

Kommunale Flächenkosten und lokale Demokratie

„Flächenabgabe statt Gewerbesteuer!“

Die kommunalpolitischen Rahmenbedingungen und die gängige Planungspraxis sorgen dafür, dass der Flächenverbrauch auf hohem Niveau bleibt. Ein Berliner Stadttheoretiker plädiert deshalb für einen tiefgreifenden Wandel bei der Finanzierung der kommunalen Haushalte – und verknüpft dies mit der Forderung nach mehr direkter Demokratie auf lokaler Ebene.

Interview mit Dr. Dieter Hoffmann-Axthelm

ÖkologiePolitik: Herr Dr. Hoffmann-Axthelm, wie lässt sich der verschwenderische Umgang mit der Ressource Boden stoppen?

Dr. Dieter Hoffmann-Axthelm: Geht es nicht vielleicht etwas kleiner? Allein durch den Straßenbau werden Jahr um Jahr immer neue Flächen versiegelt, verschwindet Ackerland oder Natur unter Asphalt. Und das liegt nicht nur am gesellschaftlichen Automobilität, sondern auch weil zahlreiche regionale Gebietskörperschaften glauben, damit Wirtschaftsförderung betreiben zu können. Oder denken Sie an die Versiegelung von Feldwegen aufgrund der ständig größeren und schwereren Agrarmaschinen. Oder an die üppigen Parkierungsflächen der Supermärkte und Einkaufszentren. Schon allein im Verkehrsreich haben wir also eine Fülle von Verursachern und Interessen. Wer oder was soll die alle stoppen? Ich habe mich in meinen Überlegungen wohlweislich auf die kommunale Ebene beschränkt. Und jetzt denken Sie bitte nicht, der Grund sei, dass der Wohnungsbau, der ja

zweifelloso ein weiterer großer Verursacherkomplex ist, kommunal zu bändigen wäre. Vielmehr hoffe ich hier, einen interessierten Akteur anzusprechen. Denn ob Straßen- oder Wohnungsbau, Schul- und Sport- oder Abstandsflächen, öffentliches oder privates Grün, versiegelt oder

„Wenn viele Städte finanziell am Ende sind, hat das durchaus mit der Sorglosigkeit des ungebremsten Flächenverbrauchs zu tun.“

offen – am Ende ist alles kassenwirksam. Und wenn so viele Städte finanziell am Ende sind, dann hat das durchaus mit der modernen Sorglosigkeit des ungebremsten Flächenverbrauchs zu tun.

Wie stehen die Kommunen selbst zu diesem Thema?

Bisher ist das ein Thema, das die Kommunen lieber nicht anfassen. Bequemer ist es, durch Eingemeindungen die Einwohnerzahl zu steigern und damit die staatlichen Zuwendungen. Um den Flächenverbrauch zum Angelpunkt einer anderen Bodenpolitik zu machen,

dazu bräuchte es eine grundlegende Änderung des aktuellen Finanzierungssystems unserer Kommunen. Kommunen sollten sich selbst finanzieren können und daher auch das Recht haben, im Maßstab ihres Bedarfs entsprechende Abgaben bei ihren Bürgern zu erheben, den direkten Nutzern städtischer Fläche. Nicht mehr die Gewerbesteuer sollte also die zentrale Einnahmequelle sein, sondern eine Abgabe auf die Nutzung von Flächen. Damit einhergehen müsste jedoch auch unbedingt ein deutliches Mehr an Transparenz in kommunalpolitischen Fragen und ein deutliches Mehr an direkter Demokratie. Und dies erfordert wiederum eine viel klarere Trennung zwischen kommunalen und staatlichen Aufgaben.

Warum plädieren Sie für eine Abgabe auf die Nutzung von Flächen?

So eine Flächenabgabe lässt sich historisch begründen. Prinzipiell setzte bis zum Beginn der Moderne der Abgleich von Leistungen und

Abgaben am Hausbesitz an. Das war bei relativ statischen Verhältnissen einfach und bevorrechtete die Eigentümer. Vom Bodenmythos sollten wir uns aber definitiv lösen und wesentlich abstrakter denken. Der entscheidende Punkt ist der: Die Stadt war und ist vor allem ein Flächenereignis – ein System der Zuteilung von Nutzungsrechten. Das ist ihre Grundleistung. Wenn aber die Flächennutzung die zentrale Beziehung zwischen der Stadt und ihren Nutzern darstellt, dann muss das kommunale Abgabensystem auch hier einsetzen.

Auf was genau sollte sich eine Flächenabgabe beziehen?

Die Abgabe sollte auf jede exklusiv genutzte Fläche erhoben werden, also nicht nur auf Grundstücke oder auf bebaute Grundflächen, sondern auch auf alle darauf errichteten Geschossflächen. Und damit das Ganze nicht zu kompli-

kommunalen Haushalt treffen ja ganz unterschiedliche politische, vor allem auch parteipolitische Zielstellungen und Interessen zusammen, ebenso die höchst unterschiedlichen Mentalitäten der jeweiligen Verwaltungsabteilungen, z.B. Kita-Verwaltung, Verkehrsabteilung und Gartenbauamt. Dass die Flächen-

„Es muss den Bürgern der Nexus zwischen Flächenwünschen und dadurch erzeugten öffentlichen Kosten klar werden.“

ziert und leichter umsetzbar wird, sollte sie für jede Nutzung einheitlich hoch sein – egal ob öffentlich oder privat.

Also auch auf öffentliche Räume wie Straßen, Plätze und Parks?

Nein, nicht auf öffentliche Räume, sondern nur auf exklusive Nutzungen, also auf Flächen, die nicht von jedem Bürger genutzt werden dürfen. Die öffentlichen Räume tauchen aber natürlich auf der Kostenseite auf. Dadurch wird klar, dass die beliebten Wünsche nach immer mehr Verkehrsfläche und nach immer mehr Grün nicht umsonst zu haben sind. Es ist Aufgabe der Stadtpolitik, deren Kosten budgetmäßig zu verarbeiten – durch eine Verschuldung oder durch Kürzungen bei anderen Ausgaben. Bei einer geschlossenen Kommunalwirtschaft würden dagegen die aktuell üblichen Kostenverschleierungen durch staatlich-kommunale Misch- und innerkommunale Querfinanzierung entfallen.

Bei exklusiven Nutzungen zahlt die Kommune eine Flächenabgabe an sich selbst. Da wandert doch nur Geld von der linken in die rechte Tasche. Wozu soll das gut sein?

Das wäre so, wenn es um ein privates Individuum ginge. Aber im

verbrauche dieser Abteilungen mit ihren realen Kosten verknüpft werden, dient also dazu, diese tatsächlichen Kosten öffentlich genutzter Flächen transparent zu machen, damit sie überhaupt einmal diskutiert und dann auch rationaler abgeglichen werden können. Und die von der Abgabe nicht erfassten öffentlichen Räume werden dann auch in einer ganz anderen Schärfe sichtbar: Wollen wir mehr Grün oder mehr Straßenfläche? Beides zusammen geht nicht, oder wir müssen eben doppelt so viel zahlen.

Wenn jede Geschossfläche mit der gleichen Abgabe belegt wird, welchen Anreiz gibt es dann noch, flächensparend zu bauen?

Natürlich wünscht sich jeder Eigenheimbauer das Haus, um das er herumgehen kann, und das bedeutet Verschleiß. Eine Kommune, die das bloß über Baurecht begrenzen wollte, wäre politisch schnell in der Klemme. Es muss also über Geld laufen. D. h., es muss den Bürgern der Nexus zwischen privaten Flächenwünschen und dadurch erzeugten öffentlichen Kosten klar werden. Würden die kommunalen Haushalte so transparent, dass sie diese Nachricht an die Nutzer überbringen, dann würde dieser



Dr. Dieter Hoffmann-Axthelm, Jahrgang 1940, studierte Theologie, Philosophie und Geschichte, promovierte in Theologie, wandte sich dann aber der Kunst-, Architektur- und Stadttheorie zu. Seit Mitte der 1970er-Jahre ist er als Autor und Publizist tätig, seit Mitte der 1980er-Jahre auch als Stadtplaner. Für Aufsehen sorgten in der Fachwelt seine beiden Mitte der 1990er-Jahre erschienen Bücher „Die dritte Stadt“ und „Anleitung zum Stadtumbau“. Seit Ende der 1990er-Jahre beschäftigt er sich intensiv mit kommunaler Selbstverwaltung und lokaler Demokratie in Verbindung mit Flächenpolitik, Verwaltungsreform und Kommunalfinanzen.

<http://dieter.hoffmann-axthelm.de>

grundsätzliche Zusammenhang zwischen dem Umgang mit Bodenfläche und den kommunalen Aufwendungen zu deren Erschließung auch die Wünsche rationaler machen. Das sind ja Kosten, die dann wiederum die Höhe der Flächenabgabe maßgeblich bestimmen – oder aber zu Einsparungen an anderer Stelle zwingen. Vor allem aber müsste erst einmal die Kommunalpolitik das kapieren. Stark verdichtete Städte mit geringer Flä-

chenstreuung profitieren von einer betriebswirtschaftlichen positiven Relation von Baufläche und sonstigem Flächenverbrauch, von Nutzen und Aufwand, während umgekehrt stark zersiedelte Agglomerationen hohe Infrastrukturkosten nach sich ziehen, also bereits aufgrund ihrer Struktur stadtwirtschaftlich defizitär und deshalb meist verschuldet sind. Was kann der ökologischen Kehrtwende den notwendigen Schub besser verleihen als wirtschaftliche Zwänge?

Aber welchen Anreiz hat ein Bauherr, flächensparend zu bauen?

Der professionelle Entwickler wird auf seinem Grundstück schon so viel unterbringen wollen wie möglich. Gleichzeitig weiß jeder erfahrene Investor, dass Kundenwünsche nicht zu ignorieren sind, also von einem bestimmten Punkt an Dichte, vor allem unqualifizierte Dichte, nicht mehr verkäuflich oder profitabel vermietbar ist. Beim Häuslebauer ist es eher umgekehrt. Daran sieht man schon, dass der Bauherr für Ihre Frage gar nicht die richtige Adresse ist. Über Dichten entscheidet Baurecht, so vor allem Bebauungspläne, also kommunale Gremien, und im Allgemeinen die Baunutzungsverordnung. Verdichtung allein ist auch noch kein ausreichendes Heilmittel. Wir haben heute, in Abwendung von der städtebaulichen Moderne, glücklicherweise einen Trend zu städtebaulicher Verdichtung. Aber der Gewinn wird weitestgehend aufgefressen durch den steigenden Flächenverbrauch. Wir sind heute deutschlandweit bei rund 40 m² pro Person. Mehr Dichte baurechtlich zu erlauben, ist also nur die eine Hälfte. Die andere müsste aus einer kulturellen Umkehr kommen. Wir müssten die gesellschaftliche Schizophrenie aufbrechen, im Zuge des allgemei-

nen Individualisierungsprozesses immer mehr Wohnfläche zu beanspruchen und diese immer weniger zu nutzen. Die Menschen sind beruflich immer mobiler, reisen auch gern, besitzen Ferien- und Wochenendhäuser und in ihren Hauptwohnungen oder -häusern stehen Zimmer ganz oder zeitweise leer.

Wie kommt man dann überhaupt zu einer Flächensparnis?

Da muss man vorher ansetzen, bei der Stadtplanung – da sind die Kommunen gefragt – und beim Baurecht – das ist Sache des Bundes. Kommunal ließen sich schon erhebliche Weichenstellungen erreichen. In vermutlich jeder Stadt gibt es Bereiche, wo Dichte begrenzt werden muss, und andere – und die sind in der Mehrzahl –, wo der sorglose Umgang mit Flächen, den wir uns in den letzten 100 Jahren geleistet haben, zurückgeholt werden muss. Da geht es um die Reduktion von Abstandsflächen, von Verkehrsfläche, insgesamt ginge es aber um

nur dann auf Akzeptanz, wenn sie mit einem Mehr an Mitbestimmung einhergehen: indem die Gesamtheit aller Nutzer entlang einer kostenbezogenen Diskussion in eine Politik der Optimierung der Gesteungskosten vonseiten der Stadt eingebunden wird.

Stadtentwicklung ist aber komplex und nicht so einfach durchschaubar.

In der Tat, die öffentlich-mediale Diskussion ist fast nur mit Architekturfragen beschäftigt, weil die scheinbar für jeden zugänglich sind. Schön oder hässlich? Bebauung oder keine Bebauung? Hochhaus oder kein Hochhaus? Das sind so die Fragen, um die es dort geht. Und Bürgerinitiativen sind leider überwiegend Verhinderungsversuche. „Bauen? Nicht vor meiner Haustür!“, lautet das Motto. Wichtige Strukturfragen und Lösungsansätze sind da kein Thema. Der Blick für das große Ganze fehlt. Doch gerade deshalb ist es wichtig, eine klare und gut kommunizierbare Rück-

„Zersiedelte Agglomerationen ziehen hohe Infrastrukturkosten nach sich und sind bereits aufgrund ihrer Struktur wirtschaftlich defizitär.“

eine Politik der Konzentration, also auch des Rückbaus von Peripherie, um die städtischen Versorgungsleistungen bezahlbar bleiben zu lassen. Doppelt und dreifach gilt das angesichts der demografischen Entwicklung in den schrumpfenden Regionen bzw. Städten.

Zurück zu Ihrer Forderung nach einer Flächenabgabe als kommunale Haupteinnahmequelle: Warum ist dafür mehr lokale Demokratie erforderlich?

Weil ein solches Projekt ja unweigerlich zahlreiche Härten und Zwänge mit sich bringt. Die stoßen

koppelung der Flächenansprüche mit ihren zeit- und ebenenversetzten Folgen herzustellen – und dann muss seitens der Kommunen natürlich auch ein entsprechendes Maß an Entscheidungsrechten an die Nutzer abgegeben werden.

Ist aber so etwas wie direkte Demokratie auf lokaler Ebene in einer immer komplexer werdenden Welt überhaupt sinnvoll?

Sinnvoll schon, weil sich viele Probleme besser auf lokaler Ebene lösen lassen und weil es zu deren mehr als bloßen mechanischen Lösung eben das Wissen und die

Eigenverantwortung der Bürger braucht. „Direkte Demokratie“ ist im Grunde ein zu großes Wort. Man muss das von der praktischen Seite her ansehen: Jeder ist in seinem Alltag direkt mit den Auswirkungen kommunalpolitischer Entscheidungen konfrontiert, gleichzeitig aber ausgeschlossen von den Entscheidungsprozessen. Wir erstarren in einem aus dem Absolutismus herkommenden staatlichen Verwaltungssystem. Die immer weiter greifende Verregelung von oben kommt irgendwann ohnehin definitiv an ihre Grenzen, die Wut der Bürger über den Verhinderungsstaat ist ja schon heute Thema. Wenn man sich das klar macht, dann kann man sich auch fragen, ob wir nicht wieder an die Wurzeln unserer demokratischen Kultur zurückdenken sollten und versuchen, auf dem heutigen technisch-kulturellen, insbesondere digitalen Kompetenzniveau davon das, was heute sinnvoll und möglich

ist, wieder in das erstarrte System einzubauen: lokale Selbstverwaltung. Und dafür gibt es ja auch Vorbilder. Dass es in Europa – im Gegensatz zum Großteil der übrigen Welt – die Ebene der politisch verfassten Stadt gibt bzw. gegeben hat, verdanken wir der genossenschaftlichen Binnenregulierung mittelalterlicher Städte. Das Modell ist seit Beginn der Neuzeit in den letzten 500 Jahren Schritt für Schritt der zentralisierenden Fiskalpolitik des Staates unterworfen worden und bis auf einige Reste größtenteils zerstört. Sowohl in den USA als auch in der Schweiz ist aber noch ein erhebliches Maß an kommunalen Selbstverwaltungsrechten vorhanden. Das Argument, man könne nicht zu den alten Germanen zurück, zieht also nicht.

Und das Hauptproblem ist die verwirrende Verwobenheit zwischen kommunaler und staatlicher Verwaltung?

Durchaus. Jahrhundertlang existierten ja zwei höchst unterschiedliche Systeme parallel nebeneinander: ein auf Gegenseitigkeit beruhendes System genossenschaftlicher Selbstverwaltung und das auf Schutz und Herrschaftsrecht beruhende Prinzip des Territorialstaates. Dem entsprachen zwei unterschiedliche Systeme der Kostendeckung: Während der Staat Steuern erhebt – anfangs nur von den Städten, dann von den Ständen, schließlich von allen zahlungsfähigen Bürgern –, erhoben die Städte Abgaben und verteilten damit die Stadtkosten auf deren Nutznießer. Beide Systeme sind nach wie vor aktuell, doch für die Finanzierung der Städte spielt die zweite inzwischen keine tragende Rolle mehr. Stadt – das ist in Deutschland heute kaum mehr als die unterste staatliche Verwaltungsebene, wenn rund 95 % aller städtischen Verwaltungstätigkeit staatlich beauftragt ist. Und solan-

ge die Gewerbesteuer die Haupteinnahmequelle darstellt, sind die Kommunen grausam abhängig von der Konjunktur und damit extrem krisenanfällig. Besser wäre es, die Gewerbesteuer einfach abzuschaffen, zumal sich Bund und Land ja stetig größere Stücke davon abbeißen, und sie ein für allemal durch eine kommunale Flächenabgabe zu ersetzen.

Die fehlende Finanzautonomie der Kommunen verhindert also richtige lokale Demokratie?

Was bedeutet Lokaldemokratie auf kommunaler Ebene?

Lokale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik müssten so miteinander verzahnt werden, dass die Bürger, die ja null Einfluss haben auf die wirtschaftlichen Makroentscheidungen, sich wenigstens in ihrem lokalen Umfeld als Gestalter ihrer eigenen Lebensbedingungen erfahren – mithin auch eigenverantwortlich Demokratie erfahren können. Periodische Wahlen, punktuelle Plebiszite, gelegentliche An-

„Was kann der ökologischen Kehrtwende den notwendigen Schub besser verleihen als wirtschaftliche Zwänge?“

Genau so. Es gibt für die Bürger keine einsichtige Beziehung mehr zwischen den Steuern, die sie zahlen, und den Leistungen der Kommune. Der Stadtpolitik konstituierende Dialog zwischen Leistung und Gegenleistung unterbleibt. Zugunsten des Staates wird das Verhältnis zwischen Stadtverwaltung und Bürgern vergiftet. Die Bürger können nur fordern, ohne die Kostenseite bedenken zu müssen, und die Stadtverwaltung kann nur auf die knappen Kassen verweisen. Wollen wir die verlorene Beziehung wieder herstellen, dann ist dafür nur ein gangbarer Weg zu sehen: eine klare Scheidung zwischen staatlichen und kommunalen Leistungen sowie zwischen staatlichen Steuern und kommunalen Abgaben. Staatliche Leistungen müssen eindeutig von staatlichen Institutionen erbracht werden – vor allem der große Block der Sozialleistungen –, sodass für die kommunale Verwaltung und Politik ein strikt aufgabenbezogener Leistungsbereich übrig bleibt und klar erkennbar ist.

gebote der Bürgerbeteiligung – die politischen Mechanismen, die wir heute haben, genügen nicht mehr. Da bewegen wir uns nur auf eine Plebiszitär- oder Wunsch-dir-was-Demokratie zu, wie man das derzeit – keineswegs nur, aber besonders schön – in Berlin beobachten kann. Es kann also auch nicht nur um verbesserte Transfermechanismen gehen, so als gelte es, Entscheidungen der Verwaltung verständlicher nach unten zu kommunizieren oder umgekehrt den Bürgerwillen besser nach oben durchdringen zu lassen. Es muss vielmehr um einen Ebenenwechsel gehen, vom Objekt zum Subjekt lokalpolitischer Entscheidungen.

Und warum wäre dafür die Flächenabgabe so wichtig?

Die Flächenabgabe imitiert das allgemeine Wahlrecht, weil sie alle gleich betrifft. Aber sie tut dies nicht als schmerzlose Stimmabgabe, sondern als schmerzhaftes Zahlungsverpflichtung. Eine Verpflichtung, die alle, trotz der manifesten Diskrepanzen, gleich belastet entsprechend

BUCHTIPPS

Dieter Hoffmann-Axthelm
Berlin-Testament
Beiträge zum Berlin des 21. Jahrhunderts
Dorothea Rohn, 2013
118 Seiten, 14,00 Euro
978-3-939486-78-7

Dieter Hoffmann-Axthelm
Flächenkosten & kommunale Finanzautonomie
Für eine Theorie der Stadtwirtschaft
Dorothea Rohn, 2010
162 Seiten, 19,00 Euro
978-3-939486-46-6



Fotos: Bernd Borchardt/Kaden Klingbeil Architekten

Das 7-geschossige Familien-, Bildungs- und Gesundheitszentrum „C13“ wurde in einer Baulücke des Berliner Stadtteils Prenzlauer Berg errichtet und 2015 mit dem Deutschen Holzbaupreis ausgezeichnet. Es ist ein Paradebeispiel für verdichtetes Bauen. Weitere Infos: www.kadendunpartner.de/projekte/c13 und www.bildung-werte-leben.de/c13

Herr Dr. Hoffmann-Axthelm, herzlichen Dank für das interessante Gespräch.