

Stadtwachstum als Herausforderung für die Kommunal- und Finanzpolitik

Michael Rosenberger

Der Beitrag von M. Rosenberger wird in Form der Vortragsfolien zusammengefasst.

Inhalt



Teil 1:
Anforderungen

Teil 2:
Auswirkungen auf die Kommunal- und Finanzpolitik
aus Sicht der Stadtentwicklung Wiens

Anforderungen durch Wachstum

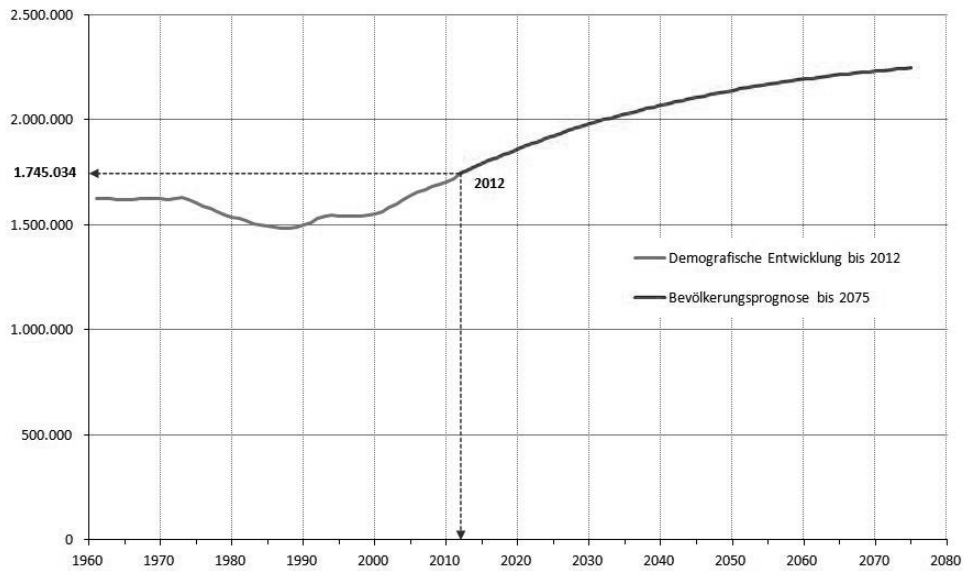


- **Bevölkerungszahl und Wohnraumbedarf steigen**
(rd. 1 Mio. m² BGF pro Jahr)
- **Der Standort Wien wird bedeutender und übernimmt neue Funktionen (?)**
(EU-Osterweiterung, ESPON „European engine“)
- **Neue Arbeitsplätze**
- **Kinderbetreuung und Pflichtschulen**
33 große Campusschulen à 30 Mio. € bis 2025; Finanzierung, Organisation Neubau bzw. Erweiterungen und Betrieb
- **Mehr Hochbetagte und Pflegebedürftige**
- **Hohe Integrationsleistung erforderlich**
- **Mehr Fahrten im ÖPNV**
- **Mehr Nutzung des öffentlichen Raums**

Bevölkerungsentwicklung Wien

Wien!
voraus
Stadtentwicklung

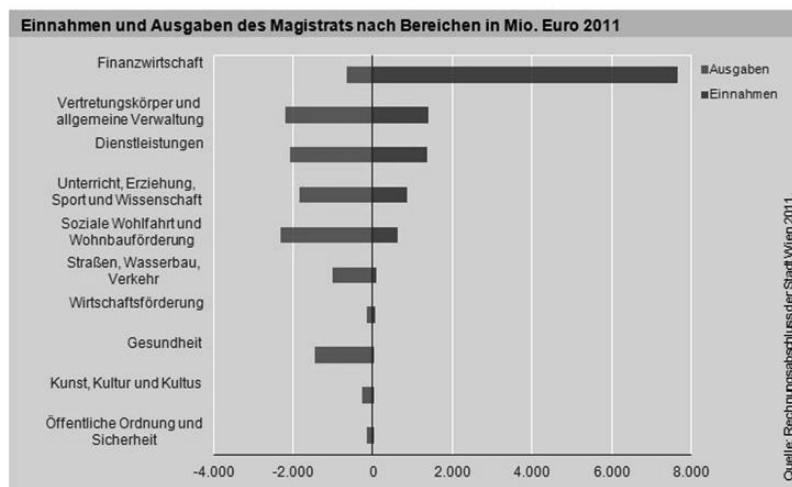
StADt+Wien



Ausgaben der Stadt Wien

Wien!
voraus
Stadtentwicklung

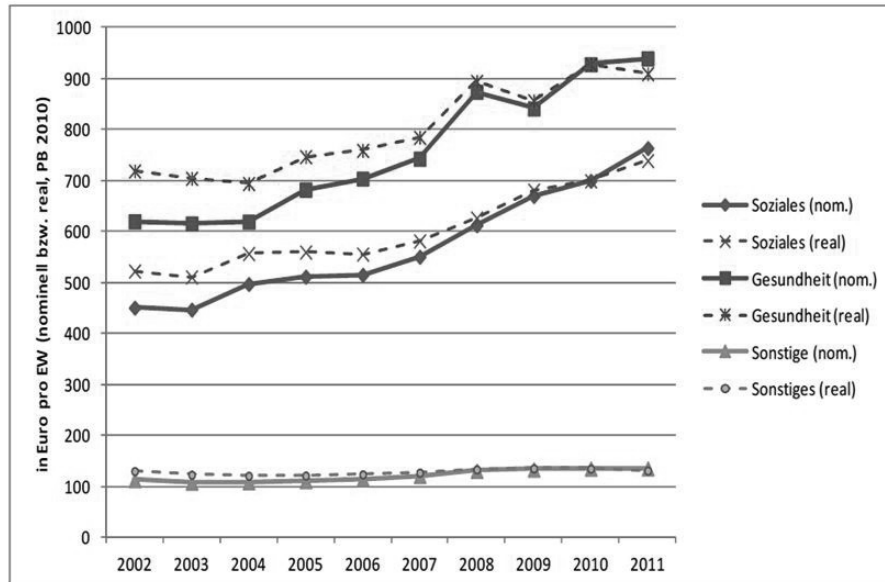
StADt+Wien



Entwicklung Ausgaben für Gesundheit und Soziales

Wien!
voraus
Stadtentwicklung

StoDt+Wien



Quelle: Rechnungsabschlüsse Wien 2002–2011; eigene Berechnungen (IFIP/TU Wien und WIFO), Mai 2013.

Anforderungen durch den Wandel zu einer postfossilen Gesellschaft

Wien!
voraus
Stadtentwicklung

StoDt+Wien



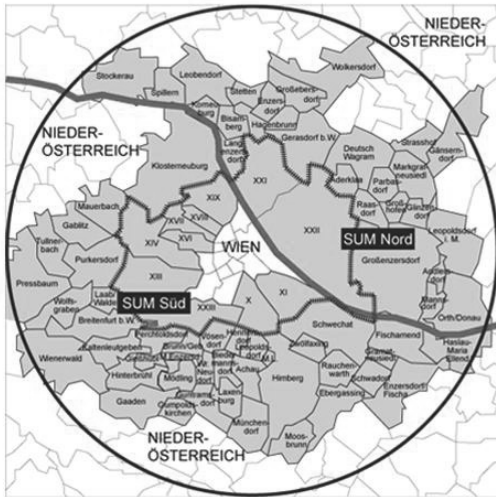
- Umbau des gesamten Infrastruktursystems
- Generelles Ende billiger Rohstoffe und Energieträger und damit „einfacher“ Lösungen

Wien als Kernstadt eines Metropolraums

**Wien!
voraus**
Stadtentwicklung

StoDt+Wien

- Lokal orientierte Systeme auf regionale Systeme umstellen
- Leistungen für eine Metropolregion bereitstellen



Wiener Volksbefragung 2013

**Wien!
voraus**
Stadtentwicklung

StoDt+Wien

Frage:

Die kommunalen Betriebe bieten der Wiener Bevölkerung wichtige Dienstleistungen. Zum Beispiel Wasser, Kanal, Müllabfuhr, Energie, Spitäler, Gemeindewohnbauten und öffentliche Verkehrsmittel.

Sind Sie dafür, dass diese Betriebe vor einer Privatisierung geschützt werden?

Ja: **87,17 %** (338.754)

Nein: 12,83 % (49.851)





Vieles am Ärger über die Mieten in den großen Städten ist das Resultat naiver Ansprüche: Gewünscht werden große Wohnungen in kleinräumigen Quartieren, die nah an Job- und Freizeitangeboten mit Weltstadtniveau liegen und punkto Ruhe und Bauvolumen mittelalterlichen Kleinstädten gleichen. Solche Träume lassen sich in einer Marktwirtschaft nicht zum Preis von Arbeiterwohnungen erfüllen, vor allem nicht in Zeiten zunehmender Bevölkerung aufgrund des Wirtschaftswachstums.

(Davide Scruzzi in der NZZ 16.5.2013)

Weitere Herausforderungen



- Globale Wirtschaft, Standortwettbewerb
- Veränderungen in der Arbeitswelt
- BIP Wachstum als Ausweg am Ende?
- Anspruch Lebensqualität
- Umweltgefährdung, Klimawandelanpassung
- Steuerung räumlicher Prozesse
- Mobilitätsansprüche erfüllen
- Digitale Welt/Kommunikationstechnologie
- Bildung, Arbeitskräftepotenzial
- Forschung, Innovation, Anwendung
- Governance, Beteiligung

Fazit



Wachstum kostet, und gleichzeitig auch eine Reihe anderer Phänomene in der Stadtentwicklung.

Das erfordert Umstellungen bzw. die Suche nach entsprechenden Finanzierungsmechanismen

Zu teuer, was tun?



Sparsamer

- Effizientere Bauformen (mehr Dichte, weniger Erschließung, Gesamtkostenbetrachtung...)
- Billigere Ausführung (arte povera, weniger Garagen, sparsamere Straßenquerschnitte, weniger Komfort, weniger Spielräume, Wildnis statt Park,...)
- Kleinere Wohnungen („smart Wohnungen“)
- Kostenwahrheit
- Draufsetzen statt Neubaugebiete
- Projektgesellschaft macht's billiger; PPP
- Größenvorteile, Kooperation

Zu teuer, was tun?



Kosten überwälzen

- Infrastrukturbeiträge einheben
- Bereitstellung von Leistungen durch Projektträger
- Höhere Einnahmen, z.B. höhere Erlöse im frei finanzierten Bereich; höhere Mieten durch unterschiedliche Förderschienen (Bsp. Hamburg)
- Aufgabenkritik öff. Leistungen; private Beteiligung an Aufgaben

Mehr öffentliches Budget vorsehen

- Günstiges Zinsniveau nutzen
- Bodenmehrwertabschöpfung
- Steuern u. Abgaben anpassen

Rentierlich Investieren – Stadtentwicklung mit „Gewinnabsicht“

Zu teuer, was tun?



Governance Instrumente

- Steuern statt rudern
- Neue Akteure und Aktivitäten zulassen, beteiligen, ermutigen
- Strukturen außerhalb der Verwaltung schaffen
- Verstärkte Kooperation mit Akteuren außerhalb der Verwaltung
- Regulierungsvereinfachung

Stadtwachstum als Herausforderung für die Kommunal- und Finanzpolitik

Kommentar von Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald zum Vortrag von Michael Rosenberger

Vielen Dank. Ich denke, wir haben in diesem Vortrag einen sehr guten Überblick bekommen über die Herausforderungen einer wachsenden Stadt – und auch einige Ideen gehört, wie man auf diese Herausforderungen antworten könnte – vielleicht bewusst noch offen formuliert, um die Diskussion anzuregen. Ich möchte nun manches davon nochmal aufgreifen und möglicherweise auch etwas provokant zuspitzen.

Zunächst: Dass Wien wächst, hat sich mittlerweile wirklich herumgesprochen, und zwar, was vielleicht noch immer nicht so bekannt ist, nicht nur aufgrund der Zuwanderung, sondern auch aufgrund einer positiven Geburtenbilanz. Als Folge dessen steigen nicht nur die Einwohnerzahl, sondern auch die wirtschaftliche Nachfrage und insbesondere der Bedarf an Wohnflächen, Kinderbetreuungseinrichtungen und all dem, was zuvor erwähnt wurde.

Eigentlich müsste man sich nun fragen: Warum ist denn Wachstum so ein Problem für Planer oder Ökonomen? Wurden diese beiden Disziplinen nicht im letzten Jahrzehnt genau deswegen gescholten, weil sie angeblich „blind“ einem Wachstumsparadigma folgen – nur mit Wachstum umgehen können und, genau umgekehrt, die Schrumpfung von Städten, Regionen oder Volkswirtschaften die problematische Herausforderung sei, die die Planung erst „lernen müsse“? Philipp Oswald sprach von einer „Inkompatibilität der Instrumente mit Schrumpfung“, und Hartmut Häußermann sagte: „Wenn das Wachstum ausbleibt, ist Entwicklung nur noch Verlust und Katastrophe“.

Planer sollten also wissen, wie mit Wachstum umzugehen sei. Anscheinend ist es aber nicht ganz so einfach. Auch Wachstum, wo wir vielleicht bessere Instrumente haben, ist schwierig. Im Vortrag wurden einige Punkte angesprochen, weshalb dies so sein könnte.

Einer davon war der Konflikt zwischen Ansprüchen und Leistbarkeit. Hohe Ansprüche (quantitativ, qualitativ, sozial, smart,...) versus einer beschränkten Leistbarkeit – sowohl in Bezug auf die Stadt (die Stadt kann sich nicht alles leisten), als auch in Bezug auf die einzelne Person, den Bürger oder die Bürgerin. Diese Diskussion haben wir aktuell ganz intensiv beim geförderten Wohnbau, wo immer wieder gefragt wird: Können wir nicht runter mit bautechnischen Standards, mit Barrierefreiheit, Garagen und sonstigen Standards, um die Leistbarkeit zu erhöhen?; aber auch im öffentlichen Verkehr oder beim Freiraum (Stichwort: Wildnis statt gestalteter Park).

Das zweite, was mir genauso interessant erscheint, ist, dass sich Wachstum anscheinend nicht mehr selbst finanziert. Wachstum ist kein Selbstläufer mehr, möglicherweise weil unterschiedliche Komponenten des Wachstums unterschied-

lich schnell wachsen und vielleicht nicht einmal in allen Bereichen ein Wachstum besteht. Konkret: Bevölkerung, Bruttoregionalprodukt, Produktivität und Arbeitsplätze wachsen ganz unterschiedlich schnell. Und teilweise haben wir es mit einem „jobless growth“ zu tun, d.h. wir haben noch ein gewisses Wirtschaftswachstum, aber wir haben nicht mehr das gleiche Wachstum an Arbeitsplätzen und schon gar nicht mehr dahinter ein entsprechendes Wachstum an Steuereinnahmen und budgetärem Spielraum.

Die Frage ist – und das möchte ich hier als These formulieren – ob wir diese unterschiedlichen Geschwindigkeiten des Wachstums als eine neue Form der Entkopplung bezeichnen könnten.

Entkopplung – oder Decoupling – war lange Zeit ein fester Begriff in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion.

- Zunächst, in den 90er Jahren ging es um Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Umweltschädigung bzw. CO₂-Emissionen. Es gab Schwerpunktprogramme der UNO und der OECD („decoupling the link between environmental bads and economic goods“) mit dem Ziel, diese Komponenten voneinander zu entkoppeln.
- Anschließend: Versuche einer Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch, oder auch, in anderem Kontext, Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Verkehrsnachfrage (dies ist u.a. auch in der Europa 2020-Strategie festgelegt) – jeweils mit bisher höchst unterschiedlichen Erfolgen.
- Schließlich die Diskussion um „Decoupling“ und „Unbundling“ in der netzgebundenen Infrastruktur

Meine Frage wäre nun: Sind wir nun an einem neuen Punkt der Entkopplung angelangt, wo genau diese zum Problem wird? Wo wir ein städtisches Wachstum haben, eine dynamische Zunahme von Bevölkerung und Flächenverbrauch, diese aber in gewissem Maße entkoppelt ist von Wirtschaftswachstum und insbesondere dem Wachstum an Arbeitsplätzen und der kommunalen Finanzmittelausstattung? Dies kann verbunden werden mit der Frage, ob Stadtwachstum unter solchen Umständen überhaupt möglich ist, entkoppelt von Schuldenwachstum der öffentlichen Hand, oder ob wir Wege suchen müssen, um wieder zu einer stärkeren Kopplung der einzelnen Bereiche zu kommen.

In diesem Zusammenhang wurden im zweiten Vortragsteil einige Lösungsansätze angeführt. Ich erweitere diese nun um ein paar Anregungen, die ich zusammenfassen möchte

mit „die Verantwortung auf breitere Basis stellen“. Hier lassen sich drei Ebenen unterscheiden, sie beziehen sich auf die Kosten- und Steuerungsverantwortung:

1. Funktionelle Basis: Ist es noch an der Zeit oder ist es zu hinterfragen, ob wirklich die Hauptfinanzierungslast für die verschiedenen Bereiche von Stadtwachstum und Infrastruktur großteils über die Besteuerung jenes Bereichs erfolgen soll, der, wie sich gezeigt hat, momentan am schwächsten wächst, nämlich über die Arbeitsleistung, die Arbeitsplätze?
2. Personell/räumliche Basis: Einbeziehung jener, die von Infrastruktur und Planungsleistungen profitieren (angesprochen wurden Infrastrukturbeiträge, was schon intensiv genützt wird, es aber noch Optimierungspotenzial gibt; weitere Instrumente wären Planwertabschöpfung oder Vertragsraumordnung – letztere ist ja in Wien als einzigem Bundesland noch nicht umgesetzt) Erwähnt wurden regionale Lösungen, wo das Stadtumland sich beteiligt, mitfinanziert und Mitverantwortung trägt für öffentliche Leistungen. Und wenn man es nicht nur auf die Mitfinanzierung bezieht, sondern auch auf die personelle bzw. institutionelle Steuerungsverantwortung, dann kommen die zuletzt angesprochenen Punkte ins Spiel: Aufgabenteilung mit privaten oder semi-öffentlichen Trägern (Stichworte PPP - Public Private Partnership und PCP - Public citizen partnership). Genannt wurden als Beispiele Privatstraßen oder Urban Gardening – Projekte.

3. Zuletzt die zeitliche Komponente: Mir ist aufgefallen, dass in sehr vielen Bereichen, ob das nun Stadtplanung ist (in Bezug auf neue Instrumente wie Mehrwertabschöpfung), Wohnungspolitik oder ganz andere Felder – ich nenne hier beispielsweise Beschäftigungsverhältnisse oder Pensionsreform – ein Ungleichgewicht besteht zwischen der Behandlung der neu Eintretenden (denen, die erstmals eine Baulandwidmung erhalten, die sich erstmals Wohnraum schaffen oder die erstmals in den Arbeitsmarkt eintreten) und jener Mehrheit, die sich auf eine bestehende Situation, ältere Verträge oder wohlerworbene Rechte berufen können. Es scheint, dass innovative und notwendige Vorschläge zur Finanzierungsreform (ob in der Raumplanung oder bei Pensionen) bisher meist die „Neuen“ überproportional treffen, und ich denke, es wäre an der Zeit, anzudiskutieren, ob nicht auch eine zeitliche Ausweitung einer Mit(finanzierungs-)verantwortung möglich wäre.

Zuletzt, und das wäre schon eine Frage für die Diskussion und eine Überleitung zum nächsten Vortrag: Was ist jetzt smart? Ist smart das neue „nachhaltig“, mit einer etwas höheren Technologieaffinität? Sind smarte Lösungen sparsamer (kleinere Wohnungen, Wildnis statt Park)? Ist es smart, Kosten abzuwälzen und Mitfinanzierer zu suchen, oder ist es smart, zu versuchen, die Finanzierungsleistungsfähigkeit der öffentlichen Hand zu erhöhen? Ich lade Sie ein, die angesprochenen Optionen zu diskutieren und/oder in Zweifel zu ziehen.