
Das Wiener Budget aus der Sicht der Wiener Arbeiterkammer

Josef Schmee

1. Vorbemerkung

Analysen über die finanzielle Situation öffentlicher Rechtsträger in Österreich stellen sehr stark auf den Bundeshaushalt ab, obwohl den Ländern und Gemeinden aufgrund der föderalen Struktur und der zukünftigen Entwicklungen (Wirtschafts- und Währungsunion, Osterweiterung etc.) sehr große Bedeutung zukommt. Zwar gibt es regelmäßig vor dem Abschluß eines "neuen" Finanzausgleiches Diskussionen über die Mittelaufteilung, das Wissen über die Mittelverwendung von Landes- und Gemeindehaushalten beschränkt sich jedoch nach wie vor auf einige wenige Insider.

Durch die weiter (überproportional zum Bundesbudget und dem BIP) wachsenden dezentralen Budgets stellt sich auch die Frage nach der Verteilungswirksamkeit der Einnahmen und Ausgaben der Landes- und Gemeindehaushalten immer deutlicher. Besonders die Stadt Wien in ihrer Doppelfunktion als Land und Gemeinde sieht sich einem weiten Aufgabenspektrum gegenüber, das durch die (auch historisch bedingten) hohen Aufwendungen im Sozial-, Gesundheits- und Schulwesen noch zusätzlich erweitert wird. Außerdem steigen mit der Größe einer Gemeinde Ausgaben für kommunale Dienstleistungen und Infrastruktur (Müllabfuhr, öffentlicher Verkehr, Wasserversorgung etc.) überproportional an.

2. Stabilitätspolitische und beschäftigungspolitische Effekte des Wiener Budgets

In einer Strukturanalyse des Wiener Budgets war u.a. zu untersuchen, ob das Wiener Budget auch *stabilitätspolitischen Zwecken* dient. Hier wird versucht, durch nachfragewirksame Variationen auf der Einnahmen- bzw.

Ausgabenseite unerwünschte Abweichungen von der optimalen Auslastung der Ressourcen zu korrigieren und auf diese Weise Produktions- und Wohlfahrtsverluste zu reduzieren, die durch eine stark zyklische Wirtschaftsentwicklung notwendigerweise entstehen. Insgesamt dürfte die Ausgabenpolitik der Stadt Wien in Rezessionsphasen durchaus antizyklische Wirkungen entfaltet haben, generell dürfte ihre stabilisierende Funktion allerdings gering gewesen sein. Dieses trifft zumindest für die investitionsnahen Ausgabenkategorien des Wiener Budgets zu, d.h. es besteht hier kaum ein Zusammenhang zwischen Gebarung und Konjunkturverlauf; stabilitätspolitische Überlegungen dürfte damit zumindest keine zentrale Bedeutung in den Ausgabenentscheidungen der Stadt Wien zugekommen sein.

Neben stabilitätspolitischen Effekten sind auch die *direkten Beschäftigungseffekte* des Wiener Budgets von Bedeutung. Für die Gemeinde Wien bestehen hier wesentliche Einflußmöglichkeiten insbesondere auf der Nachfrageseite. Hauptsächlich bestimmt die Gemeinde die Situation am Wiener Arbeitsmarkt als Nachfrager von Arbeitsleistungen. Die Stadt ist der wichtigste Arbeitgeber der Region, dem auch eine arbeitsmarktpolitische Leitfunktion etwa in Fragen der Arbeitsbedingungen oder der Entlohnung zukommt. Zudem tritt die Gemeinde beim Bezug von Inputs für die öffentliche Leistungserstellung über die Ausgabenseite des Budgets als Nachfrager auf den regionalen Güter- und Dienstleistungsmärkten auf. Dadurch löst sie auch im privaten Sektor (indirekte) Beschäftigungseffekte aus, die in ihrer Intensität und sektoralen Ausrichtung von der Ausgabenstruktur des öffentlichen Beschaffungswesens ebenso abhängig sind wie von intraregionalen Handelsverflechtungen und der regionalen Exportquote.

Die Gemeinde Wien ist mit zuletzt mehr als 68.000 Beschäftigten oder fast 9% aller unselbständig Beschäftigten in Wien der wichtigste Arbeitgeber; der Personalaufwand in der Höhe von fast 40 Mrd. Schilling entspricht in etwa 6% des Wiener Urbanprodukts. Daraus finanziert die Stadt neben dem aktiven Personal auch rund 19.400 pensionierte Beamte. Aktivgehälter und Pensionen der etwa 10.000 Landeslehrer werden hingegen größtenteils vom Bund getragen. Insgesamt wurde der aktive Personalstand der Gemeinde Wien in den neunziger Jahren weiter kräftig ausgebaut, wobei die Expansion mit + 2,4% pro Jahr deutlich über jene in den achtziger Jahren (+ 1,3% p.a.) hinausging. Mit Ausnahme des Stadtgartenamtes haben dabei alle Aktivitätskategorien ihre Personalstände in den neunziger Jahren noch rascher ausgeweitet als in der davorliegenden Dekade, wobei sich die in den achtziger Jahren sichtbare Verschiebung der Beschäftigtenstruktur zum Gesundheits- und Pflegebereich in den neunziger Jahren - wenn auch abgeschwächt - fortgesetzt hat. Gedämpfter verlief die Entwicklung wie schon in den achtziger Jahren bei den Pensionisten. Ihre Zahl stieg vor allem durch die rückläufige Zahl pensionierter Landeslehrer in den neunziger Jahren kaum. Die Relation zwischen aktivem und ruhendem Personal hat sich weiter verbessert, nach

noch 2,6 Aktiven im Jahr 1990 (1980: 2,4) kamen zuletzt schon 2,9 Aktive auf einen Pensionisten. Wesentlich ungünstiger - nämlich bei nur 1,2 - liegt diese Relation bei den *Wiener Stadtwerken-Verkehrsbetrieben*, deren Vermögen vom übrigen Vermögen der Gemeinde Wien getrennt ist, die jedoch über die Zahlung von Pensionsleistungen und einen Betriebskostenzuschuß aus dem Wiener Budget ebenfalls zum Einflußbereich der Gemeinde Wien zu rechnen ist.

Bezogen auf den engeren Personalbereich der Gemeinde Wien hat in den neunziger Jahren in der Personalpolitik eine deutliche Umorientierung zu privatrechtlichen Arbeitsverträgen stattgefunden, wobei die Umstrukturierung einigermaßen rasch verlief: Während die Zahl der pragmatisierten Beamten in den achtziger Jahren noch stärker zunahm als die der Vertragsbediensteten, kam der Personalzuwachs in den letzten fünf Jahren im Magistrat praktisch ausschließlich durch neue Vertragsbedienstete zustande. Dennoch hat die Dynamik des Personalaufwandes der Gemeinde Wien im Zeitraum 1990 bis 1995 mit fast 9% p.a. für das aktive Personal gegenüber den achtziger Jahren (+ 6,4%) noch zugenommen. Ausschlaggebend für diese Entwicklung war ein hoher Mengeneffekt, Preis- und Struktureffekt dürften angesichts der zuletzt moderaten Lohn- und Gehaltsrunden und Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur nur unwesentlich zu diesem Ergebnis beigetragen haben. Etwas gedämpft wurde die Dynamik der Personalausgaben durch eine nur moderate Entwicklung bei den Pensionszahlungen, die in der Kopfentwicklung ebenso ihre Ursache hat wie in einer bei Bienniensystemen und hohen Ruhegenußbezügen zwangsläufig (negativen) Beziehung zwischen Personalaufstockung und durchschnittlichem Personalaufwand. Dennoch bleibt festzuhalten, daß sich der Personalaufwand der Gemeinde Wien bezogen auf die Wertschöpfung von 5,4% im Jahre 1990 auf mittlerweile rund 6% erhöht hat. Die Personalpolitik der Gemeinde Wien dürfte damit in den letzten Jahren zur Entschärfung der regionalen Arbeitsmarktsituation, kaum jedoch zur Bewältigung der zuletzt schwierigeren Haushaltslage beigetragen haben.

3. Anforderungen der Kammer für Arbeiter und Angestellte an zukünftige Wiener Budgets

3.1 Forderungen an die Finanz- und Tarifpolitik

* *Anhebung der Erbschafts- und Schenkungssteuer.* Das Steueraufkommen verteilt sich zu 70% auf den Bund und zu 30% auf die Länder. Gegen die geringe Steuer sprechen nicht nur Gerechtigkeitsvorstellung und die Leistungsfeindlichkeit eines solchen Systems, sondern auch umverteilungspolitische Motive. Die zusätzlichen Steuereinnahmen wären in erster Linie an die Gemeinden weiterzuleiten, die für den Großteil je-

ner öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen zuständig sind, die der Bevölkerung am unmittelbarsten zugute kommen.

- * *Einführung von Infrastrukturkostenbeiträgen* von den Grundeigentümern, die von vielfach kostenlos zur Verfügung gestellten Infrastrukturleistungen der Gemeinde Wien profitieren. Konkrete Beispiele gibt es bereits in einigen Bundesländern, wobei besonders Oberösterreich hervorzuheben ist: Das Raumordnungsgesetz 1994 sieht dort einen Infrastrukturkostenbeitrag vor, der in fünf Jahresraten zu jeweils 20% zu entrichten ist. Baut der Eigentümer auch nach sechs Jahren noch nicht, so verfallen die schon geleisteten Beiträge. Der besondere bodenpolitische Effekt liegt darin, daß den Baulandspekulationen gezielt entgegengewirkt werden kann. Die Einnahmen aus den Infrastrukturabgaben decken somit einen Teil der öffentlichen Investitionskosten ab, was es der Gemeinde Wien auch in Zukunft erleichtern wird, adäquate Infrastruktur zu finanzieren.
- * Schrittweise Anhebung der *Grundsteuer*, die sich an den festgelegten Einheitswerten orientiert. Die Gemeinde kann den Ertrag der Steuer durch die selbständige Festsetzung des Hebesatzes steuern, wobei jedoch die Gemeinde Wien bereits den im Finanzausgleichsgesetz festgelegten Rahmen voll ausnützt.
- * Parallel zur Heranführung der Einheitswerte an die Verkehrswerte bedarf es jedoch einer *Herausnahme der Grundsteuer aus den Betriebskosten*. Derzeit kann die Grundsteuer als ein Bestandteil der Betriebskosten weiterverrechnet werden. Aus umverteilungspolitischen Gesichtspunkten ist nicht einzusehen, warum die Mieter für die Grundsteuer der Kapitaleseite aufkommen müssen.
- * Ein wichtiger Teil der Einnahmen der Stadt Wien kommt aus den *Gebühren* für Gas, Wasser und Strom. Hierbei steht der fiskalische Effekt im Vordergrund; Lenkungseffekte sind kaum ersichtlich. Die Gebühren entsprechen derzeit in Summe ungefähr den durchschnittlichen Bereitstellungskosten. Ein Vergleich mit anderen Städten zeigt, daß die Gebühren etwa für Wasser in Wien eher an der Obergrenze liegen. Somit dürfte zwar der Spielraum für zusätzliche Einnahmen eher gering sein, jedoch fordert die Arbeiterkammer, daß bei den Tarifen für kommunale Infrastrukturleistungen - von der Stromversorgung bis zur Kanalgebühr - jede Quersubvention zu unterlassen ist, die der Privatwirtschaft auf Kosten der privaten Haushalte zugute kommt. Weiters fordert die Arbeiterkammer die konsequente Berücksichtigung des Verursacherprinzips in dem Sinn, daß die (aktiven) Produzenten und nicht die (passiven) Konsumenten für die Beseitigung (z.B. nicht benötigte Verpackung) zahlen müssen.
- * Für die Kammer der Arbeiter und Angestellte ist eine nur von Finanzierungsaspekten ausgelöste Rücknahme der *Investitionen* vor allem deshalb äußerst bedenklich, weil eine langfristige Analyse ein Absinken der öffentlichen Investitionsquote in Wien schon seit Ende der siebziger Jahre erkennen läßt. Die Erschließung neuer Einnahmequelle - unter

Berücksichtigung der sozialen und materiellen Situation der Bewohner - zur Aufrechterhaltung eines hohen kommunalen Investitionsniveaus wird somit zur entscheidenden Herausforderung.

- * Der *Finanzausgleich* bestimmt weitgehend den Finanzierungsspielraum für die Aufgaben der Gemeinden. Für Wien wäre etwa die Abdeckung jener Kosten im Sozial- und Gesundheitsbereich ("Spillover-Effekte") zu diskutieren, die derzeit aus dem Wiener Budget für andere Bundesländer aufgebracht werden. Neben dem Sozial- und Gesundheitsbereich wären auch die enormen Kosten der Gemeinde Wien, die ihr im Bildungs- und Verkehrsbereich (z.B. Pendlerproblematik) jährlich erwachsen, zu berücksichtigen.
- * Die Kammer für Arbeiter und Angestellte ist sich sehr wohl bewußt, daß die Spielräume sowohl auf der Einnahmen- als auch der Ausgabenseite des Wiener Budgets als relativ eng eingeschätzt werden müssen. So erscheint es nicht zuletzt aufgrund neu zu setzender Schwerpunkte in der Zukunft unumgänglich, neue "*Rationalisierungsreserven*" zu erschließen. Dabei bietet sich eine Reorganisation der Aufgaben, vor allem aber der traditionellen Verwaltung, an. Die Modernisierung der Verwaltung muß somit immer noch als eine der wichtigsten Herausforderungen für die neunziger Jahre gesehen werden.
- * Nach wie vor muß man von einer *mangelnder Transparenz der Rechnungsabschlüsse* sprechen. So sind insbesondere im Bereich der Leistungen und der Gebühren (z.B. Kalkulation der Gebühren etc.) konkrete Daten nur schwer zu extrahieren, wodurch auch eine Analyse der Verteilungswirkungen des Wiener Budgets in diesen Bereichen erschwert wird.

3.2 Forderungen an die Gemeinde Wien als wichtigsten kommunalen Arbeitgeber

Die beschäftigungspolitischen Handlungsspielräume der Gemeinde Wien sind zweifellos begrenzt. Trotzdem sollte die Gemeinde ihre Rolle als wichtigster kommunaler Arbeitgeber zumindest soweit an beschäftigungspolitischen Erfordernissen ausrichten, als dies auch einigermaßen finanzierbar ist. Ansatzpunkte dafür liegen etwa in

- * der *Beseitigung der Überstundenarbeit* als ersten Schritt zu einer Arbeitszeitverkürzung (Vorbildfunktion für die Privatwirtschaft);
- * einer generellen *Aufwertung der Lehrlingsausbildung* in den verschiedenen kommunalen Magistratsdienststellen. Hier sollten die Lehrlinge nicht nur im Stadtgartenamt, sondern überwiegend in innovativen Sektoren der kommunalen Wirtschaft (z.B. Umweltbereich, Technologiebereich etc.) ausgebildet werden. Letztendlich müßte die Gemeinde in der Lehrlingsausbildung eine ähnlich dominante Rolle wie die ehemalige verstaatlichte Industrie einnehmen.
- * der bevorzugten Einstellung von am Wiener Arbeitsmarkt *benachteiligten Personen* (Einstellung von Behinderten, Langzeitarbeitslosen etc.).

Darüber hinaus könnte die Gemeinde Wien durch eigene finanzielle Unterstützung, durch Befürwortung und Förderung privater Initiative und Unterstützung von Kontakten dazu beitragen, daß sich beschäftigungspolitisch orientierte Programme von Bund und Ländern tatsächlich auch kleinräumig auswirken. Schließlich sollte die Gemeinde Wien öffentliche Interessen auch als öffentliche Hand wahrnehmen. Die Kammer für Arbeiter und Angestellte widersetzt sich den Dogmen der *Privatisierung*, die für viele unselbständig Beschäftigte in Wien zu Arbeitslosigkeit und verringertem sozialen Schutz führt und in vielen Fällen auch eine schlechtere Versorgung der Bevölkerung mit kommunalen Dienstleistungen bedeutet.