

Sparen, konsolidieren, investieren – Zur Finanz- und Wirtschaftskrise in Wien*)

JOHANNES HAWLIK

Wir befinden uns immer noch inmitten der schwersten Wirtschaftsrezession seit einem halben Jahrhundert und wir befinden uns zugleich in einer langatmigen und fruchtlosen Diskussion über die Schuldzuweisung an dieser Krise, die meiner Meinung nach einer gewissen Wunderlichkeit nicht entbehrt. Wirtschaftspolitiker in aller Welt und in allen politischen Systemen sprechen vorzugsweise von einer weltwirtschaftsbedingten Konjunkturschwäche, so als ob nicht nach allen Gesetzen der Logik die gegenwärtige Wirtschaftskrise auch die Summe des wirtschaftspolitischen Fehlverhaltens in den einzelnen Staaten, in der ersten, zweiten und dritten Welt und schließlich in den verschiedenen politischen Systemen ist. Die Wirtschaftskrise ist damit nicht primär weltwirtschaftsbedingt (was immer man darunter verstehen mag), sie ist vielmehr „hausgemacht“.

In einem beachtens- und dankens-

*) Kommentar zum Artikel von Hannes Swoboda, Die Finanzkrise aus Wiener Sicht, Heft 1/1983 dieser Zeitschrift, Seite 41 ff.

wert kritischen Beitrag im Heft 1/83 dieser Zeitschrift setzt sich Hannes Swoboda mit der „Finanzkrise aus Wiener Sicht“ auseinander. Leider erliegt auch er jener Versuchung, welche die britische Ökonomin Joan Robinson so treffend mit „beggar-my-neighbour-policy“ charakterisiert hat: Die Schuld an der bemerkenswert objektiv eingestandenen Finanzkrise in Wien tragen zunächst die anderen – in diesem speziellen Fall ein problematischer Finanzausgleich, bei dem Wien zu kurz kommt, und dann, so schreibt Hannes Swoboda, „ist Wien grundsätzlich davon negativ betroffen, daß die regionalen und damit auch die für öffentliche Transfers relevanten Grenzen mit den ‚Grenzen‘ der engen wirtschaftlichen Verflechtungen nicht übereinstimmen“. Er nennt in diesem Zusammenhang Investitionsprojekte, deren Beschäftigungswirkungen ins Burgenland und nach Niederösterreich ausstrahlen, und die überregionale Funktion Wiens auf dem Spitalssektor, insbesondere bei der Behandlung von Patienten aus anderen Bundesländern und bei der Ausbildung von Ärzten für andere Bundesländer.

Ich halte eine solche Argumentation für nicht unproblematisch. Mit einer Schuldzuweisungstheorie, die sich – noch dazu in einem so kleinen Wirtschaftsraum wie Österreich – auf dem Boden des Partikularismus bewegt, kann man den finanziellen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten Wiens nicht gerecht werden.

Ganz allgemein gesprochen sind die Metropolen in aller Welt die Motoren des wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, kulturellen, technischen und organisatorischen Fortschritts. Das kommt nicht von ungefähr. Die Metropolen beherbergen die Hoheitsverwaltung, die leistungsfähigsten Stätten der universitären Ausbildung, die zen-

tralen Administrationen der großen Unternehmungen, sie sind meist internationale Finanzplätze, Attraktivitätspole des kulturellen und geistigen Lebens, „Weltstädte und damit auch Zentren des Fremdenverkehrs. Für Wien gilt diese generelle Feststellung in ganz besonderem Maße; das hängt eng zusammen mit der starken Position unserer zentralstaatlichen Bürokratie und mit der großen Geschichte unserer Stadt als ein geistiges und kulturelles Zentrum nicht nur in unserem Land, sondern weit über die Grenzen unseres Kontinents hinaus.

Damit sind fraglos hohe Kosten verbunden, für die alle Bürger unseres Staates aufkommen. Jeder Bauer im Bregenzerwald und jeder Bauarbeiter im Waldviertel trägt mit seiner Steuer bei zur Finanzierung des Betriebes der Staatsoper, auch wenn er diese noch nie besucht hat und wohl auch nie besuchen wird, er trägt mit seiner Steuer bei zur Finanzierung der Hochkultur, zur Finanzierung der universitären Einrichtungen und schließlich auch zur Finanzierung des Allgemeinen Krankenhauses, auch wenn er dort wohl in Zukunft nicht behandelt werden dürfte. Jeder Österreicher, ob er nun in der Umgebung Wiens lebt oder in Bartholomäberg bei Schruns leistet somit auch einen Beitrag zur Arbeitsplatzsicherung in Wien, denn alle zentralen Institutionen kosten nicht nur (Steuer-)Geld, sie schaffen und sichern selbstredend Arbeitsplätze und sie garantieren der Stadt und dem Land Wien Steuereinnahmen, die sich allein aus der Funktion einer Bundeshauptstadt ergeben.

Ich bin mir dessen bewußt, daß mit der Funktion und mit den Leistungen Wiens auch eine (mit der räumlichen Entfernung abnehmende) Umwegrentabilität für die Menschen und für die Wirtschaft in allen Bundesländern verbunden ist. Doch abgesehen davon, daß ich mich mit partikularistischen Denkmodellen in der Politik nicht anfreunden kann, meine ich, daß wenn man schon die Ursachen der

Wiener Finanz- und Wirtschaftskrise mit den Nachteilen der wirtschaftlichen Verflechtungen erklären will, dann auch von den daraus resultierenden Vorteilen sprechen sollte.

Zur Lage der Wiener Wirtschaft

Viele Jahre war Wien gegen heftige Konjunkturschwankungen nahezu unempfindlich: In konjunkturell guten Zeiten wuchs die Wiener Wirtschaft verhältnismäßig langsam, in konjunkturell schwachen Phasen hielten sich aber auch die Einbußen in Grenzen.

Dieses idyllische wirtschaftliche Erscheinungsbild gehört leider der Vergangenheit an. Tiefgreifende strukturelle Schwierigkeiten haben die Wiener Wirtschaft mit noch größerer Wucht in den Sog der allgemeinen Rezession gezogen als das der gesamtösterreichischen Wirtschaft – trotz aller Strukturprobleme in den steirischen und niederösterreichischen Krisenregionen – widerfahren ist. Denn in den Bundesländervergleichen des Wirtschaftsförderungsinstituts schneidet nun schon seit mehreren Jahren die Wiener Wirtschaft regelmäßig schlechter ab als die Gesamtwirtschaft und damit die Wirtschaft in den meisten Bundesländern. Das gilt für die Bruttowertschöpfung genauso wie für die Entwicklung der unselbständigen in- und ausländischen Arbeitskräfte, für die Entwicklung der Industriebeschäftigung, für die Produktionswerte in der Bauindustrie, für die Produktivität in der Wiener Industrie und für die Handelsumsätze.

„Wenn man nicht rechtzeitig erkennt, daß die Wirtschaften im ganzen Bundesgebiet nicht mehr im Gleichschritt marschieren, wird die Ostregion zu einem staatspolitischen Problem“, erklärte der Wiener Finanzstadtrat Hans Mayr im Sommer 1983 in einem Gespräch mit der Tageszeitung „Die Presse“. Lag beispielsweise noch Ende der sechziger Jahre der

Beitrag der Wiener Wirtschaft zur gesamtösterreichischen Wertschöpfung bei rund 25 Prozent, so ist dieser Beitrag mittlerweile auf rund 20 Prozent zurückgefallen, also um ein Fünftel.

„Im gesamten Bundesgebiet ist die konjunkturelle und strukturelle Entwicklung für das Klein- und Dienstleistungsgewerbe weitaus günstiger verlaufen als in der Bundeshauptstadt“, heißt es in einer Mitte 1983 erschienenen Studie von Paul Windisch über „Das Klein- und Dienstleistungsgewerbe in Wien“. Zwischen 1976 und 1980 ist in der Bundeshauptstadt die Zahl an klein- und dienstleistungsgewerblichen Betrieben (mit weniger als 20 Beschäftigten) von 12.520 auf 10.900 zurückgegangen, das ist etwas mehr als ein Achtel und ein unübersehbares Zeichen für den bedauerlichen Niedergang einer städtischen Wirtschaft und einer urbanen Wirtschaftsstruktur, wozu die Nahversorgung der Konsumenten ebenso gehört wie die unternehmerische Selbständigkeit. Für die Wiener Wirtschaft bedeutet das einen Verlust an Arbeitsplätzen von unselbständig und selbständig Erwerbstätigen, für die Finanzpolitik in Wien darüberhinaus den Wegfall von Steuereinnahmen.

Schon Mitte der siebziger Jahre hieß es in einer vom Finanzministerium und von der Stadt Wien gemeinsam in Auftrag gegebenen Studie der Basler Prognos AG. über „Wiens wirtschaftliche Entwicklung bis 1985“, daß sich der Schrumpfungsprozeß der Wiener Wirtschaft ab einer kritischen Schwelle selbst verstärken könnte und damit die Attraktivität Wiens als Standort auch für qualitativ hochwertige Stadtbetriebe – denn dort liegen die Wachstumschancen – empfindlich mindern könnte. „Die Beschränkung des Wachstums in Wien, die bisher durch das knappe Angebot an Produktionsfaktoren bedingt war, könnte dann in einen nachfragebedingten Rückgang der industriellen Dynamik umschlagen“. Diese düstere Prophetie ist inzwischen traurige Wirklichkeit

geworden. Daß sie bereits viele Jahre zurückliegt und daß kein Rezept dagegen gefunden werden konnte, spricht nicht für eine langfristig geplante und effiziente Finanz- und Wirtschaftspolitik in der Bundeshauptstadt.

Die Wertschöpfung je Beschäftigten lag seit Mitte der siebziger Jahre im Wiener Kleingewerbe um etwa ein Zehntel unter dem gesamtösterreichischen Durchschnitt. Während aber in Wien die Investitionen pro Arbeitsplatz zwischen 1976 und 1980 nominell praktisch auf gleichem Niveau geblieben sind, haben diese im gesamtösterreichischen Kleingewerbe im Untersuchungszeitraum um 13,5 Prozent zugenommen.

Die Entwicklung der Insolvenzen in Wien und der Arbeitslosenquote bestätigen die kritische wirtschaftliche Situation in der Bundeshauptstadt. Für 1983 rechneten die Budgetersteller mit einer gesamtösterreichischen Arbeitslosenrate von 3,3 Prozent; tatsächlich dürfte sie in diesem Jahr allein in der Bundeshauptstadt auf 4,3 Prozent hochschnellen. Das ist für eine Stadt mit der größten Zahl an pragmatisierten Beschäftigten in den Institutionen des öffentlichen Sektors ein überdurchschnittlich hoher Wert. Ein Beschäftigter im klein- und dienstgewerblichen Bereich der Wiener Wirtschaft bringt dem Unternehmen laut Paul Windisch einen statistischen Jahresüberschuß von bloß S 7000,-. Darin kann kein ökonomischer Anreiz liegen, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Dieser Umstand ist aber besonders auf die konfiskatorische Steuer- und Gebührenpolitik in Wien (1982, beispielsweise, hat Wien aus der Müllabgabe mehr eingenommen als für die Müllabfuhr ausgegeben wurde) zurückzuführen.

So wurden während der letzten 5 Jahre die wichtigsten Wiener Gebühren und Tarife überproportional erhöht: Strom ist um 58 Prozent, Gas um 68 Prozent, Fernwärme um 98 Prozent, Wasser um 63 Prozent, Müllabfuhr um 54 Prozent, die Kanal- und

Abwasserbeseitigung sogar um 215 Prozent und die öffentlichen Verkehrsmittel um 88 Prozent gestiegen. Das Wiener Budget wird mehr als die Budgets in anderen österreichischen Gemeinden über Tarife und Gebühren finanziert. Diese steigen in Wien deutlich stärker als der Verbraucherindex.

In der Folge konstatieren wir nicht nur eine Stadtfucht der Bewohner Wiens, sondern auch eine Flucht der Wiener Industriebetriebe. Laut Monatsberichte 5/1983 des Instituts für Wirtschaftsforschung wurden in Wien im Jahr 1982 69 Industriebetriebe und -betriebsstätten stillgelegt, wodurch 2007 Arbeitsplätze verloren gingen, während im gleichen Jahr nur 41 Industriebetriebe mit insgesamt 715 neuen Arbeitsplätzen gegründet worden sind. Eine der negativen Folgen dieser wirtschaftlichen Stadtfucht sind die rückläufigen Steuereinnahmen, wodurch zu befürchten ist, daß neue Steuer-, Gebühren- und Tarifierhöhungen ins Haus stehen werden...

Rückgang der Investitionen

„Eine sozialdemokratisch orientierte Kommunalpolitik kann auch in Hinkunft auf umfangreiche Investitionen nicht verzichten“, schrieb Hannes Swoboda in der „Zukunft“ (Februar 1981). Es ist ihm zuzustimmen, wenn er meint, daß eine ständige Erhöhung der Gebühren und Tarife kein Ausweg aus der Finanzierungsmisere der Bundeshauptstadt sein kann, weil „mit steigender Gebührenfinanzierung die ungleiche Belastung der Bürger zunimmt“. Diese Auffassung steht in einem eklatanten Widerspruch zur Praxis der Wiener Finanzpolitik.

Im Finanz- und Investitionsplan 1982–1986 des Magistrats der Stadt Wien heißt es wörtlich: „Es zeigt sich, daß 1982 aus dem Budget nur mehr rund 3,1 Milliarden Schilling zur Finanzierung von Investitionen und Instandhaltung zur Verfügung gestellt werden können und in den Jahren

darauf ein weiterer starker Rückgang der Selbstfinanzierungsmöglichkeiten eintritt. Wenn sich diese Entwicklung fortsetzt, stehen 1987 aus dem Haushalt für Investitionen und Instandhaltungen überhaupt keine Mittel mehr zur Verfügung“. Schon im Wiener Budget für das Jahr 1982 wurden die Investitionen beim Kanalbau, beim Hochwasserschutz und beim U-Bahnbau „auf ein Minimum eingeschränkt“. Zwischen dem Rechnungsabschluß 1978 und dem des Jahres 1982 ist der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben von 22,1 auf 13,8 Prozent zurückgegangen, während im gleichen Zeitraum die Gesamtverschuldung um 56 Prozent zugenommen hat.

Weiter heißt es im übrigens knapp, klar und bemerkenswert offen abgefaßten Finanz- und Investitionsplan der Stadt Wien 1982 bis 1986, daß sich die Bundeshauptstadt „strukturell in einem finanziellen Engpaß befindet... Ein Ausweg konnte bisher nur durch drastische Reduktion der angemeldeten Wünsche und eine steigende Fremdmittelfinanzierung gefunden werden, die wegen der daraus resultierenden Folgebelastungen den Finanzierungsrahmen künftiger Jahre weiter verringert... Angesichts der aufgezeigten Entwicklung kann festgestellt werden, daß es zwingend notwendig erscheint, die ungedeckten Abgänge und damit den Umfang der Neuverschuldung sehr rasch und drastisch zu reduzieren“.

Im Finanz- und Investitionsplan 1983 bis 1987 der Stadt Wien ist ein eigenes Kapitel einer Analyse der Entwicklung des Wiener Haushaltes zwischen 1973 und 1981 gewidmet. Darin heißt es wörtlich:

„Von 1973 auf 1981 sind die Investitionen von 5,8 auf 9,1 Milliarden Schilling gestiegen, der Betrag der Eigenmittel jedoch von 4,1 auf 2,9 Milliarden Schilling gesunken, so daß der Eigenfinanzierungsanteil von 70,1 auf 32,5 Prozent zurückgegangen ist. 1982 hat sich dieser negative Trend noch

bedeutend verstärkt, da bei den Einnahmen infolge des Wirksamwerdens der Ergebnisse der Volkszählung 1981 und der Einkommenssteuerreform 1982 schwere Einbußen hingenommen werden mußten. Für 1983 verbleiben, wenn man vom Rahmen für Investitionen in Höhe von 3,985 Milliarden Schilling die budgetierten Fremdmittelaufnahmen von 2,772 Milliarden Schilling und die Investitionszuschüsse des Bundes und aus dem Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds in Höhe von 911 Millionen Schilling in Abzug bringt, Eigenmittel von 302 Millionen Schilling, das sind nur mehr 3,5 Prozent der Investitionen. 1984 wird der Eigenmittelanteil bereits negativ, und für 1987 errechnet sich ein Fehlbetrag von 3,244 Milliarden Schilling. Nur um das Investitionsvolumen des Jahres 1983 halten zu können, heißt es im Finanz- und Investitionsplan 1983 bis 1987, wären jährliche Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben von 1,3 Milliarden Schilling erforderlich, und selbst dann müßten diese Investitionen zur Gänze durch Fremdmittel und Investitionszuschüsse finanziert werden, da der Betrag der Eigenmittel noch immer knapp negativ wäre.

Konsequenzen für die konkrete Finanz- und Wirtschaftspolitik

In zahlreichen österreichischen Gemeinden sind die Verschuldungsgrenzen längst erreicht, einige Dutzend österreichischer Gemeinden sind praktisch konkursreif. Aus „gegebenem Anlaß“ hat das Amt der burgenländischen Landesregierung z. B. an alle burgenländischen Magistrate, Gemeindeämter und Bezirkshauptmannschaften eine schriftliche Rechtsauskunft über die „zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit der Gemeindefunktionäre im Zusammenhang mit dem Eintritt der Zahlungsunfähigkeit der Gemeinden“ versandt,

Der Wiener Bürgermeister und Ob-

mann des Städtebundes, Leopold Gratz, hat kürzlich den Hauptgrund für die Finanzmisere in den österreichischen Gemeinden genannt: „Man hat nur an die Finanzierung der Investitionen gedacht, nicht an deren Folgekosten“. Dies ist tatsächlich ein zentrales Motiv für die Finanzkrise der österreichischen Gemeinden, insbesondere aber für die Finanzkrise in Wien. Man hat aufwendige Investitionsprojekte mit Fremdmitteln finanziert, deren fällige Annuitäten in den letzten Jahren spürbar und rasch gewachsen sind. Nicht minder spürbar und rasch gewachsen sind die Folgekosten dieser teilweise gigantischen Investitionsprojekte, über deren volks- und kommunalwirtschaftlichen Sinn und Zweck heute selbst die dafür verantwortlichen Gemeindepolitiker nachdenklich werden.

Auf dem Budget der Stadt Wien lasten heute wie schwere Mühlsteine Großprojekte, deren Namen heute jedem Zeitungsleser einigermaßen geläufig sind – AKH, der U-Bahn-Bau, Teile des sozialen Wohnbaus (Verbauung der Marco-Polo-Gründe), das Konferenzzentrum.

Auch haben die folgekostenschweren Beschäftigungsprogramme wenig an Arbeitsplatzsicherung gebracht. Beschäftigt werden Maschinen und die kommunale, nationale und internationale Finanzierungsbürokratie. Erich Haas, ein ehemaliger Mitarbeiter der Wiener Arbeiterkammer, heute wirtschaftspolitischer Referent im Bundeskanzleramt, hat vor einigen Monaten pointiert festgestellt, daß mit der kreditfinanzierten Investitionspolitik in Österreich Arbeitsplätze in der Bundesrepublik Deutschland geschaffen und gesichert wurden. Daran, fürchte ich, ist einiges wahr. Den meist nur sehr kurzfristig wirksamen Beschäftigungseffekten auf der einen Seite, stehen auf der anderen Seite langfristig wirksame Folgekosten gegenüber. Die wesentlichen Elemente dieser Folgekosten sind die Personalausgaben und die damit zusammen-

hängenden Verwaltungsausgaben sowie bei den kreditfinanzierten kommunalen Investitionen die Zinskosten. Die öffentlichen Budgets werden weiter aufgebläht, ohne daß von diesen zusätzlichen Ausgaben wesentliche Diffusions- und Multiplikatorprozesse ausgehen.

Vieles spricht für die Vermutung, daß der Rückgang der Investitionen seit Mitte der siebziger Jahre auch auf jene Folgekosten zurückzuführen ist, die nach dem Investitionsschub der späten sechziger und der frühen siebziger Jahre zu verkraften waren. Dieser Investitionsschub erfolgte mit der plakativen Argumentation von einer sonst wachsenden öffentlichen Armut und eines steigenden privaten Reichtums. Öffentliche Investitionen waren damals die Sinnbilder des gesellschaftlichen Fortschritts, heute aber sind sie auch die Sinnbilder der öffentlichen Verschwendung. Die öffentliche Armut manifestiert sich heute als hohe öffentliche Verschuldung und die sinkenden realen Einkommen der Österreicher deuten darauf hin, daß es mit dem privaten Reichtum auch nicht so weit her ist.

Öffentliche Kreditaufnahme ist nicht an sich von Übel, und ein gewisses Maß an öffentlicher Verschuldung zur Finanzierung produktiver Investitionen ist volkswirtschaftlich durchaus vernünftig. Die Probleme entstehen dann, wenn mit wachsenden öffentlichen Schulden Konsumausgaben finanziert werden und wenn der öffentliche Sektor in eine zinstreibende Konkurrenz zu den privaten Investitionen gerät. Dann wird die öffentliche Verschuldung selbst zur Ursache

des wirtschaftlichen Niedergangs und des Anstiegs der Arbeitslosigkeit.

Dieser Punkt scheint in Wien bereits erreicht, dessen kommunales Geschehen „in der Vergangenheit immer eine – positive oder negative – Auswirkung auf andere Gemeinden Österreichs und auch über die Grenzen hinweg hatte“ (Hannes Swoboda, Zukunft, Februar 1981). Der Zwang zum Sparen, zur Konsolidierung des Budgets, zur Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Geldmittel, zur Konzentration auf überfällige kommunalpolitische Maßnahmen (Umweltschutz, Stadterneuerung, die Errichtung des Sozialmedizinischen Zentrums Ost, die Renovierung von Spitälern) um nur einiges zu nennen und zum Ausgliedern überholter öffentlicher Leistungen, die von privaten Unternehmen rationeller, preisgünstiger und qualitativ besser angeboten werden können, ist ein Gebot der Stunde, wollen wir uns nicht alleamt plötzlich eingestehen müssen, daß die Bundeshauptstadt Wien den kritischen Punkt überschritten und am point of no return angelangt ist.

Der Spielraum für noch höhere kommunale Steuern, Gebühren und Tarife nähert sich wie auch die Investitionen dem Nullpunkt. Wenn wir aus dieser sehr kritischen wirtschafts- und finanzpolitischen Situation wieder herauskommen wollen, muß es uns gelingen, die Ansprüche der öffentlichen Hand zu redimensionieren und damit den Bürgern unserer Stadt ein gutes Beispiel zu geben für die Redimensionierung ihrer eigenen Wünsche an die Stadt.

Tabelle 1

Die Entwicklung der Budget-Rechnungsabschlüsse der Stadt Wien 1978 bis 1982 anhand ausgewählter Faktoren

	Gesamtverschul- dung Darlehen und Anleihen der Stadt Wien inkl. WStW = Ver- schuldung (in Mio. S)	Budget- Volumen (Ein- nahmen lt. RA)	% der Verschul- dung im Verhält- nis zum Budget- volumen	Anteil der Inve- stitionen an den Gesamtaus- gaben
RA 1978	25.211	49.672	50,8%	22,1%
RA 1979	28.372	51.337	55,3%	19,1%
RA 1980	31.270	52.513	59,5%	16,5%
RA 1981	35.722	57.043	62,6%	15,1%
RA 1982	39.751	62.064	64,0%	13,8%
1978-1982	+56%	+25%	+25%	-37%

Quelle: Rechnungsabschlüsse der Bundeshauptstadt Wien 1978 bis 1982