



**Parlamentarischer  
Beratungs- und Gutachterdienst  
des Landtags NRW**



# **Stärkung parlamentarischer Mitwirkungsrechte bei der Städtebauförderung**

---

**Bearbeitung:** Ellen Wierer, Sandra Haberkamm (Rechtsreferendarin)

**Datum:** 11.05.2005 / 16.06.2005

Mit dieser Ausarbeitung wurde der  
Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst von  
Herrn Dieter Hilser MdL, SPD-Landtagsfraktion  
beauftragt.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                                           |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>A. Auftrag.....</b>                                                                                                                    | <b>4</b>  |
| <b>B. Möglichkeiten der Stärkung der Mitwirkungsrechte<br/>des Parlaments bei der Städtebauförderung in<br/>Nordrhein-Westfalen .....</b> | <b>4</b>  |
| I. VERGLEICH DER BESTEHENDEN MITWIRKUNGSRECHTE BEI DER<br>STÄDTEBAUFÖRDERUNG UND DER STRAßENPLANUNG .....                                 | 5         |
| 1. Städtebauförderung .....                                                                                                               | 5         |
| 2. Straßenplanung.....                                                                                                                    | 7         |
| a) 1. Stufe: Landesstraßenbedarfsplan.....                                                                                                | 7         |
| b) 2. Stufe: Landesstraßenausbauplan.....                                                                                                 | 8         |
| c) 3. Stufe: Einbringung im Rahmen des Haushaltsentwurfs .....                                                                            | 8         |
| II. ERWEITERUNGSMÖGLICHKEITEN DER PARLAMENTARISCHEN<br>MITBESTIMMUNG BEI DER STÄDTEBAUFÖRDERUNG .....                                     | 9         |
| 1. Direkte Übertragung der straßenplanerischen Mitwirkungs-<br>möglichkeiten auf die Städtebauförderung .....                             | 9         |
| 2. Weitere Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments bei der<br>Städtebauförderung .....                                                    | 12        |
| a) Einzelne Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments.....                                                                                  | 12        |
| b) Inwieweit sind Eingriffe in die Rechte der Exekutive möglich?..                                                                        | 13        |
| c) Abgrenzung der Funktionsbereiche von Exekutive und<br>Legislative .....                                                                | 14        |
| d) Mitwirkungsrechte im Bereich der Städtebauförderung.....                                                                               | 15        |
| e) Modernisierung des Haushalts- und Budgetrechts.....                                                                                    | 17        |
| III. VEREINBARKEIT DER ERWEITERTEN MITWIRKUNGSRECHTE MIT DEN<br>VORSCHLÄGEN DER ENQUETEKOMMISSION.....                                    | 17        |
| 1. Vorschläge der Enquetekommission .....                                                                                                 | 18        |
| 2. Übereinstimmung der Empfehlungen der Enquetekommission<br>mit den dargestellten Mitwirkungsrechten des Parlaments .....                | 19        |
| IV. STELLUNGNAHMEN DER FRAKTIONEN ZUM BERICHT DER<br>ENQUETEKOMMISSION .....                                                              | 20        |
| <b>C. Parlamentarische Mitwirkungsrechte am Beispiel des<br/>REN-Programms und des<br/>Wohnungsbauförderprogramms.....</b>                | <b>22</b> |
| I. REN-PROGRAMM .....                                                                                                                     | 22        |
| II. WOHNUNGSBAUFÖRDERUNGSPROGRAMM.....                                                                                                    | 23        |
| <b>D. Ergebnis .....</b>                                                                                                                  | <b>24</b> |
| <b>Literaturverzeichnis.....</b>                                                                                                          | <b>26</b> |

## **A. Auftrag**

Im Rahmen dieser Ausarbeitung soll untersucht werden, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments im Bereich der Städtebauförderung zu stärken. Darüber hinaus wurde um eine synoptische Darstellung der Parlamentsmitwirkung bei Förderprogrammen des Landes, wie beispielsweise dem REN-Programm oder dem Wohnungsbauförderprogramm gebeten.

## **B. Möglichkeiten der Stärkung der Mitwirkungsrechte des Parlaments bei der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen**

Die Städtebaupolitik wird derzeit von den sozialen und ökonomischen Veränderungen der Städte bestimmt. Die Städte befinden sich - nicht nur in Nordrhein-Westfalen - im Wandel. Auslöser hierfür sind vor allem das Schrumpfen von Bevölkerungszahlen in vielen Städten, demographische Veränderungen, die wachsende Konzentration von sozialen Problemen in bestimmten Stadtvierteln, rückläufige öffentliche Finanzmittel, tief greifender Strukturwandel sowie zunehmende Migration. Diskutiert werden zahlreiche Handlungsoptionen und Lösungsansätze für diese Probleme.

Die Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen besteht aus einer Vielzahl einzelner Bundes- und Landesprogramme, wie beispielsweise "Die soziale Stadt NRW", das "Stadterneuerungsprogramm 2004" und der "Stadtumbau West". Insofern bestehen hinsichtlich der Stadtentwicklung bereits einige unterschiedliche Ansätze. Gefordert wird unter anderem, das bereits bestehende Spektrum der Lösungsansätze um einen weiteren Ansatz unter dem Stichwort "Stärkung parlamentarischer Mitwirkungsrechte bei der Städtebauförderung" verfahrensmäßig zu ergänzen.

Die Mitwirkungsrechte des Parlaments bei der Städtebauförderung sind zurzeit begrenzt. Der Landtag kann bislang nur im Rahmen der Haushaltsverabschiedung Einfluss auf die städtebauliche Fördermittelvergabe nehmen. Im Gegensatz dazu stehen dem Landtag bei der Straßenplanung weiter gehende Mitwirkungsrechte zu. Im Folgenden soll geprüft werden, inwieweit sich die Mitwirkungsrechte bei der Straßenbauplanung auf die Städtebauförderung übertragen lassen und welche anderen Möglich-

keiten es gibt, die parlamentarischen Mitwirkungsrechte bei der Städtebauförderung zu stärken.

## **I. Vergleich der bestehenden Mitwirkungsrechte bei der Städtebauförderung und der Straßenplanung**

Zunächst sollen die Mitwirkungsrechte des Landtags bei der Stadterneuerungsförderung und der Straßenplanung gegenübergestellt werden.

### **1. Städtebauförderung**

Bezugspunkt der Städtebauförderung sind die Städte und Gemeinden. Ziel der Städtebauförderung ist es, die Mittel so zu verteilen, dass die Investitions- und Gestaltungskraft der Städte und Gemeinden gestärkt werden. An der Finanzierung der Städtebauförderung beteiligen sich Bund, Länder und Gemeinden.

In Bezug auf die Städtebauförderung beschränken sich die Mitwirkungsrechte des Parlaments derzeit auf die Entscheidung über den Haushalt. Eine Entscheidung des Parlaments über die Förderung einzelner Städtebaumaßnahmen ist nicht vorgesehen.

Der Städtebau gehört zu den *kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben*.<sup>1</sup> Bund und Länder sind daher bemüht, eine kommunale Finanzausstattung zu gewährleisten, die es Städten und Gemeinden erlaubt, ihre Aufgabe sachgerecht zu erfüllen. Die Beteiligung des Bundes an der Gewährung von Finanzhilfen rechtfertigt sich aus seiner Verpflichtung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums, wie sie in Art. 104 a Abs. 4 GG beschrieben sind.<sup>2</sup> Auf dieser Grundlage beruht auch die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder, die jedes Jahr neu getroffen wird.<sup>3</sup>

Das Land Nordrhein-Westfalen gewährt nach Maßgabe der §§ 23, 44 **Landeshaushaltsordnung** (LHO), der entsprechenden lan-

---

<sup>1</sup> Krebs in Schmidt/Aßmann, S. 375 (381).

<sup>2</sup> Krauzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, §§ 136 -164b BauGB, Rn. 36.

<sup>3</sup> Siehe dazu: VV-Städtebauförderung vom 15. September 2004; vgl. Beuß/Dieckmann, "Zukunft der Städtebauförderung" in: Der Städtetag 1989, S. 758 ff.

desrechtlichen Förderrichtlinien (z. B. Förderrichtlinien Stadterneuerung) und der Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden und Gemeindeverbände den Gemeinden Finanzhilfen in Form von Zuwendungen.<sup>4</sup> Auf Basis der Förderrichtlinien werden die Förderfähigkeit und -schwerpunkte der Maßnahmen bestimmt und die spezifischen Auswahlkriterien festgelegt. Gegenstand der Zuwendung ist das konkrete Projekt oder Vorhaben, das mit der Zuwendung gefördert werden soll. Die Städtebauförderungsmittel des Landes (einschließlich der darin enthaltenen Bundesfinanzhilfen) sind also zweckgebundene Geldleistungen öffentlich-rechtlicher Art, die das Land zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Stellen außerhalb der Verwaltung (Gemeinden) erbringt, ohne dass der Empfänger vor der Bewilligung einen Rechtsanspruch hat und ohne dass ein unmittelbarer Leistungsaustausch stattfindet.<sup>5</sup> Die Gemeinden sind im Rahmen ihrer Planungshoheit für die Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Maßnahme zuständig.

Förderungsgrundlage ist immer die von der Gemeinde aufgestellte städtebauliche Planung, die vom Land Nordrhein-Westfalen als kommunale Vorleistung verlangt wird. Die Gemeinden können im Vorjahr für das Landesprogramm des folgenden Jahres auf dem Dienstwege Anträge auf Fördermittel bei der jeweils zuständigen Stelle stellen. Die Antragsauswertung, die teilweise von den Regierungsbezirken, im Übrigen von den zuständigen Ministerien durchgeführt wird, erfolgt in fachlicher und finanzieller Hinsicht einschließlich der Bewertung der Durchführbarkeit und Dringlichkeit. Das Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport ("Städtebauministerium") stellt in Nordrhein-Westfalen anschließend unter Berücksichtigung der Antragsauswertung das jeweilige Landesprogramm auf.

Das vom zuständigen Landesminister aufgestellte Landesprogramm wird teils durch das zuständige Fachressort, teils durch einen ressortübergreifenden Ausschuss, teils durch Kabinetts- oder Senatsbeschluss festgestellt. Diese Landesprogramme werden dann vom Bundesbauministerium in einem Bundesbauprogramm zusammengestellt.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. die Förderrichtlinien Stadterneuerung vom 30. Januar 1998.

<sup>5</sup> Vgl. Wortlaut des § 23 LHO und die VV zu diesem Nr. 1.1; siehe auch Gierke, "Städtebauförderung unter haushaltsrechtlichen Aspekten" in: Städte- und Gemeindebund 1988, S. 87 f.; Bielenberg/Koopmann/Krautzberger Städtebauförderung, Kommentar und Handbuch, Bd. 2 Einf A Rn. 148 ff.

<sup>6</sup> Vgl. zu dem gesamten Ablauf: Wächter, "Bund und Länder fördern Städtebau" in: Der Städtetag 1990, S. 475 ff; Eichhorn, "Die Städtebauförderung in den alten und neuen Bundesländern", Der Gemeindehaushalt, S. 2.

Dem Landtag obliegt schließlich lediglich die haushaltsrechtliche Bereitstellung der Fördermittel nach dem **Landeshaushaltsrecht**.<sup>7</sup> Nach § 29 LHO wird der Entwurf des Landeshaushaltsgesetzes mit dem Entwurf des Haushaltsplanes von der Landesregierung beschlossen. Beide Entwürfe werden anschließend dem Landtag zur Beschlussfassung vorgelegt (§ 30 LHO). Weitere Einflussmöglichkeiten stehen dem Landtag **nicht** zur Verfügung. Insbesondere über einzelne Fördermaßnahmen kann das Parlament **nicht** entscheiden. Förderabsprachen finden ausschließlich zwischen dem Städtebauministerium und den Kommunen statt.

## *2. Straßenplanung*

Die Straßenplanung befasst sich mit der Planung von Straßen, Wegen und Plätzen. Neben der Planung neuer Straßen werden auch Ausbaupläne vorhandener Straßen erstellt. Zu den weiteren Aufgaben gehört die Erstellung von Gesamtverkehrskonzepten für die verschiedenen Verkehrsträger und für die stadtplanerische Entwicklung.

In der Straßenplanung sind die Mitwirkungsrechte des Parlaments weit reichender als bei der Städtebauförderung. Dies gilt zumindest für den Ausbau von Landesstraßen. Das *dreistufige Verfahren* bei der Landesstraßenplanung ist im **Landesstraßenausbaugesetz** (LStrAusbG) geregelt.

### *a) 1. Stufe: Landesstraßenbedarfsplan*

Für den Bau neuer und die wesentliche Änderung bestehender Landesstraßen - also solche Straßen, für die das Land der Straßenbaulastträger ist - wird zunächst ein **Landesstraßenbedarfsplan** aufgestellt (§ 1 Abs. 1 LStrAusbG). Über ihn entscheidet der Landtag durch Beschluss.

Der Landesstraßenbedarfsplan umfasst die langfristigen Planungen für Landesstraßen (§ 1 Abs. 3 LStrAusbG). Er enthält eine Darstellung der Straßen im Netzzusammenhang und bildet die Grundlage für den Landesstraßenausbauplan.

Nach Ablauf von fünf Jahren ist der Landesstraßenbedarfsplan durch Gesetz fortzuschreiben, wobei die im Plan enthaltenen, noch nicht realisierten Planungen zu überprüfen sind (§ 1 Abs. 4 LStrAusbG).

---

<sup>7</sup> Vgl. Gierke a.a.O., S. 87; Müskens, "Das Zuwendungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen", Der Gemeindehaushalt, S. 73.

### *b) 2. Stufe: Landesstraßenausbauplan*

Unter Berücksichtigung der Vorgabe des Landesstraßenbedarfsplanes wird vom zuständigen Ministerium (Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung ("Verkehrsministerium")) *im Benehmen* mit dem Verkehrsausschuss des Landtags das mittelfristige Programm, der **Landesstraßenausbauplan**, aufgestellt. *Im Benehmen* bedeutet, dass dem Verkehrsausschuss Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, ohne dass sein Einverständnis erforderlich wäre. Die Stellungnahme muss aber wenigstens zur Kenntnis genommen und in die Überlegungen einbezogen werden. Der Ausschuss hat, da lediglich das Benehmen herzustellen ist, keinen Einfluss darauf, welche Maßnahmen neu aufgenommen oder herausgenommen bzw. im Bedarf höher oder niedriger eingestuft werden.

Nach jeder Fortschreibung des Landesstraßenbedarfsplanes ist ein neuer Landesstraßenausbauplan *im Benehmen* mit dem Verkehrsausschuss des Landtags aufzustellen.

Der Landtag hat am 28.01.1999 beschlossen, den Landesstraßenbedarfs- und -ausbauplan aus dem Jahr 1993 nicht fortzuschreiben, sodass die geltenden Pläne weiterhin Grundlage für den Neu- und Ausbau der Landesstraßen bleiben.

Seitdem entscheidet das Verkehrsministerium auf Grundlage der Ausnahmeregelung des § 5 LStrAusbG über Änderungen des Landesstraßenbedarfsplanes. Danach wird auch bei unvorhergesehenem Bedarf über Ausnahmen vom Landesstraßenbedarfsplan und vom Landesstraßenausbauplan *im Benehmen* mit dem Verkehrsausschuss des Landtags entschieden.

### *c) 3. Stufe: Einbringung im Rahmen des Haushaltsentwurfs*

Nach § 4 LStrAusbauG stellt das für das Straßenbauwesen zuständige Verkehrsministerium auf der Grundlage des Landesstraßenausbauplans ein jährliches **Ausbauprogramm** auf und leitet es nach Feststellung durch Kabinettsbeschluss dem Landtag bei der Einbringung des Haushaltsgesetzesentwurfes zu. Der Ausgabebedarf des laufenden Haushaltsjahres für die einzelnen Baumaßnahmen wird in einer Anlage zu den Erläuterungen des entsprechenden Titels des Haushaltsplanentwurfes aufgeführt.

Zusammengefasst stellen sich die Mitwirkungsrechte des Parlaments bei der Straßenplanung wie folgt dar:

| Stufen                                              | Regelungsinhalt                                                                                       | Entscheidungs-träger                                                             | Zeitpunkt                                                              |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 1. Stufe:<br><i>Landstraßenbe-<br/>darfsplan</i>    | Neubau und Er-<br>neuerung von<br>Landesstraßen<br>("langfristig")                                    | Landtag<br>(durch Beschluss)                                                     | alle 5 Jahre<br>fortzuschreiben                                        |
| 2. Stufe:<br><i>Landesstraßen-<br/>ausbauplan</i>   | Planung für Um-<br>baumaßnahmen,<br>Aufstellung eines<br>Ausbauplanes<br>("mittelfristig")            | Verkehrsministe-<br>rium <i>im Beneh-<br/>men</i> mit dem Ver-<br>kehrsausschuss | nach jeder<br>Fortschreibung<br>des Landes-<br>straßenbedarf-<br>plans |
| 3. Stufe:<br><i>jährliches Aus-<br/>bauprogramm</i> | Entscheidung<br>über Mittelbe-<br>reitstellung (im<br>Rahmen der Be-<br>ratung des<br>Haushaltsplans) | Landtag                                                                          | jährlich                                                               |

## II. Erweiterungsmöglichkeiten der parlamentari- schen Mitbestimmung bei der Städtebauförde- rung

In einem zweiten Schritt ist nun zu untersuchen, inwieweit sich die parlamentarischen Mitwirkungsrechte bei der Straßenplanung auf die der Städtebauförderung übertragen lassen.

### 1. *Direkte Übertragung der straßenplanerischen Mitwirkungs- möglichkeiten auf die Städtebauförderung*

Überträgt man die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments bei der Straßenplanung auf die Städtebauförderung, so ergeben sich kaum weitere Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments.

Zu berücksichtigen ist, dass die Landesstraßenplanung *originär* in den Zuständigkeitsbereich des Landes fällt. Daraus ergibt sich eine weiter reichende Mitwirkung des Parlaments. Demgegenüber fällt der Städtebau - wie bereits ausgeführt - unter die originären Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden. Das Land hat in diesem Bereich lediglich eine geringe Steuerungsmöglichkeit, durch Gewährung bzw. Nichtgewährung von Zuwendungen. Somit

wirkt das Land bei der Gewährung von Finanzhilfen zur Städtebauförderung letztlich nur über das Haushaltsrecht mit. Entscheidungsbefugt bzgl. der Ansatzhöhe ist das Parlament als Haushaltsgesetzgeber. Eine parlamentarische Einflussnahme im Einzelfall ist danach nicht vorgesehen.

Stellt man den Ablauf der Straßenplanung und der Städtebauförderung einander gegenüber, so ergibt sich zunächst einmal die Gemeinsamkeit der *Planaufstellung*.

Die Gemeinden sind aufgrund der in Art. 28 GG und Art. 78 LVerf NRW garantierten Selbstverwaltungshoheit originär zuständig für die Städtebauplanung.<sup>8</sup> Mit den erstellten Plänen können die Kommunen Fördergelder beim Land beantragen.

Dieser Planungsstufe entspricht beim Straßenbau die Erstellung des langfristig angelegten Landesstraßenbedarfsplanes als Gesetz durch das Parlament (1. Stufe), aber auch die Aufstellung des mittelfristigen Landesstraßenausbauplanes durch das zuständige Ministerium im Benehmen mit dem Verkehrsausschuss des Landtags (2. Stufe). Denn bei der Landesstraßenplanung übt das Land - im Gegensatz zur Städtebauförderung - seine eigene Planungshoheit aus. Dabei kann der Verkehrsausschuss bei der Herstellung des Benehmens wie bereits erläutert keinen Einfluss auf die Neuaufnahme oder Herausnahme von Maßnahmen oder den höheren oder niedrigeren Bedarf an Maßnahmen nehmen. Das bedeutet, dass auch bei der Straßenplanung lediglich bei der Aufstellung des Landesstraßenbedarfsplans (1. Stufe) die Parlamentsmitwirkung vorgesehen ist, wohingegen bei der Aufstellung des Landesstraßenausbauplanes nur ein sehr eingeschränktes Mitwirkungsrecht des Verkehrsausschusses gegeben ist, obwohl das Land hier seine eigene Planungshoheit ausübt.

Sollte nun schon auf der gemeindlichen Planungsebene des Städtebaus eine parlamentarische Mitwirkungsmöglichkeit nach dem straßenplanerischen Vorbild eingeführt werden, so wäre dies kaum mit dem verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden vereinbar. Ein entsprechender durch das Parlament beschlossener "Städtebaubedarfsplan" bzw. "Städteausbauplan" käme aufgrund der kommunalen Planungshoheit, nur bei Vorliegen einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage in Betracht, sofern der Kern des Selbstverwaltungsrechtes nicht ausgehöhlt würde.<sup>9</sup> Eine solche Ermächtigungsgrundlage existiert

---

<sup>8</sup> Krautzbeger in Ernst / Zinkahn/ Bielenberg, § 164b.

<sup>9</sup> Birk, „Kommunale Selbstverwaltungshoheit und überörtliche Planung“, NZV 1989, S. 905 ff.

für die Städtebauförderung jedoch nicht. Eine Mitwirkung im gemeindlichen Planungsbereich ist aber nach dem vorliegenden Auftrag gar nicht gewollt. Vielmehr geht es um die Frage, wie sich die Mitwirkungsrechte bei den Förderentscheidungen an sich erweitern lassen.

Verfolgt man den Ablauf von Städtebauförderung und Straßenplanung weiter und verlässt die Planungsebene, so ist der weitere Ablauf bei der Städtebauförderung und der Straßenplanung deckungsgleich. Im Rahmen der Städtebauförderung stellt das Städtebauministerium die Landesprogramme auf der Grundlage der ausgewerteten Gemeindeanträge auf. Der jeweilige Förderbedarf ergibt sich aus den gestellten Anträgen. Bei der Straßenplanung erstellt das Verkehrsministerium aufgrund des Landesstraßenbedarfs- und -ausbauplans das *Landesstraßenausbauprogramm*, worüber das Parlament dann lediglich informiert wird. Diese Programme werden jeweils durch Kabinettsbeschluss festgestellt und anschließend in den Haushalt des Landes eingebracht, über den dann das Parlament im Ganzen entscheidet.

Außerhalb des Planungsbereiches sind die Mitwirkungsrechte des Parlaments somit für beide Bereiche identisch. Sie sind lediglich auf die Verabschiedung des *Haushaltsplans* beschränkt.

Allerdings ließen sich mit Hilfe verschiedener Haushaltsinstrumente noch weitere Mitwirkungsrechte bei der Städtebauförderung realisieren, indem das Parlament seine Steuerungs- und Kontrollfunktion intensiviert.

Gestärkt werden könnte beispielsweise das Recht des Parlaments, darüber zu entscheiden, wohin konkret die öffentlichen Mittel fließen bzw. welche Ziele und Zwecke mit den Mitteln verfolgt oder erreicht werden sollen.

Beim Straßenausbauplan wird das Benehmen mit dem Verkehrsausschuss des Landtags (auf der zweiten Stufe) **vor** der Haushaltsverabschiedung hergestellt. Der Haushaltsplanentwurf enthält eine konkrete Maßnahmenliste als Bestandteil des Haushalts. Bei der Städtebauförderung hingegen wird das Städtebauförderprogramm **nach** Verabschiedung des Haushalts beschlossen. Um die parlamentarischen Mitwirkungsrechte zu sichern, wären entsprechende **Sperrvermerke** im Haushalt denkbar, die anschließend durch das Städtebauförderprogramm ersetzt werden könnten.

## 2. *Weitere Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments bei der Städtebauförderung*

Zu überlegen bleibt jedoch, ob im Rahmen der tatsächlichen Förderentscheidung außerhalb des gemeindlichen Planungsgebietes eine stärkere Mitwirkung des Landtags an der Entscheidung über die Förderung der Einzelprojekte möglich ist. Eine solche Mitwirkung wäre neu einzuführen. Wie bereits erörtert existiert eine solche auch im Straßenplanungsrecht nicht.

### *a) Einzelne Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments*

Eine gesteigerte Beteiligungsintensität kommt der Anhörung zum Zwecke der *Herstellung des Benehmens* als eine auf Kooperation ausgerichtete Form des „Sich-Aufeinander-Einstellens“ zu. Die durch das Parlament getätigten Äußerungen sind zwar immer noch lediglich unverbindliche Stellungnahmen, die jedoch die Exekutive zum Handeln im Benehmen mit dem Parlament anhalten.<sup>10</sup> Nach anderer Auffassung ist die Herstellung des Benehmens eine schwächere, nicht bindende Entscheidungsform ohne gesteigerte Beteiligungsintensität.<sup>11</sup>

Unabhängig von der konkreten Einordnung der Herstellung des Benehmens wird dieses als eine adäquate Form der Mitwirkung von Parlamentsausschüssen angesehen. Das Parlament kann die Herstellung des Benehmens auf die diversen Ausschüsse übertragen.<sup>12</sup>

Ein stärkeres Mitwirkungsrecht als das Benehmen ist die Zustimmung des Parlaments. Bei dieser kann das Parlament beispielsweise einen von der Exekutive vorgelegten Entwurf genehmigen oder ablehnen. Änderungen können dabei aber nicht vorgenommen werden. Die Zustimmung wird dabei grundsätzlich in der Form des schlichten Parlamentsbeschlusses erteilt. Die Zustimmung kann dabei durch das Parlament im Plenum oder durch einen oder mehrere Ausschüsse erteilt werden.

---

<sup>10</sup> Vgl. zu den folgenden Ausführungen: Schwanengel, Wito, „Verordnungsgebung unter Parlamenteinfluss“, Beiträge zum Parlamentsrecht Bd. 55, S. 42 ff.; Klatt, Hartmut, „Die Rolle der Parlamente im föderalen Entscheidungsprozeß“, Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Bd. 3, S. 119 ff.

<sup>11</sup> BVerwGE 22, S. 342 ff.; Michael Sachs in: Stelkens/Bonk/Sachs Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, § 44 Rn. 185.

<sup>12</sup> Schwanengel a.a.O. S. 121.

*b) Inwieweit sind Eingriffe in die Rechte der Exekutive möglich?*

Die Ausführungs- und Planungshandlungen bezüglich der Verteilung der Städtebaufördermittel erfolgen allesamt durch die Landesregierung, also die Exekutive. Sollen in diesem Bereich die Mitwirkungsrechte des Parlaments bzw. der Legislative erweitert werden, stellt sich die Frage, inwieweit hier in die Rechte der Exekutive eingegriffen werden darf.

Bei der Städtebauförderung handelt es sich, wie bereits erläutert, um eine *Bund-Länder-Mischfinanzierung*. Im Rahmen dieser Finanzierungsart wurde in der Literatur bereits der „Machtverlust der Parlamente“ als Folge der Mischverwaltung kritisiert.<sup>13</sup> Bei dem Zusammenwirken von Bund und Ländern erhalten die Regierungen und Verwaltungen besonderes Gewicht. In diesem Zusammenhang sind umfangreiche Planungen und Abstimmungen erforderlich, wofür schon von der Sache her die Exekutive die zuständige Stelle ist. Denn nur die Verwaltungen bzw. Ministerien verfügen über die notwendigen Unterlagen und das nötige Detailwissen.<sup>14</sup>

So wird in der Literatur erläutert<sup>15</sup>, dass das Fachwissen, das für komplexe Planungen und die Aufstellung von mittelfristigen Programmen notwendig sei, in der Ministerialbürokratie kanalisiert und monopolisiert werde. Demgegenüber hätten die Parlamente in der Regel keine ausreichende Sachinformationen. Zwar stünden der fachkundigen Administration aufgrund der fachlichen Spezialisierung auch in den parlamentarischen Körperschaften versierte Abgeordnete gegenüber. Aber auch diese Experten bleiben vom Detailwissen der Planungsbükratien abhängig. Dies gelte insbesondere aufgrund der häufigen personellen Fluktuation in den Fachausschüssen. Auch bei dem Letztentscheidungsrecht hinsichtlich der Bewilligung der Mittel in den öffentlichen Haushalten sei dem Parlament durch Vorabentscheidungen der Exekutive das Heft weitgehend aus der Hand genommen. Die Zustimmung der Parlamente sei häufig lediglich Ritual, die detaillierten und komplexen Planungen sowie Hintergründe und Zusammenhänge seien für die Abgeordneten kaum zu durchschauen. Des Weiteren seien die vorausgegangenen Planungen und Entscheidungen der Exekutive häufig durch zahlreiche schwierige Kompromisse zustande gekommen. Würden nun die Parlamente für Änderungen eintreten, so würde das labile Gleichgewicht zerstört und das

---

<sup>13</sup> Werner „Abbau von Mischfinanzierungen“, Zeitschrift für Mischfinanzierung 2002, S. 30; Liesegang/Plöger, DÖV 1971, S. 228 ff.

<sup>14</sup> Werner a.a.O. S. 28 f.

<sup>15</sup> Klatt a.a.O. S. 146; Werner a.a.O. S. 29 f.

schwierige und aufwändige Koordinationsgeschäft müsste von neuem in Gang gesetzt werden. Informationen werden dem Parlament bzw. den Ausschüssen zwar bereits vor den Planungsbeschlüssen der Exekutive zugeleitet. Diese erführen jedoch im Rahmen der nachfolgenden Abstimmungen der Regierungen und Verwaltungen dann meist noch Änderungen. Somit wird in der Literatur von einem „Kooperationssystem bzw. Kontaktmonopol der Exekutiven“ gesprochen.

Soll nun in diesem Bereich der exekutiven Planung die Mitwirkung des Parlaments als Legislativorgan gestärkt werden, so ist zunächst das Gewaltenteilungsprinzip zu berücksichtigen. Sowohl Exekutive, als auch Legislative haben einen speziellen Funktionsbereich, der in seinem Kernbereich vor Zugriffen der anderen Gewalt geschützt ist.<sup>16</sup>

c) *Abgrenzung der Funktionsbereiche von Exekutive und Legislative*

Das Gewaltenteilungsprinzip bedeutet keine strikte Trennung der Funktionsbereiche, sondern vielmehr eine Aufgabenverflechtung und Kooperation ("Checks and Balances") zwischen Legislative und Exekutive. Geschützt ist lediglich der Kernbereich jeder Gewalt.<sup>17</sup> Der Kernbereich jeder Gewalt kann definiert werden als Bereich derjenigen Kompetenzen, für den eine Gewalt sich als allein geeignet bzw. die jeweils andere Gewalt sich als ungeeignet erweist.<sup>18</sup>

Die *Exekutive* zeichnet sich hauptsächlich durch Arbeitskapazität, Personalstärke, unmittelbare Sachkunde und Sachnähe sowie Flexibilität in Organisations- und Handlungsweise aus.

Die *Legislative* hingegen trifft ihre Entscheidungen in einem aufwändig gestalteten Verfahren und kann ihre Entscheidungen mit einem hohen Maß an Legitimation versehen. Die Handlungsweise ist auf eine öffentliche und transparente Diskussion mit einer abschließenden Mehrheitsentscheidung angelegt. Dies wird unter anderem durch die direkte demokratische Legitimation der Mitglieder des Parlaments bewirkt.

---

<sup>16</sup> BVerfGE 34, 52 (59); vgl. auch Kuhl, „Der Kernbereich der Exekutive“, S. 139.

<sup>17</sup> BVerfGE 9, 268 (279); vgl. auch Kuhl a.a.O. S. 148.

<sup>18</sup> Kuhl a.a.O., S. 148.

Der *Funktionsbereich* der Exekutive umfasst demnach die weniger wichtigen, spezifizierenden, konkretisierenden Regelungen.<sup>19</sup> Vor allem ist der Exekutive aufgrund ihrer Sachnähe und Flexibilität grundsätzlich der *Gesetzesvollzug* zugewiesen. Daneben gehören alle Aufgaben, für deren Erledigung sich Flexibilität, tatsächliches Handeln, persönliches Auftreten von Amtsträgern, besondere Diskretion oder unmittelbare Sachkunde als *sachgerecht* erweisen, zu ihrem Zuständigkeitsbereich.<sup>20</sup>

Dieser Funktionsbereich steht dem Zugriff der anderen Gewalt offen, während der *Kernbereich* einen solchen Zugriff nicht gestattet.

Der *Kernbereich* der Exekutive umfasst diejenigen Kompetenzen, für die die Qualitäten Flexibilität, unmittelbare Sachkunde und Sachnähe sowie die Möglichkeit zu tatsächlichem Handeln, persönlicher Präsenz und Vertraulichkeit *allein maßgeblich* sind. Dazu gehören Sach- und Dienstleistungen<sup>21</sup>, der Vollzug soweit die angemessene Erfassung von Einzelfällen an den Grenzen sprachlichen Ausdrucks oder an der Ortsferne des Gesetzgebers scheitert. Darüber hinaus gehören hierzu die persönlichkeitsprägenden Beziehungen, die der persönlichen Präsenz auch von Seiten des Staates bedürfen, wie beispielsweise der Schul- und Prüfungsbereich. Die Flexibilität der Exekutive führt außerdem dazu, ihr die Kompetenz zur Regelung häufig wechselnder Lagen zuzuweisen.<sup>22</sup>

Solange in diesen Kernbereich der Exekutive nicht eingegriffen wird erscheint eine Erweiterung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte grundsätzlich möglich.

#### *d) Mitwirkungsrechte im Bereich der Städtebauförderung*

Die Abgrenzung zwischen Kern- und Funktionsbereich der Exekutive in der Städtebauförderung ist schwierig. Fest steht, dass die *Antragsauswertung* und *Programmerstellung* des Sachverständigen, der Flexibilität und der Personalausstattung des Ministeriums bedürfen. Dem Landtag steht dafür keine entsprechende Personalausstattung zur Verfügung. Er wäre durch die Antragsauswertung und Programmerstellung zu sehr beansprucht, auch wenn die entsprechende Fachkompetenz der Ausschüsse vorhanden

---

<sup>19</sup> Böckenförde „Gesetz und gesetzgebende Gewalt“ S. 398; Schröder DVBl. 1984, S. 822.

<sup>20</sup> Kuhl a.a.O., S. 146.

<sup>21</sup> Zacher, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 43 (1985), S. 225.

<sup>22</sup> Vgl. Kuhl a.a.O., S. 149.

wäre. Somit erweist sich die Legislative von ihrer Ausstattung und dem zu erfüllenden Aufgabenbereich her als eher ungeeignet zur Durchführung dieser Handlungen. Die Antragsauswertung und Programmerstellung ist somit dem Kernbereich der Exekutive zuzurechnen.

Daher darf die Mitwirkung des Parlaments nicht so weit gehen, dass dieser Kernbereich beeinträchtigt wird. Denkbar wären aber *Informationsrechte* des Parlaments. Durch die Information des Parlaments wird in den Kernbereich der Exekutive nicht eingegriffen. Entsprechende Informationen über die verschiedenen Programme wie beispielsweise dem "REN-Programm" oder dem "Stadterneuerungsprogramm" werden aber auch zurzeit schon erteilt.

Darüber hinaus ist die Einführung von *Anhörungsrechten* möglich. Diese dienen ebenfalls der Informationsgewinnung und sind rechtlich nicht bindend für die Exekutive, sodass ein Eingriff in den Kernbereich nicht zu befürchten ist. Vielmehr könnte das Parlament hier seine Bedenken äußern und zur Informationsgewinnung beitragen. Damit kann gewährleistet werden, dass alle relevanten Informationen in den Entscheidungsfindungsprozess einbezogen werden. Eine Anhörung wäre sowohl bezüglich der *Förderprojekte* als auch bezüglich der einzelnen *Programme* möglich.

Ebenso ist auch an eine *Herstellung des Benehmens* beispielsweise mit dem zuständigen Ausschuss zu denken. Selbst wenn man mit der strengeren Auffassung davon ausgeht, dass in der Herstellung des Benehmens eine Steigerung der Beteiligung zu sehen ist, und die Exekutive dadurch gehalten wird, das Handeln im Benehmen mit dem Parlament herzustellen, so ist dennoch ein Eingriff in den Kernbereich der Exekutive nicht zu befürchten. Denn auch hier ist das Handeln des Parlaments, wie bereits erläutert, für die Exekutive **rechtlich unverbindlich**. So könnte mit dem Parlament oder dem entsprechenden Ausschuss das Benehmen bezüglich der Förderprojekte bzw. bezüglich der Programme hergestellt werden.

Die jeweiligen Mitwirkungsrechte kann das Parlament aufgrund seiner Geschäftsordnungsautonomie und der darin verankerten Selbstorganisation auf die Ausschüsse übertragen, was aus Gründen der Effizienz und Sachkompetenz auch sinnvoll erscheint.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Schwanengel a.a.O. S. 119 f.

Weitergehende Mitwirkungsrechte des Parlaments wie beispielsweise die Zustimmung, Änderungs- oder Aufhebungsvorbehalte binden demgegenüber die Exekutive. Sie stellen demnach einen Eingriff in den Kernbereich der Exekutive dar und sind vorliegend nicht anwendbar.

Die Mitwirkungsrechte Information, Anhörung oder Herstellung des Benehmens könnten entsprechend den Regelungen des Landesstraßenausbaugesetzes in den jeweiligen gesetzlichen Vorschriften geregelt werden (z. B. für das Wohnraumförderungsprogramm im Wohnraumförderungsgesetz NRW).

#### *e) Modernisierung des Haushalts- und Budgetrechts*

Eine Stärkung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte könnte auch aufgrund der zurzeit diskutierten *Modernisierung des Haushalts- und Budgetrechts* entstehen.<sup>24</sup> Hierbei sollen neue Instrumentarien eingeführt werden, die dem Parlament ermöglichen, seine parlamentarischen Steuerungsfunktion besser wahrnehmen zu können, wodurch auch im Parlament selbst die Haushalts- und Fachpolitik noch stärker miteinander verzahnt werden könnte. Ziel der Reformen ist es vorrangig, die Wirtschaftlichkeit, das heißt Effizienz und Effektivität zu erhöhen. Hilfreich könnten dabei unter anderem regelmäßige Berichte der Exekutive über den Stand des Haushaltsvollzugs, insbesondere über den Mittelabfluss und die flexibilisierten Teile des Haushalts sein. Solche Berichte würden ein "politisches Controlling" insbesondere im Hinblick auf Zielabweichungen erleichtern. Hiermit könnte auch eine Stärkung des Parlaments bei der Städtebauförderung verbunden werden.

### **III. Vereinbarkeit der erweiterten Mitwirkungsrechte mit den Vorschlägen der Enquetekommission**

In einem weiteren Schritt ist zu prüfen, inwieweit die erweiterten parlamentarischen Mitwirkungsrechte bei der Städtebauförderung mit den Vorschlägen der Enquetekommission übereinstimmen.

Im Jahre 2000 wurde die Enquetekommission zur Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen vom Landtag eingerichtet. Abgeordnete und Sachverständige sollten aufzeigen, welche Auswirkungen absehbare wirtschaftliche und soziale Entwicklungen auf

---

<sup>24</sup> Vgl. Präsidentenkonferenz der deutschen Landesparlamente am 17./18. Mai 2004 in Quedlinburg; LT Rhld.-Pfalz Drs. 14/3210; Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des Nordrhein-Westfälischen Haushalts- und Finanzausschusses "Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug gemeinsam gestalten", Vorlage 13/3305.

die Städte und ihre Bewohner haben können und durch welche landespolitischen Rahmenbedingungen die urbanen Qualitäten der Städte in Nordrhein-Westfalen erhalten und weiterentwickelt werden können. Die Enquetekommission veröffentlichte Ende 2004 den Bericht der „Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen“, in welchem die Mitglieder der Kommission auch Handlungsempfehlungen für die Landes- und Kommunalpolitik, insbesondere auch im Bezug auf die Städtebauförderung, ausgesprochen haben.<sup>25</sup>

### *1. Vorschläge der Enquetekommission*

Nach den durch die Kommission erarbeiteten Ergebnissen soll den Gemeinden bei der Städtebauförderung ein *größerer Entscheidungsspielraum* gewährleistet werden und das Land soll auf einen Teil seiner Kompetenzen verzichten. Bezüglich der Verteilung der Fördermittel soll dem Land nur noch eine *Rahmensetzung* möglich sein. Das Land soll sich als Moderator verstehen, der die Kommunen darin unterstützt, die gesteckten Ziele bestmöglich zu erreichen und Problemlösungen zu finden. Eine Steuerung des Handelns der Kommunen soll lediglich über *Zielvereinbarungen* mit dem Land ermöglicht werden.

Dabei wird argumentiert, dass vor Ort in den Kommunen am besten problemorientiert entschieden werden könne. Da es eine sehr unterschiedliche Entwicklung der Regionen gegeben habe, verliere eine landesweit einheitlich angewandte Politik an Effektivität und Effizienz. So könne beispielsweise auch eine positiv gemeinte Landesförderpolitik durch andere Förderpolitiken konterkariert werden. Die Förderpolitik müsse regional und lokal divergierenden Entwicklungen angepasst werden. Dies sei durch Dezentralisierung und stärkere Differenzierung der Förderstrategien möglich. Dabei solle der Handlungsfreiraum und die Eigenverantwortung der Gemeinden gestärkt werden durch weniger konkrete Vorgaben, Zweckbindungen und sektorale Zuweisungen seitens des Landes. Die konkrete Umsetzung und Wahl der Maßnahmen sowie Instrumente solle vor Ort erfolgen.

Voraussetzung für jede Förderung müssen regional abgestimmte Entwicklungskonzepte sein. Insbesondere müsse auch eine stärkere Verknüpfung verschiedener Politikbereiche zu einem Gesamtkonzept und eine ressortübergreifende Budgetierung von Finanzmitteln gewährleistet werden. So sollen beispielsweise die

---

<sup>25</sup> Landtag NRW, „Zukunft der Städte“ Bericht der Enquetekommission des Landtags von Nordrhein-Westfalen, S. 6.

Instrumente der Stadtentwicklung, des Wohnungsbaus und der Sozialpolitik aufeinander abgestimmt werden.

Das Land könne die Förderschwerpunkte festlegen, müsse sich aber aus der Detail- und Maßnahmensteuerung zurückziehen.

Um Steuerungsinformationen für das Land zu erhalten, soll ein Monitoring und Förderprogrammcontrolling stattfinden, bei dem die städtebaulichen Entwicklungen kontinuierlich beobachtet und anhand vorher vereinbarter Indikatoren analysiert werden. Für die Fördermittel zuständig sein solle nach der Budgetzusammenlegung der Ressorts entweder eine interministerielle Arbeitsgruppe oder eine zentral für die Vergabe zu schaffende Förderstelle.

Der Ablauf könne wie folgt geregelt werden: Zunächst müsse der Förderungsempfänger seine Förderwürdigkeit anhand von objektiv-quantitativen Indikatoren nachweisen. Anschließend müsse ein integriertes gesamtstädtisches Handlungskonzept entwickelt werden. Es seien Zielvereinbarungen festzulegen, im Rahmen derer sich die Kommunen verpflichten, in einem bestimmten Zeitraum bestimmte Ziele zu erreichen. Schließlich würden die Fördermittel als Globalbudget zugewiesen. Das Controlling könne dann anhand der vereinbarten Kernindikatoren in Bezug auf die Zielvereinbarungen erfolgen.

Dabei wird das Ändern oder Außerkraftsetzen von bestehenden Förderrichtlinien von der Enquetekommission angeregt. Es solle eine Überprüfung der bestehenden Richtlinien und Förderprogramme stattfinden, gegebenenfalls sei auch an eine Neukonzeption der Förderpolitik zu denken. So wird im Rahmen der Wohnungsbau-/Wohnraumförderung kritisiert, dass das System des einheitlichen, projektbezogenen Landeswohnungsausbauprogramms mit seinen vier Handlungsebenen (Kommune, Regierungsbezirk, Land, Wohnungswirtschaft) zu unbeweglich sei, um rasche Entscheidungen treffen zu können.

## *2. Übereinstimmung der Empfehlungen der Enquetekommission mit den dargestellten Mitwirkungsrechten des Parlaments*

Diese Vorgaben bzw. Handlungsempfehlungen der Enquetekommission stehen einer Ausweitung der Mitwirkungsrechte des Parlaments grundsätzlich nicht entgegen.

Sofern das Land nun Kompetenzen an die Kommunen abgeben soll, ist zu berücksichtigen, dass die Festlegung von Förderschwerpunkten beim Land verbleiben soll. Die Kompetenzen, die

dem Land dann noch verbleiben, könnten nicht allein durch das zuständige Ministerium, sondern unter Mitwirkung des Landtags ausgeübt werden.

Die Frage, inwieweit das Land Kompetenzen an die Kommunen abgeben muss, ist also unabhängig von der Frage zu beurteilen, ob bestehende Landeskompetenzen allein durch die Exekutive oder unter Mitwirkung der Legislative ausgeübt werden können. Sofern die bestehende Förderpolitik durch eine Neukonzeption grundlegend geändert werden sollte, sind dennoch Mitwirkungsrechte in Form der Information, Anhörung oder Herstellung des Benehmens möglich. Es wäre beispielsweise eine entsprechende Beteiligung des Landtags in Bezug auf die Strategieentwicklung oder in Bezug auf die Rahmenvereinbarungen/Zielvereinbarungen zwischen Land und Kommune denkbar.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass das Verfahren insgesamt durch eine Mitwirkung des Parlaments verlängert und verkompliziert wird. Dies wirkt sich insbesondere dann aus, wenn der Fördermittelbewilligung noch ein aufwändiges Controlling und Monitoring durch die Exekutive folgt.

#### **IV. Stellungnahmen der Fraktionen zum Bericht der Enquetekommission**

Innerhalb der Fraktionen steht zwar fest, dass der Bericht der Enquetekommission umzusetzen ist. Aufgrund der häufig sehr vagen Aussagen der Enquetekommission besteht jedoch (noch) keine Einigkeit darüber, wie eine solche Umsetzung detailliert aussehen soll. Die Zukunft der Städtebauförderung und damit die zukünftigen parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten können daher noch nicht konkret festgelegt werden.

Einigkeit zwischen den Parteien besteht dahingehend, dass die Kommunen gestärkt werden sollen. Außerdem müsse eine bessere Koordinierung der Förderprogramme erreicht werden.<sup>26</sup>

Die Fraktionen der SPD und Grünen sehen Widersprüche in dem Bericht der Enquetekommission. Einerseits solle die Landesregierung in verschiedenen Teilbereichen der Städtebauförderung aktiver werden, andererseits solle sie sich aus der Steuerung solcher Prozesse zurückziehen. Viele Aufgaben seien nur mit Hilfe der Landesebene umsetzbar, sodass weiterhin eine starke

---

<sup>26</sup> LT Drs. 13/1419; 13/5499; 13/1314.

Verantwortung auf Landesebene gesehen wird. Die geforderte Regionalisierung und Pauschalierung berge die Gefahr der "Förderung nach der Gießkanne", die vermieden werden solle. Außerdem widerspreche der Stärkung der Kommunen, dass sie mit einem aufwändigen Monitoringsystem konfrontiert werden und damit neue Bürokratien entstünden, die ebenfalls vermieden werden sollten.<sup>27</sup>

Beide Fraktionen wenden sich deshalb vorwiegend gegen eine vorgesehene kommunale Budgetierung. Schließlich seien schon jetzt 90% der Städtebauförderungsmittel den Kommunen zur freien Verfügung gestellt worden. Eine Pauschalierung biete sich zur Herstellung der Bedarfsgerechtigkeit nicht an.<sup>28</sup>

Eine kommunale Budgetierung schränke die demokratische Verantwortung des Parlaments für die Mittelbereitstellung und die Mittelverwendung der Städtebauförderung ein. Auch Zielvereinbarungen mit den Kommunen könnten hierbei nur begrenzt weiterhelfen. Konflikte könnten sich ergeben, wenn der Landtag und die Kommunen anderweitig politisch zusammengesetzt sind, aber gleichwohl die demokratische Legitimation der Abgeordneten für die Mittelvergabe bestehe. Sinnvoller dagegen sei es, die parlamentarischen Mitwirkungsrechte bei der Städtebauförderung durch eine erforderliche Herstellung des Benehmens zu stärken.

Demgegenüber sind CDU- und FDP-Fraktion an einer möglichst schnellen Umsetzung der Vorschläge anhand von Modellprojekten interessiert. Dabei steht vor allem die Pauschalierung bzw. kommunale Budgetierung im Vordergrund, die erheblich zur Stärkung der Kommunen beitragen soll. Schließlich sei auch in anderen Politikbereichen eine Pauschalierung üblich (z. B. die Feuerwehrpauschale). Der Stadtumbau sei als Form der gemeindlichen Daseinsfürsorge anzusehen und sollte nicht aufgrund von Vorgaben in Programmen erfolgen. Die Förderpraxis sei zurzeit zu sehr an Prestigeprojekten ausgerichtet. Dem vorhandenen Förderflückerenteppich könne nur durch eine ganze, integrierte Förderung begegnet werden, wodurch gleichzeitig die Eigenverantwortung der Kommunen ernst genommen und honoriert würde.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> LT Drs. 13/1419, S. 1 ff.

<sup>28</sup> LT Drs. 13/1314, S. 3.

<sup>29</sup> LT Drs. 13/1314, S. 1 ff.; LT Drs. 13/5499, S. 1 ff.

## **C. Parlamentarische Mitwirkungsrechte am Beispiel des REN-Programms und des Wohnungsbauförderprogramms**

### **I. REN-Programm**

Das REN-Programm ("Rationelle Energieverwendung und Nutzung unerschöpflicher Energiequellen") soll einen Beitrag zum Klimaschutz im Bau- und Wohnungssektor leisten. Neben der Breitenförderung beinhaltet es die Förderbereiche Demonstrationsförderung und technische Entwicklung.

Durch die Breitenförderung soll die Markteinführung energieeffizienter Technologien und die Nutzung regenerativer Energien beschleunigt werden. Förderberechtigt sind natürliche Personen, juristische Personen sowie kleine und mittlere Unternehmen nach der Definition der Europäischen Union.

Der Programmbereich Demonstrationsförderung soll es Personen oder Institutionen, die zu einer risikoträchtigen modellhaften Investition und zur Entwicklung eines entsprechenden Prototyps bereit sind, ermöglichen, innovative und neue Technologien zu erproben und bezüglich ihrer Marktreife zu optimieren.

Der Bereich der technischen Entwicklung befasst sich mit der Durchführung von innovativen, technischen Entwicklungsvorhaben und wendet sich an Unternehmen der Energietechnik und Energiewirtschaft sowie an gewerbliche und industrielle Energieverbraucher in Nordrhein-Westfalen.

Bei der REN-Förderung handelt es sich ebenso wie bei der Städtebauförderung um eine Zuwendung nach § 44 LHO NRW. Der Ablauf entspricht dem dargestellten Ablauf der Städtebauförderung:

- Antragstellung
- Auswertung durch die Exekutive
- Aufstellung von Förderprogrammen
- Feststellung der Programme durch die Regierung
- Vorlage vor dem Parlament zur Haushaltsentscheidung

Zuständig für den Bereich der Breitenförderung ist das Städtebauministerium, das die Breitenförderung fortlaufend den veränderten Marktgegebenheiten anpasst. Im Bereich der Demonstra-

tionsförderung und der technischen Entwicklung ist das Verkehrsministerium zuständig.<sup>30</sup>

Bezüglich der parlamentarischen Mitwirkung kann auf das zur Städtebauplanung Ausgeführte Bezug genommen werden. Somit können im Rahmen der REN-Förderung Informations- oder Anhörungsrechte sowie die Herstellung des Benehmens als parlamentarische Mitwirkungsrechte eingeführt werden. Es wäre auch hier denkbar, dass in Bezug auf die von der Exekutive ausgewählten Projekte das Benehmen mit dem Parlament/Ausschuss hergestellt werden muss. Wie bereits aufgeführt, wäre es ebenfalls möglich, dass das Parlament über die von der Exekutive erarbeiteten Programme informiert wird, eine Anhörung zu dem geplanten Programm durchgeführt wird oder das Benehmen mit dem Parlament/Ausschuss hergestellt wird. Da das REN-Programm jedoch schon besteht, kann sich eine Mitwirkung nur auf etwaige Änderungen des aktuellen Förderprogramms beziehen.

Eine solche Mitwirkung kann in einer landesgesetzlichen Vorschrift ähnlich dem Landesstraßenausbaugesetz festgelegt werden. Da entsprechende landesgesetzliche Regelungen im Bereich der regenerativen Energien nicht bestehen, müssten diese neu geschaffen werden.

## **II. Wohnungsbauförderungsprogramm**

Diese Ausführungen gelten ebenso für das Wohnungsbauförderungsprogramm.<sup>31</sup> Mit diesem Programm sollen in Wachstumsregionen verstärkt Investitionen in den Neubau ermöglicht werden, während stagnierenden Regionen vor allem die Bestandsinvestition ermöglicht werden soll. Es soll ein Beitrag geleistet werden, um die Mieten tragfähig zu halten, Haushalten mit niedrigen und mittleren Einkommen den Erwerb oder den Bau von selbstgenutztem Wohneigentum zu ermöglichen und die Wohnungsbestände nachhaltig zu erneuern. Zielgruppe der Förderung sind die Haushalte, die sich aus eigener Kraft nicht am Wohnungsmarkt behaupten können und auf Unterstützung angewiesen sind.

Diese Personen können Förderanträge bei den Bewilligungsbehörden stellen, die dann dem Städtebauministerium zugeleitet werden. Die Auswahl der zu fördernden Projekte erfolgt auf der Grundlage der Beratungen und Empfehlungen einer unabhängi-

---

<sup>30</sup> Vgl. dazu: [www.ren-breitenfoerderung.nrw.de](http://www.ren-breitenfoerderung.nrw.de).

<sup>31</sup> Vgl. RdErl. d. Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport v. 12.01.2005- IV A 3-250-02/05.

gen interdisziplinären Beratungskommission, deren Geschäftsführung beim Städtebauministerium liegt.<sup>32</sup> Auf Grundlage der Antragsauswertung wird das Wohnungsbauförderungsprogramm durch das Städtebauministerium aufgestellt. Die Beteiligung des Landtags ist auch hier auf die Haushaltsentscheidung beschränkt, da es sich auch bei der Wohnraumförderung um eine Bund-Länder-Mischfinanzierung handelt.

Eine Stärkung der Mitwirkungsrechte ist hier in gleicher Art denkbar wie schon bei dem REN-Programm dargestellt. So könnte die Mitwirkung bei der Beratungskommission stattfinden oder in Bezug auf das durch die Exekutive aufgestellte Förderprogramm. Die Regelung der Mitwirkung könnte auch hier im Rahmen von eigenständigen gesetzlichen Vorschriften erfolgen. Eine Regelung in der bestehenden Verordnung zur Wohnraumförderung NRW beispielsweise erscheint aber eher unzweckmäßig, da diese sich nur auf die Einkommensgrenze als Kriterium für die Auswahl der Förderberechtigten bezieht.

## **D. Ergebnis**

Der Vergleich von Städtebauförderungsrecht mit dem Straßenplanungsrecht zeigt, dass beiden die Planaufstellung gemeinsam ist. Bei der Städtebauförderung wird dem Parlament in der Planungsphase ausschließlich eine Entscheidungsmöglichkeit im Wege der haushaltsrechtlichen Mitwirkungsrechte nach der Landeshaushaltsordnung gegeben. Dagegen übt das Land bei der Straßenplanung seine eigene Planungshoheit aus.

Auf der Planungsebene ist eine direkte Übertragung der Grundsätze des Straßenplanungsrechts auf das Städtebauförderungsrecht nicht möglich, da diese beim Straßenplanungsrecht originär in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt, die Planung bei der Städtebauförderung hingegen Selbstverwaltungsangelegenheit der Gemeinden ist. Eine parlamentarische Mitwirkung bei der Städtebauförderung auf der Planungsebene ist daher ausgeschlossen. Eine solche würde einen unzulässigen Eingriff in das verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden gemäß Art 28 GG und Art. 78 LVerf NRW bedeuten.

Denkbar wäre jedoch eine stärkere Mitwirkungsmöglichkeit des Landtags bei der tatsächlichen Förderungsentscheidung in Bezug auf Einzelprojekte. Eine konkrete Stärkung der Mitwirkung könnte

---

<sup>32</sup> Vgl. Fn. 6.

darüber hinaus durch die Einführung von Informations- und Anhörungsrechten oder durch eine erforderliche Herstellung des Benehmens mit dem zuständigen Ausschuss erreicht werden. Auch die derzeit debattierte Modernisierung des Haushalts- und Budgetrechts, die unter anderem die Verbesserung der parlamentarischen Steuerungsfunktion zum Ziel hat, könnte dazu beitragen.

Im Ergebnis liegt es beim Landtag, entsprechende rechtliche Regelungen für eine stärkere Mitwirkung bei der Städtebauförderung zu schaffen. Soll eine bestimmte Mitwirkungsart bei allen zu gewährenden Landeszuwendungen eingeführt werden, wäre eine Regelung in der Landeshaushaltsordnung zu erwägen. Denkbar wäre auch eine Beschränkung in der Landeshaushaltsordnung in der Art, dass bestimmte Zuwendungen in bestimmten Bereichen (z. B. REN-Förderung) einer besonderen Mitwirkung des Landtags bedürfen.

Die Stärkung parlamentarischer Mitwirkungsrechte bei der Städtebauförderung und die Vorschläge der Enquetekommission schließen sich zwar nicht gegenseitig aus, allerdings könnte die Befürchtung entstehen, dass das Verfahren verkompliziert wird und der bürokratische Aufwand steigt. Letztlich wird es eine politische Entscheidung sein, die verschiedenen Vorschläge und unterschiedlichen Tendenzen miteinander in Einklang zu bringen sowie die Stärkung parlamentarischer Mitwirkungsrechte bei der Städtebauförderung in die gemeinsamen Bestrebungen von Parlament und Exekutive zur Modernisierung des Haushalts- und Budgetrechts einzubeziehen.

## **Literaturverzeichnis**

**Beuß, Hartmut / Dieckmann, Jochen:** „Zukunft der Städtebauförderung“, Der Städtetag 42, 1989

**Bielenberger, Walter / Koopmann, Klaus-Dieter / Krautzberger, Michael:** „Städtebauförderungsrecht“ Kommentar und Handbuch Bd. 2; München, Stand: Juli 2004

**Birk, Hans-Jörg:** „Kommunale Selbstverwaltungshoheit und überörtliche Planung“, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1989

**Böckenförde, E.-W.:** „Gesetz und gesetzgebende Gewalt“, 2. Auflage Berlin 1981

**Butzer, Hermann:** „Der Bereich des schlichten Parlamentsbeschlusses“ in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 119 (1994)

**Eichhorn, Gerhard:** „Die Städtebauförderung in den alten und neuen Bundesländern“, Der Gemeindehaushalt

**Ernst, Werner / Zinkahn, Willy / Bielenberg, Walter:** Baugesetzbuch, München 1987

**Gierke, Hans-Georg:** „Städtebauförderung unter haushaltsrechtlichen Aspekten“, Städte- und Gemeindebund 1988

**Klatt, Hartmut:** „Die Rolle der Parlamente im föderalen Entscheidungsprozeß“, Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Bd. 3, 1989

**Kuhl, Thomas:** „Der Kernbereich der Exekutive“ Dissertation Baden-Baden 1993

**Landtag NRW (Hrsg.):** „Zukunft der Städte“ Bericht der Enquetekommission des Landtags Nordrhein-Westfalen 2004

**Müskens, Egon:** „Das Zuwendungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen“, Der Gemeindehaushalt 100 (1999)

**Schmidt-Aßmann, Eberhard:** Besonderes Verwaltungsrecht, Berlin 2003

**Schröder, Meinhard:** „Der Verwaltungsvorbehalt“, DVBl. 1984

**Schwanengel, Wito:** „Verordnungsgebung unter Parlamentseinfluss“, Beiträge zum Parlamentsrecht Bd. 55, Berlin 2002

**Wächter, Klaus:** „Bund und Länder fördern Städtebau“, Der Städtetag 1990

**Werner, Georg:** „Abbau von Mischfinanzierungen“, Zeitschrift für Gesetzgebung 2002

**Zacher, Hans:** „Verwaltung durch Subventionen“, VVDStRL 43 (1985)