

Zersiedelung und Gemeindefinanzen

Wolfgang Pohl

Landschaftszersiedelung und fortschreitender Flächenverbrauch gelten als ungelöstes Problem einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Während in anderen Bereichen ökologischer Politik teils deutliche Fortschritte erzielt wurden, sei es beim Gewässerschutz, beim CO₂-Ausstoß oder bei der Förderung regenerativer Energien, scheint sich hier nicht viel zu bewegen. Obwohl die Bevölkerung längst abnimmt, werden täglich – je nach Quelle – zwischen 110 und 130 ha der Siedlungsfläche zugeschlagen, die Hälfte davon versiegelt. Auch wenn präzise Berechnungen ausstehen, scheint die Inanspruchnahme neuer Flächen in den letzten Jahren nur wenig zu sinken.

Der Flächenverbrauch ist eng an die öffentlichen Finanzen gekoppelt – in beide Richtungen: Viele Elemente im System von Steuern und Subventionen treiben ihn an oder verstärken ihn zumindest, er wirkt aber auch auf die Finanzen von Bund, Ländern und insbesondere Gemeinden zurück. Dementsprechend setzen einige Vorschläge für eine Politik, die auf eine Begrenzung weiterer Zersiedelung zielt, bei den Gemeindefinanzen an. Schauen wir uns die Wechselwirkungen zwischen Gemeindefinanzen und Flächenverbrauch an.

Anreize

Zunächst wirken auf die Gemeinde finanzielle Anreize, die sie dazu drängen, Bauland auszuweisen. Ihre wichtigste Steuereinnahme ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, er beträgt 15 % der Steuereinnahmen im Gemeindegebiet. Das heißt, die Gemeinde profitiert davon, wenn in ihrem Gemeindegebiet EinwohnerInnen leben, die Einkommen beziehen und Steuern zahlen.

Dieser Anreiz ist allerdings geringer, als es zunächst den Anschein hat, denn in den meisten Flächenländern wird ein Mehr oder Weniger an Steuereinnahmen zu einem großen Prozentsatz durch die Schlüsselzuweisungen des Länderfinanzausgleichs kompensiert. Nimmt beispielsweise die Steuerkraft einer Gemeinde ab, so erhält sie zusätzliche Zuweisungen, die den Verlust je nach Bundesland zu 60 bis 80 Prozent ausgleichen. Sehr viel stärker als die Einkommensteuer wirkt aber der Finanzausgleich selbst, denn seine wichtigste Berechnungsgrundlage ist die Zahl der EinwohnerInnen. Mehr GemeindebürgerInnen bedeuten mehr Punkte und damit mehr Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich.

Ähnlich wirkt die Gewerbesteuer oder die Hoffnung darauf, die die Gemeinde veranlasst, Gewerbegebiete zu erschließen und günstig anzubieten. Auch hier gilt jedoch, dass der Finanzausgleich kompensatorisch wirkt. Und längst hat sich herumgesprochen, dass nur wenige Gewerbebetriebe tatsächlich Gewerbesteuer zahlen und dass es noch anderer Lockmittel als nur billiger Gewerbeflächen bedarf, um Betriebe anzusiedeln oder zu halten. So sitzen nicht wenige Gemeinden auf erschlossenen, aber leeren Gewerbegebieten, in die sie investiert haben ohne realistische Aussicht auf Ertrag.

Wesentlicher Antrieb für flächenverbrauchendes Verhalten der Gemeinden ist der Wettbewerb unter den Kommunen. Im Versuch, sich gegenseitig Einwohner und Betriebe abzujagen, unterbieten sie sich gegenseitig und machen im Endeffekt Bauland bundesweit billig, unter erheblichem Einsatz öffentlicher Mittel. Auch wenn der interkommunale Wettbewerb im Interesse der Unternehmen politisch gewollt ist, im Sinne einer Nachhaltigkeitsstrategie ist er in Frage zu stellen.

Kosten

Auf der anderen Seite bringt die zunehmende Zersiedelung nicht unerhebliche Kosten mit sich, was immer mehr Kommunen spüren. Denn je größer die besiedelte Fläche, desto höher der Aufwand für die notwendige Infrastruktur wie Straßen, Wasser- und Abwasser- sowie Strom- und Telekommunikationsnetze. Selbst Städte, die gar nicht mehr wachsen oder gar schrumpfen, erleben zugleich die Entleerung der Innenstadt und den Zuwachs am Rand. Neben den genannten Erschließungskosten bringt dies mit sich, dass in der Fläche Einrichtungen wie Kindergärten und Schulen neu gebaut werden müssen, während die gleichen Gebäude im Zentrum nicht mehr gebraucht werden.

In einer Studie (ECOPLAN 2000) ließ das schweizerische Bundesamt für Raumentwicklung vor wenigen Jahren die Infrastrukturkosten für verschiedene Siedlungstypen näherungsweise quantitativ ermitteln. Die Ergebnisse waren durchaus beeindruckend. So liegen die Kosten für Wasser, Abwasser, Verkehr und Stromversorgung bei hochverdichteter Bauweise (Wohngebäude mit mehr als 3 Stockwerken sowie Hochhäuser) zwischen 500 und etwas über 600 € pro Kopf und Jahr; in einer Siedlung aus freistehenden Einfamilienhäusern ist die Infrastruktur mit etwa 1.300 € pro Kopf und Jahr gut doppelt so teuer. Dabei erweist sich der Verkehr als größter Kostenfaktor, nicht zuletzt deshalb, weil in der Innenstadt der ÖPNV gut verfügbar ist und genutzt wird, in der Fläche aber häufig keine Alternative zum Auto besteht. Solche Zahlen lassen wiederum daran zweifeln, ob die flächenintensive Bauweise an den Stadträndern, auch wenn sie den Gemeinden EinwohnerInnen bringt, ihnen finanziell unter dem Strich wirklich Vorteile verschafft.

Gemeindefinanzreform als Hebel?

Eine Reform der Gemeindefinanzen könnte also durchaus Ansatzpunkte für eine Politik gegen den fortschreitenden Flächenverbrauch bieten. Beispielhaft für eine solche Position steht die "Aufforderung zum Dialog" von Ulrich Kriese (vgl. Planerin 3-2003) oder, etwas konkreter, das jenem Artikel zugrundeliegende Positionspapier des Nabu (Nabu 2003). Die Vorschläge sollen hier, zumal sie noch sehr vage formuliert sind, nicht im einzelnen diskutiert werden; sie verdienen jedoch eine Konkretisierung und eine ernsthafte Auseinandersetzung.

Ich schlage vor, dabei zwei Schritte zu unterscheiden: Ein Teil der Reformvorschläge zielt darauf ab, bestimmte als falsch erkannte Anreize zu identifizieren und aus dem Finanzsystem herauszunehmen. Das gilt für Elemente, die nicht unmittelbar mit den Gemeindefinanzen zu tun haben, wie die Eigenheimzulage und die Pendlerpauschale, das kann aber ebenso für die oben genannten Anreize für Gemeinden gelten wie die Verteilung der Einkommensteuer ausschließlich nach dem Wohnsitzprinzip oder Einwohnerzahl und (für Kreise) Fläche als einzige Bedarfskriterien beim kommunalen Finanzausgleich. Solche Reformvorschläge sind, vom angestrebten Zweck her gedacht, einfach zu formulieren und gut zu begründen.

Weniger einfach sieht es mit Vorschlägen aus, die versuchen, neue, gegen die Zersiedelung wirkende Anreize zu setzen. Das deutsche Steuersystem ist so kompliziert, die Ebenen Bund – Länder – Gemeinden über Gemeinschaftssteuern, Finanzausgleichssysteme und Umlagen so miteinander verflochten, dass jeder Reformschritt politisch extrem schwierig ist und seine Auswirkungen auf das Gesamtsystem kaum durchschaubar sind. Schon aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit erscheint es sinnvoll, an bereits existierende Reformvorschläge anzuknüpfen.

Die vom Nabu bzw. Ulrich Kriesie vorgeschlagenen Maßnahmen erscheinen mir unter diesen Aspekten teilweise unausgereift. So soll die Anreizwirkung auf die Gemeinden auf fünf verschiedene Einnahmearten verteilt werden (Einkommen-, Gewerbe-, Grundsteuer, kommunaler Finanzausgleich, Grunderwerbsteuer – letztere ist übrigens eine Landessteuer). Nicht nur erscheint die gleichzeitige Reform fünf unterschiedlicher Elemente des Steuersystems in unserem politischen System unrealistisch, es dürfte auch völlig unmöglich sein, die tatsächlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen in ihrer Gesamtheit zu prognostizieren, von Neben- und Wechselwirkungen ganz zu schweigen. Zudem fehlt im Einzelnen die Begründung für die Wahl der Instrumente. Aussichtsreicher erscheint die Konzentration dieser Debatte auf die Reform der Grundsteuer (vgl. Lehmbrock/Coulmas 2001)

Ein Grundgedanke in Kriesies Konzept ist, zu einem Stichtag die Siedlungsgrenzen festzustellen und sie dann sozusagen einzufrieren. Dieser Versuch muss in einer dynamischen Ökonomie scheitern. Wirtschaftlicher Strukturwandel, demographische Veränderungen und Wanderungsbewegungen erfordern eine gewisse Flexibilität der kommunalen und regionalen Planung, auch wenn auf den Gesamtprozess andere Anreize als bisher wirken müssen.

Marktwirtschaftliche statt steuerlicher Anreize?

Peter Weise (1999) nennt noch ein anderes Argument: Die Produktivitätsunterschiede zwischen besiedelter und nicht besiedelter Fläche seien so groß (Verhältnis über 1:100), dass steuerliche Anreize allein Private kaum von der Inanspruchnahme neuer Flächen abhalten könnten. Er schlägt ein anderes Instrument vor: Die Ausgabe handelbarer Zertifikate an die Gebietskörperschaften wie Bund, Länder und Gemeinden. Wenn eine dieser Körperschaften bislang unbebautes Land in die Siedlungsfläche einbeziehen will, muss sie einer anderen entsprechende Zertifikate abkaufen, für die der Preis einen ausreichenden Anreiz bedeutet, entsprechende Flächen zu renaturieren. Ähnliche Modelle werden in der Schweiz diskutiert (Projekt "Marktwirtschaftliche Instrumente in der Raumplanung" (MIR) des Bundesamtes für Raumentwicklung der Schweiz, vgl. <http://www.are.admin.ch/are/de/raum/mir/index.html>). Ein solches Zertifikate-System könne durchaus mit steuerlichen Anreizen kombiniert werden. Sein großer Vorteil läge darin, dass auf Ebene der einzelnen Gemeinde Flexibilität und Entwicklungsmöglichkeiten bleiben, während die besiedelte Fläche in der Gesamtheit begrenzt wird.

Zu denken wäre aber auch an eine differenzierte Ausgestaltung öffentlicher Tarife. So verweist die schon zitierte ECOPLAN-Studie darauf, dass zwar in flächenintensiven Siedlungstypen die spezifischen Infrastrukturkosten erheblich höher sind als bei verdichteter Bauweise, die Menschen aber überall die gleichen laufenden Preise für Strom, Wasser und Abwasser zahlen. Genau genommen zahlen dabei die BewohnerInnen des Stadtkerns mit überbepreisten Tarifen für den überproportionalen Infrastrukturbedarf des Umlandes mit, jedenfalls solange sie vom gleichen Unternehmen versorgt werden. Eine Differenzierung würde zumindest die faktische Subventionierung eines Teils der Zersiedelungskosten beenden.

Ursachen für Zersiedelung

Auch wenn die Diskussion über die geeigneten Instrumente noch längst nicht abgeschlossen ist, sollte hier doch auch daran erinnert werden, dass der Staat nicht der einzige und vielleicht auch nicht der wichtigste Akteur ist. Der eigentliche Antrieb für die laufende Inanspruchnahme neuer Flächen geht von den Unternehmen und den an den

Stadtrand drängenden Menschen aus. Während Unternehmen meist nüchtern kalkulieren, sind bei letzteren überwiegend andere als ökonomische Motive ausschlaggebend. Zwar ist es theoretisch möglich, den Häuslebauern ihr Vorhaben finanziell oder planungsrechtlich zu vereiteln, doch könnte keine Partei die daraus resultierenden Konflikte politisch aushalten.

Menschen ziehen an den Stadtrand, weil sie in ihrer Freizeit Ruhe, saubere Luft, die Nähe der Natur wollen – vor allem aber, weil sie die Großstadt nicht für eine optimale Umgebung für das Aufwachsen von Kindern halten. Wir alle kennen Menschen, die das urbane Leben als Studierende oder junge Berufstätige genossen haben, um dann als junge Familie an den Stadtrand zu ziehen. Die Gefahren des Straßenverkehrs, mangelnde Spielmöglichkeiten, Kriminalität oder Luftschadstoffe – all das lässt sie die Stadt fliehen. Die Nachteile können durch ein leistungsfähiges Verkehrssystem mit dem Auto als Kern zum guten Teil wettgemacht werden; notfalls fährt man zweimal am Tag, morgens zur Arbeit, abends ins Kino.

Anreize zum Dableiben

Würde dieser Drang ins Umland durch Verteuerung der Autofahrten und der Bauplätze oder gar durch deren Verknappung auf dem Weg des Planungsrechts gestoppt, so würde dies schlichtweg als massive Verschlechterung der Lebensqualität empfunden und würde jede politische Kraft, die eine solche Politik betreibt, den nächsten Wahlerfolg kosten. So richtig es ist, dass das Berufspendlerturn über große Strecken oder das flächenintensive Bauen nicht noch subventioniert werden darf, so richtig ist, dass kein Weg daran vorbei führt, an den Ursachen der Wanderungsbewegungen anzusetzen. Kurz gesagt: Die Städte müssen menschen- und insbesondere kinderfreundlicher werden, und dies nicht punktuell, sondern flächendeckend. Hierzu gehört eine umfassende Verkehrsberuhigung, ausgedehnte autofreie Wohnquartiere, verbunden mit einem gut ausgebauten ÖPNV, eine möglichst lückenloses Netz von Fuß- und Radwegen ohne gefährliche Straßenkreuzungen, ein die ganze Stadt durchdringendes Grünflächennetz. Ohne einen Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklung wird der Druck auf das unbesiedelte Land nicht abnehmen.

Dies hat schon insofern einen Bezug zum Thema "Gemeindefinanzen", als die Gemeinden natürlich auch finanziell in die Lage versetzt werden müssen, eine solche Entwicklung zu betreiben und zu fördern. Bei oberflächlichem Blick mag dies nicht finanzierbar erscheinen, doch ist die ausufernde Zersiedlung mit ihren infrastrukturellen Folgekosten denn finanzierbar? Anders gesagt, wird die Kostenersparnis bei Ver- und Entsorgung, im Straßenbau und bei den ökologischen Folgekosten von Luft- und Wasserverschmutzung ein solches Programm nachhaltiger Stadtentwicklung zum guten Teil refinanzieren.

Aufforderung zur Diskussion

In der Heinrich-Böll-Stiftung wurde im vergangenen Jahr eine "Fachkommission Stadtentwicklung" gegründet mit dem Ziel, Vorschläge für eine Politik zu entwickeln, die eine ökologische, menschenfreundliche und nachhaltige Stadt- und Siedlungsentwicklung zum Ziel hat. Um dies Ziel zu erreichen, wird eine Vielzahl von Instrumenten erforderlich sein. Die Gemeindefinanzen (ein Thema, zu dem in der Heinrich-Böll-Stiftung ebenfalls Fachgespräche stattfinden) werden dabei eine Rolle spielen müssen. Auch das Steuerrecht des Bundes (insbesondere Subventionstatbestände) muss in die Betrachtung einbezogen werden, ebenso marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente für den Flächenverbrauch. Ebenso wichtig sind aber ganz andere Politikebenen wie das

Planungsrecht oder neue Leitlinien der Stadtentwicklung. Stadt und Umland sind in ihrer Entwicklung unmittelbar miteinander verbunden und können nur gemeinsam betrachtet werden. Und möglicherweise liegt der Schlüssel zum Schutz der unbesiedelten Räume in Wahrheit in den Städten.

Literatur

ECOPLAN 2000: Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten, unveröffentlichter Bericht. Zusammenfassung auf der Homepage des Schweizer Bundesamtes für Raumentwicklung (www.are.admin.ch) als Dossier 4/00 im PDF-Format erhältlich.

Kriese, Ulrich (2003): Aufforderung zum Dialog – Städtebaurecht und Finanzpolitik zusammengedacht, in: Planerin 3-2003, S. 57

Lehmbrock, Michael, Coulmas, Diana (2001): Grundsteuerreform im Praxistest. Difu-Beiträge Nr. 33. Berlin; Zusammenfassung unter www.difu.de

Nabu 2003: Naturschutzbund Deutschland, Gemeindefinanzen jetzt nachhaltig reformieren, Positionspapier, unter www.nabu.de

Weise, Peter (1999): Ökonomische Anreizinstrumente zur Vorhaltung ökologischer Flächenleistungen; in: Libbe (Hg.): Neue Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs. Seminardokumentation "Forum Stadtökologie" Nr. 10 des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin S. 57-70; auch online unter www.difu.de/stadtoekologie/dokumente/online/flaechen/weise2.shtml)

Wolfgang Pohl, Referent für Kommunalpolitik bei der Heinrich-Böll-Stiftung und verantwortlich für das Internet-Projekt "Kommunalpolitische Infothek" (www.kommunale-info.de)