

# Toblacher Gespräche 2008

## DAS RECHTE MASS

Die Begrenzung als Herausforderung für das Solare Zeitalter

### **Halt dem Flächenfraß!**

### **Urbanisierung, Gemeindefinanzen und die Demokratie**

#### **Domenico Finiguerra**

Cassinetta di Lugagnano, Bürgermeister der Gemeinde Cassinetta di Lugagnano, Mailand

### **Einleitung: Dem Flächenverbrauch ist Einhalt zu gebieten**

Die gesamte Provinz Mailand – als Herzstück jener Region, die zu den wichtigsten Antriebskräften der italienischen Wirtschafts- und Industrieentwicklung zählte - erlebt seit mehreren Jahrzehnten eine tief greifende Identitätskrise, die sich nicht zuletzt in der schon fast tragikomisch anmutenden Euphorie rund um die geglückte Bewerbung für die Weltausstellung Expo 2015 ausdrückte.

Dem Gefühl des Identitätsverlustes wurde durch raumordnungspolitische Maßnahmen begegnet, die davon auszugehen schienen, dass unendlich Fläche zur Verfügung stünde. Genau diese Haltung drückt sich auch in den Planungen zur Weltausstellung 2015 aus, die das wohl **besorgniserregendste und gefährlichste Phänomen für die Provinz Mailand noch weiter** verschärfen: **Flächenverbrauch**, Bauspekulationen, sinnlose und kostspielige Großbauten. All dies geht zu Lasten der Landwirtschaft, der Umwelt und damit der gesamten Zukunft unserer Gemeinschaft.

Es gibt inzwischen einige Gebiete vor allem im Norden der Stadt Mailand, in denen die Grenze einer Urbanisierung, jenseits derer ein Ökosystem nicht mehr in der Lage ist, sich selbst zu erhalten, längst schon überschritten wurde, und trotzdem wird der Flächenverbrauch noch immer nicht als Gefahr wahrgenommen.

Boden scheint unbegrenzt zur Verfügung zu stehen, und sein Schutz steht immer nur an zweiter Stelle hinter Entwicklung, Wachstum und Finanzen.

Die meisten Stadtverwalter und Kommentatoren sehen in einer Raumplanung, die den ungehemmten Flächenverbrauch in Frage stellt, die anachronistische Haltung einiger weniger, denen es nicht um den Wohlstand ihres Landes geht.

Und genau dies ist wohl auch der Grund, weshalb unsere Entscheidung für einen Raumordnungsplan mit Nullwachstum plötzlich so großes Interesse hervorgerufen und schon fast übertrieben viel Aufmerksamkeit auf eine ganz einfach als sinnvoll und logisch anmutende Entscheidung gelenkt hat.

## **Der Boden als zentrale Ressource zur Finanzierung des Gemeindehaushaltes und zur Konsensbildung. Ein Teufelskreis und die Alternative des Nullwachstums.**

Alle Gemeinden erleben derzeit eine finanziell sehr schwierige Situation mit sinkenden Einnahmen, steigenden Ausgaben und zunehmend präkeren Budgets. Für Bürgermeister und Stadtverwalter wird es immer schwieriger, mit den verfügbaren Mitteln sorgsam umzugehen. Dies erschwert gerade öffentliche Bauten und die Schaffung innovativer Dienstleistungen, die oft als unabdingbare Voraussetzung für die Beibehaltung des Konsens unter Bürgerinnen und Bürgern gelten. Wenn dann noch die gesamte Verwaltungstätigkeit an Größenwahn krankt – mit maßlosen Versprechen zum Bau von Sportanlagen, Schwimmbädern, Bürgerzentren, Kreisverkehr und einer Vielzahl sogenannter Events -, macht sich der Ressourcenmangel natürlich noch stärker bemerkbar.

**Ist es überhaupt möglich, dass die Rechnung aufgeht und gleichzeitig mehr oder weniger sinnvolle öffentliche Bauten entstehen, Kulturveranstaltungen organisiert und Dienstleistungen angeboten werden?**

Wie lässt sich ein ständig schwankender Haushalt finanzieren und gleichzeitig Konsens bilden?

Es ist die Kombination zweier Faktoren, die **nicht nur in den Gemeinden der Provinz Mailand den Flächenverbrauch vorantreibt**: Zum Einen Gesetze, die es erlauben, die Erschließungskosten auf die laufenden Posten des Gemeindehaushaltes anzurechnen, und zum Anderen die noch immer verfügbare Fläche in einem Gebiet, in dem sich Investitionen in das Bauwesen auch heute noch rechnen.

Tatsächlich handelt es sich dabei aber um einen Teufelskreis, der zum Kollaps ganzer Gebiete und Stadtbereiche führen kann. Man finanziert praktisch Dienstleistungen für Bürger durch das Bauwesen und zieht so neue Bürgerinnen und Bürger und damit natürlich auch neue Nachfrage nach Dienstleistungen an, mit insgesamt verheerenden Folgen und der Schaffung einer „nie endenden Stadt“. Dort, wo früher Dörfer und Gemeinden mit einer eigenen Identität standen, finden wir heute riesige Peripherien von Städten und seelenlose Trabanten- oder Schlafsiedlungen. Im Norden Mailands rund um das Sempione-Gebiet und den ersten Außenring der Mailänder Peripherie ist die durchgehende Bebauung inzwischen weitestgehend abgeschlossen.

Die für die neuen Grenzen von „Groß-Mailand“ (praktisch ein zweiter „Ring“ von Umfahrungsstraßen) geplanten Infrastrukturen werden diese endlose Stadt noch weiter ausdehnen.

Doch haben Stadtverwalter überhaupt Alternativen? Wir glauben ja, und zwar eine an Flächensparnis und **Nullwachstum** (bis hin zur Wachstumsrücknahme) ausgerichtete Raumplanungspolitik.

Eine aus mehreren Gründen **gute Wahl**: Sie bringt Vorteile für die Landschaft, setzt **Mäßigung und Begrenzung** in Gang und fördert so Tugenden, die heute in der Politik dringender denn je sind.

Natürlich ist das kein leichter Weg, da er Haushaltskürzungen und damit auch Schwierigkeiten in der Konsensbildung mit sich bringt (wobei aber genau dieser Konsens notwendig ist, um ein solches Vorgehen nicht von Beginn an zum Scheitern zu verurteilen) und immer wieder Zweifel und Widerstände entstehen lässt, die nicht selten von den Verfechtern des BIP als Maß aller Dinge vorangetrieben werden. Und doch schien dies für uns **der einzig gangbare Weg** zu sein, gerade angesichts der aktuellen Entwicklungen in der Provinz Mailand. Es sind **vor allem fünf Gründe**, die uns zu diesen Überzeugungen gebracht haben:

- 1. Nur so kann der Teufelskreis der Bodenveräußerung beendet werden.**
- 2. Falls sich die Strategie in der Raumordnung nicht ändert, wird in weniger als 100 Jahren praktisch das gesamte Gebiet der Provinz Mailand verbaut sein.**

3. **Es gilt, zumindest dort, wo dies noch möglich ist, jene Grenze der Urbanisierung nicht zu überschreiten, ab der ein Ökosystem nicht mehr zur Selbsterhaltung in der Lage ist.**
4. **Wir müssen Verantwortung für zukünftige Generationen zeigen.**
5. **Wir müssen versuchen, auch bei anderen Stadtverwaltern Zweifel an ihrem Vorgehen aufkommen zu lassen.**

### **Die Erfahrungen der Gemeinde Cassinetta di Lugagnano: Raumplanung und Demokratie durch direkte Bürgerbeteiligung**

Die Entscheidung für ein Nullwachstum als Schwerpunkt unserer Raumplanungspolitik war nicht nur in unserem Programm vorgesehen, sondern fand auch die Zustimmung zahlreicher, allen Bürgerinnen und Bürgern offen stehender Versammlungen sowie Diskussionsrunden mit Sozial- und Wirtschaftsvertretern.

Im Rahmen dieser gemeinsamen Ausarbeitung des Raumordnungsplanes wurde den Bürgern vor allem folgende zentrale Frage gestellt:

*Was würden Sie zur Finanzierung der für die Gemeinschaft notwendigen Bauten und Dienstleistungen bevorzugen:*

1. eine Finanzierung über neue Grundstücksteilungen und Bodenveräußerungen
2. oder aber eine Finanzierung durch Darlehen mit entsprechenden Auswirkungen auf das lokale Steuerwesen?

Bei all diesen Diskussionen gab es eigentlich nie die ausschließliche Forderung nach Steuersenkungen, ganz im Gegenteil, immer wieder wurde gesagt, es ginge doch in erster Linie „um die Bewahrung der Landschaft“, oder „wir sind doch eigens aus dem Mailänder Hinterland geflüchtet und seiner landschaftlichen Schönheit und intakten Umwelt wegen nach Cassinetta di Lugagnano gezogen!“.

**In diesem Prozess war die direkte Einbindung der Bürgerinnen und Bürger – und dabei vor allem der Kinder – von entscheidender strategischer Bedeutung.**

Allzu oft verschließen sich Politiker und Stadtverwalter vor solchen Konfrontationen, wohl aus Angst, sich selbst in Frage stellen zu müssen. Dabei unterschätzen sie allerdings die Bürger und das in ihnen steckende Potential: **Gerade Bürger können eine wichtige Stütze bei strategischen Entscheidungen sein und so auch bereits getroffene Entscheidungen in ihrer Umsetzung unterstützen.**

### **Raumordnung und Gemeindehaushalt**

Als plötzlich die gewohnten Geldmittel aus Erschließungskosten wegfielen, gab es natürlich Schwierigkeiten in der Sicherstellung der notwendigen öffentlichen Bauten und Dienstleistungen und in der Beibehaltung der bis dato hohen qualitativen und quantitativen Standards bei personenbezogenen Dienstleistungen.

Das Wichtigste war dabei allerdings nicht die Ausarbeitung des Raumordnungsplanes; im Gegenteil, dies war zumindest in verwaltungstechnischer Hinsicht der wohl einfachste Schritt.

**Die größten Schwierigkeiten bestanden darin, den Gemeindehaushalt nicht ins Minus zu bringen**, und die Ausarbeitung eines Raumordnungsplanes mit Nullwachstum war nur deshalb möglich, weil bereits vorher und dann parallel dazu sehr strenge Maßnahmen umgesetzt wurden, um **den Gemeindehaushalt von den Erschließungskosten unabhängig zu machen.**

Wenn man bedenkt, dass die Kosten für soziale-, Erziehungs- und kulturelle Dienstleistungen trotz allem gestiegen sind, war es natürlich unvermeidbar, die Kosten in anderen, als weniger wichtig erachteten Verwaltungsbereichen zu senken oder zumindest nicht weiter zu erhöhen sowie nach innovativen Finanzierungsquellen zu suchen. Auch wenn es nur ein kleiner Beitrag ist, so haben wir zumindest beschlossen, dass weder ich noch meine Gemeinderatsmitglieder direkte Mitarbeiter oder Pressebeauftragte anstellen:

Wir verfassen die Mitteilungen für unser Gemeindeblatt selbst und fahren mit unseren eigenen Autos oder, besser noch, mit dem Zug oder mit dem Fahrrad, und **das Dienstauto der Gemeinde ist einer kleiner grüner Fiat Panda**. Das mag zwar nichts Besonderes sein, ist aber für die Provinz Mailand eher außergewöhnlich. Externe Berater werden nur dann herangezogen, wenn es wirklich notwendig ist oder wenn wir keine internen Ressourcen dafür haben (wie es ja eigentlich bereits per Gesetz vorgesehen wäre).

Was die Investitionen betrifft, so haben wir sehr intensiv nach einmaligen Beiträgen von Seiten des Landes, der Region oder des Staates gesucht, und nur der Kindergarten wurde durch Aufnahme eines Darlehens gebaut, das wir wiederum durch die Erhöhung um einen Prozentpunkt der Gemeindefinanzsteuer ICI auf Zweitwohnungen, Fabrikhallen und Produktionstätigkeiten zurückzahlen konnten.

**Hätten wir uns nicht für Nullwachstum entschieden**, wäre es dank dieser strengen Finanzpolitik **sicherlich möglich gewesen, den Steuerdruck auf Bürger und Unternehmen stark zu senken**. Die Immobiliensteuer auf Erstwohnungen ist mit 0,6% gleich geblieben, ebenso der Einkommenssteuer-Zuschlag mit 0,2%, während die Immobiliensteuer auf Zweitwohnungen und andere Gebäude auf 0,7% erhöht wurde. All dies war möglich, ohne dass es zu einem Sturm der Entrüstung und der kollektiven Forderung „weg mit den Steuern“ gekommen wäre.

Das Kulturangebot wurde fast zur Gänze von Sponsoren oder anderen öffentlichen und privaten Körperschaften finanziert, während wir uns für „**Kreativität in der Finanzgebarung**“ stark machten und dabei wirklich alle so eigenartigen Möglichkeiten nutzten. So gibt es z.B. eine starke Nachfrage nach standesamtlichen Eheschließungen in unserer Gemeinde, vor allem von Paaren aus Mailand, und somit haben wir uns bereit erklärt, Eheschließungen in unseren wunderschönen Villen des 16. Jahrhunderts vorzunehmen, auf Wunsch auch zu außergewöhnlichen Zeiten (wie z.B. um Mitternacht), dann aber um einen höheren Preis.

## **Die wichtigsten Merkmale des Raumordnungsplanes**

Nachdem wir festgestellt hatten, dass **bei einer Nutzung der derzeit leer stehenden Wohnungen und Gebäude bereits ein Großteil des Wohnungsbedarfs abgedeckt werden könnte** (und wir damit auch einem der Hauptkritikpunkte entgegenkamen, wonach wir nicht ausreichend an die Bedürfnisse junger Paare denken würden, die gezwungen wären, Cassinetta di Lugagnano zu verlassen), sieht unser Raumordnungsplan vor allem Folgendes vor:

- **Wiedergewinnungspläne**
- **Planung von Fahrradwegen**
- **Aufwertung unserer künstlerischen und landschaftlichen Güter**
- **Schutz von Grünflächen**
- **Schaffung von Ökokorridoren**
- **Anreize zur Wiedergewinnung bereits bestehender Räume und Gebäude (von Garagen über Dachböden bis hin zu Keller- und Treppenträumen, selbstverständlich immer bei Gewährleistung der Hygiene- und Gesundheitsauflagen)**
- **Und als Aushängeschild unser farblicher Gestaltungsplan „Piano del Colore“, wobei es sich praktisch um einen sehr detaillierten Plan zur Aufwertung der Innenstadt handelt.**

Unser Raumordnungsplan soll kein **Instrument** zur Ausweisung neuer Bauzonen sein, sondern sehr viel eher **dazu dienen**,

- **gemeinsame Güter wie Umwelt und Landschaft aufzuwerten**
- **auch bei privaten Bürgern die Sensibilität für die Schönheit ihrer Gemeinde zu wecken**

- **die Landwirtschaft zu fördern**
- **eine neue, mögliche und machbare Raumordnungspolitik zu gestalten.**

## **Nullwachstum und Politik**

Damit Nullwachstum möglich wird, müssen einige politische Voraussetzungen gegeben sein:

1. Eine **stabile Regierungsmehrheit** mit einem klar definierten Programm: Gemeindeausschüsse scheitern immer nur an Raumordnungsfragen, sicher nie an der Sozialpolitik (und gerade deshalb braucht es klare, eindeutige Raumordnungspläne);
2. Eine **gegenüber Druck von außen undurchlässige** Mehrheit, die also auch in der Lage ist, nur schwer abzulehnenden Forderungen zu widerstehen, wie z.B. *„Wenn du mich das bauen lässt, bringe ich dir deinen Haushalt in Ordnung, und wenn du mehrere nützliche öffentliche Bauten realisierst, wirst du sicher wiedergewählt und kannst Karriere machen“*;
3. Die **Unterstützung** der getroffenen Entscheidungen durch die ganze Gemeinschaft und Investitionen in eine kontinuierliche aktive Beteiligung dieser Gemeinschaft an Entscheidungsprozessen (ohne dabei Kinder, Verbände, informelle Bürgergruppen sowie einzelne Bürgerinnen und Bürger zu vergessen).

## **Einige Überlegungen und „Vielleicht Provokanten) Vorschläge**

Um dem soeben beschriebenen Teufelskreis auch dann Einhalt zu gebieten, wenn die nötige Sensibilität für eine Verringerung des Flächenverbrauchs fehlt, braucht es Gesetzesänderungen:

- Eine zentral gesteuerte Umverteilung der Gebühren, die vom Staat direkt eingenommen und dann wiederum an die Gemeinden verteilt werden könnten, welche sich dann für politische Maßnahmen zu einem sparsamen Umgang mit dem Boden einsetzen;
- Kürzung der staatlichen Gelder für jene Gemeinden, die bereits hohe Erschließungskosten kassieren sowie, demgegenüber, mehr Gelder für Gemeinden, die sich zu einem geringen Flächenverbrauch verpflichten;
- Keine Anrechnung der Erschließungskosten auf die laufenden Posten der Gemeindehaushalte.

In Italien gibt es derzeit Hunderte, wenn nicht sogar Tausende leer stehender Fabrikhallen. Statt also ständig neue zu bauen, würde es sich doch anbieten, eine bessere Übereinstimmung zwischen Nachfrage nach Gewerbezone und Angebot an aufgelassenen Gebäuden und Grundstücken zu schaffen. Noch wirksamer wäre wahrscheinlich eine Gesetzesbestimmung zur kostenfreien Enteignung von lange leer stehenden Wohnungen und Gewerbehallen, eventuell auch bei Unternehmen, die ihre Tätigkeit einstellen.

Wenn man außerdem davon ausgehen kann, dass ein Grund für viele Entscheidungen zahlreicher Bürgermeister in ihrem unbändigen Wunsch liegt, wieder gewählt zu werden, müsste das Problem des zweiten Mandats gelöst werden. Eine Möglichkeit wäre jene, nur ein einziges, eventuell auch sieben Jahre dauerndes Mandat vorzusehen und bereits per Gesetz zu verhindern, dass ehemalige Bürgermeister in anderen Ämtern (z.B. als Vizebürgermeister oder Gemeinderat) „wiederverwertet“ werden. Ich denke, es sollte doch eigentlich kein Problem sein, zumindest eine Runde auszusetzen, zu seiner ursprünglichen Tätigkeit zurückzukehren und dort als einfacher Bürger die vielen positiven Auswirkungen der geleisteten Arbeit zu genießen.