



INFORMATIONEN aus der Forschung des BBR

Baukultur in Deutschland – Statusbericht der Initiative „Architektur und Baukultur“

Um den Stellenwert von Baukultur in Deutschland in der öffentlichen Diskussion zu stärken, hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) im Oktober 2000 die Initiative „Architektur und Baukultur“ gestartet. Als wichtiger Meilenstein fand, vorbereitet vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), im Dezember 2001 in Köln der Kongress „Baukultur in Deutschland“ statt (siehe Informationen aus der Forschung des BBR Nr. 1/Februar 2002). Der auf dem Kongress vom Autor, Prof. Dr. Gert Kähler, vorgestellte Statusbericht zur Baukultur in Deutschland liegt nun als Langfassung, neben einer umfangreichen Materialsammlung, in der Schriftenreihe „Berichte“ des BBR veröffentlicht vor. Band 11 der Schriftenreihe beinhaltet die Langfassung des Statusberichtes, Band 12 dokumentiert die durchgeführten Bevölkerungsumfragen und Interviews unter Experten aus Architektur, Bauwirtschaft, Stadtplanung und Politik.

Zur Charakteristik und Struktur der Langfassung des Statusberichtes hier Auszüge aus der Vorbemerkung von Prof. Dr. Gert Kähler:

„(...) Der hiermit vorgelegte Bericht verschiebt als Ergebnis des Diskussionsprozesses des letzten Jahres die Perspektive der Betrachtung von der eines reinen „Berufsstandsberichtes“ hin zu einer Betrachtung von Baukultur als umfassender, alle Bürger betreffenden Wirkungsebene, die man jenseits aller professionellen Probleme in zwei Fragen zusammenfassen kann: Wie kann

man das Bewusstsein aller Bürger für die Bedeutung der Qualität der gebauten Umwelt stärken? Wie kann man aus dem (zu einfachen) Schema einer linearen Verbindung von Ursache und Wirkung auch bei der „Baukultur“ ausbrechen und zu einem Bewusstsein beitragen, das in dem „weichen“ Standortfaktor „Baukultur“ einen „harten“ Faktor hinsichtlich der Attraktivität eines Landes oder einer Stadt sieht (...)?“

„(...) Die Gliederung des Berichtes folgt einer einfachen Logik. Nach Einführung und begrifflicher Klärung werden die Einflussgrößen für das Entstehen von Baukultur und die Anforderungen geklärt, die sich künftig aus der Bevölkerungsentwicklung, der Zukunft der Städte und Kommunen und den politischen Rahmenbedingungen ergeben. Es folgt die knappe Bestandsaufnahme des heutigen Systems der Bauproduktion. Dabei kommt es nicht auf z. B. die Berufsperspektiven der mit dem Bauen befassten Berufe im einzelnen an, sondern darauf, diese als Teil eines Gesamtsystems zu sehen. Anschließend wird erfasst, was bereits heute im Sinne des hier zugrunde gelegten Begriffes von Baukultur auf den verschiedenen Ebenen geschieht – auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen, von den Berufsverbänden und in privaten Initiativen. (...) Schließlich werden Schlüsse gezogen, die aus den vorher getroffenen Feststellungen entwickelt werden. Diese beziehen sich darauf, Baukultur als etwas Wichtiges, Diskussionswürdiges im allgemeinen Bewusstsein zu verankern.“



Inhalt:

- Baukultur in Deutschland
- Städtebauförderung
- EU-Osterweiterung
- Regionaler Flächennutzungsplan
- Länderfinanzausgleich
- Forschung jetzt in Mehlem



Die Veröffentlichungen können beim Selbstverlag des BBR Postfach 21 01 50 53156 Bonn Tel.: 018 88 – 401 22 09 Fax: 018 88 – 401 22 92 E-Mail: selbstverlag@bbr.bund.de zum Preis von je 10,00 Euro (zzgl. Versand) bezogen werden.



Informationen über die Initiative sind im Internet unter www.architektur-baukultur.de zu finden.

Ansprechpartner:

Dr. Olaf Asendorf
Projektgruppe „Architektur und Baukultur“
Tel.: 018 88 – 401 12 71
Fax: 018 88 – 401 15 49
E-Mail:
architektur.baukultur@bbr.bund.de

Der Statusbericht beschränkt sich in seinen Darstellungen aber nicht nur auf die Situation in Deutschland, sondern schaut auch über die Grenzen der Bundesrepublik und wirft – im Sinne eines Voneinander-Lernens – den Blick auf Baukulturpolitik im europäischen Ausland:

„Eine staatliche Architekturpolitik gibt es insbesondere seit Beginn der 90er Jahre in einer ganzen Reihe europäischer Länder; (...) Die Fragestellungen der für fünf europäische Länder in Auftrag gegebenen Reports über die staatliche Architekturpolitik waren immer die gleichen. Ausgehend vom „guten Ruf“ der Länder Schweden, Niederlande, Frankreich, Österreich und der Schweiz im Hinblick auf ihre Baukultur sollte eine kritische Bewertung der jeweiligen Maßnahmen durch unabhängige Kritiker vorgenommen werden.“

„(...) Viele europäische Nachbarländer sind heute weiter als die Bundesrepublik Deutschland, insofern sie bereits auf der gesamtstaatlichen Ebene Programme für die Förderung der Architektur entwickelt haben und diese realisieren. Das gilt unabhängig von der jeweiligen staatlichen Struktur; ein Bundesstaat wie Österreich handelt da genauso engagiert wie Frankreich mit seiner zentral orientierten Ordnung. Ihnen nur den Wunsch nach Export von Planungsleistungen zu unterstellen, wäre einseitig. Im Gegenteil wird der Nutzen für das eigene Land in den Mittelpunkt gestellt. Für die Bundesrepublik Deutschland ergeben sich daraus – neben der verstärkten Notwendigkeit zum Handeln – mehrere Optionen: Zum einen sollte ein Forschungsprojekt die Maßnahmen und Ergebnisse aller EU-Länder hinsichtlich einer Architekturpolitik beschreiben und bewerten. Zum weiteren kann Deutschland in die zukünftigen Verhandlungen hinsichtlich einer gemeinsamen europäischen Architekturpolitik mit einer eigenen, neuen Position gehen, wenn es den Zusammenhang zwischen Architektur, Ingenieurbaukunst und Bürger, also die „Baukultur“ betont.“

Öffentlicher Dialog lebt durch die Beteiligten. Von Beginn an war und ist es das Anliegen der Initiative „Architektur und Baukultur“, möglichst große Kreise einzubeziehen und den Dialog über Gespräche mit Verbänden und Institutionen hinaus zu verbreitern, also eine Prozesskommunikation, betreut durch das BBR, zu initiieren.

Band 12 der Schriftenreihe „Berichte“ stellt die wesentlichen Ergebnisse der bisher durchgeführten Umfragen und Interviews zusammen.

„(...) Die erste Befragung fand im November 2000 unter rund 800 Experten im gesamten Bundesgebiet statt. Architekten, Ingenieure, Stadt- und Landschaftsplaner, Denkmalschützer, Journalisten und Künstler sowie Verbandsvertreter und Angehörige der Kredit- und Bauwirtschaft, Bildungseinrichtungen, öffentlicher Verwaltung und Politik wurden nach ihrer Sicht der Probleme und Chancen der Baukultur befragt. Das breit gefasste Themenspektrum reichte von Planungs- und Architekturqualität über internationale Kooperation und Wettbewerbsfähigkeit, Innovationspotenzial der Baukultur und die Rolle der öffentlichen Hände bis hin zu Fragen der Wahrnehmung und Wertschätzung von Baukultur.“

„Im Juli 2001 wurde eine zweite Expertenbefragung durchgeführt. Diese war ebenfalls bundesweit angelegt und richtete sich wiederum an die o. g. Adressatenkreise. Im Unterschied zu ersten Umfrage mit ihrem weit und allgemein gefassten Fragenspektrum zielte die zweite Befragung auf konkretere Aspekte der Baukultur und auf Handlungsoptionen für die Zukunft. Dabei spielte u. a. die berufliche Qualifikation der Fachleute, der Stellenwert der gebauten Umwelt in der Schule, künftige Organisations- und Kooperationsformen im Planungs- und Baugeschehen sowie die Behandlung baukultureller Angelegenheiten in den Medien und ihre Vermittlung in die Öffentlichkeit eine Rolle.“

„Weiterhin wurde unter den Bundesbürgern erstmals eine repräsentative Befragung zur Baukultur durchgeführt (Mai/Juni 2001). Damit sind zum einen Meinungen und Wünsche allgemeinerer Art zur Situation bzw. Zukunft der gebauten Umwelt erhoben worden. Zum anderen sind auch konkrete Erfahrungen mit dem Planen und Bauen im persönlichen Umfeld sowie Urteile über Produkte, Verfahren und Akteure der Baukultur zusammengetragen worden. Nicht zuletzt hat diese Befragung Aufschluss über Alltagsgewohnheiten im Umgang mit Planungs- und Bauleistungen sowie allgemein über den Stellenwert der Baukultur in der Bevölkerung ergeben.“

Die Vielfältigkeit des Themen- und Meinungsspektrums ist nun einer breiten Öffentlichkeit zugänglich.

Städtebauförderung – historisch gewachsen und zukunftsfähig

Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.2001

Seit Jahrzehnten zählt die städtebauliche Sanierung und Entwicklung in den Städten und Gemeinden zu den Kernaufgaben der Länder und ihrer Gemeinden. Das Grundgesetz räumt nach Artikel 104 a Abs. 4 dem Bund die Möglichkeit ein, sich mit Finanzhilfen an diesen Maßnahmen finanziell zu beteiligen. Schwerpunkte für den Einsatz der Finanzhilfen sind:

1. Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren in ihrer städtebaulichen Funktion unter besonderer Berücksichtigung des Wohnungsbaus sowie der Belange des Denkmalschutzes und der -pflege
2. Städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände
3. Stadtumbaumaßnahmen durch Rückbau und Aufwertung
4. Wiedernutzung von Flächen, insbesondere in Innenstädten, unter Berücksichtigung ihrer funktional sinnvollen Zuordnung (Nutzungsmischung)

Der Erfolg der Städtebauförderung zeigt sich in einer Funktionsvielfalt der Innenstädte, in der Erhaltung des baukulturellen Erbes, in verkehrsmindernden Stadtstrukturen und einer Vielzahl interdependenter Einzelmaßnahmen. Zudem bewerten alle wissenschaftlichen Gutachten übereinstimmend auch die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Wirkungen städtebaulicher Investitionen positiv. Damit wird die staatliche finanzielle Unterstützung dieser gemeindlichen Investitionen, die Städtebauförderung, zu einem entscheidenden kommunalpolitischen Instrument. Schließlich markieren 3.900 Maßnahmen der Städtebauförderung in 2.200 Städten und Gemeinden seit 1971 den durchschlagenden Erfolg eines staatlichen Bund-Länder-Förderungsprogramms, dessen Wirkungen in der bundesweiten Siedlungslandschaft für jedermann – im eigentlichen Sinne des Wortes – deutlicher sichtbar werden als die Ergebnisse anderer Finanzhilfeprogramme.

Trotz ihrer unbestrittenen kommunalen, baulichen, sozialen und wirtschaftlichen Bedeutung zählt die Städtebauförderung aber immer noch zu den in der Öffentlichkeit eher weniger wahrgenommenen Politikfeldern oder gar zu den Stiefkindern öffentlicher Bekanntheit. Das zeigt: Zwar diskutieren

„Fachleute“ Ziele, Finanzierung, Strategien und auch die Erfolge städtebaulicher Sanierungen und Entwicklungen; andererseits ist es bislang nicht in dem ebenso wünschenswerten wie notwendigen Umfang gelungen, dieses zentrale kommunal-, sozial- und wirtschaftspolitische städtebauliche Förderinstrument öffentlichkeitswirksam darzustellen: Der kausale Zusammenhang zwischen dem Gefühl des Bürgers, in einem urbanen Gemeinwesen „einfach gern zu leben“, und der staatlichen Förderung der Stadtentwicklung wird in der Breite nicht wahrgenommen. Das nun vorliegende IzR-Themenheft „Städtebauförderung“ soll dieses Politikfeld deshalb einer interessierten Öffentlichkeit vorstellen und zu einer breiten Diskussion anregen.

Einleitend vermittelt das Themenheft zunächst einen Überblick über die föderativ-vertikale Politikverflechtung hinsichtlich der Mitfinanzierungskompetenz des Bundes an Aufgaben der Länder und Gemeinden, um daraus die Bedeutung der Städtebauförderung für die Politik des Bundes abzuleiten. Dazu gehört das politische Postulat einer engeren und wirksameren Verzahnung stadtentwicklungspolitisch relevanter Investitionsförderung ebenso wie die neuen stadtentwicklungspolitischen Bund-Länder-Förderprogramme „Die soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“; in Anbetracht ihrer wachsenden kommunalpolitisch-sozialen Bedeutung widmen sich beiden Politikbereichen besondere Beiträge. Schließlich wird die Verteilung der Städtebauförderungsmittel im zeitlichen und regionalen Vergleich einer eingehenden Untersuchung unterzogen.

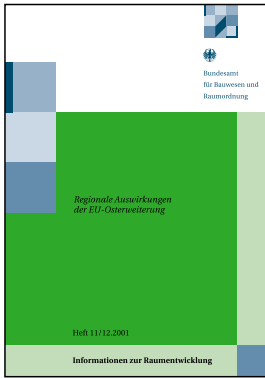
Als weitere Bausteine tragen die für die Städtebauförderung in den Ländern zuständigen Referenten einen Überblick über die Städtebauförderung nach unterschiedlichen sachlichen und räumlichen Schwerpunkten bei. Diese Bund-Länder-Ambivalenz soll die zentrale Rolle der Länder als verantwortliche Entscheidungsebene bei der Konzeption und Umsetzung der Städtebauförderung in die angewandte Praxis verdeutlichen. Der „Länderteil“ soll denn auch dazu beitragen, bestehende Informationsdefizite über die praktische Implementation der Städtebauförderung abzubauen.



Die Veröffentlichung kann beim Selbstverlag des BBR Postfach 21 01 50 53156 Bonn Tel.: 018 88 – 401 22 09 Fax: 018 88 – 401 22 92 E-Mail: selbstverlag@bbr.bund.de zum Preis von 10,00 Euro (zzgl. Versand) bezogen werden.

Ansprechpartner:

Dr. Markus Eltges
Referat I 4 „Wirtschaft und Gesellschaft“
Tel.: 018 88 – 401 23 38
Fax: 018 88 – 401 23 46
E-Mail: Markus.Eltges@bbr.bund.de



Die Veröffentlichung kann beim Selbstverlag des BBR Postfach 21 01 50 53156 Bonn Tel.: 018 88 – 401 22 09 Fax: 018 88 – 401 22 92 E-Mail: selbstverlag@bbr.bund.de zum Preis von 10,00 Euro (zzgl. Versand) bezogen werden.

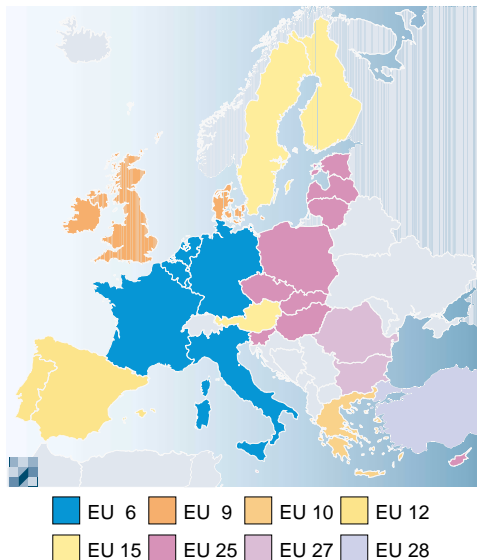
Regionale Auswirkungen der EU-Osterweiterung (Dokumentation der Bau-Raum-Gespräche 2001)

Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.2001

„Regionale Auswirkungen der EU-Osterweiterung“ war das Thema des 2. Bau-Raum-Gesprächs, das Ende Oktober 2001 in Frankfurt(Oder) und in Slubice in den Räumen der Europa-Universität Viadrina bzw. des Collegium Polonicum an der Nahtstelle der EU-Erweiterung stattfand.

Das vorliegende IzR-Themenheft dokumentiert die Beiträge der Veranstaltung. Sie umfassen Einschätzungen und Analysen zur Ausgestaltung der Erweiterung und der regionalen Auswirkungen aus der Sicht der EU-Mitgliedstaaten und insbesondere Deutschlands, sowie der Beitrittsländer. Das Themenspektrum reicht von Grundgedanken und -analysen des sich verändernden Europas über Regionalpolitik, Struktur-fondsreform und Wettbewerbsfähigkeit bis zu Wanderungen.

Erweiterungsrunden der Europäischen Union



Die Integration in die EU führt in den Beitrittsländern zu grundlegenden Veränderungen. Für Polen bedeutet die Integration z. B. eine zentrale Weichenstellung. Der Prozess der Angleichung ist einer verdeckten „Kulturrevolution“ vergleichbar, der zu einer Modernisierung des Staatswesens, der Verwaltung, der Wirtschaft, der Justiz, des Bildungswesens und auch der polnischen Gesellschaft führen könnte und sollte.

Besondere Herausforderungen für die Integration stellt das große Wohlstandsgefälle zwischen den Beitrittsländern und der EU-15 dar. Zwischen den Regionen sind die Dis-

paritäten noch größer und sie werden sich verschärfen, da z. B. die Hauptstadtregionen in den Kandidatenländern ein sehr viel schnelleres Wirtschaftswachstum bzw. geringeren Rückgang aufweisen als die anderen Regionen.

Durch diese kohäsionspolitische Herausforderung muss mit der anstehenden Erweiterung der Europäischen Union auch das strukturpolitische Instrumentarium der Europäischen Union von Grund auf reformiert werden. Die anstehenden finanziellen Herausforderungen lassen erkennen, dass die Beschlüsse der Agenda 2000 zu sehr am Status quo der EU-15 orientiert sind.

Die ökonomische Landkarte Europas wird sich verändern, und die Verschärfung des Standortwettbewerbs der Regionen wird vor allem strukturschwache Regionen betreffen. In einzelnen ostdeutschen Regionen konzentrieren sich im Vergleich zu den Regionen in Polen und Tschechien diverse Standortnachteile. Hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit zeigt sich, dass dort Wirtschaftszweige mit hochwertiger Produktion eine geringe Bedeutung haben und sie deshalb an potenziellen Wachstumsimpulsen eher gering partizipieren können. Generell ergeben sich Hinweise, dass die zu erwartenden Wirkungen in die grenzferneren west- und osteuropäischen Ballungsräume diffundieren.

Diese Tendenz zeigt sich auch bei den Wanderungen. Bei einem längerfristig abnehmenden Wanderungsvolumen werden sich Zuwanderungen nach Deutschland auf ökonomisch starke Räume im Westen und im Süden konzentrieren, während Regionen mit Entleerungstendenzen und strukturschwache Regionen kaum von Zuwanderungen profitieren.

Der Weg in der erweiterten Union hin zu einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung des gesamten Raumes erfordert eine stärkere Schwerpunktbildung bei der Regional- und Strukturförderung. Das EUREK ist hierzu ein wichtiger gemeinsamer Orientierungsrahmen. Was noch fehlt ist eine Einbeziehung der Beitrittsstaaten in die bestehenden Kernszenarien zu einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung und eine Konkretisierung der Auswirkungen auf die Entwicklungsperspektiven.

Ansprechpartner:

Volker Schmidt-Seiwert
Referat I 3 „Europäische
Raum- und Stadt-
entwicklung“
Tel.: 018 88 – 401 22 46
Fax: 018 88 – 401 22 60
E-Mail:
Volker.SchmidtSeiwert@
bbr.bund.de

Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan

Forschungen zur Raumentwicklung, Heft 108

Der am 1. Januar 1998 in Kraft getretene § 9 Abs. 6 ROG gestattet es den Ländern, in ihren Landesplanungsgesetzen die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Regionalplanung und die gemeindliche Flächennutzungsplanung in dafür geeigneten Räumen zum „Regionalen Flächennutzungsplan“ zusammengefasst werden. Die Vorschrift ist als Experimentierklausel zu verstehen; die Länder sind nicht gezwungen, die bundesrechtliche Ermächtigung aufzugreifen. Alle Bundesländer waren jedoch gemäß § 22 ROG dazu verpflichtet, ihr Landesplanungsrecht bis zum 31. Dezember 2001 an die verbindlichen Vorgaben des novellierten Raumordnungsgesetzes anzupassen.

Im Zuge der dazu bislang schon erfolgten oder anstehenden Novellierungen haben drei Bundesländer (nämlich Sachsen-Anhalt, Hessen und Sachsen) die gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass in ihrem Gebiet regionale Flächennutzungspläne aufgestellt werden können. Dabei mussten sie insbesondere die folgenden bundesrechtlichen Vorgaben beachten:

- Der regionale Flächennutzungsplan darf nur von den Ländern eingeführt werden, „in denen die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften erfolgt“.
- Ein regionaler Flächennutzungsplan kann von den Ländern nur in verdichteten Räumen oder in Räumen mit sonsti-

gen raumstrukturellen Verflechtungen zugelassen werden.

- Ein regionaler Flächennutzungsplan muss zugleich die Funktion eines Regionalplans und die eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 BauGB übernehmen.
- Ein regionaler Flächennutzungsplan muss sowohl den Vorschriften des 2. Abschnitts des ROG (§§ 6 - 17) als auch den Vorschriften des BauGB entsprechen.

Mit dem Forschungsvorhaben sollte die Einführung entsprechender Vorschriften in das Landesrecht begleitet werden; zugleich sollten erste Anwendungsfälle gefunden werden, bei denen Erfahrungen über das Aufstellungsverfahren gewonnen werden können. In der Studie werden zunächst die bundesrechtlichen Anforderungen konkretisiert und erläutert. Darauf aufbauend wird die Umsetzung der bundesrechtlichen Ermächtigung in den Ländern Sachsen-Anhalt, Hessen und Sachsen (siehe Kasten) geschildert. Den dritten Hauptteil der Arbeit bildet die Erörterung von Einzelfragen, die während der Gesetzgebung in den Ländern und auch schon bei der praktischen Umsetzung der betreffenden Vorschriften in den Ländern aufgetaucht sind. Die Ausführungen in diesem dritten Teil beruhen weitgehend auf der Begleitforschung in Hessen, wo sich im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main der erste regionale Flächennutzungsplan in der Aufstellung befindet.



Die Veröffentlichung kann beim Selbstverlag des BBR Postfach 21 01 50 53156 Bonn Tel.: 018 88 – 401 22 09 Fax: 018 88 – 401 22 92 E-Mail: selbstverlag@bbr.bund.de zum Preis von 9,00 Euro (zzgl. Versand) bezogen werden.

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des sächsischen Landesplanungsgesetzes v. 5.9.2001: § 5

Regionale Flächennutzungspläne

(1) Die Staatsregierung kann in verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen durch Rechtsverordnung zulassen oder anordnen, dass ein Regionaler Flächennutzungsplan aufgestellt wird, der in seinem Geltungsbereich zugleich die Funktion des Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 des Baugesetzbuchs (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141, 1998 I S. 137), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27. Juli 2001 (BGBl. I S. 1950) geändert worden ist, übernimmt (§ 9 Abs. 6 ROG). Der räumliche Geltungsbereich des Regionalen Flächennutzungsplans ist in der Rechtsverordnung auf Gemeindebasis abzugrenzen. Der Regionale Flächennutzungsplan enthält neben den Festlegungen nach § 4 Abs. 3 auch die Darstellungen nach § 5 BauGB. Diese sind jeweils als solche zu kennzeichnen.

(2) Der Regionale Flächennutzungsplan wird von dem Regionalen Planungsverband und den betroffenen Gemeinden gemeinsam aufgestellt. Die Aufstellung, Aufhebung, Änderung oder Ergänzung bedarf der Zustimmung des Regionalen Planungsverbands und jeder einzelnen betroffenen Gemeinde.

(3) Für die Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplans sind neben §§ 6 bis 8 ergänzend die Bestimmungen des BauGB anzuwenden. Der Regionale Flächennutzungsplan bedarf der Genehmigung der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde, die in diesem Fall zugleich höhere Verwaltungsbehörde im Sinne von § 6 Abs. 1 BauGB ist.

Ansprechpartner:

Klaus Einig
Referat I 1 „Raumentwicklung“
Tel.: 018 88 – 401 23 03
Fax: 018 88 – 401 23 56
E-Mail: Klaus.Einig@bbr.bund.de

Abstrakte
Mehrbedarfe im
Länderfinanzausgleich
– Gutachten des BBR
im Auftrag des
Bundesministeriums
der Finanzen



Die Veröffentlichung ist
im Buchhandel oder
direkt beim
Stollfuß Verlag
Dechenstraße 7
53115 Bonn
Tel.: 0228 – 72 40
erhältlich.

Stadtstaaten und extreme Dünnsiedler – Gewinner im neuen Länderfinanzausgleich

Am 11. November 1999 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Urteil zum bundesstaatlichen Finanzausgleich dem Bundesgesetzgeber eine Reihe von Prüfaufträgen erteilt. Einige dieser Prüfaufträge beziehen sich – im Zusammenhang mit der Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich – auf die so genannten Einwohnerwertungen. Sie haben zur Folge, dass Stadtstaaten ein höherer Finanzbedarf je Einwohner zugesprochen wird als Flächenländern. Dieses Vorgehen gründet auf der Annahme, dass die Kosten der öffentlichen Daseinsvorsorge mit zunehmender Ballung der Bevölkerung ansteigen.

Das Bundesverfassungsgericht sah unter dem Aspekt der Gleichbehandlung der Länder zusätzlichen Prüfbedarf, da im vereinten Deutschland neue siedlungsstrukturelle Gegebenheiten festzustellen sind. Den Stadtstaaten mit sehr hoher Bevölkerungsdichte und den dicht besiedelten alten Flächenländern stehen nun – teilweise extrem – gering besiedelte neue Flächenländer gegenüber. Aus dieser dünnen Besiedlung könnten – so das Gericht – ebenso Mehrbedarfe entstehen, die im Rahmen von Finanzausgleichsregelungen zu berücksichtigen seien. Mit anderen Worten: Nicht nur eine extrem hohe Ballung der Bevölkerung könne im Vergleich zu einer siedlungsstrukturellen Normalsituation mit abstraktem Mehrbedarf verbunden sein, sondern auch eine extrem niedrige Bevölkerungsdichte. „Dabei hat das Maßstäbengesetz eine Gleichbehandlung aller Länder sicherzustellen. Umfang und Höhe eines Mehrbedarfs sowie die Art seiner Berücksichtigung dürfen vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden. Sie müssen sich nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren als angemessen erweisen“, so das Bundesverfassungsgericht. Diese Mehrbedarfe müssen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abstrakt sein, d. h.

- objektiv und von ländereigenen (und auch lokalen) Prioritäts- oder Dringlichkeitsentscheidungen unabhängig sein und
- sich auf die Aufgabenbereiche beziehen, die allen Ländern gleichermaßen vorgegeben sind.

Damit abstrakte Mehrbedarfe ausgleichserheblich sind, müssen sie zudem

- finanziell erheblich sein und
- alle Länder – aber in unterschiedlicher Intensität – betreffen.

Das Bundesministerium der Finanzen hat den wissenschaftlichen Bereich des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung beauftragt, eine Untersuchung zur Begründung und Quantifizierung abstrakter Mehrbedarfe beim Finanzausgleich unter den Ländern durchzuführen.

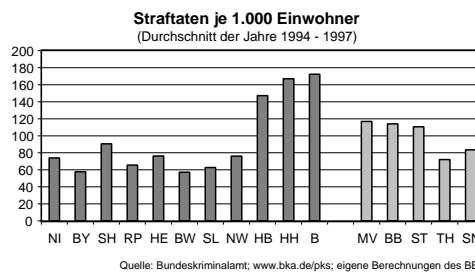
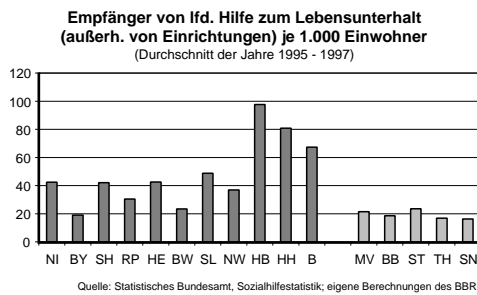
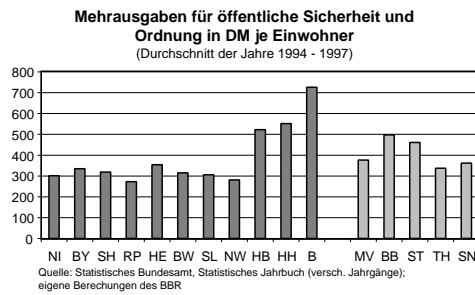
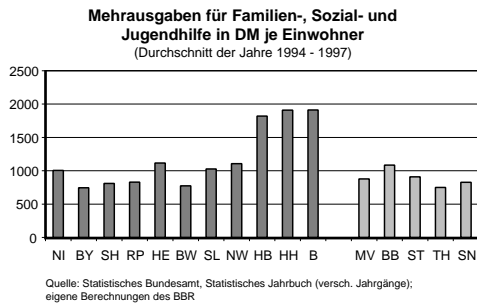
Der Untersuchungsansatz des BBR umfasst folgende Arbeitsschritte:

In einem ersten Schritt wird nach theoretischen Überlegungen untersucht, ob und in welcher Ausprägung Unterschiede zwischen einzelnen Ländern hinsichtlich ihrer Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur bestehen.

In einem zweiten Schritt wird der Frage nachgegangen, ob sich diese Unterschiede in der gemeinde- und länderspezifischen Aufgabenerfüllung und den daraus resultierenden Finanzströmen widerspiegeln. Die staatlichen und gemeindlichen Aufgaben werden auf der Grundlage des Konzepts der Mehrausgaben einer zielführenden Abschichtung unterzogen. Das Ziel dieser Abschichtung besteht darin, staatliche und kommunale Aufgaben zu identifizieren, die einen abstrakten Mehrbedarf begründen können. Hierzu scheiden die Aufgaben aus, die finanziell unerheblich sind, bei deren Erfüllung die Ausgaben unter den Ländern kaum streuen und bei denen hohe landes- und kommunalpolitische Freiheitsgrade bestehen.

Anschließend werden die verbleibenden ausgleichsrelevanten Aufgaben, die rund 60% aller Mehrausgaben ausmachen, mit Hilfe objektivierbarer – außerhalb der Finanzstatistik erhobener – Bedarfsindikatoren auf das Vorliegen abstrakter Mehrbedarfe untersucht. Die Bedarfsindikatoren stehen in einem Ursache-Wirkungsverhältnis mit der staatlichen und gemeindlichen Aufgabenerfüllung und sind – wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert – von staatlichen oder kommunalen Prioritäts- und Dringlichkeitsentscheidungen weitgehend unabhängig.

Mehrausgaben und Bedarfsindikatoren nach ausgewählten Aufgaben



Für jene Aufgabenbereiche, in denen die Bedarfsindikatoren einen hohen Erklärungsbeitrag leisten, werden die Mehrausgaben in abstrakte Bedarfe überführt. Dies erfolgt mit Hilfe eines regressionsanalytischen Ansatzes. Damit bestimmen die objektivierbaren Bedarfsindikatoren die Höhe der abstrakten Bedarfe.

Staatliche und kommunale Aufgaben, die nicht durch Indikatoren geprüft werden konnten oder die aufgrund unzureichender statistischer Zusammenhänge zwischen Mehrausgaben und Bedarfsindikatoren nicht weiter berücksichtigt werden, sind in ihrer finanziellen Bedeutung als gering einzuschätzen. In der Gesamtschau kann daher von einer weitreichenden Bedarfsprüfung gesprochen werden.

Die empirischen Ergebnisse des Gutachtens belegen die strukturelle Besonderheit der Stadtstaaten. Deren abstrakte Mehrbedarfe liegen deutlich über denen der Flächenländer. Verursacht werden die hohen abstrakten Bedarfe der Stadtstaaten vor allem in den Bereichen der Familien-, Sozial- und Jugendhilfe, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz sowie Wohnungswesen. Auch die Bereitstellung von „Wissen“ und breitgefächerte Ausbildungsmöglichkeiten an Hochschulen, die auch allen übrigen Län-

dern zugute kommen, prägen die strukturelle Besonderheit der Stadtstaaten. Ursächlich für die erhöhten abstrakten Bedarfe sind aber auch

- die sehr hohe Anzahl von Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt als Spiegelbild der hohen Arbeitslosigkeit,
- die weit überdurchschnittliche Anzahl von alleinerziehenden Haushalten, die ein erhöhtes Engagement der Jugendhilfe erfordert
- sowie die hohe Anzahl von Straftaten aufgrund der sehr hohen Bevölkerungsdichte.

Das Gutachten zeigt aber auch, dass eine extrem dünne Besiedelung mit hohen Mehrbedarfen einhergeht. So setzen sich die besonders dünn besiedelten Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern sowie Sachsen-Anhalt in der Höhe der abstrakten Mehrbedarfe je Einwohner von Thüringen und Sachsen ab. Im Vergleich zu allen anderen Flächenländern sind diese abstrakten Mehrbedarfe so bedeutend, dass eine Einwohnerwertung auch hier gerechtfertigt ist. Die Ergebnisse des Gutachtens sind in die Neuregelungen zum Länderfinanzausgleich eingeflossen.

Ansprechpartner:

Dr. Markus Eltges
 Dr. Peter Jakobowski
 Michael Zarth
 Referat I 4 „Wirtschaft und Gesellschaft“
 Tel.: 018 88 – 401 23 38
 Tel.: 018 88 – 401 22 43
 Tel.: 018 88 – 401 23 37
 Fax: 018 88 – 401 23 46
 E-Mail:
 Markus.Eltges@bbr.bund.de
 Peter.Jakubowski@bbr.bund.de
 Michael.Zarth@bbr.bund.de

Herausgeber, Herstellung und Selbstverlag

Bundesamt für
Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31 - 37, 53179 Bonn
Telefon: 0 18 88 - 4 01 - 0
Telefax: 0 18 88 - 4 01 - 22 66
web: <http://www.bbr.bund.de>

Selbstverlag des BBR, Postfach 21 01 50, 53156 Bonn

G 7718 F

Verantwortlich

Wendelin Strubelt, Hans-Peter Gatzweiler, Robert Kaltenbrunner

Redaktionelle Bearbeitung

Gabriele Bockshecker

Druck

Dienstleistungszentrum Druck im BBR

Die Informationen aus der Forschung des BBR erscheinen
in unregelmäßiger Folge sechsmal im Jahr.
Interessenten erhalten sie kostenlos.

Frei zum Nachdruck. Belegexemplare erbeten.

Zitierweise:

Informationen aus der Forschung des BBR 4/ 2002 – August

ISSN 1434 – 9590

Forschung jetzt in Mehlem Sommerfest „Willkommen unter einem Dach“ in der Bonner Deichmanns Aue

Ansprechpartner:

Andreas Kübler
Pressereferent des BBR
Tel.: 018 88 – 401 84 32
Fax: 018 88 – 401 84 55
E-Mail:
Andreas.Kuebler@bbr.bund.de

Unter einem Dach vereint ist jetzt das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) in der Mehlemer Deichmanns Aue, dem ehemaligen Sitz des Bundesbauministeriums. Die einstige Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung war zum Jahreswechsel aus Bad Godesberg nach Mehlem gezogen und bildet heute im Wesentlichen die Abteilung I „Raumordnung und Städtebau“ des BBR. Mit einem großen Sommerfest wurden die rd. 130 Mitarbeiter von den übrigen 320 überwiegend im Bauwesen und in der Verwaltung tätigen Kollegen/Kolleginnen Mitte Juni nachträglich willkommen geheißen.

Schmissige Klänge tönnten aus dem Schlosshof in der Deichmanns Aue: Das Orchester des Bundesgrenzschutzes Hannover war „in Amtshilfe“ nach Bonn gekommen, um den Kollegen vom BBR einschl. ihrer Familien bei ihrem Sommerfest auf die Tanzbeine zu helfen. Bei lauen Temperaturen feierte das BBR, unterbrochen von einigen Schauern, vom frühen Nachmittag bis in den Abend hinein. An Bier- und Weinständen und einem großen Grill plauderten Hunderte vor der

beeindruckenden Kulisse von Schloss Deichmann, dem neuen Hauptsitz des BBR. 1662 erstmals erwähnt, zog 1836 der Kölner Bankier Deichmann hier ein und gab dem Gelände seinen Namen. Nach dem Krieg war das Schloss Amtssitz des US-High-Commissioners John McCloy. Adenauer nimmt hier einige Jahre später von den Hohen Kommissaren die Souveränitätsurkunde für Deutschland entgegen, die das Ende des Besatzungsstatuts bedeutete. Auf diese Bedeutung wies Präsident Florian Mausbach in seiner Ansprache hin.

1951 wurden die architektonisch berühmten vier Anbauten als Holzständerkonstruktion gebaut. Dort arbeiten heute die meisten der BBR-Kollegen. Nur die Leitung des Hauses und die Verwaltung sitzen im Schloss. Vizepräsident Professor Wendelin Strubelt bei der Begrüßung zum Sommerfest: „Ich sitze dort irgendwo im Labyrinth der Flure.“ Bonns Oberbürgermeisterin Bärbel Dieckmann nahm das Bonmot auf und schwärmte von den vielen schönen Blicken aus dem Schloss: Auf den Drachenfels, die „Skyline“ von Königswinter, auf den Petersberg und über die Rheinauen auf den großen Strom mit seinen Ausflugsdampfern und Frachtschiffen. Neben der Presse und vielen Gästen waren auch zahlreiche Bonner Behördenleiter zum Sommerfest der Kollegen in die Deichmanns Aue gekommen.

Nach den Ansprachen genossen alle den schönen Rahmen des Sommerfestes bei duftendem Grillfleisch, beschwingter Musik und manch kühlem Glas Kölsch.



Oberbürgermeisterin
Bärbel Dieckmann
bei ihrer Ansprache