

Von der Postkutsche zum TGV

Interview mit dem Finanzwissenschaftler Dr. Dieter Ewringmann

Territorialreform

In Luxemburg werden zur Zeit Konzepte für eine territoriale Reorganisation diskutiert. Der Vorsitzende der parlamentarischen Spezialkommission sprach davon, dass die Gemeinden in Luxemburg noch im Zeitalter der Postkutschen stecken würden. Können Sie diese Aussage kommentieren?

Das Bild vom Zeitalter der Postkutsche ist nicht so falsch. Die territoriale Festlegung der Gemeinden und die Institutionen ihrer Verwaltung stammen in der Tat aus vorindustrieller Zeit. Die kommunalen und regionalen Grenzziehungen, die Einteilung in Gemeinden, Kantone und Distrikte sind in Luxemburg noch überwiegend auf dem Stand Ende des 18. bzw. Anfang des 19. Jahrhunderts. Die Kommunaladministration folgt in vielen Zügen immer noch den Grundzügen der Kameralwissenschaft, wie sie schon im 17. Jahrhundert entwickelt und im 18. Jahrhundert verfeinert wurde. Das war die Zeit, in der die Postkutschen sowohl bei der eigentlichen Post- als auch bei der Personenbeförderung sehr erfolgreich waren. Während die Kutschen aber mit dem Aufkommen der Eisenbahn Mitte des 19. Jahrhunderts in den meisten Ländern ihre Bedeutung verloren, haben die wichtigen Traditionspfeiler des Kommunalsystems bis heute überdauert.

Das Festhalten an Traditionellem muss natürlich nicht grundsätzlich ein Fehler sein. Problematisch wird es jedoch dann, wenn sich die Rahmenbedingungen so weit geändert haben und neue Probleme,

Ansprüche und Aufgaben in einer Art und Weise hinzutreten, dass die traditionellen Institutionen und Systeme dieser Entwicklung einfach nicht mehr gewachsen sind. So wie die Postkutsche überfordert wäre, den heutigen Ansprüchen von Geschäftsreisenden zu entsprechen und sie in etwas mehr als zwei

Die Verwaltungskapazität der meisten Gemeinden ist zu gering, um die vorhandenen Effizienzspielräume auszuschöpfen und der Dynamik des europäischen Rechts angemessen zu folgen.

Stunden von Luxemburg nach Paris zu bringen, wird eine kleine Kommunalverwaltung häufig vor der Aufgabe kapitulieren müssen, auf ihrem engen Gemeindegebiet ohne hinreichende Managementinstrumente auf der Basis der herkömmlichen Haushaltsplanung ein kosteneffizientes Dienstleistungsangebot für die Bürger bereitzustellen und nachhaltige Entscheidungen zu treffen, die weit über die eigenen Gemeindegrenzen hinausreichen können. Wie die Postkutsche angesichts der genannten Ansprüche dem TGV gewichen ist, wird auch die traditionelle Kommunalverwaltung mit ihren überkommenen Grenzen, Strukturen und Mechanismen, werden aber auch die staatlichen Regeln für die Gemeinden z. B. im Rahmen des Finanzsystems geändert werden müssen.

Solche Anpassungen erscheinen mir in Luxemburg dringend erforderlich. Die Notwendigkeit scheint auch politisch weitgehend akzeptiert zu sein. So hat z. B. im « Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg » vom 29. April 2005 der Minister für das Innere und für die Raumordnung deutlich gemacht, dass die Territorialorganisation und die Verwaltungsinstitutionen der Gemeinden bzw. Regionen den modernen Anforderungen nicht entsprechen. Mit Blick auf die Gemeinden will ich hier nur einige Stichworte ergänzen: Viele kommunale Aufgaben der Daseinsvorsorge und der einwohner- sowie wirtschaftsnahen Dienstleistungen und Infrastrukturen lassen sich zumindest nicht mehr auf wirtschaftlich-effiziente Weise auf der Ebene der einzelnen Gemeinde erbringen. Viele kommunale Leistungen haben überörtliche Wirkungen und bedürfen daher einer überlokalen Planung, Umsetzung und Finanzierung. Die Verwaltungskapazität der meisten Gemeinden ist zu gering, um die vorhandenen Effizienzspielräume auszuschöpfen und der Dynamik des europäischen Rechts angemessen zu folgen. Das gesamte Haushaltswesen muss – das gilt übrigens auch für den Staat – endlich modernisiert werden. Das kameralistische System, ein Buchführungsverfahren, das im Gegensatz zur doppelten Buchführung kassenwirksame Einzahlungen und Auszahlungen betrachtet, nicht jedoch Erträge und Aufwendungen bzw. Leistungen und Kosten, das auch keine Verbindung zum Vermö-

gen bzw. zu den Beständen schafft, muss ergänzt werden, wenn es den Nachhaltigkeitsanforderungen entsprechen soll. In vielen Aufgabenbereichen – z. B. bei der Wasserversorgung, der Abwasserentsorgung – müssen Kosten-Leistungsrechnungen eingeführt werden.

Diese wenigen Beispiele machen schon deutlich, dass es in Luxemburg nicht ausschließlich auf eine Territorialreform ankommt. Eine solche macht letztlich nur Sinn, wenn sie mit einer funktionalen und administrativen Reform und einer Änderung im kommunalen Finanzsystem verbunden wird und so zu einer Erhöhung der gesamten Steuerungs- und Reaktionsfähigkeit des Kommunalsektors führt. Insofern teile ich die Einschätzung des Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (CSAT) vom 13. März 2006, dass Territorial-, Verwaltungs- und Finanzreform zusammengehören und in der Regel auch mit einer geänderten politischen Gesamtstrategie einhergehen müssen.

Gemeindefinanzen

Ein wichtiger Bestandteil der Gemeindefinanzierung ist die Gewerbesteuer, die starken Schwankungen unterliegen kann. Gemeindevertreter beklagen, dass sie dadurch keine wirkliche Planungssicherheit erlangen würden. Muss dieses System Ihrer Ansicht nach geändert werden?

Dass das Gewerbesteueraufkommen starken Schwankungen unterliegt und das Aufkommen zudem von Gemeinde zu Gemeinde stark streut, ist richtig. Vom System her gibt es aber auch in Luxemburg Mechanismen, um die damit zusammenhängenden Probleme zu mindern: Die Gewerbesteueraufkommen werden horizontal über den Fonds commun (FC) umverteilt, und es gibt mit dem Fonds communal de dotation financière (FCDF) einen staatlichen Steuertopf für die Gemeinden, der einen vertikalen Ausgleich vornimmt und grundsätzlich für mehr Stabilität der Gemeindeeinnahmen bzw. als Puffer sorgen kann.

Solche Ausgleichsmaßnahmen können aber über die Reformbedürftigkeit des kommunalen Finanzsystems nicht hinwegtäuschen, und auch nicht darüber, dass die Gewerbesteuer trotz ihres starken fiskalischen Gewichts nicht gerade die Idealsteuer für die Gemeinden ist. Es hilft auch nicht, einige Unzulänglichkeiten

im Gewerbesteuer-Gesetz zu beseitigen und die Bemessungsgrundlage zu verbreitern bzw. Freibeträge abzubauen. Das Gesamtsystem muss auf den Prüfstand.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Gewerbesteuer praktisch die einzige nennenswerte kommunale Steuerquelle ist. Der andere Pfeiler des traditionellen Realsteuersystems – die Grundsteuer – ist zur Bedeutungslosigkeit verkümmert. Vor einigen Tagen hat mir ein Luxemburger Bürger scherzhaft – aber durchaus mit ernstem Hintergrund – gesagt: „Für meine beiden kleinen Pudel zahle ich mehr an Hundesteuer als ich an Grundsteuer für Haus und Grundstück entrichte.“ Auch

Da viele potenzielle kommunale Einnahmequellen nicht sinnvoll ausgeschöpft werden, hängen viele Gemeinden unnötig stark am Tropf des Staates.

andere klassische Abgabenelemente, die in anderen Ländern durchaus einen beachtlichen Anteil an den kommunalen Gesamtfinanzen ausmachen, die von den Gemeinden selbst festzusetzenden so genannten Gebühren und Beiträge, spielen in Luxemburg nicht die Rolle, die sie spielen könnten und z. T. in Zukunft spielen müssen. Zu denken ist dabei beispielsweise an kostendeckende Wasserpfeife. Da viele potenzielle kommunale Einnahmequellen nicht sinnvoll ausgeschöpft werden, hängen viele Gemeinden unnötig stark am Tropf des Staates. Dabei spielen natürlich die staatlicherseits festgesetzten Verteilungskriterien eine zentrale Rolle.

Wenn man also an Reformen denkt, dann kann man nicht nur auf die Gewerbesteuer fokussieren. Es bedarf vielmehr eines neuen Konzeptes für ein modernes System der Kommunalfinanzierung, und zwar unter Einbeziehung von kommunaleigenen Steuern, von Gebühren und Beiträgen und staatlichen Finanzzuweisungen, die praktisch in jedem System erforderlich bleiben, und unter Berücksichtigung der Kriterien für ein vernünftiges und dauerhaft ergiebiges Einnahmensystem auf einzelgemeindlicher Basis.

Wie kann man sich ein solches System der Kommunalfinanzierung vorstellen?

Kommunalsteuern sollen unterschiedlichen Anforderungen entsprechen. Vor allem aber sollen sie die Autonomie und Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung stärken und eine angemessene und dauerhaft ergiebige eigene Finanzierungsbasis schaffen, an deren Aufrechterhaltung und Pflege die Gemeinden ein maßgebliches Eigeninteresse haben. Dazu gehört es im Grundsatz auch, dass die in der Gemeinde vertretenen Gruppen bzw. Sektoren, die Kommunal Ausgaben hervorrufen bzw. von den kommunal bereitgestellten Einrichtungen profitieren, auch einen angemessenen Finanzbeitrag leisten. Aufgabenerfüllung und Finanzierung, Nutznießer und Steuerzahler sollen durch eine Art Interessenausgleich miteinander verbunden werden. Die Kommunen sollten daher in jedem Fall über eine wirtschaftsnahe Steuer verfügen, die am Gewerbe bzw. an den Unternehmen und selbständig Tätigen anknüpft; schließlich sind auch viele Kommunal Ausgaben bzw. Kosten mit der wirtschaftsnahen Infrastruktur verbunden. So kann auch das Interesse bewahrt werden, die Wirtschaftskraft in der Gemeinde zu fördern. Ob dieser Teil durch eine Gewerbesteuer gegenwärtiger oder reformierter Art oder durch eine andere Steuer besser abgedeckt werden kann, darüber gibt es eine lange und intensive Diskussion, auf die hier nicht im Einzelnen eingegangen werden kann.

Auf der anderen Seite muss die am Ort lebende Wohnbevölkerung über eine haushaltsnahe Steuer an der kommunalen Finanzlast beteiligt werden; schließlich hängt ein großer Teil der Kommunal Aufgaben mit haushaltsnahen Leistungen zusammen. Auch zu einer solchen Steuer gibt es eine Reihe unterschiedlicher Vorschläge – von der Bürgersteuer bis hin zu einer kommunalen Zuschlagsbasis zur Einkommen- bzw. Lohnsteuer.

Schließlich gehört es zu einem rationalen Kommunalsteuersystem – und zwar mit verschiedensten Begründungsmustern, Grund und Boden steuerlich angemessen – und das heißt für Luxemburg deutlich höher – zu belasten. Zum einen hängen an den Grundstücken viele kommunale Ausgaben, zum anderen kann eine moderne Form der Flächennutzungssteuer als Grundtyp einer Besteuerung der mit dem Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrsflächenwachs-

tum verbundenen negativen Effekte angesehen werden, die eine nachhaltige Gemeindeentwicklung gefährden. Auch hier gilt wieder: Ob Grund und Boden über eine reformierte Grundsteuer, über eine Bodenwertzuwachssteuer oder über eine eher ökologisch differenzierte Flächennutzungssteuer belastet werden sollen, ist durchaus streitig. Es gibt die verschiedensten praktikablen Modelle. Weitgehend unstrittig ist, dass die Grundbesteuerung systematisch eine wichtige Quelle kommunaleigener Besteuerung sein sollte. Für Luxemburg bietet sich die Besteuerung des Faktors Boden sogar in besonderer Weise an, da er zu den wenigen steuerbaren Faktoren zählt, die nun wirklich nicht unter hohem Steuerdruck abwandern können.

Es soll erneut darauf hingewiesen werden, dass zu einem funktionsfähigen kommunalen Finanzsystem auch eine äquivalente Heranziehung der Nutzer spezifischer kommunaler Leistungen bzw. Einrichtungen zu den Finanzierungslasten über Gebühren bzw. Beiträge gehört. Dazu ist die Einführung von Kosten-Leistungsrechnungen vorzusehen.

Insofern bleibt noch einmal zu betonen: Es geht nicht nur um die Änderung der Gewerbesteuer, sondern um eine Verbreiterung der kommunalen Steuerbasis mit dem Ausbau einer Grundsteuer und einer stärkeren Äquivalenzfinanzierung im Bereich speziell entgeltfähiger kommunaler Leistungen.

Der Bürgermeister der Gemeinde Reckange meinte vor Kurzem in Bezug auf das geplante Shopping-Center Wickrange, dass er gerne bereit sei, eine Landgemeinde zu bleiben, wenn der Staat seine Gemeinde dafür auch ausreichend finanziell unterstützen würde.

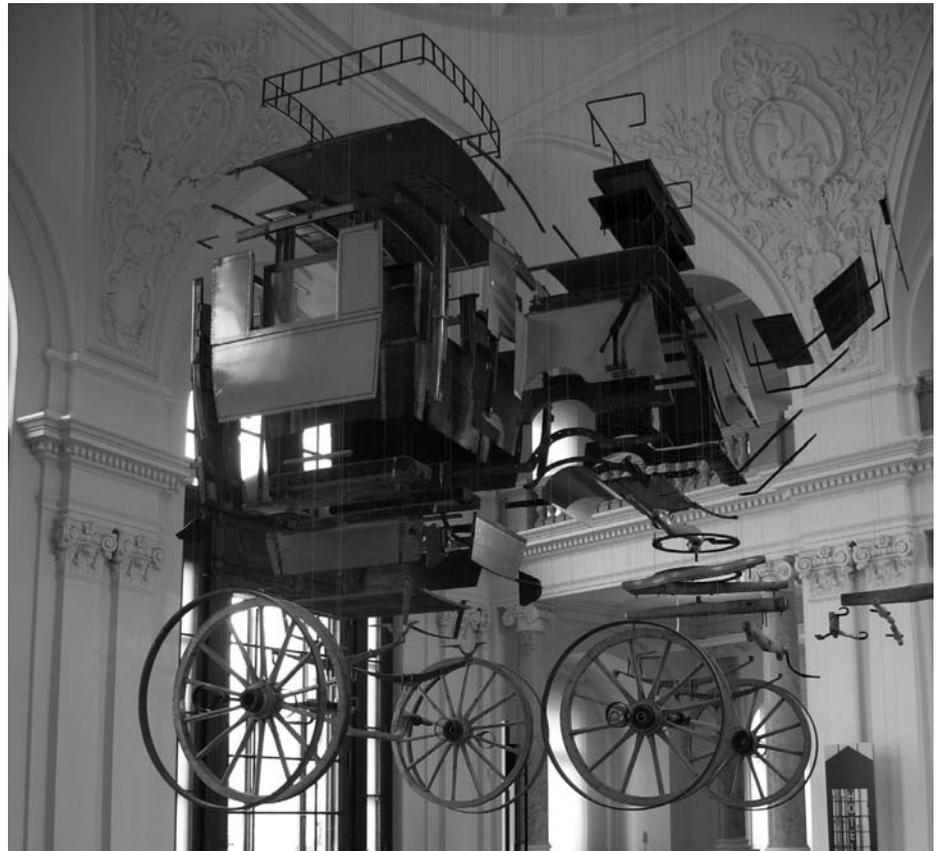
Der Fall des Shopping-Centers in Wickrange mit einer Fläche von immerhin fast 23 000 m² ist für mich in erster Linie interessant im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit den landesplanerischen und raumordnerischen Zielen bzw. Vorgaben wie sie im Programme directeur de l'aménagement du territoire und im IVL geregelt bzw. geplant sind. In der Bewertung schließe ich mich auch dabei dem CSAT mit seiner kritisch ablehnenden Stellungnahme „Avis concernant le projet d'un centre commercial à Wickrange“ vom 18. Februar 2008 an.

An diesem Beispiel wird aber natürlich auch deutlich, dass es stets einen Konflikt zwischen dem kommunalen Standortwettbewerb und der dahinter stehenden Gemeindeautonomie und einer übergeordneten staatlichen Gesamtplanung gibt. Auf der einen Seite will man Anreize für die Gemeinden erhalten, sich um eine Verbesserung der lokalen Standortqualität zu kümmern und in diesem Rahmen auch Gewerbebetriebe anzusiedeln; schließlich dient dies unter bestimmten Rahmenbedingungen ja auch dem gesamtstaatlichen Wachstum und den daraus fließenden Steuereinnahmen. Auf der anderen Seite besteht aber eine zumindest mehrheitlich getragene Vorstellung darüber, dass der Luxemburger Gesamttraum, der ja so groß nun auch nicht ist, nachhaltig strukturiert werden soll, um allen wichtigen Funktionen auch in der sehr langen Frist für künftige Generationen Rechnung zu tragen. Das ist nur möglich, wenn man die individuellen und auch die kommunalen Handlungsoptionen im Sinne des Gemeinwohls beschränkt; dazu gehört es auch, nicht überall Gewerbegebiete ausweisen und Unternehmen ansiedeln zu dürfen.

Gerade der Nachhaltigkeitsgrundsatz verlangt eine besonders sorgfältige staatliche Planung, die kurzfristige und am individuellen privaten oder kommunalen Nutzen orientierte Ressourcenentscheidungen an die Vereinbarkeit mit langfristigen und übergeordneten Entwicklungszielen bzw. Indikatoren bindet. Ein Land wie Luxemburg, das nach seinem Nachhaltigkeitsplan, nach „Luxembourg Vision“ oder nach dem IVL ein Konzept dauerhafter Potenzialsicherung im Hinblick auf künftige Generationen verfolgt, kommt um die striktere Formulierung derartiger Langfristziele, um ihre Operationalisierung und um einen entsprechenden Rechtsschutz dafür nicht herum. Insofern dürften Projekte wie in Wickrange, die einen klaren Verstoß gegen die bisher allerdings rechtsunverbindlichen Pläne für die räumliche Entwicklung darstellen, überhaupt nicht genehmigt werden, solange dieser rechtliche Schwebezustand aufrechterhalten wird und die „ordnenden Instrumente“ wie die sektoriellen Pläne keine Bindungswirkung entfalten können.

Müsste dann aber nicht die Finanzierung der Gemeinden auch nach landesplanerischen Aspekten geschehen?

© 0170416 (<http://creativecommons.org/licenses/>)





Diese Frage hat der Reckinger Bürgermeister zu Recht angesprochen. Dabei geht es letztlich darum, was dem Staat bzw. der Gesellschaft die Umsetzung eines raum- bzw. landesplanerischen Gesamtmodells wert ist und wie die Verteilungsfolgen geregelt werden sollen, wenn die damit kurz- und mittelfristig verbundenen (Verzichts-)Kosten bzw. Lasten überwiegend von einzelnen Gruppen oder Gemeinden getragen werden. Im Hinblick auf die Gemeinden werden derartige Konflikte zumeist über den kommunalen Finanzausgleich geregelt. Auch eine Diskussion darüber mahnt der Bürgermeister implizit zu Recht an. Wenn man auf Einnahmequellen verzichtet, und zwar zur Absicherung einer übergeordneten Gesamtkonzeption, so können unter bestimmten Umständen „Kompensationszahlungen“

durchaus ein adäquates Mittel sein. Allerdings ist nicht jede Einschränkung der kommunalen Handlungsautonomie in diesem Sinne gesondert kompensationspflichtig. Ohne Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung ist eine das gesamte Land betreffende übergreifende und nachhaltige staatliche Ordnungspolitik nun einmal nicht möglich. Der Staat wird jedoch finanziell vor allem dann eingreifen müssen, wenn die in der Ausnutzung ihrer Wettbewerbssituation im höheren Gemeininteresse „gegängelten“ Gemeinden aufgrund dieser Restriktionen nicht in der Lage sind, die von ihnen wahrgenommenen bzw. ihnen übertragenen Aufgaben vernünftig zu erfüllen, sprich zu finanzieren. In einem solchen Fall sind allgemeine Zuweisungen zur Abdeckung von Budgetdefiziten angebracht.

Allerdings ist in diesem Zusammenhang auch zu diskutieren, ob nicht ein Teil der den Gemeinden zur Verfügung gestellten staatlichen Mittel nach Maßgabe bestimmter Indikatoren z. B. für bestimmte raumordnerische Funktionen einer Gemeinde, für Zentralität, für Naturschutz und Freiflächenanteile an der kommunalen Gesamtfläche u.a.m. vergeben werden sollen. Etwas flexibler ist man bei der Gewährung von Zweckzuweisungen, die man gezielt mit bestimmten Anreizen koppeln kann, z. B. für den Ankauf von Freiflächen und das Vorhalten von Grünzonen. Erprobt ist in einigen Ländern z. B. auch ein so genannter Ökopunkte-Ansatz, bei dem verschiedene kommunale Maßnahmen, Schutzgebietsflächen, bewahrte Retentionsräume und andere Schutzerfolge nach einem Punktesystem bewertet und entsprechend vom Staat finanziell honoriert werden.

Insgesamt gilt: Man kann eine wesentlich engere Verzahnung von staatlichen Finanzzuweisungen und den geplanten Funktionen von Gemeinden innerhalb des landesplanerischen Gesamtkonzeptes herstellen und dabei auch auf Erfahrungen und Anwendungsmodelle zurückgreifen.

Eng geknüpft an die Frage der Finanzierung ist deshalb auch die Frage nach den Aufgaben, die eine Gemeinde übernehmen muss. Es ist offensichtlich, dass eine Gemeinde wie die Stadt Luxemburg, die nationale und regionale Aufgaben übernehmen muss, eine andere finanzielle Ausstattung braucht als eine Nordgemeinde aus dem ländlichen Raum. Gibt es Modelle für eine aufgabenbezogene Finanzierung der Gemeinden? Müsste dann nicht auch eine Gemeinde dafür bezahlt werden, dass sie eine Grünzone bleibt?

Diese Frage hängt in der Tat unmittelbar mit der vorherigen zusammen. In diesem Kontext sollte man allerdings zuvor einen Blick auf die allgemeine Logik staatlicher Finanzierung der Gemeinden werfen. Prinzipiell – auch das ist Gegenstand des Subsidiaritätsprinzips – soll die Gemeinden für die Erledigung ihrer eigenen Aufgaben und für deren Finanzierung selbst sorgen. Soweit es sich dabei um Aufgaben rein örtlicher Dimension handelt, sollen die Gemeinden die Finanzierung auch über rein örtlich wirksame Abgaben sicherstellen. In dem Augenblick, wo staatliche Aufgaben auf die Gemeinden delegiert wer-

den, wo kommunale Selbstverwaltung durch ihre Maßnahmen überörtliche Wirkungen erzeugt oder der Staat die kommunale Aufgabenerfüllung beeinflussen bzw. lenken oder in gewissem Maße vereinheitlichen und in etwa gleiche Finanzierungschancen einräumen will, spricht Vieles für eine staatliche Beteiligung an der kommunalen Finanzierung. Ob diese Beteiligung über allgemeine oder zweckgebundene Zuweisungen erfolgt oder in der Einräumung neuer eigener Steuerquellen besteht, hängt von der Art des konkret betroffenen staatlichen Interesses ab; darauf kann ich hier nicht im Einzelnen eingehen.

Zu den Funktionen eines staatlichen Finanzausgleichs zugunsten der Gemeinden bzw. mit Gemeinden gehören zunächst einmal die fiskalische Unterstützung zur Abdeckung von kommunalen Defiziten zwischen ihren eigenen originären Einnahmen und den jeweiligen kommunalen Bedarfen. Das gilt für die Gemeinden insgesamt und für die Einzelgemeinden. Stark vereinfachend kann man sagen: Da alle Gemeinden grundsätzlich „gleichberechtigt“ sind, konzentriert sich der fiskalische und redistributive Finanzausgleich darauf, für alle Gemeinden ein in etwa gleiches Verhältnis von Finanzbedarf und Finanzkraft sicherzustellen. Dazu werden sowohl zusätzliche staatliche Einnahmen in die Gemeinden „gepumpt“ als auch das originäre Steueraufkommen der Gemeinden gleichmäßiger verteilt. Unter der Prämisse, dass bei gleichen Aufgaben die Gemeinden auch etwa denselben Betrag pro Einwohner aufwenden müssen, besteht demnach also ein „Anspruch“ auf etwa dieselben Einnahmen pro Gemeindebürger.

Allerdings ist die Prämisse von denselben Ausgaben pro Kopf durchaus problematisch. Ich will hier nur kurz auf drei Aspekte eingehen:

Erstens müssen natürlich nicht alle Gemeinden dieselben Aufgaben erfüllen, zumindest nicht in derselben Weise. In einer funktionsräumlichen Gliederung werden ganz bewusst planerisch bestimmte Aufgaben auf einzelne Gemeinden konzentriert, die dann auch die umliegenden Gemeinden mit versorgen. Dadurch entstehen pro Kopf der Einwohner in diesen Orten unterschiedlicher Zentralitätsstufen auch unterschiedlich hohe Kosten. Dies muss im

Finanzausgleich entsprechend berücksichtigt werden – und zwar systematisch im Rahmen von funktionsorientierten Zweckzuweisungen.

Zweitens gibt es einzelne Gemeinden, die sozusagen für den Staat oder in Verbindung mit besonderen staatlichen Einrichtungen (z. B. Militär) Sonderaufgaben wahrnehmen. Das beste Beispiel ist die Stadt Luxemburg, die auch Hauptstadt- und Repräsentationsaufgaben zu übernehmen hat, die eigentlich auch gesondert und in voller Höhe (abzüglich des kommunalen Eigeninteresses) durch den Staat abgegolten werden müssen.

Ohne Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung ist eine das gesamte Land betreffende übergreifende und nachhaltige staatliche Ordnungspolitik nun einmal nicht möglich.

Drittens wird nach dem so genannten Brecht'schen Gesetz davon ausgegangen, dass die Ausgaben für die kommunale Aufgabenerfüllung pro Einwohner mit wachsender Gemeindegröße und höherer Einwohnerdichte steigen. Das hat dazu geführt, dass Größe und Dichte im kommunalen Finanzausgleich besonders honoriert werden; auch in Luxemburg ist das der Fall. Inzwischen ist diese Dotationspraxis und die dahinter stehende Prämisse aber äußerst umstritten. Schließlich gibt es zum einen auch bei kommunalen Einrichtungen so etwas wie eine Ausgabendegression mit zunehmender Größe. Zum anderen sind es gerade kleine ländliche Gemeinden, die Umweltleistungen für die größeren bereitstellen und dafür höhere Kosten bzw. Einnahmenverzichte tragen müssen. Insofern müsste die Verteilung der Finanzmittel an neue empirische Befunde und Erkenntnisse angepasst werden. Die in Luxemburg praktizierte Form der Berücksichtigung des Grünflächenanteils reicht nicht aus. Das zentrale Problem dabei besteht in einem notwendigen Umdenken: Wie überall im öffentlichen Bereich muss man von der simplen Ausgabenorientiertheit auf ein Kostendenken umstellen. Dann kann man auch zu speziellen Ansätzen zugunsten ländlicher Gemeinden kommen.

Gemeindeautonomie

Gemeindevertreter beklagen eine Bevormundung durch das Innenministerium. Die Prozeduren werden als umständlich beschrieben. So etwa beim Wohnungsbau, wo Jahre vergehen bis Gemeinde und Innenministerium ihre Zustimmung gegeben haben. Braucht Luxemburg einen Entfesselungsplan für die Gemeinden?

Ob die einzelnen Verfahren im Rahmen der Staatsaufsicht über die Gemeinden tatsächlich umständlich und zeitraubend sind, ob das – wenn es so sein sollte – an fehlenden Kapazitäten im Innenministerium und/oder an unvollständig eingereichten Unterlagen auf Seiten der Gemeinden oder gar an anderen Faktoren liegt, kann ich nicht beurteilen. Ergebnisse spezieller Untersuchungen dieses Problemfeldes sind mir nicht bekannt.

Mit Entfesselungsplänen für Gemeinden muss man allerdings vorsichtig sein. Eine konsequente Nachhaltigkeitsstrategie setzt letztlich immer eine strikte Überprüfung dezentraler bzw. kommunaler Entscheidungen durch die staatlichen Aufsichtsbehörden voraus. Sie müssen nämlich sicherstellen, dass die einzelgemeindlichen Planungen und Maßnahmen nicht zu negativen Konsequenzen außerhalb der Gemeinde und für die gesellschaftlichen Ziele insgesamt führen und dass sie keine negativen Langfristfolgen für zukünftige Generationen aufweisen. Solche Prüfverfahren sind nicht gerade einfach und bedürfen größerer analytischer Kapazität. Hier hat Luxemburg sicherlich ein Defizit.

Das zentrale Problem scheint mir aber auch hier in der fehlenden rechtlichen Präzisierung zu liegen.

Es ist bisher versäumt worden, die gesamtstaatlichen landesplanerischen und nachhaltigkeitspolitischen Ziele und Prinzipien des Programme directeur oder des IVL oder des Nachhaltigkeitsplanes so eindeutig zu fassen, indikatoriell zu unterfüttern und rechtsverbindlich vorzugeben, dass sich die Gemeinden leicht an diesen Anforderungen orientieren können und die Aufsichtsbehörden klare Entscheidungskriterien haben. Raumordnerische und landesplanerische Vorgaben müssen endlich rechtssicher gemacht werden.

(Die Fragen wurden schriftlich beantwortet. LF)