

MICHAEL GETZNER: ZUR FINANZIERUNG EINER WACHSENDEN STADT – FISKALISCHE WIRKUNGEN DER STADTERWEITERUNG



Michael Getzner¹ leitet den Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien

EINLEITUNG

Wachsende wie auch schrumpfende Städte und Regionen sehen sich, neben sozialen und ökologischen Problemen, vor allem mit ökonomischen Problemen konfrontiert, die sich aus Veränderungen der Nachfrage nach Infrastrukturleistungen ergeben. Während ein gradueller, d.h. langsamer, Wandel leichter bewältigbar scheint, können bei raschen Wachstums- und Schrumpfungsprozessen die vorhandenen Infrastrukturen (insbesondere Ver- und Entsorgung, Verkehrswege, öffentliche Einrichtungen wie Schulen, Gesundheits- und Kultureinrichtungen) häufig nicht in der gleichen Geschwindigkeit angepasst werden.

Bei raschen Schrumpfungsprozessen ergeben sich die Anpassungsprobleme hinsichtlich der vorhandenen Infrastrukturen vor allem durch

- die geringere Effizienz der vorhandenen Anlagen,
- die fehlenden (rückläufigen) Einnahmen, wodurch Mittel für den Rückbau der Infrastrukturen fehlen,
- die Veränderungen der Nachfrage nach bestimmten Infrastrukturleistungen (Daseinsvorsorge), beispielsweise bei veränderter Bevölkerungsstruktur (Überalterung mit zukünftig absehbarem größerem Bedarf an kommunalen Pflege- und Gesundheitsleistungen).

Probleme mit der Anpassungsgeschwindigkeit der vorhandenen Infrastrukturen bei Schrumpfungsprozessen ergeben sich aus ökonomischer Sicht vor allem dadurch, dass einerseits die Investitionskosten in klassische Ver- und Entsorgungsnetze im Vergleich zu den Betriebskosten relativ hoch

¹ Johann Bröthaler und Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald, ebenfalls am Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien tätig, sind Co-AutorInnen dieses Artikels.

sind, die langfristigen Erhaltungs- und Reinvestitionskosten jedoch zu hohen Folgelasten führen können und über einen sehr langen Zeitraum abgeschrieben (und refinanziert) werden. Darüber hinaus sind Anlagen aufgrund ihrer Unteilbarkeit häufig nicht redimensionierbar. Andererseits sind bei vielen Infrastrukturen (z.B. soziale Infrastrukturen) die Investitionskosten im Vergleich zu den hohen Folgelasten für die öffentlichen Budgets gering relativ.

Die Probleme wachsender Städten sind grundsätzlich nicht mit jenen schrumpfender Städte vergleichbar: die grundlegenden (ökonomischen) Eigenschaften von Infrastrukturen, die bei Schrumpfungsprozessen zu weitreichenden Finanzierungsproblemen führen, erleichtern bei Wachstumsprozessen eine effiziente Bereitstellung und können unter bestimmten Bedingungen „selbstfinanzierend“ sein.

Im vorliegenden Beitrag wird zunächst die Finanzierung von Infrastrukturen in wachsenden Städten behandelt (Abschnitt 2). In Abschnitt 3 wird am Beispiel von Wien als stark wachsende Stadt die demografische und wirtschaftliche Entwicklung sowie die Finanzierungssituation dargestellt. In Abschnitt 4 wird die fiskalische Wirkungsanalyse als ökonomisches Bewertungsinstrument kurz vorgestellt und das Ausmaß der fiskalischen Effekte von Stadtentwicklungsprojekten skizziert. In Abschnitt 5 wird abschließend eine Reihe von Schlussfolgerungen für die Finanzierung einer wachsenden Stadt gezogen.

NACHFRAGE NACH UND ANGEBOT AN INFRASTRUKTURLEISTUNGEN IN WACHSENDEN STÄDTEN

Der Begriff der „Infrastruktur“ wird im allgemeinen Sprachgebrauch und in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion unterschiedlich verwendet. Üblich ist eine Einteilung von Infrastrukturen in folgende Kategorien:

1. Materielle Infrastruktur (z.B. öffentlicher Verkehr, Straßen, Ver- und Entsorgung, Erholungsräume, Wohngebäude);
2. Sozio-kulturelle Infrastrukturen (z.B. Bildung, Gesundheit, Betreuung, Kultur);
3. Institutionelle Infrastrukturen (z.B. Rechtssystem und Rechtssicherheit, Verwaltung, Partizipation, Governance).

Im Hinblick auf die Schaffung von Infrastrukturen in einer wachsenden Stadt sind vor allem die zwei erst genannten Bereiche (materielle und sozio-kulturelle Infrastrukturen) betroffen; die Vermittlung und Gestaltung von Wachstumsprozessen im Sinne der sozialen Verträglichkeit derzeitiger und zukünftiger Bewohner/innen eines Siedlungsraums betrifft den dritten Bereich.

Die Nachfrage nach Infrastrukturen in einer wachsenden Stadt ergibt sich durch den Bedarf an Dienstleistungen der Daseinsvorsorge neuer Einwohner/innen. Neben den materiellen Infrastrukturen in neuen Stadtteilen sind – entsprechend den sozialen Bedürfnissen beispielsweise nach Alter, Herkunft, Lebensstilen – sozio-kulturelle Angebote zu schaffen, die sich allenfalls vom derzeitigen Angebot an Leistungen unterscheiden.

Grundsätzlich ist die Planung von Infrastrukturen hinsichtlich der Bedürfnisse, des Bedarfs, und der tatsächlichen Nachfrage mit großen Unsicherheiten behaftet. Selbst bei materieller Infrastruktur, z.B. in der Energieversorgung, kann sich durch geänderte technische Ansprüche und Lebensstile ein hoher zukünftiger Anpassungsbedarf ergeben, der zum Zeitpunkt der Planung und Realisierungsentscheidung nicht absehbar und noch weniger bewertbar ist. Planung in wachsenden Städten ist daher inhärent eine Planung mit großen Unsicherheiten, vor allem auch aufgrund fehlender Informationen über die langfristige städtische Entwicklung. Nachfrageschätzungen und nachfolgende Pla-