

## Aktuelle Fachliteratur

**Flächenkosten und kommunale Finanzautonomie, Für eine Theorie der Stadtwirtschaft**, von Dieter Hoffmann-Axthelm, Verlag Dorothea Rohn, Detmold, 2010, broschiert, 158 Seiten, 19,00 Euro, ISBN 978-3-939486-46-6

Den Kommunen reicht das Schuldenwasser bis zur Unterlippe. Die Reform der Grundsteuer und ihrer Bemessungsgrundlage steht an. Der Bund will die Gewerbesteuer aufheben. Dieses Buch erscheint also zu rechter Zeit. Vor dem Hintergrund der Geschichte – fast nur Preußens – und des aktuellen Geschehens geht es um eine andere Stadtwirtschaft. Die Kommunen seien seit Ende des 19. Jahrhunderts schrittweise durch zunehmende Fachaufsicht und Übertragung von Staatsaufgaben wie Schulbau, Meldewesen und Sozialhilfe verstaatlicht worden. Statt eigener Steuerrechte seien sie abhängig von konjunkturabhängigen Zuweisungen der Länder, die sich an der Bewohnerzahl orientieren. In einen Steuerverbund gezwängt, den sie nicht mitgestalten dürfen, mit beschränkter Hebesatzbestimmung – am 27.1.2010 erlaubte das Bundesverfassungsgericht gar, einen Gewerbesteuer-Mindesthebesatz von 200% zu normieren (2 BvR 2185 und 2189/04) – dürfen sie keine neuen Finanzquellen erschließen; Köln plante vergeblich eine Kulturabgabe der durch die Mehrwertsteuersenkung subventionierten Hotels. „Die grundgesetzlich garantierte Selbstverwaltung der Gemeinden ist faktisch in ihr Gegenteil verkehrt“ (S. 117). Wie tief der Verstaatlichungswille ist, zeigt die Reaktion auf Karlsruhes Urteil vom 20.12.2007 zur unzulässigen Mischverwaltung von Kommunen und Arbeitsämtern zur Betreuung Arbeitsloser (2 BvR 2433 und 2434/04): Das Grundgesetz wird geändert.

„Die Finanzkrise ist eine politische Krise“ (S. 9). Sie zerstöre Struktur und politische Substanz der Kommunen; Selbstverwaltung gelte nur noch für 5% ihrer Tätigkeit, der Rest sei Vollzug staatlicher Aufgaben. Der Autor will daher mehr als eine Reform im System. Eine Kommunalabgabe für die Nutzung der urbanisierten Flächen soll den Städten Finanzautonomie zurückgeben. „Die urbanisierte, d. h. erschlossene und mit Baurecht belegte Fläche ist das Produkt schlechthin des Unternehmens Stadt“ (S. 17). Die Abgabe formuliere die Kosten des Flächenverbrauchs; bei bebauten Grundstücken ist es die Geschossfläche. Losgelöst von (staatlichen!) sozialpolitischen Zielen oder Stadtstrukturen belastet sie den realen Flächenverbrauch mit den summierten Kommunalkosten, zumal wenn zusätzlicher Infrastrukturaufwand bei Eingemeindungen sie überproportional erhöht. Und die genutzte Fläche wäre die Berechnungsgrundlage für die städtischen Leistungen. „Die Abgabe versteht sich als Gegenbild zum staatlichen Steuersystem. Sie muß ihre Bürger als Zahler ihres eigenen kommunalen Aufwands überzeugen“ (S. 32). Das erlaubt ihre Abstufung zugunsten der verdichteten Kernstadt, um die Peripherie auszudünnen. „Kontraktion bedeutet Destabilisierung der Peripherie“ (S. 70), da die Stadt des 20. Jahrhunderts unbezahlbar wird.

Anhand der Leistungswünsche soll die Höhe der Abgabe ordnungspolitisch neutral direktdemokratisch oder durch Nutzerräte/Bürgerräte bestimmt werden. Neben verbleibenden staatlichen Steuern und Zuweisungen sei sie Teil einer Flächenökonomie, habe je nach Gestaltung ökologisches Steuerungspotential und diene kommunaler Flächenverwaltung. Ausführlich erläutert werden die stadtwirtschaftlichen Folgerungen für den kommunalen Flächenaufwand und eine Verwaltungsreform, ohne zu erklären, was „eine auf ihre Kernkompetenz zurückgebaute Kerngemeinde“ (S. 85) ist.

Das Buch endet mit politischen Folgerungen: Der Autor will neben dem Ende staatlicher Fesselung den konsequenten Umbau der Kommunalverfassung und direkten Kontakt der Kommunen zum Bund ohne Dazwischentreten der Länder, den die Föderalismusreform I verbietet. Das Bundesverfassungsgericht gab im Lissabon-Vertrags-Urteil auf, für Deutschlands Eintritt in ein Vereintes Europa eine neue Verfassung zu verabschieden (Art. 146 GG). Der Autor fügt die Veränderung des Bund-Länder-Verhältnisses in Art. 79 Abs. 3 GG hinzu, gar Landschaftsverbände statt der Länder zu schaffen. „Inwiefern Bundesländer, die größer, bevölkerungsreicher und wirtschaftlich potenter als die meisten unter den kleinen europäischen Staaten sind, überhaupt einen Fortschritt an Demokratie darstellen, ist aus Vernunftgründen nicht einzusehen“ (S. 131).

Unerörtert ist, wie Bevölkerung und Parteien auf die Flächenabgabe und ihre Festsetzung reagieren. Bürgerbegehren dienen in der Regel der privilegierten Mittel- und Oberschicht – vom Nein zum Buchheim-Museum in Sarnberg über Dresdens Waldschlößchenbrücke bis zur Gucci-Revolte gegen Hamburgs Schulreform. Parallel steigt das Desinteresse an der Direktwahl von Landräten und auch Bürgermeister. Direkte Demokratie bringt offenbar nicht mehr Bürgerbeteiligung. Auch werden die Parteien sich – zu Recht, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG – in die Nutzerentscheidungen einbringen, deren Räte sich im Ergebnis von Gemeindevertretungen nicht unterscheiden werden. Zudem orientieren sich die Wähler in den Kommunen eher an der „großen Politik“; typisch Schleswig-Holsteins Kommunalwahl 1974 mit 54% für die CDU nach Willy Brandts Rücktritt ob der Guillaume-Affäre.

Der Autor will zu Recht Städte und ihre Verwaltung nicht mit der an Renditen orientierten Wirtschaft vergleichen. Er verwirft den Privatisierungswahn und die PPP-Modelle, zumal der Grad an Korruption in der Privatwirtschaft kaum kleiner ist als im öffentlichen Bereich. Von privatwirtschaftlicher Tätigkeit „unterscheidet sich die Wirtschaftsfunktion der Stadt dadurch, daß Wirtschaft Mittel und nicht Zweck ist“ (S. 107). Daher präferiert er den EU-Begriff der „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ gegenüber der öffentlichen Daseinsvorsorge als kommunaler Aufgabe aus der NS-Zeit.

Das Buch fällt aus dem Rahmen der Veröffentlichungen zur Reform der Gemeindefinanzen und -strukturen. Es wird trotz umfassender Praxiskenntnis nicht nur positiv gesehen werden, zu groß sind die Zumutungen an liebgewonnene Verhältnisse. Und doch ist es dringend nötig. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und Reaktionen der politisch Verantwortlichen zeigen ihre Unsicherheit. Sie sollten das hervorragend recherchierte Buch lesen und bedenken, ohne sich zwangsläufig mit allen Aussagen zu identifizieren.

*Prof. Dr. Erich Röper, Bremen*