsVO und VerkaufsstättenVO. Bei den Musterrichtlinien: die Richtlinie für elektrische Verriegelungssysteme von Türen in Rettungswegen, die Richtlinie zu den Fliegenden Bauten und die Schulbau richtlinie. Zur Zeit sind in Arbeit: VersammlungsstättenVO, Gaststät-

tenbauVO und PrüfVO. Bei den Richtlinien: Richtlinie zum baulichen Brandschutz im Industriebau u.a. Der Allgemeine Ausschuß und die Fachkommission „Bauaufsicht“ prüfen vor Beginn der Arbeiten an neuen Musterregelungen genau, ob diese erforderlich sind und mit welchem Detaillierungsgrad sie gegebenenfalls auszuarbeiten sind. Dabei ist Zurückhaltung ein Arbeitsprinzip der ARGEBAU. Da es bei bauaufsichtlichen Fragen aber stets um die Sicherung von Leben und Gesundheit geht, sind der Zurückhaltung Grenzen gesetzt. Davon abgesehen würde die Annahme, die Initiativen zu neuen Musterregelungen gingen von den ARGEBAU-Gremien selbst aus, ein völlig falsches Bild vermitteln. Die ARGEBAU-Gliederungen greifen ausschließlich Probleme auf, die politisch in den Ländern artikuliert wurden, und daneben solche, die zusätzlich von gesellschaftlichen Kräften mit Nachdruck genannt werden.

### ARGEBAU und Europäische Union

Zur Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes mit seinem Ziel des freien Verkehrs von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital ergriff die Europäische Gemeinschaft schon bald nach ihrer Gründung Initiativen,



Berücksichtigung neuer Verkaufsformen in der Muster-Verkaufsstättenverordnung

die natürlich auch das Bauwesen betrafen. Es ging zunächst vorrangig um die Öffnung der Vergabemärkte für öffentliche Bauleistungen, dann aber auch um die Ermöglichung des freien Zugangs von Architekten- und Ingenieurleistungen über die Grenzen, vor allem aber um die Sicherstellung des freien Warenverkehrs mit Baumaterialien. Zur Realisierung dieser Ziele legte die Kommission dem Europäischen Rat nach Beratung mit den Mitgliedstaaten und nach Beteiligung des Europäischen Parlamentes Entwürfe für Richtlinien vor, die nach Beschlußfassung in das nationale Recht umzusetzen waren. Diese Richtlinien betrafen nicht nur die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, sondern auch die der Länder, so daß es zunächst galt, die Interessen der Länder einheitlich in die Verhandlungen bei der Kommission und beim Rat einzubringen. Der Allgemeine Ausschuß der ARGEBAU bildete 1974 zu diesem Zweck zunächst einen ihm unmittelbar zugeordneten Arbeitskreis „Harmonisierung des Bauwesens in der EG“ (heute „EG-Koordinierungskreis“), dem auch die Vertretung der Länder im „Vorbereitenden EG-Ausschuß“ beim Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau übertragen war.

Zur besseren Vorbereitung und Koordinierung der Meinungsbildung der Länder und zur Vertretung des Standpunktes der Länder bei den ihre baurechtlichen Kompetenzen betreffenden Harmonisierungsaktivitäten der Europäischen Gemeinschaft gegenüber dem Bund und der Kommission beschloß die Ministerkonferenz der ARGEBAU 1977 die gemeinsame Finanzierung einer Referentenstelle durch alle Länder. Die dafür vom Freistaat Bayern geschaffene Planstelle eines EG(EU)-Referenten der ARGEBAU ist seit dem 1. September 1979 besetzt. Einvernehmlich mit dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau ist der EU-Referent – auch bereits vor der formalisierten Beteiligung der Länder in EG-Angelegenheiten im Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEAG) und dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZLG) – Mitglied deutscher Delegationen für die Verhandlungen über europäische Gesetzesvorhaben, die das Bauwesen betreffen. Die vom EU-Referenten zu vertretende Ländermeinung wird im EG-Koordinierungskreis und im Allgemeinen Ausschuß der ARGEBAU festgelegt.

Die zur Realisierung des Europäischen Binnenmarktes das Bauwesen betreffenden Richtlinien sind inzwischen beschlossen und – soweit die Gesetzgebungskompetenz der Länder betroffen ist – nach einheitlichen, in der ARGEBAU erarbeiteten Mustern weitgehend wortgleich in den Ländern umgesetzt. Dies sind die

- EG-Architektenrichtlinie aus dem Jahr 1985,
- EG-Diplomrichtlinie aus dem Jahr 1988,
- EG-Bauproduktenrichtlinie aus dem Jahr 1988.

Die Wirksamkeit der EG-Bauproduktenrichtlinie hängt weitgehend von der Schaffung harmonisierter europäischer Normen durch die Europäische Normenorganisation (CEN) ab. An den Normungsarbeiten sind die Länder über einen innerhalb der ARGEBAU erarbeiteten Schlüssel

beteiligt. Nicht umsetzungsbedürftig, weil nach dem Regelungsinhalt unmittelbar wirkendes Recht, ist die EG-Informationsrichtlinie aus dem Jahr 1983, nach der alle technischen Regelungen durch Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zur Vermeidung weiterer Handelshemmnisse der Kommission notifiziert werden müssen. Den Vollzug dieser Richtlinie für bauaufsichtlich relevante Regelungen haben die Länder über die ARGEBAU dem Deutschen Institut für Bautechnik bei Mitwirkung des EU-Referenten übertragen.

Mit der Harmonisierung in den Bereichen Bauprodukte, Bauberuferecht und öffentliches Bauvergabewesen hat die Europäische Union zunächst das Nötige getan, um die rechtlichen Voraussetzungen für die Verwirklichung des Baubinnenmarktes zu schaffen. Die Länder und die ARGEBAU werden sich auch in Zukunft gegen Vorhaben der EU wehren, die nach dem im EG-Vertrag ausdrücklich festgeschriebenen Subsidiaritätsprinzip nicht in den Kompetenzbereich der EU fallen. Diesem Prinzip hätten bereits

- die EG-Empfehlung über den Brandschutz in bestehenden Hotels aus dem Jahr 1986 und
- die EG-Baustellensicherheitsrichtlinie aus dem Jahr 1993 zum Opfer fallen müssen.

Nunmehr gilt es, die Realisierung von erkennbaren Tendenzen zu verhindern, die über die Harmonisierung von Verwendungsregeln für Bauprodukte in Richtung eines europäischen Bauordnungsrechtes oder über umweltschutzrechtliche Regelungen und Fördertatbestände in Richtung eines europäischen Städtebaurechtes zielen.

## Bautechnik – hohe Kooperationserfordernisse

Am 2. und 3. September 1954 gründete die ARGEBAU zur Unterstützung der Länder die Fachkommission „Bauordnung“, deren zentrale Aufgabe es fortan war, Musterregelungen zu erarbeiten, die es den Ländern ermöglichten, die Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen der Bauordnungen für den Bereich der Bautechnik zu konkretisieren. In beiden Arbeitsschwerpunkten der neuen Fachkommission, nämlich



Grobe Mißachtung technischer Baubestimmungen

- einmal der Ausarbeitung und Bewertung technischer Baubestimmungen und
- zum anderen der Zulassung neuer, noch nicht in Normen definierter Bauprodukte und Bauarten,

mußten die Entscheidungen der Länder im Wesentlichen einheitlich erfolgen; denn sie beruhten überall auf den gleichen technisch-wissenschaftlichen Erkenntnissen, außerdem forderten die am Bau Beteiligten und die Baustoffindustrie ein hohes Maß an Übereinstimmung. Die Bautechnik war deshalb für die Länder stets ein Arbeitsgebiet, das sie als Teil des Bauaufsichtsrechts zwar selbständig wahrnahmen, das ihnen aber von der Sache her ein hohes Maß an Kooperation und Abstimmung der Aussagen abforderte. Im Laufe der Jahre kamen die internationale Verflechtung und die Ausweitung des Handels mit Baustoffen hinzu, die die Erwartung an eine Übereinstimmung der Normen und Vorschriften zusätzlich verstärkten.

### Mitwirkung an der technischen Regelsetzung

Zu den wesentlichen Aufgaben der Fachkommission „Bau-normung“ gehörten stets

- die bauaufsichtliche Einführung (Bekanntmachung) wichtiger Normen als technischer Baubestimmungen,
- die Prüfung von Normentwürfen auf Klarheit und Angemessenheit des Anforderungsniveaus,
- die Mitarbeit der einzelnen Kommissionsmitglieder bei der Ausarbeitung bauaufsichtlich wichtiger Normen (z.B. den Lastnormen und den Bemessungsnormen),
- die Klärung von Grundsatzfragen zur Anerkennung von Prüf-, Zertifizierungs- und Überwachungsstellen, die zur Überwachung der Herstellung von Bauprodukten eingesetzt werden,
- die Beratung von baurechtlichen Konsequenzen bei Schadensfällen,
- die Prüfung des Forschungsprogramms des Deutschen Instituts für Bautechnik u.a.

Schwerpunkte der Bearbeitung waren zunächst Fragen der Standsicherheit und des konstruktiven Brandschutzes. Später kamen, ausgelöst durch zusätzliche Anforderungen an die Gebäude und größere Erwartungen an den Umweltschutz, verstärkt Fragen der Bauphysik (etwa Wärmedämmung und Schallschutz), der Innenraumhygiene und des vorbeugenden Gesundheitsschutzes (Schadstoffproblematik) hinzu.

### Bauaufsichtliche Zulassung neuer Baustoffe oder Bauprodukte und Bauarten

Schon kurz nach der Gründung der ARGEBAU im Jahre 1948 mußten sich die Länder mit der Koordinierung bau-

aufsichtlicher Zulassungen für noch nicht genormte neue Baustoffe und Bauarten auseinandersetzen. Dabei waren vor allem zwei Probleme zu lösen:

- zum einen ergaben sich aufgrund der raschen Fortschritte in der Bautechnik wachsende Schwierigkeiten, den vor Erteilung bauaufsichtlicher Zulassungen jeweils erforderlichen und ständig wachsenden technischen Aufwand in den Ländern bereitzustellen und die für die Untersuchungen geeigneten Fachleute (Bauingenieure, Baustofftechnologien, Physiker, Chemiker u.a.) zu finden,
- zum anderen legten die Baustoffindustrie und die Baupraxis größten Wert darauf, daß Zulassungen eines einzelnen Landes in der gesamten Bundesrepublik und in Berlin galten.

Schon am 28. März 1947 hatte sich ein gemeinsamer Ausschuß für die amerikanische und die britische Besatzungszone gebildet, der bis 1951 etwa 300 Anträge auf Zulassung neuer Baustoffe behandelte. Auch unter Einschaltung dieses Ausschusses blieben aber organisatorische Schwierigkeiten. Die ARGEBAU bemühte sich deshalb bereits in den Jahren 1949/1950 um den Abschluß einer förmlichen Ländervereinbarung. Diese Bemühungen wurden einige Zeit durch den Bund aufgehalten, der meinte, er könne die Zulassung neuer Baustoffe und Bauteile durch eine Rechtsverordnung auf der Grundlage des Ersten Wohnungsbaugesetzes regeln.

Nachdem geklärt war, daß dies aus verfassungsrechtlichen Gründen ausgeschlossen ist, kamen die Länderverhandlungen rasch voran. Am 14. Februar 1951 einigten sich die Länder auf die „Verwaltungsvereinbarung für die einheitliche Regelung des Verfahrens der allgemeinen Zulassung neuer Baustoffe und Bauarten im Bereich der Bundesrepublik Deutschland und des Landes Berlin“ (Bopparder Vereinbarung). Deren wesentlicher Inhalt war, daß die notwendige gutachterliche Beurteilung von Anträgen auf Zulassung neuer Baustoffe künftig von einem gemeinsamen Ländersachverständigenausschuß vorgenommen wird und daß nach Vorliegen des einzelnen Gutachtens das Land, in dem der Antrag gestellt wurde und in dem das antragstellende Unternehmen seinen Sitz hat, die Zulassung ausspricht. Außerdem diente die Vereinbarung dazu, die Durchführung von Zulassungsverfahren in mehreren Ländern zum selben Gegenstand zu vermeiden. Der Bund schloß sich dieser Vereinbarung an.

Bis 1969 behandelte der Ländersachverständigenausschuß fast 2.000 Anträge, die zu etwa 500 Zulassungen neuer Baustoffe und Bauarten führten. Neue Zulassungsgebiete kamen in dieser Zeit hinzu, so z.B. Gerüste, Spannbetonfertigteile, Verbunddecken, Fertighäuser und Betonstähle. Prüfzeichen wurden von fünf Prüfausschüssen vergeben, und zwar für Grundstücksentwässerungsgegenstände, Benzin- und Fettabscheider, Feuerschutzmittel, Feuerungsanlagen und Holzschutzmittel. Schon etwa ab dem Jahr 1961 erkannte man in den Ländern aber mit wachsender Dringlichkeit, daß das Zulassungswesen auch in seiner neuen Handhabung umständlich war und daß die immer umfangreicher werdenden Arbeiten des Zulassungs- und Prüfzei-



chenwesens, denen die Länder nach wie vor nachkommen mußten, von den wenigen dort vorhandenen Mitarbeitern ohne größere Personalvermehrung nicht mehr durchgeführt werden konnten.

In einer Vorlage für die ARGEBAU-Ministerkonferenz am 30. Oktober 1964 schlug der Allgemeine Ausschuß deshalb vor, daß die Länder gemeinsam mit dem Bund ein „Institut für Bautechnik“ gründen sollten, das insbesondere die Vorarbeiten auf den Gebieten der Zulassung neuer Baustoffe, Bauteile und Bauarten, der Prüfzeichen und der Bauforschung für den Bereich der Bautechnik leisten und die Bauordnung unterstützen sollte. Die Zulassungen selbst sollten weiterhin von den Ländern ausgesprochen werden. Die Ministerkonferenz stimmte der Errichtung eines „Instituts für Bautechnik“ grundsätzlich zu, legte sich aber zu Einzelheiten noch nicht fest.

### Gründung des „Instituts für Bautechnik“

Nach weiteren Verhandlungen zwischen den Ländern und dem Bund, bei denen es um Einzelfragen des Abkommens, um die Beteiligung des Bundes und um den Standort des Instituts ging, wurde im Jahr 1968 das Abkommen über die Errichtung und Finanzierung des „Instituts für Bautechnik“ abgeschlossen. Als Standort wurde Berlin bestimmt. Der Bund beteiligte sich am Abkommen, was mit seinen spezifischen Aufgaben im Bauwesen (Bundeswasserstraßen, Bundesautobahnen und Bundesstraßen, Bundesbahn und Verteidigungsbauten) begründet wurde. Mit dem Gesetz des Landes Berlin vom 9. Juli 1968 erlangte das Institut Rechtsfähigkeit als Anstalt des öffentlichen Rechts.

Im Abkommen war nicht nur vorgesehen, daß das Institut Zulassungsentscheidungen vorzubereiten hat; vielmehr sollte es diese auch selbst erlassen können, wenn ihm die Länder diese Aufgabe übertrugen. Von dieser Möglichkeit machten im Lauf der Zeit alle Länder Gebrauch. Daneben enthielt das Abkommen eine Reihe weiterer Aufgaben für das Institut (Richtlinien für die Güteüberwachung von Baustoffen, Vorbereitung von Entscheidungen über Typengenehmigungen und technisch schwierige fliegende Bauten, Mitarbeit im DIN, Bauforschung u.a.). Länder und Bund teilten sich die Finanzierung des Instituts. Das Institut für Bautechnik (IfBt) erwarb sich rasch das Vertrauen der Länder. Die Zusammenfassung des bautechnischen Sachverständigen an einem Ort erwies sich für die Länder und für den Bund als großer Vorteil. Eine enge Kooperation zwischen dem Institut und den Ländern ergibt sich u.a. daraus, daß jedem Sachverständigenausschuß, der beim Institut zu seiner technischen Beratung gebildet wird, mindestens je ein Vertreter der Länder angehört.

### Weiterentwicklung zum „Deutschen Institut für Bautechnik“

Mehrere Gründe führten zu Beginn der 90er Jahre dazu, das Abkommen über das Institut zu ändern:

- Zunächst war die EG-Bauproduktenrichtlinie vom 21. Dezember 1988 umzusetzen. Die Ministerpräsidentenkonferenz bat die ARGEBAU am 21. Dezember 1989 förmlich, im Rahmen der Umsetzung der EG-Richtlinie eine Änderung des Institut-Abkommens zu erarbeiten. Nach der EG-Richtlinie kann die Brauchbarkeit eines Bauproduktes u.a. durch eine europäische technische Zulassung nachgewiesen werden. Der Bund vertrat zunächst die Auffassung, daß er zwei europäische Zulassungsstellen, nämlich das Institut für Bautechnik und die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM) für die europäischen Zulassungen benennen und dabei dem Bundesinstitut BAM die Sprecherrolle übertragen könnte. Nachdem die Länder unter Hinweis auf Art. 83 GG darauf verwiesen hatten, daß der Vorschlag des Bundes verfassungsrechtlich nicht haltbar sei, erklärte die ARGEBAU-Ministerkonferenz am 30. November 1989 ausdrücklich, daß die Länder auch der nur vorläufigen Benennung einer anderen Stelle – der BAM – für Bereiche, in denen der Bund nicht die ausschließliche Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit besitze, widersprechen und sich verfassungsrechtliche Schritte vorbehalten. In der Neufassung des Abkommens wurde allein dem Institut für Bautechnik zentral für alle Länder der Bundesrepublik die Zuständigkeit für die Erteilung europäischer technischer Zulassungen zugewiesen. Außerdem wurden nach Verhandlungen zwischen ARGEBAU und Bund die Mitwirkung des Präsidenten des Instituts in dem Gremium, in dem die europäischen Zulassungsstellen zusammengeschlossen sind (EOTA), sowie die Einschaltung der Länder bei der Abstimmung über europäische Zulassungsleitlinien und bei Stellungnahmen zu europäischen Zulassungen in einer Art. 83 GG berücksichtigenden Weise geregelt.
- Daneben wünschte der Bund wegen Art. 104 a GG, der durch das Finanzreformgesetz 1969 und damit nach dem IfBt-Abkommen von 1968 in das Grundgesetz kam, aus seiner bisherigen Finanzierungspflicht freizukommen. Er trägt nach dem neuen Abkommen nun die Kosten voll, die dem Institut dadurch entstehen, daß es im Weg der Organleihe für den Bund im Gremium der europäischen Zulassungsstellen (EOTA) tätig ist.
- Schließlich kam als wichtigster Grund der Änderung die Einbeziehung der neuen Länder in das Abkommen hinzu. Die Ausweitung des Beteiligtenkreises führte zu organisatorischen Änderungen des ursprünglichen Abkommens.

Außerdem erhielt das Institut bei der Neufassung des Abkommens die Zusatzbezeichnung „Deutsches Institut“, eine Bezeichnung, die vor der Wende für ein Institut in Berlin nicht gewählt werden konnte.

### Mitwirkung an der europäischen technischen Regelung

Breiten Raum nahm schon seit einer Reihe von Jahren die Mitwirkung der Länder an der Harmonisierung der bau-

technischen Regeln der Europäischen Union ein. Am 29./30. Juni 1995 setzte sich auch die ARGEBAU-Ministerkonferenz mit der Beteiligung der Länder an der europäischen Normung auseinander. Sie bestätigte die Notwendigkeit einer Mitwirkung aus zwei Gründen:

- einmal gehe es darum, die in Deutschland geltenden Sicherheitsstandards in die europäische Normung einzubringen, und
- andererseits müsse eine kostentreibende Überreglementierung verhindert werden.

Die Umsetzung dieser Grundsätze erwies sich allerdings als außerordentlich schwierig; denn zumindest in den ersten



Siedlungsentwicklung der letzten 50 Jahre: Ortskern – Wohngebietserweiterung – Gewerbeansiedlung – Verkehrsstraßen; Gemeinde Schwieberdingen, Landkreis Ludwigsburg (Luftbild: Albrecht Brugger, Stuttgart)

Jahren war für die europäische Regelsetzung ein zusätzlicher Personaleinsatz unabweisbar. In der Ministerkonferenz teilten sich die Länder den Personalaufwand für die Normungsthemen (Hochbauten in Beton-, Stahl-, Verbund-, Holz- und Mauerwerksbauweise, Grundbau, Wärme- und Schallschutz und viele andere) nach dem Königsteiner Schlüssel, vergaßen aber nicht, alle Bearbeiter der Länder darauf hinzuweisen, daß sie bei der Normung allein die bauaufsichtlichen Aspekte, nicht aber die Normungsthemen im Ganzen aufzuarbeiten hätten.

„Die Vertreter der ARGEBAU in den Gremien, die technische Regeln setzen, sollen angewiesen werden, nur die notwendigen Regeln neu zu schaffen und dabei allein aus dem Bauordnungsrecht unter dem Aspekt der Gefahrenabwehr ableitbare Anforderungen, nicht aber optimale oder maximale Standards zugrunde zu legen.“

Beschluß der ARGEBAU-Ministerkonferenz vom 9./10. Dezember 1993 in Nürnberg.

Zur Verdeutlichung sei darauf hingewiesen, daß europäische – ebenso wie nationale – Normungsgremien nicht zugleich länderübergreifende Arbeitsgruppen sind; denn der dort tätige Ländervertreter ist der jeweils einzige deutsche staatliche Vertreter.

## Städtebau und Bauleitplanung

Nach dem Abschluß der ersten Wiederaufbauphase genügte es nicht länger, Gebäude auf der Grundlage alter Planvorgaben wieder zu errichten; notwendig war vielmehr, auf neuer Rechtsgrundlage zusätzliches Gelände zu überplanen und vorhandene Planfestsetzungen zu ändern. Bis das

Bundesbaugesetz verabschiedet wurde, dauerte es dann aber doch bis zum 23. Juni 1960. Zunächst beschränkten sich die Länder darauf, das neue Gesetz eigenverantwortlich auszuführen, wobei „Ausführen“ im Städtebaurecht im wesentlichen Rechtskontrolle und Beratung der Kommunen bedeutete. Im Jahre 1963 zeigte sich jedoch das dringende Bedürfnis, in Fragen des Städtebaues in einen institutionalisierten Kontakt zu treten. So kam es in der ARGEBAU zur Gründung einer neuen Fachkommission, die zunächst die Bezeichnung „Bundesbaugesetz“, später „Städtebau“ trug und noch trägt.

Die Länder verfolgten mit dieser Fachkommission folgende Ziele:

- Erleichterung des Gesetzesvollzugs durch Austausch von Erfahrungen und Vermittlung von Erkenntnissen von wechselseitigem Interesse,
- gemeinsames Bemühen, in Musterentwürfen Lösungsrahmen für immer wieder neu auftretende Schwerpunktthemen des Städtebaues zu erarbeiten,
- gemeinsame Anstrengungen zur Regelung der Zusammenarbeit bzw. Beschreibung der Abgrenzung im Verhältnis zu anderen, zur Bauleitplanung in Beziehung stehenden öffentlichen Aufgabenbereichen (Landesplanung, Umweltschutz, Verkehrsplanung u. a.),
- rechtzeitige Vorberatung von Gesetzesänderungen mit Vertretern des Bundes (Bundesbaugesetz, später Baugesetzbuch, Baunutzungsverordnung u. a.) ohne den Termindruck des förmlichen Bundesratsverfahrens.

### Arbeitsschwerpunkte

Die Fachkommission erarbeitete zunächst mehrere Muster für Ausführungserlasse zu verschiedenen Problemkreisen



Gemengelage im Verdichtungsraum der Stadt Reutlingen (Luftbild: Stuttgarter Luftbild Elsässer GmbH)

des Bundesbaugesetzes. Sie fertigte daneben Entwürfe für Rechtsverordnungen, die die Landesregierungen zu erlassen hatten. Intensiv vorbereitet wurden daneben die Planzeichenverordnung vom 19. Januar 1965 und die Novelle zur Baunutzungsverordnung vom 26. November 1968.

Die Schwerpunkte verlagerten sich in den folgenden Jahren von der Gesetzesauslegung zu selbständigen städtebaulichen Problemstellungen, so z. B. zu

- Richtlinien für die Berücksichtigung des Verkehrs im Städtebau (1968/69),
- Hinweisen für die städtebauliche Planung von Parkbauten in Kernbereichen (1973/74),
- Schallschutz im Städtebau – Hinweise für die Planung (1973), später erneute Befassung: Mustererlaß zu den schalltechnischen Orientierungswerten der DIN 18005 (1984/85),
- Empfehlungen für die Anlage von Erschließungsstraßen (EAE'85) – Zuarbeit für die Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen (1985).

Weitere Schwerpunktthemen der Fachkommission waren in den folgenden Jahren: Verbrennungsverbote in der Bauleitplanung, Behandlung von Kleinbauten im Außenbereich, Bauleitplanung und Landschaftsplanung, Berücksichtigung von Flächen mit Altlasten bei der Bauleitplanung und im Baugenehmigungsverfahren, Optimierung der Träger öffentlicher Belange am Bauleitplanverfahren u.a.

### Mehr Bauland für den Wohnungsbau

Am 5. und 6. Dezember 1991 setzte sich die Ministerkonferenz mit der notwendigen „Verstärkung und Erleichterung

der Baulandausweitung sowie der Mobilisierung bestehender Baurechte“ auseinander. Sie forderte, bei der planerischen Abwägung dem dringenden Wohnbedarf besonders Rechnung zu tragen; außerdem erwartete sie von den Kommunen, daß sie zur Aktivierung vorhandenen Baulands die verfügbaren Instrumente des Allgemeinen und Besonderen Städtebaurechts auch einsetzen. In gleicher Richtung zielten die Bemühungen um die Vereinfachung des Bauplanungsrechts, die ebenfalls zur Erleichterung von Bauinvestitionen im Wohnungsbau führen sollten. Die Ministerkonferenz befaßte sich in diesem Zusammenhang am 10. und 11. Dezember 1992 mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz des Bundes, das damals in Arbeit war.

### Ökologische Belange und Baulandbedarf

Gleichzeitig hatte sich die Ministerkonferenz seit Beginn der 90er Jahre verstärkt mit dem zentralen Problem auseinandergesetzt, das sich einerseits aus dem Ziel ergibt, die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten, und andererseits aus der Notwendigkeit, neues Bauland auszuweisen. Am 7. und 8. Mai 1992 erklärte sie zu Überlegungen zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, daß auch eine ökologisch orientierte Bauleitplanung berücksichtigen müsse, daß an Grund und Boden Anforderungen aus unterschiedlichen Bereichen gestellt würden, wobei dem „dringenden Wohnbedarf“ der Bevölkerung besonders Rechnung zu tragen sei. Die notwendige Abstimmung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege mit der städtebaulichen Entwicklung sollte auf der Ebene des das gesamte Gemeindegebiet umfassenden Flächennutzungsplans erfolgen. In derselben Sitzung äußerte sie zur Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, daß diese sich ausschließlich nach den Vorschriften des Baugesetzbuches richte. Sie beauftragte den Allgemeinen Ausschuß, einen entsprechenden Mustererlaß vorzubereiten und dabei die betroffenen Bundesministerien und die Kommunalen Spitzenverbände zu beteiligen. Die Vorlage wurde kurzfristig erarbeitet.

Am 29./30. Juni 1995 setzte sich die ARGEBAU-Ministerkonferenz mit der Zersplitterung des Städtebaurechts auseinander. Die Erstreckung des Baugesetzbuches auf das Gebiet der neuen Länder einerseits und das Bemühen um die Behebung der Wohnungsengpässe andererseits habe zu einem Nebeneinander zahlreicher Sonderregelungen geführt, das – trotz guter Absicht – die Praxis verunsichere. Das Städtebaurecht müsse rasch bereinigt und mit einer Vorschriftenverringerung zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung verbunden werden. Die Anliegen, die die Ministerkonferenz für den Bund auflistete, wurden im Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 weitgehend berücksichtigt.

## Stadterneuerung – Rettet die Innenstädte

Der Aufruf „Rettet die Innenstädte“ umschrieb auch für die ARGEBAU eine ihrer wichtigen Aufgaben in den 60er Jahren. Nachdem die bauliche Vernachlässigung vieler Innenstädte, die problematische Entwicklung der Bevölkerungsstruktur in zahlreichen Innenstadtgebieten, die Verödung zentraler Quartiere und die Belastung der Innenstädte durch Verkehrsimmissionen einen kritischen Stand erreicht hatten, drängte die Ministerkonferenz darauf, den Kommunen rasch mit einem Städtebauförderungsgesetz und einem Förderprogramm zu helfen. Nachdem die Verabschiedung in der bis 1969 laufenden Legislaturperiode nicht gelungen war, begrüßte die ARGEBAU-Ministerkonferenz im Sommer 1971 mit Erleichterung das Zustandekommen des Städtebauförderungsgesetzes.



Stadterneuerung in Wangen im Allgäu: Sanierung Weberzunfthaus und Zunfthaus mit Stadtmauer, Auslagerung einer Schlosserei

### Schwerpunktaufgabe seit den 70er Jahren

In der ARGEBAU bemühte sich der „Arbeitskreis Städtebauförderung“ (später Fachkommission „Städtebauförderung“, heute Fachkommission „Städtebauliche Erneuerung“) um die Interpretation und Umsetzung der neuen gesetzlichen Regelungen sowie um das Ingangsetzen der ersten städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen. Neben Förderfragen – oft sogar vorrangig – waren dabei Fragen der Planung, der Organisation, des Verfahrens und des Bodenrechts zwischen den Ländern zu klären. Anfangs mußte sich der Arbeitskreis tastend bemühen, sein Arbeitsgebiet abzustecken und auszufüllen; denn gebietsbezogene Stadterneuerung war Neuland. Nur die ARGEBAU bot die Gelegenheit, um nach kritischem Dialog im Kreis der Ländervertreter die Stadterneuerung in den einzelnen Ländern sinnvoll auszugestalten. Zuhause fanden die beteiligten Referenten anfangs keine kompetenten Gesprächspartner.

### Vielfalt in der Ausgestaltung

Dabei blieb vom Anfang bis in die Gegenwart die Vielfalt der Ausgestaltung von Stadterneuerungsmaßnahmen in den Ländern als festes Prinzip erhalten.

- Das eine Land gab großen Gebieten den Vorrang, das andere kleineren – mit der Begründung „Lieber ein zweites Gebiet an das erste anschließen als das große nicht bewältigen“.
- Das eine Land betreute und kontrollierte die Kommunen bei jeder Einzelmaßnahme, das andere erklärte den Kommunen, die Stadterneuerung als Selbstverwaltungsaufgabe müsse von ihnen in erster Linie eigenverantwortlich bearbeitet werden.
- Das eine Land förderte nur in Jahresraten, das andere sprach Gesamtbewilligungen für die vieljährigen Sanierungsverfahren aus.
- Das eine Land komplementierte nur die Bundesfinanzhilfen, das andere setzte Mittel ein, die die Bundesmittel um ein Vielfaches übertrafen, und führte damit zum Teil Programme unabhängig vom Städtebauförderungsgesetz durch.

Die Beispiele ließen sich fortsetzen. Sie sollen zeigen, daß die Arbeit in der ARGEBAU notwendig war, um Grundsatzfragen zu lösen, deren Ergebnisse für die selbständige Arbeit in den Ländern gebraucht wurden, daß sie aber in keiner Weise zu einer für die städtebauliche Vielfalt der Städte und Gemeinden nachteiligen Nivellierung führte.

### Einsatz der Bundesfinanzhilfen

Schwierig war es, in den ersten Jahren der Geltung des Städtebauförderungsgesetzes mit dem Bundesbauministerium die Verteilung der Bundesfinanzhilfen auf die Länder sinnvoll zu regeln. Während die Länder über die ARGEBAU vom Bund eine pauschale Zuweisung der Bundesmittel nach einem vernünftigen Schlüssel forderten, bemühte sich der Bund, eigene örtliche Schwerpunkte zu setzen. Zum Ausgleich eintretender Ungleichbehandlungen erfand er das Prinzip des „wandernden Förderschwerpunktes“. Diesem Tun setzte das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. März 1975 ein Ende, mit dem es die Programmhoheit der Länder bestätigte. Seither werden die Jahresförder-



... heute: Altenzentrum, Volkshochschule, Veranstaltungssäle, Kleinkunst, Platz für open-air-Veranstaltungen

---

programme von den Ländern im Rahmen ihres jeweiligen finanziellen Anteils selbständig aufgestellt.

Mancher gesetzeseergänzende Grundsatz wurde in der ARGEBAU entwickelt. Dies gilt etwa für die Förderung von Modernisierungsmaßnahmen in gemeindeeigenen Gebäuden. Aus dem Gesetz selbst war deren Förderfähigkeit nicht unmittelbar zu entnehmen. Sie wurde nach ARGEBAU-Beratung für zulässig erklärt. Auch das Problem des sogenannten funktionellen städtebaulichen Mißstandes gehört hierher: Ein Straßendorf ohne Mitte weist einen funktionellen, aber nicht unbedingt einen sichtbaren Mißstand auf. Nach Beratung in der ARGEBAU wurden in den Ländern die funktionellen den sichtbaren Mißständen gleichgestellt.

Mehrmals schaltete sich die ARGEBAU in die Novellierung des Städtebauförderungsgesetzes und in die Zusammenfassung dieses Gesetzes und des Bundesbaugesetzes zum Baugesetzbuch ein.

- So geht die Herausbildung eines zweiten, „Vereinfachten Verfahrens“ der Stadterneuerung auf Anstöße der ARGEBAU zurück.
- Gleiches gilt für den Wegfall des strikten Gebots an die Gemeinden, für Sanierungsgebiete stets einen Bebauungsplan aufzustellen.
- Auch die Anregung zur Wiedereinführung der zeitweilig weggefallenen „Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme“ geht auf die ARGEBAU zurück.
- Am 2. Dezember 1982 war es der Ministerkonferenz wichtig, daß selbständig nur von den Ländern und Kommunen durchgeführte Sanierungsmaßnahmen nicht den Regeln eines zu novellierenden Städtebauförderungsgesetzes unterworfen werden müssen. Der Allgemeine Ausschuß erhielt den Auftrag, eine geeignete Gesetzesklausel zu entwerfen. Sie wurde später in das Gesetz eingearbeitet.

Seit 1976 mußte sich die ARGEBAU-Ministerkonferenz in nahezu jedem Jahr mit der Höhe und der Absicherung der Bundesfinanzhilfen für die Stadterneuerung befassen. Nach ersten Orientierungsjahren war es in der Bundesrepublik zu hoher Sanierungsbereitschaft der Kommunen gekommen, die finanziell bedient sein wollte. Drückende Engpässe traten vor allem in den Ländern auf, die nur die Bundesmittel komplementieren, darüber hinaus aber keine Landesmittel für die Stadterneuerung bereitstellen konnten. Ständige Appelle an den Bund, seine Finanzhilfen zu erhöhen und diese mittelfristig abzusichern, durchziehen die Protokolle der ARGEBAU-Ministerkonferenz.

### Zukunftsaufgaben

Die neuen Länder stehen bei der Stadterneuerung heute etwa dort, wo die alten einige Jahre nach dem Beginn der

gezielten Stadterneuerungsbemühungen standen. Sie dürften mindestens noch ein Jahrzehnt mit den Stadtkernen sowie den Misch- und Wohngebieten dieser Kommunen befaßt sein, bis diese – jedenfalls überwiegend – einen zeitgemäßen Standard erreicht haben. Dabei kann die ARGEBAU gefordert sein, an der konzeptionellen Überlegung mitzuwirken, wie zu verfahren ist, wenn Stadterneuerungsbemühungen auf zu wenig Interesse bei gewerblichen und privaten Investoren stoßen.

Aber auch die alten Länder haben ihre Stadterneuerungsaufgaben lange noch nicht bewältigt. Die beschränkte Planungs- und Durchführungskapazität der Kommunen, verknüpft mit den nur begrenzt verfügbaren Eigenmitteln, den ebenfalls limitierten staatlichen Fördermitteln sowie nachlassender gewerblicher und privater Investitionsbereitschaft ließen noch in großem Umfang Stadtsanierungsprobleme zurück. Im Vordergrund stehen daneben heute die Brachen.

Militär-, Bahn-, Post-, Industrie- und andere Brachen harren einer neuen Nutzung. Dabei wird die ARGEBAU konzeptionell zu prüfen haben, ob das vorhandene Instrumentarium der Stadterneuerung für diese Aufgaben ausreichend geeignet ist.

## Nachhaltige Stadtentwicklung

Die Bundesrepublik Deutschland verpflichtete sich wie eine große Zahl weiterer Staaten auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro dem Prinzip der Nachhaltigkeit. Die zweite UN-Konferenz über menschliche Siedlungen (HABITAT II) im Juni 1996 in Istanbul unterstrich mit ihrem globalen Aktionsplan die Notwendigkeit, auch in der Städtebaupolitik weltweit das Ziel der nachhaltigen Entwicklung zu verfolgen. Zur innerstaatlichen Umsetzung der HABITAT-Agenda setzte sich die ARGEBAU-Ministerkonferenz am 20. und 21. Juni 1996 und später in nahezu jeder weiteren Sitzung mit dem Praxistransfer der UN-Beschlüsse für den Bereich der Stadtentwicklung hin zu den Kommunen auseinander. Sie betonte allerdings zugleich, daß Angelegenheiten des Städtebaues im Blick auf den Subsidiaritätsgrundsatz nicht zu den Themen gehören, denen sich die Europäische Union widmen sollte.

Auf Initiative des damaligen ARGEBAU-Vorsitzenden setzte die Ministerkonferenz am 28./29. November 1996 die Fachkommission „Stadtentwicklung“ für zunächst drei Jahre neu ein und gab ihr folgende Arbeitsvorgaben mit auf den Weg:

- Beiträge zur Reurbanisierung der Kommunen durch Verknüpfung und Verdichtung bestehender Funktionsbereiche,
- Förderung des internen Wachstums statt Steigerung des Flächenverbrauchs,
- Unterstützung nachhaltiger Bauweisen und Bautechniken,



Altstadt von Wurzen in Sachsen, Luftaufnahme 1997

- Finanzhilfen für sozial benachteiligte Haushalte und Vermeidung einseitiger Siedlungs- und Sozialstrukturen sowie
- Entwicklung von Kriterien zur Förderung und Bewertung nachhaltiger Entwicklungen im Wohnungsbau.

### Themenschwerpunkte

Inzwischen befaßten sich verschiedene Fachkommissionen und Ausschüsse sowie die Ministerkonferenz der ARGEBAU vor allem

- mit großflächigen Einzelhandelsstandorten auf „Grüner Wiese“ (insbesondere auch factory-outlet-centers) und brachten in einem gemeinsamen Bericht mit der Wirtschaftsminister- und der Raumordnungsministerkonferenz aus Sicht der Stadtentwicklung ein, daß diese Zentren zurückzudrängen seien, da ihre Ausdehnung zu wachsender Zersiedelung, weiterem Verkehrsaufkommen und zusätzlichen Umweltbelastungen führen werde,
- mit einer an der Nachhaltigkeit orientierten Innenstadtpolitik, die dem Attraktivitäts- und Niveauverlust der Innenstädte durch ein Bündel politischer, rechtlicher und finanzieller Maßnahmen, die von der Stärkung des Innenstadtwohnens, über verstärktes Innenstadtmaking bis zum Ausgleich der Wettbewerbsbedingungen in städtebaulich integrierten sowie in peripheren Standortlagen reichen, begegnen soll,
- mit der Stabilisierung gefährdeter Stadtteile vor allem in großen Städten, denen baulich die Verslumung, nach der Bewohner- und Nutzerstruktur eine nachteilige Einseitigkeit und darüber hinaus eine gefährliche Kriminalitätsentwicklung drohen; sie forderten das Zusammenwirken

aller betroffenen Politikbereiche sowie eine entscheidende Verbesserung der rechtlichen und finanziellen Instrumentarien;

- mit der Nachhaltigkeit im Wohnungsbau; sie hoben dabei insbesondere darauf ab, daß dem Flächenrecycling breite Bedeutung zu geben sei, daß Modernisierung und Instandsetzung des Gebäudebestands und seine weitere Nutzung den Bodenverbrauch ebenfalls begrenze und schließlich, daß umweltschonende und gesundheitsverträgliche Baustoffe, die zudem den Anforderungen der ökologisch orientierten Kreislaufwirtschaft entsprechen, unverzichtbar seien.

Gegenwärtig befaßt sich die ARGEBAU mit der Entwicklung von Bahnhöfen und ihrem städtebaulichen Umfeld, mit der nachhaltig stadt- und regionalverträglichen Entwicklung von Freizeiteinrichtungen sowie mit der Beteiligung der Länder an der Weltkonferenz „URBAN 21“ im Juli 2000 in Berlin. Auf dem Arbeitsprogramm stehen weiter: die Möglichkeiten einer öffentlich-privaten Kooperation, Fragen zu Stadtentwicklung und Verkehr sowie ein bodenpolitisches Programm.

Nachhaltige Stadtentwicklung ist keine Aufgabe, die von der ARGEBAU durch spektakuläre Einzelentscheidungen kurzfristig auf eine zukunftsverträgliche Grundlage gestellt werden könnte. Sie muß vielmehr mit großer Ausdauer und immer neuen Schwerpunkten längerfristig angestrebt werden. Rechtliche Regelungen sowie die Bündelung und möglichst auch Ausweitung von Fördermöglichkeiten durch Bund und Länder sind dabei von Nutzen; hinzu kommen muß allerdings vor allem die weitere Verfestigung des politischen Bewußtseins zugunsten der Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene. Die Prozesse laufen, abgeschlossen sind sie lange noch nicht. Die ARGEBAU versucht, sie zu fördern.

## Stadtentwicklung und Baurecht in den neuen Ländern

Beginnend im Jahr 1990 benötigten die neuen Länder dringend Hilfe und die Möglichkeit zur Nutzung der in den alten Ländern vorhandenen Erfahrungen. Die notwendige Unterstützung gewährten die Gremien der ARGEBAU bis heute in vorbildlicher Weise. Den erreichten Aufschwung lassen nicht allein die großen Neubauleistungen, sondern insbesondere die Erneuerung der Bausubstanz und die Beseitigung gravierender städtebaulicher Mißstände der Innenstädte und kompletter Stadtteile erkennen. Äußerst hilfreich waren nicht nur die Beratung bestimmter Themen, sondern vor allem auch die menschlichen Kontakte. Ange-



fangen vom Vorsitzenden bis hin zu den Mitgliedern der Arbeitsgruppen war ein selbstloser Wille zur Hilfe vorhanden und spürbar. Die Hilfsbereitschaft begann teilweise bereits vor der Wiedervereinigung, indem Vertreter aus den Beitrittsgebieten als Gäste an den Beratungen der Fachgremien teilnehmen konnten. Viele der damals in gemeinsamer Arbeit geschlossenen Kontakte bestehen noch heute.

### **Schaffung bauordnungsrechtlicher und bautechnischer Regelungen**

Besonderheiten mit sofortigem Regelungsbedarf ergaben sich beispielsweise für die Fachkommission Bauaufsicht durch die Umstellung der Feuerstätten in den ostdeutschen Ländern von festen Brennstoffen auf Gas und Öl. Galt es doch dabei, Übergangsvorschriften zu schaffen, mit denen unmittelbare Gefahren für Menschen abgewendet werden konnten. Diesen und anderen Vorab-Regelungen folgte mit Unterstützung der ARGEBAU ein Regelwerk der neuen Länder für das Bauordnungsrecht und die Bautechnik auf der Grundlage von Mustervorschriften. Gerade für diese Bereiche ist aber anzumerken, daß es dabei nicht um die bedingungslose Übernahme des vorhandenen westlichen Regelwerkes ging, sondern daß das von der Mangelwirtschaft der DDR geschulte innovative Denken ihrer Fachleute durchaus zur Novellierung und Verbesserung der vorhandenen Vorschriften beitrug.

### **Planungsgrundlagen für die ostdeutschen Kommunen**

Da die städtebauliche Planung der DDR in das Gesamtsystem der zentral geleiteten Wirtschaft eingebunden war, bedeutete die kommunale Planungshoheit ein grundlegendes Umdenken auf allen Behördenebenen, und das in einer Zeit des tiefgreifenden wirtschaftlichen Strukturwandels. Hier war es vorrangig die Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, die sich um die Berücksichtigung der besonderen Bedingungen in den neuen Ländern bemühte. Die Bemühungen konzentrierten sich im wesentlichen auf die Beschleunigung und Vereinfachung des Bauplanungsprozesses. Ergebnis war die Ergänzung des Baugesetzbuches durch den § 246a, der Sonderregelungen für die neuen Länder festlegte. Hervorzuheben ist unter den ostspezifischen Regelungen das Planungsinstrument des „Vorhaben- und Erschließungsplans“. Es hat sich als Mittel zur Förderung der Investitionsbereitschaft der Wirtschaft bewährt und wurde deshalb 1998 mit der Novellierung des Baugesetzbuches bundesweit übernommen.

Frühzeitig zeichnete sich jedoch ab, daß sich die Investorenansiedlung wegen des kurzfristig abzubauenen Defizits an Wohn-, Handels- und Gewerbeflächen, die innerstädtisch nicht zur Verfügung standen, unangemessen auf das Umland der Städte erstreckte und damit die Erhaltung und Stär-

kung der Innenstädte gefährdete. Obwohl die dadurch kurzfristig erreichte Angebotslückenschließung für die große Erwartungshaltung der ostdeutschen Bevölkerung von unschätzbarem Wert war und noch ist, mußte einer solchen städtebaulichen Entwicklung entschieden entgegen gewirkt werden. Die Bereitstellung dafür geeigneter Instrumente und Möglichkeiten aus den Bereichen Städtebau, Raumordnung, Wirtschaft und Verkehr ist deshalb auch gegenwärtig noch Gegenstand intensiver Bemühungen in Politik und Verwaltung.

### **Städtebauförderung – Instrument zur Revitalisierung der ostdeutschen Städte**

Die Beratungen der Fachkommission „Städterneuerung“ waren für die Vertreter der neuen Länder von besonderem Wert, da sie dort zu grundsätzlichen Fragen, zur Handhabung der Fördermodalitäten, der Rechtsprobleme etc. intensiv beraten werden konnten. Diese Beratung war insbesondere deshalb wichtig, weil es von 1991 bis 1998 Fördervolumina von etwa 6,5 Mrd DM umzusetzen galt. Bund und Ländern immer wieder zu vermitteln, daß eine unveränderte Bereitstellung von Städtebaufördermitteln aufgrund der besonderen Situation der ostdeutschen Länder vom Verschleißgrad der Städte bis hin zur Kapitaldecke der Kommunen und privaten Eigentümer auch längerfristig nötig ist, diese Rolle hat die ARGEBAU über die Fachkommission „Städterneuerung“ in hervorragender Weise ausgefüllt. Zu den Ergebnissen der Vermittlerrolle gehörte auch die Auflegung des Förderprogramms, das sich mit der Problematik der „Weiterentwicklung großer Neubaugebiete“ in den neuen Ländern befaßte. Damit wurde für etwa ein Viertel der Bevölkerung der ostdeutschen Länder die Grundlage zur Erhöhung ihrer Wohnqualität durch Wohnumfeldverbesserung und durch Standortintegration in die vorhandene städtische Infrastruktur geschaffen. Auf die besondere Situation der umfangreich vorhandenen denkmalwerten mittelalterlichen Stadtkerne in den neuen Ländern wurde mit dem Förderprogramm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ unmittelbar nach der Wiedervereinigung reagiert. Dem weiteren Verfall dieser städtebaulichen Ensembles von nationalem und europäischem Kulturrang konnte dadurch wirkungsvoll begegnet werden.

### **Zukunftsaspekte**

Nach achtjähriger Erfahrung der neuen Länder mit der ARGEBAU läßt sich nachweisen, daß gravierende Probleme unter extremen Bedingungen am ehesten durch den Erfahrungsaustausch der Beteiligten zu lösen sind. Mit der Entwicklung des Baugeschehens in einem Vereinten Europa und mit der Umstellung des Industrie- auf das Dienstleistungszeitalter werden im Bauwesen auch künftig außergewöhnliche Situationen zu erwarten sein, so daß das bisher bewährte Zusammenführen von Erfahrungen unverzichtbar bleibt. Mit großem Engagement und teilweise auch materiellem Verzicht haben die westdeutschen Länder die Auf-

---

bauphase der ostdeutschen Länder bis heute vorbildlich unterstützt. Es wird aber auch künftig noch nicht möglich sein, allein über die Komponente des gemeinsamen innovativen Nachdenkens dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Ost und West näherzukommen. Angemessene staatliche Fördermittel für die Problemstandorte werden nach wie vor von großer Bedeutung bleiben.

### III. Hochbau für staatliche Institutionen

Die Ministerpräsidenten der Länder hatten auf ihrer Konferenz am 14. November 1980 in Kronberg beschlossen: „Alle überregionalen Gremien sind einer Fachministerkonferenz zuzuordnen. Gremien mit unterschiedlicher Ressortzugehörigkeit in den einzelnen Ländern sind unter Wahrung des Ressortprinzips der Fachministerkonferenz zuzuordnen, bei der in der Mehrzahl der Länder die Zuständigkeit liegt (...)“.

In Ausführung dieses Beschlusses stellte die Ministerkonferenz der ARGEBAU in ihrer 61. Sitzung am 2. Dezember 1982 in Bonn fest, daß mit Zustimmung der Finanzministerkonferenz die Länderarbeitsgemeinschaft Hochbau (LAG-Hochbau) in die ARGEBAU eingegliedert ist.

Zugleich hatte die Ministerkonferenz den Vorsitzenden des Allgemeinen Ausschusses und der LAG-Hochbau den Auftrag erteilt, der nächsten Ministerkonferenz einen Vorschlag zu unterbreiten, welche organisatorischen Konsequenzen für die Arbeit der LAG-Hochbau und der übrigen Gremien der ARGEBAU zu ziehen sind. Als Ergebnis der Beratungen in den Ausschüssen wurde festgehalten:

Die bislang bestehende Organisationsstruktur der LAG-Hochbau soll der Gliederung der ARGEBAU angeglichen werden:

- a) Die Ebene „Ausschuß“ wird durch den „Hochbauausschuß (LAG-Hochbau)“ repräsentiert. Der Klammerzusatz soll dabei an den schon Tradition gewordenen Namen dieser Arbeitsgemeinschaft erinnern.
- b) Auf der Ebene „Fachkommissionen“ sollen folgende drei Gremien eingerichtet werden.
  - Fachkommission  
„Standardisierung und Rationalisierung“
  - Fachkommission  
„Baukostenplanung und Baukostenkontrolle“
  - Fachkommission  
„Gebäude- und Betriebstechnik“
- c) der Fachkommission „Standardisierung und Rationalisierung“ werden auf Arbeitskreisebene der Arbeitskreis „Datenverarbeitung“ und die Projektgruppe „Schulbau“ unterstellt.

Später kamen die Arbeitskreise „Krankenhausbau“ und „Schäden an Bauwerken“ hinzu.

Weiter hat sich die LAG-Hochbau zu einer Mitwirkung an dem zwischen ARGEBAU und dem Normenausschuß Bauwesen verabredeten Verfahren zur Verbesserung der Normungsarbeit auf dem Gebiet des Bauwesens bereit-erklärt.

Damit war die völlige Integration der LAG-Hochbau in die Organisationsstruktur der ARGEBAU vollzogen.

## Die Vorgeschichte des Hochbauausschusses und der LAG-Hochbau

Die Vorgeschichte der LAG-Hochbau beginnt in den 50er Jahren mit dem Erfahrungsaustausch der Chefs der Finanzbauverwaltungen, die für die Bauvorhaben des Bundes in den Ländern zuständig waren, mit den Bauabteilungen der Bauministerien der Länder.

Weitere Kristallisationspunkte waren:

- das Zentralarchiv für Hochschulbau in Stuttgart (getragen von den Länderkultusverwaltungen) für alle den Hochschulbau betreffenden Fragen,
- das Schulbauinstitut der Länder in Berlin (ebenfalls getragen von den Länderkultusverwaltungen) für alle den Schulbau betreffenden Fragen,
- der sogenannte „Jakobiausschuß“ (initiiert durch Nordrhein-Westfalen) für alle die Haustechnik betreffenden Fragen,
- alle vom Bund getragenen Institutionen für die Koordination der übertragenen Aufgaben (z.B. „Daupausschuß“ u.a.).

Anlaß zu einem intensiven Gedankenaustausch war ein Beschluß der Ministerpräsidenten-Konferenz vom 26. September 1966 zur Senkung der Baukosten bei staatlichen Hochbauten. Diese Forderung führte zu einer Besprechung der leitenden Beamten der Hochbauverwaltungen der Länder am 19. Dezember 1966 in München, an der auch Vertreter des Wissenschaftsrates, der gerade einen ersten Entwurf für „Empfehlungen des Wissenschaftsrates zur Rationalisierung im Hochschulbau“ vorgelegt hatte, anwesend waren. Als Ergebnis wurde festgehalten:

- „Senkung der Baukosten“ und „Rationalisierung im Hochschulbau“ sind Fragenkomplexe, die einer eingehenden Betrachtung bedürfen.
- Eine Kommission wird eingesetzt, die Einsparungsmöglichkeiten im staatlichen Hochbau aufzeigen und Kostenrichtwerte erarbeiten soll.

Aus Anlaß eines weiteren Treffens der Leiter der Hochbauverwaltungen zur Besichtigung des Baufortschritts der neugegründeten Universität Regensburg am 30. November 1967 regte der Vertreter Bayerns an, derartige Treffen zu institutionalisieren, und fand mit diesem Vorschlag breite Zustimmung. Das war die Geburtsstunde der Länderarbeitsgemeinschaft Hochbau (LAG-Hochbau).

Ziel des neugeschaffenen Gremiums sollte es sein, Landesbauten betreffende Fragen zu erörtern, Erfahrungen auszutauschen und gleichartige Aufgaben untereinander abzustimmen. Durch gemeinsame Empfehlungen sollte die Arbeit der Hochbauverwaltung der Länder bei Erhaltung ihrer föderativen Verantwortung koordiniert werden, um dadurch die Wirtschaftlichkeit bei der Planung und Durchführung ihrer Bauaufgaben zu verbessern.

Aufgabenschwerpunkte waren:

- Praxisbezogene Grundlagen- und Grunddatenermittlung, gegenseitige Unterrichtung über Forschungsabsichten und Forschungsergebnisse,
- Erarbeitung von Empfehlungen für die Standardisierung von Gebäuden und Gebäudeteilen (insbesondere für den Schul- und Hochschulbau),
- Aufstellung von Planungs- und Kostenrichtwerten,
- Förderung der Anwendung der Elektronischen Datenverarbeitung im Hochbau,
- Fortentwicklung der Ausschreibungs- und Vergabeverfahren (insbesondere zur Kostensenkung und Kostensicherheit im Hochschulbau),
- Einflußnahme auf die Normung,
- Abstimmung von Aus- und Fortbildungsprogrammen und
- Zusammenwirken mit dem Bund zur Koordinierung der Verfahren zur Abwicklung von Bauten des Bundes und der Länder.

Zur Durchführung dieser zahlreichen Aufgaben koordinierten die Chefs der Länderbauverwaltungen den Einsatz von Personal und Sachmitteln in den Ländern und beriefen zur



Ruhr-Universität Bochum

Lösung umfangreicher Probleme Arbeitsgruppen ein. Aus der Vielzahl der einzelnen Aktivitäten der Anfangsjahre der LAG-Hochbau seien im folgenden einige der wichtigsten erwähnt.

## Hochschulbau

Bei der Standardisierung im Hochschulbau ist die Einflußnahme auf den „Planungsausschuß für Hochschulbau“ des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft wichtig, um dessen Ansprüche und Vorhaben in Bahnen zu lenken, die negative Auswirkungen bei „Schnellbaumaßnahmen“ aus der Sicht der Bauverwaltungen ausschließen. Durch die Entwicklung von Standards und Anwendung von Flächen- und Kostenrichtwerten soll eine Vereinfachung und Verkürzung der Planungs- und Genehmigungsverfahren erreicht werden. Der Baubedarf der Hochschulen war zu dieser Zeit enorm, und die Anforderungen an die Bauverwaltungen wuchsen gewaltig. In diesem Zusammenhang wurde ein „Forderungskatalog für den Hochschulbau“ aufgestellt, der bis hin zur Bauindustrie Anerkennung finden sollte.

Dieser Katalog vereinheitlicht die Planungs- und Entwurfsrichtlinien und schafft damit die Voraussetzungen für eine kostensenkende Serienfertigung von Bauteilen und Bauelementen bei Hochschulbauten.

Die Ergebnisse der Anwendung dieser Planungs- und Bausysteme stießen in späteren Jahren auf viel Kritik; man sollte jedoch die besonderen Rahmenbedingungen, ein riesiges Bauvolumen schnell und preisgünstig errichten zu müssen, nicht vergessen.



Schulbau mit System: Max-Planck-Gymnasium in Saarlouis, 1968

## Schulbau

Analog zum Forderungskatalog für den Hochschulbau wurde ein entsprechender Katalog auch für den Schulbau erarbeitet. Die Arbeitsgruppe „Schulbau“ verbesserte und intensiverte die Zusammenarbeit mit dem Schulbauinstitut

der Länder in Berlin. Der Katalog wurde 1973 von der Kultusministerkonferenz zur Einführung empfohlen. Er hat in den einzelnen Ländern in unterschiedlicher Form Eingang als Planungsrichtlinie gefunden.

Mit Unterstützung der Arbeitsgruppe wurden von der Fachkommission „Bauaufsicht“ die bauaufsichtlichen Richtlinien für Schulen erarbeitet.

Nach dem Abklingen der Aktivität des Schulbaues stellte auch die Arbeitsgruppe „Schulbau“ ihre Aktivitäten ein.

## Baukostenplanung

Die Sammlung und Auswertung von Bauwerks- und Kostendaten, ihre Aufbereitung als Hilfsmittel für die Planung und Veranschlagung von Bauten nimmt seit Gründung der LAG-Hochbau besonders umfangreiche Aktivitäten ein. Aufbauend auf der bereits seit Jahren geleisteten Arbeit der „Informationsstelle Wirtschaftliches Bauen“ (IVB) des Landes Baden-Württemberg in Freiburg lag bereits 1971 eine erste Datensammlung für Verwaltungsbauten, Schulen und den Hochschulbereich vor. Ziel der LAG-Hochbau war, zunächst ein Konzept zu entwickeln, welches die Kostenplanung von der Bedarfsbemessung und ersten planerischen Überlegungen bis zur Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung umfaßt und Art und Umfang der Baukostenplanung im Planungsablauf klar beschreibt. Die so verbesserten Grundlagen sind Voraussetzung für eine bauökonomische Analyse, deren Ergebnisse für eine kostenbewußte Bauplanung genutzt werden können. Einflußreiche Mitarbeit wurde an den beiden für die Berechnung der Kosten von Hochbauten wesentlichen Normen

- DIN 276 – Kosten von Hochbauten – und
- DIN 277 – Grundflächen und Rauminhalte von Hochbauten –

geleistet. Ergänzungen beider Normen im Hinblick auf eine Gebäudeelementgliederung und einen Raumordnungskatalog gehen auf Initiativen der LAG-Hochbau zurück. Die ständige Weiterentwicklung der Kostenplanung und Kostenkontrolle und insbesondere die Ausarbeitung der Fachkonzepte für von der Programmstellung bis zur Abrechnung durchgängige EDV-Programme ist heute das Tätigkeitsfeld der Fachkommission „Kostenplanung“.

## Gebäude- und Betriebstechnik

Mit der fortschreitenden Ausstattung der Gebäude mit technischen Anlagen verschiedenster Art von der Ver- und Entsorgung sanitärer Anlagen über Heizung, Klimaanlage, Elektroinstallationen, Aufzugsanlagen bis hin zu Telekommunikation, Datenverarbeitung und zentraler Leittechnik wuchs auch die Bedeutung der fachgerechten Planung und

Ausführung dieser integralen Bestandteile moderner Gebäude. Fragen des Wärme- und Schallschutzes, der Gesundheitsvorsorge, der Energieeinsparung und der Ökologie sind dabei verstärkt zu beachten.

Um für die Praxis vordringlich benötigte Erfahrungswerte zu gewinnen, fand seit der Gründung der LAG-Hochbau eine intensive Abstimmung der eigenen Tätigkeiten mit denen des „Arbeitskreises Technische Versorgung“ (ATV) beim Zentralarchiv für Hochschulbau und des „Arbeitskreises Heizungs- und Maschinenwesen staatlicher und kommunaler Verwaltungen“ (AHMV), später „Ausschuß für Maschinen- und Elektrotechnik in der öffentlichen Verwaltung“ (AMEV), statt.

Die „Arbeitsgruppe Technische Versorgung“ der LAG erarbeitete für die nach der Energiekrise Anfang der 70er Jahre in allen Ländern angelaufenen Maßnahmen zur Energieeinsparung bei Bauten in kurzer Zeit „Empfehlungen zur Energieeinsparung im Bereich der Energieversorgung und der Haustechnik“. Es folgten eine Fülle von Planungshilfen und Empfehlungen in allen Fachgebieten. Die Fachkommission „Gebäude- und Betriebstechnik“, die aus dem Arbeitskreis hervorging, achtet dabei nach wie vor auf eine konsequente Aufgabentrennung und Arbeitsteilung mit dem AMEV. Heute steht allerdings die Frage „Wie kann ich durch intelligente Gebäudekonzeptionen den Technikanteil wieder zurückführen?“ im Vordergrund. Daher wurden zur Beurteilung erster Plankonzepte, z.B. von Wettbewerbsentwürfen, Kriterien erarbeitet, die eine Auswahl der sparsamsten Lösungen bei den Investitions- und vor allem den Folgekosten erleichtert.

## Bauplanungen – von der Quantität zur Qualität

Während in den Aufbaujahren die Bewältigung großer Bauvolumina im Vordergrund stand und damit die Themen Standardisierung, Rationalisierung, beschleunigte Verfahren insbesondere im Schulbau und Hochschulbau eine Arbeitsgruppe der LAG-Hochbau beschäftigten, wandelte sich das Arbeitsspektrum mit den fortschreitenden gesellschaftlichen Anforderungen. So wurde nach dem Ölpreisschock der frühen 70er Jahre eine „Planungshilfe Energiesparendes Bauen“ fertiggestellt und in den Ländern verbreitet.

Die weiteren Untersuchungen und Ausarbeitungen konzentrieren sich immer stärker auf ökologisches und nachhaltiges Bauen. Der Rückgang des Neubauvolumens und die steigende Bedeutung der Wahrung der Bausubstanz waren Anlaß, umfassende Überlegungen zur „Geplanten Instandhaltung“ anzustellen. Weitere Planungshinweise kommen vom „Arbeitskreis Bauschäden und Bauqualität“, um nachhaltiges, schadenfreies Bauen zu erleichtern.

Das Sachgebiet „Krankenhausbau“ wird von einem eigenen Arbeitskreis bearbeitet. Seit etwa 20 Jahren hat der Anteil an Medizin- und Gebäudetechnik kontinuierlich zugenom-

men mit der Folge steigender Investitions-, Betriebs- und Sanierungskosten. Ziel ist es, Standards und Kosten im Krankenhausbau auf das erforderliche Maß einzuzugrenzen, ohne daß dabei die baulichen Belange und die Krankenversorgung zu kurz kommen.

Wichtig war und ist auch der Einfluß auf die Normungsarbeit im Hochbaubereich. Festsetzungen können hier zu großen wirtschaftlichen Folgen für öffentliche Bauherren führen; frühzeitig muß hier eine Abwägung mit Interessenausgleich vorgenommen werden. Der Hochbauausschuß stützt sich bei der Mitarbeit an Planungsnormen auf das Landesinstitut für Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen in Aachen.

Mit der Ausweitung der Flut von Normungsvorhaben auch auf europäischer Ebene wird es bei gleichzeitiger Einschränkung der Personalausstattung in den Ländern schwieriger, die Interessen der öffentlichen Bauherren zu wahren.

Länderinteressen sind auch durch Stellungnahmen zu Bau- und Vergabevorschriften, zu Honorarordnungen (HOAI) und Wettbewerbsrichtlinien (GRW) zu formulieren. Diese Aufgaben werden für den Hochbauausschuß durch die Fachkommission „Bauplanung“ koordiniert.



Alte Schale, neuer Kern: Sächsisches Staatsministerium der Justiz in Dresden, 1994 bis 1997

---

## Bauen für den Bund

Die von Bundesregierung und Bundestag beschlossene Einrichtung von Bundesbaubehörden neben den seinerzeit bereits bestehenden Bauverwaltungen der Länder war 1950 am Einspruch des Bundesrates gescheitert. Im Vermittlungsausschuß einigte man sich darauf, daß der Bund seine Bauaufgaben durch die Bauverwaltungen der Länder im Wege der Organleihe erledigen lassen soll. Auf der Grundlage des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG) vom 6. September 1950 wurden hierüber Verwaltungsabkommen geschlossen. Diese wurden ergänzt durch Vereinbarungen über die Kostenerstattung. Durch zwischenstaatliche Vereinbarungen wurde sichergestellt, daß auch die Gaststreitkräfte ihre Bauwerke nach deutschen Rechtsnormen durch die deutsche Bauverwaltung errichten lassen. Weitere Abkommen regelten das Bauen für die Bundesanstalt für Arbeit (BA) und sonstige Bundesgesellschaften. (Die BA hat das Abkommen zum 31. Dezember 1998 fristgerecht gekündigt; einige Bundesgesellschaften sind mittlerweile privatisiert.)

Die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, federführend vertreten durch das BMBau, und den Ländern war erfolgreich, jedoch zu keiner Zeit frei von Spannungen. Einerseits wollte der Bund über die Fachaufsicht weitestgehend den Ablauf der Baumaßnahmen bestimmen, andererseits verwiesen die Länder auf ihre Personalhoheit und Organisationsverantwortung.

Zur Koordination der Aufgabenerledigung wurden vom BMBau „Großkreis“-Tagungen mit mehr als 80 Teilnehmern einberufen, deren Effizienz naturgemäß eingeschränkt war. Verbessert wurde die Zusammenarbeit durch den Einsatz eines gemeinsamen Lenkungs Ausschusses und ab 1975 durch eine „Chefkonferenz“, an der auch die Leiter der Bauverwaltungen von Bundesbahn und Bundespost sowie der Leiter der Abteilung Hochbau im Bundesverteidigungsministerium teilnahmen. Die „Großveranstaltungen“ wurden jedoch weitergeführt.

Neue Aufgaben kamen 1990 nach der Wiedervereinigung auf die Bauverwaltungen zu. Nach dem insgesamt bewährten Organisationsvorbild der alten Länder wurden unter großen Anstrengungen die Hochbauverwaltungen der neuen Länder aufgebaut.

Investitionsmittel des Bundes wurden in erheblichem Umfang in die neuen Länder gelenkt. Der abrupte Rückgang der Bauinvestitionen des Bundes im Westen von etwa 6,5 auf 4 Mrd DM führte zu einem offensichtlichen Mißverhältnis zwischen Bauinvestitionen und Verwaltungskosten, das trotz verstärkter Maßnahmen zur Personalreduzierung, Verwaltungshilfen für die neuen Länder und Personaltransfers dorthin nicht kurzfristig zu beseitigen war.

Das BMBau nutzte diesen Anlaß, den Ländern mangelhafte Effizienz und fehlende Kostentransparenz vorzuhalten und die Verwaltungsabkommen mit den Ländern in Frage zu stellen. Ein Alternativkonzept des Bundes ging von der weitestgehenden rechtlich möglichen Einschränkung der

Wahrnehmung der „Bauherrnfunktion“ aus, was zur Freisetzung von bis zu 10.000 Mitarbeitern, die für den Bund in den Länderbauverwaltungen tätig waren, geführt hätte. In einem Bericht an den Haushaltsausschuß des Bundestages im September 1997 erläuterte das BMBau seine Vorstellungen.

Der Hochbauausschuß stellte diesem völlig unpraktikablen und sozial unverträglichen Vorschlag das eigene Modell eines „Staatlichen Baumanagements“ gegenüber. In einem 6-Punkte-Positionspapier (Kasseler Erklärung) werden die Reformvorstellungen der Länder zusammengefaßt. Bei den Bauverwaltungen verbleibende Leistungsschwerpunkte sind dabei:

- die Wahrnehmung von Bauherrnaufgaben, deren Übertragung rechtlich nicht möglich, unzweckmäßig oder unwirtschaftlich ist,
- die Nutzerberatung und Projektvorbereitung,
- die Projektorganisation und -abwicklung,
- die Wahrung der Finanzverantwortung und -kontrolle,
- die Abnahme des Projektes,
- die Gewährleistungs- und Rechtsansprüche und
- die baufachliche Grundsatzarbeit.

Zum Kompetenzerwerb und -erhalt sollte ein angemessener Anteil an Eigenbesorgung von Planung und Bauleitung bei den Bauverwaltungen verbleiben. Die Ministerkonferenz der ARGEBAU nahm am 21. Juni 1996 den Bericht des Hochbauausschusses zur Kenntnis und empfahl, die dargestellten Modernisierungs- und Rationalisierungsschritte in den Länderbauverwaltungen in die weiteren Überlegungen des Bundes mit einzubeziehen. Da die Entschädigungsregelungen nicht allein in ihre Zuständigkeit fallen, schlug die ARGEBAU die Beteiligung der Finanzministerkonferenz vor. Die Finanzministerkonferenz hat daraufhin die Staatssekretäre der Länderressorts, die für die Staatlichen Hochbauverwaltungen zuständig sind, beauftragt, Gespräche mit den Bundesressorts BMBau, BMF und BMVg über die zukünftige Aufgabenerledigung im Bundesbau aufzunehmen. Eine länderoffene Arbeitsgruppe auf Abteilungsleiterenebene hat in mehreren Verhandlungen eine Entscheidungsgrundlage für die Staatssekretäre erarbeitet, die sich in Kürze wieder mit dem Auftrag befassen werden. Zeitlich parallel hat das BMBau einen zweiten Bericht an den Haushaltsausschuß des Bundestages gerichtet, der auf die Argumente der Bundesländer eingeht. Es bleibt zu hoffen, daß eine Lösung gefunden wird, die auch in Zukunft die fachgerechte und wirtschaftliche Erledigung der Bauaufgaben des Bundes durch die Länderbauverwaltungen sicherstellt.

## Entwicklungen und Perspektiven

Die Tradition der staatlichen Bauverwaltungen reicht etwa 200 Jahre zurück. Ihre Formen, Regeln, Grundsätze und ihr Selbstverständnis unterliegen dem Erfordernis ständiger Anpassung an die sich wandelnden technischen, rechtlichen

und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die Diskussionen über notwendige Veränderungen ziehen sich wie ein roter Faden durch alle Sitzungsniederschriften der LAG-Hochbau und des Hochbauausschusses.

Waren es anfangs vorwiegend wirtschaftlich motivierte Angriffe privater Interessengruppen (z.B. Bund Deutscher Architekten, Bauträgergesellschaften), denen die Bauverwaltungen entgegentreten mußten, verstärkte sich in den letzten zehn Jahren die Erkenntnis und Bereitschaft, Reformen selbst anzustoßen und zu gestalten. Durch die deutsche Wiedervereinigung und den folgenden Aufbau der Hochbauverwaltungen in den neuen Ländern gewannen diese Bestrebungen eine drängende Aktualität.



Teilnehmer der 96. ARGEBAU-Ministerkonferenz in Bremen am 25. Juni 1998 vor der Bremer Handelskammer.

Der Hochbauausschuß legte daher im Dezember 1991 der Ministerkonferenz ein Positionspapier „Der Staat als Bauherr“ vor. Die Ministerkonferenz erklärte es für notwendig, die Hochbauverwaltung in den neuen Ländern in die Lage zu versetzen, ihre spezifischen Aufgaben im Bereich des staatlichen Hochbaues wahrzunehmen. Bis 1993 wurden von einer Arbeitsgruppe Leitlinien für die Zukunft der staatlichen Bauverwaltungen erarbeitet.

Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- Konzentration auf die Kernaufgaben,
- Verwaltungsvereinfachung,
- Ausbau der Kommunikationsstruktur,
- Öffnung für permanenten Wandel und
- Weiterentwicklung der Aufbauorganisation.

Als neues Aufgabenfeld kam das Gebäude- und Liegen-schaftsmanagement dazu.

Externe Gutachten verschiedener Beratungsunternehmen bestätigten in der Folge diese Leitlinien, die zur Grundlage vielfältiger Organisationsmaßnahmen wurden:

- in mehreren Ländern wurden die Hochbau- und Liegen-schaftsverwaltungen zusammengeführt;
- weitgehende Deregulierungsvorschläge wurden umgesetzt;
- die Datenverarbeitung wurde weiter ausgebaut;
- neue Organisationsformen werden in vielen Ländern eingeführt: von der Zusammenfassung von Landes- und

Finanzbauverwaltungen, Rückführung auf den zweistufigen Verwaltungsaufbau bis zur Nutzung neuer Rechtsformen wie Eigenbetrieb, Anstalt des öffentlichen Rechts und GmbH.

Weitere Klärungsprozesse stehen im Zusammenhang mit dem Bundesbau an.

Gleich, welche Lösungen die Länder in ihrer föderalen Eigenverantwortung wählen, es verbleibt allen die Verantwortung für die Wahrung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei staatlichen Bauinvestitionen, für die Förderung des Wettbewerbs im Bauwesen, Schrittmacherdienste für Innovation, bauliche Ökologie und ressourcensparendes Bauen und nicht zuletzt für die Förderung und Anregung von Baukultur in der Demokratie.

## IV. Bilanz und Ausblick

Die Arbeitsgemeinschaft der Bauminister der Länder hat in fünf Jahrzehnten eine gute Arbeit geleistet. Ihre Erfolgsbilanz kann sich sehen lassen. Und sie hat zugleich einen wichtigen Beitrag zur Bewahrung unserer föderativen Ordnung erbracht. Die Zusammenarbeit mit dem Bundesbauministerium ist eng, allerdings nicht immer frei von Konflikten. Die Teilnahme seiner Vertreter an allen Sitzungen der Ministerkonferenz, der Ausschüsse und der Fachkommissionen, der Austausch von Erfahrungen und die gegenseitige Unterrichtung über Pläne und Absichten haben bewirkt, daß manche Unstimmigkeit vermieden und manche gesetzgeberische Absicht schon vor der Beratung im Bundeskabinett abgestimmt werden konnte.

Bund und Ländern hat dieser fruchtbare Dialog gleichermaßen genutzt. Dem Bund, der im Bauwesen über keinen eigenen Verwaltungsunterbau verfügt, kam der Erfahrungsschatz der Länder bei der Fassung von Rechtsvorschriften zugute. Die Länder konnten andererseits ihre Erkenntnisse sammeln und koordinieren und schon vor dem parlamentarischen Verfahren in die Bundesgesetzgebung einbringen.

Wichtig sind aber die Leistungen der ARGEBAU auch dort, wo es um die Koordinierung der Länder bei ihren eigenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ging. Ohne eine ständige und intensive Abstimmung hätten sich Bau- und Wohnungswirtschaft und Gesetzgebung in den Ländern vermutlich weit auseinanderentwickelt.

Die Arbeit der ARGEBAU ist geradezu ein Musterbeispiel dafür, was in einem föderativ organisierten Staatswesen verantwortungsbewußte Zusammenarbeit leisten kann.

Die Arbeit der ARGEBAU dient dem Menschen, seinen sozialen und kulturellen Bedürfnissen, seiner Sicherheit und Gesundheit. In diesem Rahmen ist auch die weitere Arbeit der ARGEBAU zu sehen: Wir wollen in einem konstruktiven Föderalismus den technischen Fortschritt dem Menschen nutzbar machen. Es ist Aufgabe auch der ARGEBAU, den Bürgern eine bauliche Umwelt zu schaffen und zu erhalten, die menschengerecht ist und der Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient.

### Zusammenarbeit in der ARGEBAU

In das Jahr 1998 fallen die 50-jährigen Jubiläen der Ministerpräsidentenkonferenz, der Kultusministerkonferenz und der ARGEBAU-Ministerkonferenz. Alle drei Konferenzen wurden 1948 – drei Jahre nach dem Kriegsende, aber ein Jahr vor der Bildung der Bundesrepublik Deutschland – gegründet. Sie hatten zum Ziel, gemeinsame Aufgaben der Länder abzustimmen und koordiniert zu lösen sowie Positionen und Interessen der Länder gegenüber dem sich bildenden und später vorhandenen Bund geltend zu machen. Daran hat sich im Grundsatz bis heute nichts geändert. Faktisch verändert hat sich aber seit der Abfassung des Grundgesetzes das Verhältnis zwischen Bund und Ländern sowie die

Reichweite der eigenen Entfaltungsmöglichkeiten der Länder. Der Bund hat inzwischen seine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit voll ausgeschöpft und von seinen rahmensetzenden Kompetenzen sehr weitreichend Gebrauch gemacht. Damit hat er das Handeln der Länder in einem Ausmaß beeinflußt und geprägt, wie das von den Vätern des Grundgesetzes nicht vorgesehen war. Hinzu kam in den letzten Jahrzehnten der wachsende Einfluß der Europäischen Union. Diese Entwicklung ist gewollt und akzeptiert; sie hat allerdings in einzelnen Bereichen zu Auswüchsen gerade auch zum Nachteil der selbständigen Handlungsmöglichkeiten der deutschen Länder geführt. Nicht ohne Grund wurde deshalb in jüngster Zeit der Grundsatz der Subsidiarität in der Europäischen Union als Prinzip europäischer Politik besonders betont.

Vor allem aber ist aus Anlaß eines 50-jährigen Jubiläums zu prüfen, ob die Länder nicht durch allzu intensive Kooperation innerhalb der ARGEBAU auf individuelle Gestaltungsmöglichkeiten unnötig verzichten.

Die Regierungschefs der Länder halten eine Reduzierung der derzeit bestehenden großen Anzahl länderübergreifender Gremien und Arbeitsgruppen für dringend erforderlich. Sie erwarten wenigstens eine Reduzierung um ein Drittel.

Beschluß der Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder vom 9. Juli 1998

Manches wird sich in der ARGEBAU nach kritischer Wertung in die volle Eigenverantwortung der Länder zurückführen lassen. Dies muß geprüft werden. Auf der anderen Seite ist die Kooperation innerhalb der ARGEBAU ohnehin nicht besonders eng, außerdem ist sie nicht aus Bequemlichkeit oder fehlendem gliedstaatlichem Selbstbewußtsein entstanden. Die hauptsächlichen Gründe sind vielmehr folgende:

- Die Positionen der Länder, die im Bereich des Wohnungsbaues, des Bauwesens und des Städtebaues meist gleichgerichtet sind, lassen sich nach Vorabstimmung in der ARGEBAU gegenüber dem Bund gemeinsam wirksamer vertreten als durch jedes Land allein.
- Der Bereich des Bauwesens ist gespickt mit Querverbindungen zu anderen Politikbereichen und insbesondere zu technisch-naturwissenschaftlichen Problemen (Gewerbeaufsicht, Denkmalschutz, Sozialpolitik, Umweltschutz, Brandschutz, Wärmeschutz, Energieeinsparung u.a.). Die Länder wären individuell weit überfordert, wenn sie alle gebotenen Erhebungen und Abstimmungen selbständig durchführen müßten; außerdem ist der Gestaltungsspielraum gering, wenn es um technisch-physikalische Fragen (etwa zum Brandschutz) geht.
- Regelungen zum Baurecht haben Interessen der Bauwirtschaft zu berücksichtigen; diese nötigen zu einer gewissen Einheitlichkeit. In den 60er und 70er Jahre erhob die Bauindustrie viele Jahre lang Vorwürfe, weil uneinheitliche Rechtsvorschriften und ungleiche technische Baubestimmungen angeblich die Rationalisierung am Bau und die

---

Vorfertigung von Bauteilen erschweren. Inzwischen ist es ruhig geworden; die Bestimmungen wurden allerdings auch geändert. Ähnliches gilt für die Bauprodukte, deren Regelung im Blick auf die europäischen Vorgaben, aber auch die Interessen der Bauprodukteindustrie in allen Ländern wortgleich gefaßt ist.

- Schließlich – dieser Grund ist schon angeklungen – wären die Länder hoffnungslos überfordert, wenn sie alle im Bau- und Wohnungswesen erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften individuell entwickeln und formulieren müßten. Die dafür erforderlichen Bearbeiter stehen nicht zur Verfügung. Musterentwürfe der ARGE-BAU sind Voraussetzung der Arbeitsfähigkeit der Länder; dabei ist es jedem Land in der Regel unbenommen, Musterentwürfe landesspezifisch zu verändern. Ob allerdings der Zahl nach alle Musterentwürfe notwendig sind, die laufend erarbeitet werden, ist zu prüfen. Insoweit sind Reduzierungen gewiß möglich.

\*

Nachbemerkung: Um nicht zu breit zu werden, kann diese Darstellung nicht auf alle Ergebnisse der Arbeit der ARGE-BAU und auf alle von ihr diskutierten Themen eingehen. Als Beispiele nicht dargestellter Bereiche seien genannt: das Architektenrecht, der Kampf gegen Schadstoffe in Bauprodukten, Informations- und Datenbanksysteme, das Vergabewesen und die Diskussion (der 80er Jahre) um einen Abbau der Mischfinanzierung in der Wohnungs- und der Städtebauförderung.

---

## Diese Festschrift wurde ermöglicht mit freundlicher Unterstützung

der Firma Beck & Co, Bremen

der Bremer Landesbank

der GEWOBA, Bremen

des Bauindustrieverbandes Bremen-Nordniedersachsen e.V.

der Pressestelle des Senats, Senatskanzlei Bremen

des Bremer Staatsarchivs

der Bremer Touristik-Zentrale GmbH