

Band 112 – Lösung der Stadt-Umland-problematik

Kurzfassung

Friedrich Klug, Schriftleiter des IKW

Die weltweiten Probleme auf dem Gebiet des Klimawandels, der Umweltverschmutzung, der Bevölkerungsvermehrung und sozialen Verelendung mehren sich progressiv. Diese Entwicklung macht vor Österreich, der "Insel der Seligen", nicht halt. Über unsere wunderschöne Landschaft breitet sich ein krebstartiges Geschwür aus – es versiegelt, verwuchert und verschandelt unser Land mit Autobahnen, Brücken, Straßen und asphaltierten Wegen, mit Baumärkten, Einkaufs- und Kinopalästen, Tankstellen, Automärkten und -friedhöfen, Parkplätzen und Parkhäusern. Einfamilienhäuser wachsen immer weiter ins (vorläufig noch) bodenpreisgünstige Grüne hinaus. Alle sind Verkehrserreger und Infrastrukturnutzer, welche die niedrigen Grundstückskosten internalisieren und die sozialen Kosten der Umweltbelastung externalisieren und von der Gemeinschaft tragen lassen. Die wahren Grundstückspreise werden auf diese Weise verdeckt, was übrigens auch auf das Bauland in hochwassergefährdeten Gebieten zutrifft.

Die großflächige Siedlungstätigkeit stellt nicht nur einen erheblichen Landschaftsverbrauch dar, sondern erfordert enorme Infrastrukturinvestitionen in die flächenhafte Erschließung (Straßen, Kanalisation, Wasser- und Gasversorgung etc.) und verschlechtert ständig die ohnedies bereits äußerst angespannte Verkehrsproblematik.

Zu beobachten ist eine ständige Stadtflucht weg von der Kernstadt und hinaus in den grünen "Speckgürtel" mit verkehrserregender und umweltbelastender Wirkung. Die Kernstadt hat nach wie vor die ballungsraumspezifischen und zentralörtlichen Aufgaben mit kostenremanenter Wirkung (Fixkosten bleiben bestehen) zu erfüllen, während die Infrastrukturkosten im Umland (als sprungfixe Kosten) hinzukommen.

Der finanzausgleichsgesetzliche Mechanismus führt zur progressiven Finanznot in den Kernstädten, denen die Gefahr droht, ihre essentiellen Aufgaben der Bedarfsdeckung und Bedarfslenkung in die gewünschte Richtung sowie der sozial gerechten Ein-

kommensverteilung im Interesse der Wohlfahrt des Gemeinwesens nicht mehr ausreichend erfüllen zu können.

Die öffentlichen Dienstleistungen können nicht privatisiert werden, weil für sie wegen fehlender Rentabilität kein Markt vorhanden ist bzw. der "Markt" durch öffentliche Zuschussleistung erst künstlich stimuliert und reguliert werden muss. Zum Staatsversagen kommt in kumulativer Weise noch das Marktversagen hinzu – ein fataler Trend!

Die globalisierte Welt ist durch den "Washington Consensus" geprägt: Monetäre Stabilität, Wettbewerb und Gewinnstreben auf dem freien Markt, Deregulierung und Privatisierung dominieren als Mainstream die aktuelle wirtschaftspolitische Diskussion. Slogans, wie NPM, WIF, PPP, Ausgliederung, In- und Outsourcing, Produkt- und Kontraktmanagement, Globalbudgetierung und Benchmarking geben die EU- und weltweit einzuschlagende Richtung zum Null-Defizit vor. Die rigorosen Vorschriften des Stabilitätspaktes führen zu entsprechenden sozialen, ökologischen, verteilungspolitischen und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen.

Der skizzierte internationale Trend findet in der Entwicklung der öffentlichen Haushalte seinen Niederschlag: Alle Kennzahlen und Richtwerte verschlechtern sich kontinuierlich. Sei es das öffentliche Sparen, das Investitionsvolumen, der Schuldenstand und Schuldendienst – lediglich das Null-Defizit ist als konstante Größe vorgegeben. Dieses Formalziel dominiert über die öffentlichen Sachziele. Ein "Rückstau" lässt sich nicht nur beim öffentlichen Konsum, sondern auch bei den notwendigen öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur, erkennen. Durch die Rückstellung wichtiger Investitionen und sozialer Leistungen fehlen der heimischen Wirtschaft und dem Arbeitsmarkt wichtige Impulse und bleiben private Konsumausgaben aus.

Die skizzierte Entwicklung macht vor dem zweitwichtigsten Wirtschaftszentrum und Ballungsraum Österreichs, der Landeshauptstadt Linz, nicht Halt.

Die Einnahmen der Landeshauptstadt Linz aus den eigenen Steuern stagnieren, jene aus den Bundesabgabenertragsanteilen fallen wegen des Rückganges um rund 20.000 Personen laut Volkszählung und wegen der Erhöhung des Sockelbetrages zu Gunsten der kleineren Gemeinden um ca. € 18 Mio. p.a. Mit minus 9,6 % musste Linz von allen Landeshauptstädten den größten Bevölkerungsverlust hinnehmen, was u.a. auf eine geänderte Zählung der Studierenden zurückzuführen ist. Hinzu kommen die Mindereinnahmen aus dem Titel Getränkesteuer und Werbesteuer von ca. € 6 Mio. p.a. Noch

bedrohlicher wird die Situation, wenn es zu einer weiteren Steuerreform kommt und überdies die Einnahmen aus dem Vermögensverkauf auslaufen.

Das vom Magistrat vorgeschlagene Maßnahmebündel, wie Aufgabenreform, Kostenbewusstsein, Rationalisierung und Verbesserung der negativen Transferzahlungsbilanz gegenüber dem Land OÖ. wird nicht ausreichen, um einen ausgeglichenen Haushalt ohne spürbare und schmerzhaft Einbußen an Infrastruktur- und Sozialleistungen erstellen zu können. Ausgabenseitige Maßnahmen werden daher zu kurz greifen und müssen einnahmeseitig ergänzt werden.

Da auf dem Gebiet der Gebühren, Entgelte, Steuern und Abgaben wenig Handlungsspielraum besteht, wird im Rahmen der vorliegenden Studie versucht, eine dauerhafte Lösung mit positiven Effekten sowohl auf der Einnahmenseite als auch in kostenmäßiger Hinsicht zu finden und einen Beitrag zur aktiven Verwaltungs- und Aufgabenreform zu leisten.

In Bezug zur Stadt Linz sind zur Lösung der entstandenen Probleme daher raumordnungs-, struktur-, wirtschafts- und finanzpolitische Aspekte mit dem Ziel zu behandeln, die Wohlfahrt der ganzen Region zu stärken und den Gesamtinteressen aller Oberösterreicher als Kunden der öffentlichen Verwaltung zu dienen.

Der Linzer Zentralraum stellt in Bezug auf die hier wohnenden und arbeitenden Menschen, die Siedlungsstruktur, den öffentlichen und privaten Verkehr, die Ver- und Entsorgung, die vorhandene Infrastruktur, die Industrie-, Gewerbe-, Handels- und Dienstleistungsbetriebe, die Kunst, Kultur und Bildung, die Freizeitgestaltung und den Sport bzw. die Erholung eine geographisch untrennbare Einheit dar, die bereits so zusammengewachsen ist, dass die politische Trennung nur mehr an den Orts-, Kennzeichen- und Hausnummerntafeln zu erkennen ist.

Die Volkszählung bestätigt einen bedenklichen Trend: Der "Speckgürtel" rund um die Kernzone wird immer dicker: Städte verlieren ihre Einwohner an die Umlandgemeinden, die davon ganz gewaltig profitieren: Die krebsartig wuchernde Zersiedelung zerstört die Landschaft und verursacht Staus und Stress, aber auch wesentlich höhere Kosten der Ver- und Entsorgung sowie des Verkehrs und gefährdet die Gesundheit der Bevölkerung im Raume Linz.

Der breiter werdende "Speckgürtel" belastet die Umwelt immer mehr; der Individualverkehr wächst progressiv. Die Ver- und Entsorgungskosten belasten die öffentlichen Haushalte und lassen die Forderung nach Umverteilung im Finanzausgleich zu Gunsten der kleineren Gemeinden laut werden, die den unerwünschten Trend nur noch verstärkt und weiter begünstigt.

Im FAG 2001 wurde zwar der abgestufte Bevölkerungsschlüssel (aBS) beibehalten, jedoch der Sockelbetrag von S 102,30 auf S 1.000,-- je Einwohner stufenweise bis 2004 angehoben, was den kleineren Gemeinden entgegenkommt und die Basis an Ertragsanteilen schmälert, die nach dem aBS verteilt wird.

Nun trägt aber der aBS dem Umstand Rechnung, dass mit zunehmender Größenklasse die zentralörtlichen Aufgaben und damit Ausgaben progressiv steigen, wobei die wohlfahrtssteigernde Wirkung der infrastrukturellen Leistungen den Bewohnern der gesamten Region OÖ. nützt, während die Umverteilung nach dem "Gießkannenprinzip" die Zersiedelung fördert, die größeren Städte aushöhlt, die angrenzenden Umlandgemeinden massiv stärkt und wahre "Pendlerlawinen" auslöst.

Die Zusammenfassung der Kernstädte mit den Umlandgemeinden vermag viele der aufgezeigten Probleme mit einem Schlag zu lösen:

- Raumplanerisch und strukturell durch eine abgestimmte Flächenwidmungs-, Bebauungs- und Verkehrsplanung, durch Vermeidung der Zersiedelung und Versiegelung der Landschaft.
- Gemeinsame Bereitstellung der Infrastruktur, der Ver- und Entsorgung, des ÖPNV, von Kultur-, Sport-, Bildungs-, Erholungs- und Freizeiteinrichtungen.
- Abgestimmte Betriebsansiedlung und Wirtschaftsförderung.
- Koordination auf dem Gebiet der Jugend- und Seniorenbetreuung, des Gesundheitswesens, der Sozialarbeit und des ruhenden und fließenden Individualverkehrs.
- Synergien sind durch Straffung des Verwaltungsmanagements zu lukrieren. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Vermeidung von Mehrfacharbeiten, E-Government und effizientes Finanz- und Public-Management, in dem kosten- und leistungsbewusste Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung über die zu erstellenden Produkte und Dienstleistungen geschlossen werden, bleiben nicht bloße Schlagwörter, sondern bedeuten gelebte Verwaltungsreform.

- Nicht zuletzt sei erwähnt, dass nicht nur enorme volks- und betriebswirtschaftliche Effekte zu erzielen sind, sondern auch solche finanzieller Natur über den Finanzausgleich: Allein der abgestufte Bevölkerungsschlüssel würde für den gesamten Zentralraum den höchsten Multiplikator von $2 \frac{1}{3}$ mit Mehreinnahmen in der Größenordnung von über € 14,5Mio. p.a. bringen und so die Finanzkraft und Wohlfahrt der gesamten Region stärken. Positive Beispiele sind Villach und Klagenfurt, wo die Eingemeindungen erfolgreich waren und zu einer bedarfsgerechten Finanzausstattung geführt und die Wirtschaftskraft gestärkt haben.

Umlandgemeinden mit einem niedrigeren abgestuften Bevölkerungsschlüssel würden von einer Eingemeindung besonders stark profitieren. Hinzu kämen noch die Kostensynergien durch Einführung von Public Management-Methoden und die Wachstumsimpulse für den gesamten Zentralraum, die letztlich dem ganzen Bundesland zugutekommen und die führende Rolle Oberösterreichs als eine der besten Wirtschaftsregionen Europas festigen würden.

Zur Verifizierung der erwarteten positiven Effekte wird das Untersuchungsobjekt „Stadtregion Linz“ aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, in raumordnerischer und regionalpolitischer Hinsicht und aus finanzwirtschaftlicher Sicht analysiert, um zu einem Gesamtergebnis zu gelangen.

Die Schwächung zentraler Städte wirkt sich nachteilig auf das Wirtschaftswachstum und den Wohlstand der Bevölkerung aus, weil die Kernstädte die Promotoren der wirtschaftlichen Entwicklung von OÖ. und ganz Österreich sind. Eine Stärkung dieser Städte wirkt sich daher auch auf die peripheren Gemeinden in positiver Hinsicht aus – ein Verzicht schädigt aber die Gesamtheit!

Eine erste Reaktion der betroffenen Linz-Umgebungs-Bürgermeister ist naturgemäß und wenig überraschend ablehnend bis spöttisch. Argumente, wie Identitätsverlust, weniger Bürgernähe und Demokratie etc. werden gebetsmühlenartig vorgebracht, sind aber emotional bedingt, kommen aus dem Bauch heraus und sind von der persönlichen Befindlichkeit der Amts- und Würdenträger geprägt. Beklagt wird auch der Umstand, dass in den Umlandgemeinden zwar wohlhabende Bürger wohnen, die Gemeinden jedoch „arm wie eine Kirchenmaus“ seien und vom Reichtum ihrer Bewohner nichts hätten. Ungewollt werden damit allerdings die Argumente gestützt, die für eine Strukturbereinigung sprechen. Dem zweitwichtigsten Wirtschaftsraum Österreichs

müssten nämlich im Wege des Finanzausgleichs jene bedarfsgerechten Finanzmittel zukommen, die ihm auf Grund seiner Struktur, seines tatsächlichen Steueraufkommens und vor allem seines qualitativen und quantitativen Aufgabenvolumens gebühren und auf die bisher schon seit Jahrzehnten in ungeschickter Weise zu Gunsten anderer Bundesländer großzügig verzichtet wird und wurde.

Die Diskussion um einen aufgabenäquivalenteren Finanzausgleich zur Deckung des Finanzbedarfs zur Erfüllung der ballungsraumspezifischen und zentralörtlichen Aufgaben läuft schon geraume Zeit ohne zu einem Ergebnis zu kommen. Vorschläge des Österreichischen Städtebundes, wie die Übernahme von Finanzierungsanteilen für die zentralörtlichen Einrichtungen durch die Bundesländer, die Mitfinanzierung durch die Umlandgemeinden, die Änderung der Verteilungsschlüssel, die Gründung von Planungs-, Verkehrs-, Raumordnungs- und Zweckverbänden jeder Art, werden immer nur zerredet und versanden nach anfänglichem Elan bzw. werden das Opfer örtlicher Egoismen.

Als Ergebnis der vorliegenden Studie bleibt daher nur eine einzige, sinnvolle Möglichkeit zur Lösung der gravierenden Stadt-Umland-Problematik von Linz übrig – die Eingemeindung!

Für eine Strukturreform sprechen viele, schwerwiegende Gründe, dagegen jedoch keine objektiv-nachvollziehbaren, also de facto kein einziges Argument. Kurz zusammengefasst gibt es viele gravierende Pro-Argumente, die zu folgenden konkreten Handlungsempfehlungen führen:

- Dem eng verflochtenen Linzer Ballungsraum soll jene Struktur gegeben werden, die den ohnedies bereits bestehenden, faktischen Zustand nur mehr nachvollzieht und dem zweitwichtigsten Sozial- und Wirtschaftsraum Österreichs die im Finanzausgleichsgesetz vorgesehenen, bedarfsorientierten Mittel zuweist, die für die Erfüllung der ballungsraumspezifischen und zentralörtlichen Aufgaben benötigt werden. Diese Maßnahme würde sofort wirksam sein und ihre Wirksamkeit auch bei Änderung des Finanzausgleichsgesetzes nicht spürbar verlieren.
- Voraussetzung ist allerdings eine sachliche Diskussion auf der Grundlage transparenter Unterlagen, gegenseitigen Vertrauens und nach Sicherstellung, dass keine einzige Oö. Gemeinde einen Nutzenverlust erleidet und ganz Oberösterreich vom Wohlfahrtsgewinn profitiert. Die soziale Identität und Bürgernähe ist selbstverständlich zu wahren bei gleichzeitiger Verbesserung der Lebensverhältnisse aller Betroffenen nach dem Gleichheitsgrundsatz.

- Dem Prestige-, Ämter- und Identitätsverlust kann durch eine Ortschafts- und Bezirksgliederung, Wahrung und Förderung aller dezentralen Initiativen und Vereinigungen, Amtsgebäude, Schulen und Kindergärten entgegengewirkt werden. Niemand verlöre seine Identität, seinen Freundeskreis, seine sozialen Kontakte, seinen Wohnsitz im Grünen – die Ortsbezeichnungen blieben erhalten und würden keineswegs durch den Zusatz "Stadtbezirk" entwertet.
- Zur Wahrung der lokalen Identität der einzelnen Ortschaften könnte das Stadtgebiet in Bezirke und Ortschaften gegliedert werden, die von einem Ausschuss unter dem Vorsitz eines "Bezirksbürgermeisters" geleitet werden. Eine entsprechende budgetäre Ausstattung zur örtlichen Disposition dürfte angesichts der zusätzlich vorhandenen Mittel nicht schwer fallen.
- Auf Grund des intensiven Verflechtungsgrades eignen sich aus raumordnerischer Sicht folgende Gemeinden für die Zusammenlegung: Ansfelden, Asten, Hörsching, Leonding, Pasching, Puchenu, Steyregg und Traun (urbaner Kernraum), was nicht ausschließt, dass auch andere, angrenzende Gemeinden oder Oö. Statutarstädte von den Vorteilen profitieren wollen oder könnten. Nicht durch freiwillige Planungsgemeinschaften, sondern nur durch eine Fusion kann der weiteren Zersiedelung und dem hässlichen Supermarkt-Wildwuchs Einhalt geboten werden. Maßgeschneiderte Raumordnung aus einem Guss ist gefragt.
- Obwohl die Umlandgemeinden finanziell best ausgestattet sind, könnten sie im Interesse der Gesamtregion eine noch bessere Dotierung erlangen, wenn das Kerngebiet nicht künstlich zerlegt, sondern zusammengefasst wird. Alle Oö. Gemeinden und somit das ganze Bundesland könnten Mehreinnahmen aus dem Finanzausgleich in Höhe von ca. 10,7 Mio. € p.a. erzielen und somit ihren Wohlstand mehren, wenn sie nur wollen. Hinzu kämen noch kostenseitige Einsparungseffekte in Höhe von rund 11 Mio. € p.a., insgesamt also positive Auswirkungen in Höhe von ca. 22 Mio. € jährlich wiederkehrend! Durch optimale Dimensionierung der Ressourcen sind Kostensenkungen und Skalenerträge möglich. Von Verwaltungsreform darf nicht nur geredet, sondern sie sollte auch gelebt und verwirklicht werden.
- Die vorgeschlagene Lösung bildet keine hypertrophe Großgemeinde, wo Identität und Bürgernähe verloren gehen, sondern würde vielmehr im europäischen Kontext bestenfalls eine mittlere Gemeindegröße von 271.000 Einwohnern auf 172 km² erreichen, also etwas größer als Graz sein und einen Bruchteil von Wien ausmachen. Diese Städte leiden sicherlich nicht unter Identitätsverlusten und sind vielmehr auf ihren jeweiligen Bezirk stolz. Bereits eingetretene Fehlentwicklungen

könnten zwar nicht rückgängig gemacht, jedoch stufenweise verbessert werden. Ein derartiges Projekt bedarf sachlicher Argumentation – das letzte Wort liegt allerdings beim Bürger, der befragt werden muss. Insbesondere das Land OÖ. wäre in Zusammenarbeit mit den Gemeinden gefordert, entsprechende Schritte in die Wege zu leiten. Der Gefahr des "Politikversagens" sollte durch Handeln begegnet werden.

- Schlussendlich sei eine philosophische Betrachtung im Sinne des „Kategorischen Imperativs“ von Immanuel Kant (1724 – 1804) gestattet: "Vernunft" besteht nicht nur aus Verstand, sondern auch aus der Fähigkeit zur Beherrschung des Egoismus durch gelebte Solidarität. Eine vernünftige Lösung von Problemen ist der direkte Weg vom "ICH" zum "WIR", vom lokalen Einzelinteresse zum öffentlichen Interesse der Wohlfahrtsmehrung als "service public". Gefragt ist Toleranz bei der Meinungsäußerung und nicht voreingenommene Ablehnung. Das "Gefangenendilemma", welches optimale synergetische Lösungen aus egoistischen Motiven blockiert und dazu führt, dass eine Minderheit die Mehrheit majorisiert, sollte überwunden werden, denn:

Das Ganze ist mehr als die Summe der Teile und nur gemeinsam sind wir stärker als jeder für sich allein!