
Die Finanzkrise aus Wiener Sicht

Hannes Swoboda

Unabhängig vom modischen und leichtfertigen Gebrauch des Ausdrucks Finanzkrise – gerade auch im Zusammenhang mit großen Städten – hat sich der finanzielle Spielraum der Gemeinden in den letzten Jahren deutlich verringert¹.

Im folgenden soll die finanzielle Situation der Stadt Wien, insbesondere an Hand der Entwicklung 1976–1981 näher durchleuchtet werden. Wenngleich Wien, als Land und Gemeinde eine Sonderstellung einnimmt, so sind doch einige Aussagen für Gemeinden schlechthin, insbesondere für mittlere und größere Städte, relevant. Dies gilt für die generelle Einnahmensituation, aber ebenso für einige Ausgabenbereiche. Weiters können einige grundsätzliche Tendenzen des Finanzausgleichs aufgezeigt werden.

1. Wien im Rahmen des Finanzausgleichs

Der finanzielle Spielraum, den eine Gemeinde bzw. ein Land im Rahmen eines Bundesstaates hat, wird nicht zuletzt durch die Mittelzuteilung im Rahmen des Finanzausgleichs bestimmt. Inwieweit diese Mittelzuteilung im Einzelfall bzw. global gesehen „gerecht“ ist, hängt natürlich von den Beurteilungskriterien ab. Vor allem die Bevölkerungsentwicklung, die spezifischen Aufgaben auf Grund der Bevölkerungsstruktur (z. B. Altersaufbau), die Struktur der Wirtschaft, die vorhandene Infrastruktur etc. beeinflussen entscheidend den Bedarf an Finanzmitteln.

Dabei ist es nicht nur schwierig, objektive Indikatoren für diese einzelnen Bedarfskomponenten zu entwickeln. Fast unmöglich ist es, eine allgemein akzeptierte Bewertung und Gewichtung der einzelnen

Faktoren vorzunehmen, die ja erst zu einer „gerechteren“ Bedarfsermittlung führen würden. Je nach eigener Situation und vorausberechneter Auswirkung auf die Mittelzuteilung werden die einzelnen Länder und Gemeinden einige Faktoren (Bevölkerungsentwicklung, Bevölkerungsdichte, Wohnungsbestand, wirtschaftliche Leistungskraft etc.) besonders betonen, andere hingegen als zweitrangig und nebensächlich, als vernachlässigbar erklären.

Vorerst soll die Entwicklung der tatsächlichen Mittelverteilung seit dem Beginn der Finanzausgleichsperiode 1973–1978 in gröberen Zügen aufgezeigt werden, um dann auf verschiedene Mängel aus der subjektiven Sicht der Stadt Wien zu sprechen zu kommen. (In den folgenden Tabellen wird – zum Unterschied zu den später angeführten – das Jahr 1973 miteinbezogen, um die Veränderungen in der laufenden Finanzausgleichsperiode zu der früheren (1973–1978) zu verdeutlichen.)

Der Finanzausgleich umfaßt primär die ausschließlichen Bundesabgaben, die gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt werden und die Landes-(Gemeinde-)Abgaben. Die Tabelle 1 gibt die Aufteilung auf die einzelnen Einnahmenkategorien wieder. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Anteil der ausschließlichen Bundesabgaben ab 1978 niedriger wäre, als ausgewiesen, wären nicht die Kinderabsetzbeträge in Direktzuschüsse im Rahmen der Familienbeihilfe umgewandelt worden. Für die Direktauszahlungen werden nämlich dem Bund vorweg Anteile aus der Lohn- und Einkommensteuer zugeteilt.

Tabelle 1

**Der Anteil der einzelnen Gruppen von Abgaben am
Gesamtabgabenertrag
(in Prozent)**

	1973	1976	1978	1980
Ausschließliche Bundesabgaben	37,90	33,33	35,15	35,47
Gemeinschaftliche Bundesabgaben	53,96	58,47	57,22	57,08
Landes(Gemeinde)abgaben*)	8,14	8,20	7,63	7,45
Gesamtabgabenertrag*)	100,00	100,00	100,00	100,00

*) Ohne die Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen
Quelle: Gebarungsübersichten 1976 und 1980, herausgegeben vom Österreichischen Statistischen Zentralamt

Die Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die einzelnen Gebietskörperschaften zeigt die Tabelle 2. Sinkt der Anteil der ausschließlichen Bundesabgaben, so steigt andererseits der Anteil des Bundes an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben.

Tabelle 2

**Der Anteil der einzelnen Gruppen von Gebietskörperschaften am
Ertrag der gemeinschaftlichen Bundesabgaben**
(in Prozent)

	1973	1976	1978	1980
Bund	57,57	60,26	60,97	60,92
Bundesländer ohne Wien	18,68	17,57	17,36	17,31
Wien als Land und Gemeinde	10,46	9,80	9,61	9,56
Gemeinden ohne Wien	13,29	12,37	12,06	12,21
Summe der gemeinwirtschaftlichen Bundesabgaben	100,00	100,00	100,00	100,00

Quelle: Siehe Tabelle 1.

Der Anteil Wiens als Land und Gemeinde geht zurück. Für den Zeitraum 1973 bis 1979 ergaben sich allerdings Nachzahlungen hinsichtlich der Ertragsanteile für Wien und Salzburg, die hier nicht berücksichtigt sind. Betrachtet man den Gesamtabgabenertrag, so ergibt sich folgende Verteilung auf die Gebietskörperschaften. (Tabelle 3)

Tabelle 3

**Die Anteile der Gebietskörperschaften im Rahmen des
Gesamtabgabenertrages**
(in Prozent)

	1973	1976	1978	1980
Bund	68,96	68,56	70,40	70,25
Bundesländer ohne Wien	10,51	10,71	10,34	10,29
Wien als Land und Gemeinde	8,13	8,12	7,73	7,58
Gemeinden ohne Wien	12,40	12,61	11,89	11,88
Gesamtabgabenertrag	100,00	100,00	100,00	100,00

Quelle: Siehe Tabelle 1.

Stiegen die für den Bund verfügbaren Mittel von 1973 auf 1980 um 104 Prozent, die Mittel der Bundesländer ohne Wien um 96 Prozent und der Gemeinden ohne Wien um 92 Prozent, so erhöhten sich die Finanzmittel für Wien nur um 87 Prozent (1973–1980).

Man darf daraus jedoch nicht voreilige Schlüsse ziehen, da der Finanzausgleich ja nicht nur aus einer direkten Verteilung der Abgaben

besteht, sondern auch aus Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften und Bestimmungen über die Kostentragung. Erst nach Berücksichtigung dieser finanziellen Transaktionen ergibt sich ein einigermaßen objektives Bild über die Entwicklung der Finanzausstattung der einzelnen Gebietskörperschaften. Im wesentlichen handelt es sich dabei um Transfers vom Bund an die Länder, sodaß sich der Anteil des Bundes deutlich verringert, der Anteil der Länder ohne Wien hingegen verdoppelt. Auch der Anteil Wiens erhöht sich durch die Berücksichtigung der Transferzahlungen von ca. 8 Prozent auf über 10 Prozent.

Tabelle 4

**Die endgültigen Anteile der Gebietskörperschaften im Rahmen des
Gesamtabgabenertrages
(in Prozent)**

	1973	1976	1978	1980
Bund	55,27	54,36	56,41	56,64
Bundesländer ohne Wien	20,04	21,49	20,86	20,63
Wien als Land und Gemeinde	10,90	10,89	10,34	10,49
Gemeindeverbände im Range von Gebietskörperschaften	0,81	0,46	0,40	0,34
Gemeinden ohne Wien	12,73	12,83	12,04	11,91
Statistische Differenz	+0,16	-0,03	-0,05	-0,01
Gesamtabgabenertrag	100,00	100,00	100,00	100,00

Quelle: Siehe Tabelle 1

Betrachtet man das Wachstum der für die einzelnen Gebietskörperschaften „letztendlich“ aus dem FAG verfügbaren Mittel, so ergeben sich folgende Steigerungsraten für die Perioden 1973–1980 und 1978–1980. Dabei ist gegenüber den ausgewiesenen Werten insofern eine Korrektur anzubringen, als 1980 Wien Ertragsanteile für die Jahre 1973–1975 nachgezahlt bekam. Bringt man diese, im Ausmaß von 863,7 Mio. Schilling in Abzug, so verringert sich der Anteil Wiens auf 10,2 Prozent.

Läßt man die Nachzahlungen in der „Wiener“ Summe sowie bei der Gesamtsumme unberücksichtigt, so ergeben sich die in Tabelle 5 angeführten Steigerungsraten. Dabei sind die Wiener Zuwachsraten noch insofern überhöht, als die 1980 erfolgte Nachzahlung auf die Jahre 1973 bis 1978 aufzuteilen wäre. Damit würde die Mittelausstattung in den Ausgangsphasen der Vergleichsperioden höher ausfallen, als in der Tabelle 5 für die Jahre 1973 und 1978 berücksichtigt. Der Anteil Wiens an

Tabelle 5

Entwicklung der endgültigen Anteile – korrigiert
(in Prozent)

	1973/80	1978/80
Bund	+105	+17
Bundesländer ohne Wien	+106	+15
Wien als Land und Gemeinde	+ 85	+14,9
Gemeindeverbände	-15	±0
Gemeinden ohne Wien	+87	+16

Quelle: Siehe Tabelle 1, eigene Berechnungen.

den Finanzmitteln sinkt jedenfalls kontinuierlich – auch bei Berücksichtigung der Transferzahlungen.

Zwei wesentliche Investitionsbereiche, in denen Transferleistungen eine große Rolle spielen, sind der öffentliche Verkehr und der Wohnungsbau. Die Zuschüsse des Bundes für diese beiden Bereiche betrugen 1980 87 Prozent der Gesamtüberweisungen – mit Ausnahme der Besoldung der Landeslehrer.

Im Jahr 1973 gab der Bund (außerhalb seines Engagements für die Bundesbahn und den Postverkehr) 100 Mio. S für den Personennahverkehr und 200 Mio. S für den U-Bahn-Bau aus. Von den ersteren entfielen 58,4 Mio. auf Wien, so daß die Gesamttransferzahlungen des Bundes für Wien im Verkehrsbereich ca. 258 Mio. betrugen. 1978 waren es bereits 739 Mio. S und 1980 771 Mio. S.

Tabelle 6

Transferzahlungen des Bundes an Wien für den öffentlichen Verkehr
inkl. U-Bahn-Bau in Mio. S

1973	1976	1978	1979	1980	1981	1982	1983
258,0	374,4	739,0	755,0	771,0	842,4	1.051,3	833,2

Quelle: Siehe Tabelle 1 sowie Rechnungsabschluß der Bundeshauptstadt Wien 1981 und Budgetvoranschlag für 1982 und 1983.

Zwischen 1973 und 1980 stiegen damit die Transferzahlungen des Bundes um 198 Prozent, allerdings ab 1978 nur mehr relativ gering. Der Wiener Anteil an den Gesamttransfers des Bundes im Bereich Verkehr beträgt ca. 87 Prozent. (1982 wurden seitens des Bundes Vorleistungen für die U 3 und U 6 rückvergütet.)

Man darf bei Betrachtung der Steigerung dieser Transferzahlungen allerdings nicht vergessen, daß in anderen Gemeinden bzw. Bundeslän-

dern, der öffentliche Verkehr meist zur Gänze durch den Bund (Bundesbahn, Post) betrieben wird (Investitionen und laufender Betrieb), und daß auch Wien Leistungen an die Bundesbahnen erbringt, z. B. für den Ausbau der Vorortelinie.

Was den Wohnbau betrifft, so zeigt die Tabelle 7 die Entwicklung zwischen 1973 und 1983.

Tabelle 7

**Leistungen des Bundes an Wien für Wohnbauförderung und
Wohnungsverbesserung in Mio. S**

	1973	1976	1978	1979	1980	1981	1982	1983
WBF 1968	1.552,2	2.032,5	2.617,2	2.885,2	3.249,3	3.566,0	3.760,0	3.910,0
Wohnungs- verbesserungs- gesetz	27,7	48,5	62,3	69,3	76,2	83,1	83,1	83,1
Summe	1.579,9	2.081,0	2.679,5	2.954,5	3.325,5	3.649,1	3.843,1	3.993,1

Quelle: Siehe Tabelle 6.

Der Wiener Anteil beträgt knapp 29 Prozent. Für Wien besonders problematisch ist das Einfrieren der Bundesmittel für die Wohnungsverbesserung. Darüber hinaus werden von seiten der Stadt Wien auch Argumente gegen die Verteilung der Mittel vorgebracht.

Primär ist für den Wohnungssektor die Zuteilung der Mittel nach dem Wohnbauförderungsgesetz und dem Wohnungsverbesserungsgesetz ausschlaggebend. Die Mittel werden gemäß der WBF 1968 zu 50 Prozent nach der Einwohnerzahl, zu 35 Prozent nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel und zu 15 Prozent nach dem Aufkommen an veranlagter Einkommen- und Lohnsteuer auf die einzelnen Bundesländer aufgeteilt. 1982 erhielt Wien 27,12 Prozent der Wohnbauförderungs- und -verbesserungsmittel. Derselbe Zuteilungsschlüssel gilt prinzipiell auch für das Sonderwohnbauprogramm. Allerdings – infolge des Verzichts einiger Bundesländer – erhalten die übrigen, darunter auch Wien, eine höhere Mittelzuteilung (voraussichtlich etwa 2.500 WE von insgesamt 5.000 Wohneinheiten für Österreich). Grundsätzlich jedoch wird im Rahmen der oben betrachteten Wohnbauförderungsgesetze keine besondere Rücksicht auf den tatsächlichen Wohnungsbestand (Alter, Ausstattung etc.) genommen.

Einen – ersten – Schritt in diese Richtung brachte das „Bundesgesetz vom 31. März 1982 zur Förderung der Erhaltung und Verbesserung von Wohnhäusern sowie die Stadterneuerung“ („Altstadtmilliarde“). Für die Mittelzuteilung nach diesem Gesetz ist nämlich der Anteil an Substandardwohnungen in den einzelnen Bundesländern ausschlaggebend. Für Wien stehen 431,6 Mio. S für den Hausverbesserungsbereich und

143,8 Mio. S für Maßnahmen der Gemeinde im öffentlichen Bereich aus dieser Milliarde zur Verfügung, das sind ca. 57 Prozent. Allerdings werden diese Mittel seitens der privaten Hausbesitzer nur zögernd in Anspruch genommen.

Soweit ein kurzer Überblick über die Berücksichtigung Wiens im Rahmen des Finanzausgleichs. Im Zusammenhang mit den Transferzahlungen auf dem Verkehrs- und Wohnungssektor sind bereits Wertungen aus „Wiener“ Sicht mit eingeflossen. Aus regionalem Blickpunkt ergeben sich aber noch andere Probleme.

So 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. Wirtschaftliche, und vor allem wirtschaftspolitische Aktivitäten, die in Wien gesetzt werden, bewirken Diffusions- und Multiplikatorprozesse, die weit über Wien hinauswirken. Eine Reihe großer Investitionsprojekte und Maßnahmen der Betriebsansiedlung in Wien rufen vor allem in den Bundesländern Niederösterreich und Burgenland relevante Beschäftigungseffekte hervor, am stärksten für Beschäftigte im Bausektor. Seitens des Arbeitsamtes Wien wird geschätzt, daß bis zu 70 Prozent der „Wiener“ Bauarbeiter aus diesen beiden Bundesländern und der Steiermark kommen. Weiters ist es weder verwunderlich noch zufällig, daß die größte Betriebskonzentration Niederösterreichs in der Wiener Umgebung zu finden ist. Niederösterreich ist das Bundesland mit der höchsten Industrieproduktion, der überwiegende Teil der Industrieproduktion entstammt jedoch dem Wiener Umland.

Ein spezieller Problembereich im Zusammenhang mit überregionalen Funktionen ist der Spitalssektor. Einerseits werden in Wien Leistungen für Patienten anderer Bundesländer erbracht ohne entsprechende Abgeltung. So kamen etwa 20 Prozent der Patienten aus anderen Bundesländern und wie die Statistik erwartungsgemäß zeigt, ist dieser Anteil auf den Abteilungen, in denen stark spezialisierte und damit meist teure Diagnosen und Therapien durchgeführt werden, besonders hoch. Nach Abzug der Pflegekostensätze verblieben 1980 Kosten für Fremdpatienten von über 900 Mio. S. Dem stehen geschätzte Kosten für Wiener Patienten in den Bundesländern von ca. 180 Mio. S gegenüber.

Einen zweiten Leistungsbereich für die anderen Bundesländer stellt die Ausbildung dar. Von den insgesamt 2.506 in Ausbildung stehenden praktischen Ärzten wurden 27 Prozent in Wien ausgebildet, bei den Fachärzten waren es 41 Prozent. Sowohl bezogen auf die Bevölkerung als auch auf die Spitalsbetten werden in Wien weit überdurchschnittlich – und über den eigenen Bedarf hinaus – Ärzte ausgebildet. Dies gilt auch für das übrige medizinische Personal.

Durch die erst jüngst getroffene Vereinbarung hinsichtlich der Zuschüsse aus dem Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds (KRAZAF) ergibt sich für Wien insofern eine Besserstellung, als ein leistungsgerechteres System der Zuschüsse vereinbart wurde.

Einerseits wurde der KRAZAF 1983 und 1984 durch den Bund und

die soziale Krankenversicherung aufgestockt. Andererseits werden diese Mehrbeträge (1983: 385 Mio. S und 1984 400 Mio. S) nach speziellen Leistungskriterien verteilt. Sie sollen zu 15 Prozent gemäß der Anzahl der Ausbildungsplätze, zu 20 Prozent nach Ambulanzleistungen und zu 15 Prozent nach der Anzahl der Fremdpatienten verteilt werden. 25 Prozent der Mittel sind nach der Kürze der Verweildauer, 5 Prozent bei weiterer Reduzierung der Verweildauer und 20 Prozent gemäß Leistungen im Rahmen der Spitzenversorgung zu vergeben.

Zusammenfassend kann jedenfalls gesagt werden, daß angesichts der Bevölkerungsentwicklung Wiens, auf die ich noch zu sprechen kommen werde, die Position Wiens im Finanzausgleich von einem durchaus erfolgreichen Verhandlungsgeschick zeugt.

2. Die Wiener Budgetentwicklung ab 1976

a) Die Einnahmen

Betrachten wir die Einnahmensituation Wiens, so erkennt man auf den ersten Blick die große Abhängigkeit von unbeeinflussbaren Einnahmequellen und in der Folge die geringe Manövrierfähigkeit für die Stadt selbst. Der Anteil der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und den Überweisungen gemäß dem Wohnbauförderungsgesetz 1978 beträgt 33 Prozent der Gesamteinnahmen (inkl. Fremdmittelaufnahmen etc.). Umgekehrt erhebt Wien eigene Steuern und Abgaben in einem Ausmaß von ca. 40 Prozent der oben genannten Überweisungen des Bundes.

Unter den Landes- und Gemeindeabgaben sind es vor allem die Gewerbesteuer und die Lohnsummensteuer, die den Löwenanteil ausmachen. Zwischen 1976 und 1981 stiegen sie allerdings bloß um 18,9 Prozent und so verringerte sich ihr Anteil an den eigenen Steuern und Abgaben.

Anders ist dies bei den Gebühren (für Wasser, Kanal und Müllabfuhr). Sie stiegen insgesamt um 52 Prozent. Sie bringen heute schon deutlich mehr als die Gewerbesteuer oder Lohnsummensteuer für sich genommen. Wenngleich den Gebühren unmittelbare Leistungen gegenüberstehen, so bringt ihre starke Zunahme einige Probleme mit sich. Erstens belasten sie den Gemeindebürger unmittelbar und – allerdings in Abhängigkeit vom Verbrauch – in regressiver Weise. Sie bringen damit auch zusätzliche Belastungen im Wohnbereich, die durch keinerlei Unterstützung (Wohnbeihilfe etc.) in den unteren Einkommensbereichen abgefangen werden. Auf der anderen Seite stellen die Gebühren keine für die Gemeinde frei verfügbare Einnahmepost dar. Die Zweckgebundenheit der Gebühren und die tendenzielle Erreichung der vollen Kostendeckung stellen ein Limit für Erhöhungen in der Zukunft dar.

Die Möglichkeiten, zusätzliche Finanzmittel zu erschließen, sind stark beschränkt. Als Beispiel möge die Vergnügungssteuer gelten.

Tabelle 8

(in Mio. S)

	1976	1981	76/81 in %	VA/ 1982	VA/ 1983
Eigene Steuern und Abgaben	5.918	8.562	44,7	8.220	9.152
Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben	11.057	16.159	46,1	15.422	16.033
Einnahmen Wohnbauförderung 1968	3.530	4.509	27,7	4.384	4.530
Eigene Fremdmittelaufnahmen	2.398	5.183	116,1	2.743	2.772
Fremdmittelaufnahmen für Dritte	2.315	2.799	20,9	2.413	1.647
Fremdmittelgebarung, interne Verrechnung	1.125	1.464	30,1	2.079	2.246
Beiträge Dritter zum Schuldendienst	1.661	3.636	119,0	3.368	3.512
sonstige Einnahmen	12.109	18.022	48,8	18.733	20.706
Gesamteinnahmen	40.113	60.334	50,4	57.364	60.602

Quelle: Magistrat der Stadt Wien, Finanz- und Investitionsplan 1983–1987, Budgetvoranschläge 1982 und 1983, eigene Berechnungen.

Tabelle 9

Einige Landes- und Gemeindeabgaben und Gebühren (in Mio. S)

	1976	1981	76/81 in %	VA/1982	VA/1983
Gewerbesteuer	1.356	1.540	13,6	1.555	1.555
Lohnsummensteuer	1.213	1.515	24,9	1.700	1.730
Grundsteuer	474	541	14,1	537	590
Getränkesteuer	436	558	28,0	530	560
Vergnügungssteuer	95	270	184,2	270	360
Wassergebühren	750	1.022	36,2	1.080	1.130
Kanalgebühren	166	351	111,0	347	753
Müllabfuhrgebühr	455	713	56,7	695	840

Quelle: Siehe Tabelle 8.

Durch die stärkere Besteuerung der Spielautomaten konnte eine überdurchschnittliche Erhöhung um 184 Prozent erreicht werden. Allerdings absolut betrugen die Einnahmen aus der Vergnügungssteuer 1981 insgesamt nur 270 Mio. S (für 1983 wurden 350 Mio. S veranschlagt).

Auf die Entwicklung der Anteile an den gemeinschaftlichen Bundes-

abgaben ist schon im ersten Teil eingegangen worden. Dazu muß allerdings bemerkt werden, daß Wien in den nächsten zwei Jahren mit einem geringeren Anteil an Mittelzuweisungen (ebenso bei der Wohnbauförderung 1968) rechnen muß.

Was die sonstigen Einnahmen betrifft, so sind vor allem die Einnahmen im Krankenhausbereich und die Mieten der städtischen Wohnhäuser von Interesse. Letztere stiegen zwischen 1976 und 1981 um 70,5 Prozent. Stärkere Erhöhungen sind für die nächsten Jahre zu erwarten. Erhöhungen, denen Ausgabensteigerungen im gleichen Ausmaß für Erhaltungsarbeiten gegenüberstehen werden.

Für die Pflege- und Sondergebühren der Krankenanstalten ist eine Erhöhung von 62,6 Prozent zu verzeichnen, bei der Abgeltung des klinischen Mehraufwands von 70 Prozent. Diese starken Erhöhungen beziehen sich jedoch fast ausschließlich auf den Zeitraum 1976–1979. Bezüglich des klinischen Mehraufwandes macht die Stadt Wien allerdings erhöhte Forderungen geltend, da ihrer Meinung nach die Abgeltung deutlich unter dem tatsächlichen Mehraufwand liegt.

Als letzte „Einnahmenpost“ sollen hier die eigenen Fremdmittelaufnahmen erwähnt werden. Gliedern wir die „sonstigen“ Fremdmittelaufnahmen (vor allem zur Finanzierung des kommunalen Wohnbaus) aus, so erhält man die Fremdmittel zur Abgangsdeckung. Sie stiegen von 446 Mio. S 1976 auf 3.184 Mrd. S 1981, betrugen also mehr als das Siebenfache von 1976. Das klingt zwar dramatischer als sich die Verschuldung real darstellt, sollte dennoch nicht auf die leichte Schulter genommen werden.

b) Die Ausgaben

Ein erster Blick auf die Entwicklung der Wiener Budgetausgaben zeigt den stark steigenden Aufwand für den Schuldendienst einerseits und den stagnierenden Investitionsaufwand andererseits – bei allerdings überdurchschnittlich wachsendem Instandhaltungsaufwand.

Parallel zu den Gesamtausgaben stieg der Personalaufwand. Er beträgt ca. 26 Prozent der Gesamtausgaben. Von den Personalausgaben inkl. Pensionen entfallen ca. 28,7 Prozent auf den Krankenanstaltenbereich und ca. 19,4 Prozent auf die Landeslehrer. Weitere 11 Prozent entfallen auf Kindertages-, Erziehungs- und Pflegeheime. Einen relativ hohen Anteil nehmen noch die Feuerwehr und die verschiedenen Ver- und Entsorgungsunternehmungen in Anspruch (ohne Stadtwerke!). Ca. 17 Prozent entfallen auf die eigentliche Verwaltungstätigkeit des Magistrats. Der Spielraum für budgetäre Sparmaßnahmen im Personalbereich ist also relativ gering, will man nicht wichtige Dienstleistungsaufgaben einschränken.

Wie schon erwähnt, stagnierten die Investitionen – nominell, real gingen sie zurück. Von den größeren Investitionsposten stiegen nur die Ausgaben für den AKH-Neubau – deutlich – (137 Prozent) und für den kommunalen Wohnbau (28 Prozent).

Die Aufwendungen für Grunderwerbungen waren 1981 um ca. 30 Prozent geringer als 1976. Auch eine längerfristige Betrachtung zeigt – bei starken Schwankungen – einen tendenziellen Rückgang, der bei Anhalten dieser Tendenz vor allem den kommunalen Wohnbau in Schwierigkeiten bringen würde. (Hinsichtlich der Angaben für 1982 und 1983 ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Ergebnisse die Ansätze, wie sie in den Voranschlägen zum Ausdruck kommen meist um etliches übertroffen haben.)

Bezüglich der Investitionen soll noch eine weitere Übersicht erfolgen, die sich auf die bauwirksamen Ausgaben bezieht. (Tabelle 12)

Tabelle 10

Entwicklung der Ausgaben (in Mio. S)

	1976	1981	76/81 in %	VA/ 1982	VA/ 1983
Leistungen für Personal, Pensionen	10.299	15.827	53,7	17.315	18.864
Instandhaltungsaufwand	1.474	2.374	61,0	2.597	2.788
Aufwendungen					
Wohnbauförderung 1968	3.739	4.550	21,7	4.839	5.020
Fremdmittel für Dritte, Weitergabe	2.315	2.799	20,9	2.413	1.647
Fremdmittelgebarung, interne Verrechnung	1.125	1.464	30,0	2.079	2.246
eigener Schuldendienst	705	1.806	156,1	2.315	2.577
Schuldendienst für Dritte	1.609	3.661	127,5	3.390	3.530
Investitionen	8.566	9.092	6,1	8.747	9.021
sonstige Ausgaben	10.281	18.761	82,5	18.334	19.942
Gesamtausgaben	40.113	60.334	50,4	62.032	65.638

Quelle: Siehe Tabelle 8.

Tabelle 11

Investitionen (in Mio. S)

	1976	1981	76/81 in %	VA/ 1982	VA/ 1983
Bauliche Herstellungen, Inventar, Neubau AKH	400	950	137,0	1.000	1.000
Hochwasserschutz	474	483	1,0	391	354
U-Bahn-Bau	2.443	1.995	18,0	1.350	1.552
Wohnhausbau	2.065	2.647	28,2	2.903	3.320
Sonstiges	2.536	2.569	1,3	2.520	2.513
Insgesamt	7.918	8.644	9,1	8.164	8.759
Grunderwerbungen	648	448	31,0	533	282
	8.566	9.092	6,1	8.747	9.021

Quelle: Siehe Tabelle 8.

Tabelle 12
Bauwirksame Ausgaben
 (ohne Grundstückserwerbungen) in Mio. S

	Insgesamt	Bauliche Investitionen	Instandhaltungs- u. aufwendungen	Baukostenbeiträge u. Darlehen (inkl. gem. WBF 1968)
1976	11.053	7.079	975	2.998
1977	11.964	8.720	1.114	2.130
1978	13.311	9.312	1.300	2.698
1979	12.237	7.801	1.444	2.992
1980	12.728	7.472	1.895	3.359
1981	12.989	7.581	1.988	3.418
1982	12.888	7.369	2.196	3.325
1983	13.505	8.053	2.349	3.103

Quelle: Rechnungsabschlüsse 1976–1981, Voranschläge 1982 und 1983, eigene Berechnungen.

Was speziell den Wohnbereich betrifft, so sollen im folgenden die Aufwendungen für die Jahre 1976 bis 1981 bzw. 1983 aufgeschlüsselt wiedergegeben werden (ohne Zuführungen an Rücklagen).

Tabelle 13

Ausgaben fürs Wohnen
(in Mio. S)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	76/81 in %	77/81 in %	1982	1983
Wohnbauförderung 1968 insg.	3.764	3.075	3.721	3.398	3.878	4.151	10	34	4.839	5.020
Wohnungsverbesserung	82	138	180	224	272	327	300	137	139	144
kommunaler Wohnhausbau (inkl. Personalwohnhausbau abzüglich Darlehen WBF 1968)	1.079	1.567	1.795	1.259	1.275	1.726	59	10	1.709	1.680
Instandhaltung von städt. Wohnhäusern	251	291	331	405	629	695	177	139	919	1.154
Sonderwohnbauprogramm										
Zinsenstützung										55
Altstadtmilliarde in Form										
a) von Förderungen										47
b) Darlehensaufnahmen									142 ¹⁾	46
Wohnbau Sonderprogramme	256	230	243	233	269	279			283	263

Quelle: Rechnungsabschlüsse 1976–1981, Voranschläge 1982 und 1983, eigene Berechnungen

Eine besonders starke Expansion ist neben den Ausgaben für die Wohnungsverbesserung im Rahmen der Instandhaltung der kommunalen Wohnbauten festzustellen, wobei vor allem die Auswirkungen des neuen Mietrechts zum Tragen kommen. Auf Grund der unterschiedlichen Finanzierung des Sonderwohnbauprogramms und der Verbesserungsmaßnahmen mit Mitteln der Altstadtmilliarde sind im Budget soweit es sich nicht um Ausgaben handelt, die von der Stadt Wien selbst getätigt werden, nur die Zinsenzuschüsse enthalten.

Was die „sonstigen“ Ausgaben betrifft, so sind die Aufwendungen für soziale Wohlfahrt, für die Krankenanstalten und die Leistungen für die Verkehrsbetriebe von besonderem Interesse.

Wie immer man auch die Sozialausgaben definiert, deren Anteil am Budget ist deutlich gestiegen. Dabei kam es zu Strukturverschiebungen. Die stärksten Erhöhungen erfuhren die Heimhilfe und die Behindertenhilfe. Aber auch die Aushilfen haben sich zwischen 1976 und 1981 mehr als verdoppelt, wenngleich die Dauerleistungen nur um 13,7 Prozent stiegen. Ohne hier ins Detail zu gehen, muß allerdings darauf verwiesen werden, daß die höhere Arbeitslosigkeit und die gestiegenen Belastungen im Wohnbereich (Heizkosten, sonstige Betriebskosten) bei zum Teil stagnierenden Einkommen zu einem erhöhten Bedarf nach Geldaushilfen geführt hat.

Tabelle 14

Ausgaben für Sozialhilfe (in Mio. S)

	1976	1981	76/81 in %	VA/ 1982	VA/ 1983
Allgem. Sozialhilfe					
Dauerleistungen	190	215	13,1	220	243
Aushilfen	47	109	132,0	125	198
Behindertenhilfe	60	217	261,0	262	288
Blindenbeihilfe	82	139	69,5	140	155
Pensionistenklubs	19	33	73,7	35	31
Pensionistenheime	49	104	112,0	131	150
Pflegeheime	757	1.088	43,7	1.173	1.309
Herbergen	24	32	33,0	33	42
Mietenbeihilfen	19	12	-37,0	13	77
Pflegekinderwesen	301	371	23,2	386	420
Heime für Kinder und					
Jugendliche (Erziehungsheime)	311	421	35,3	456	466
Erholungsfürsorge	29	41	41,4	43	50
Sonstige Sozialausgaben	522	1.195	129,0	1.348	1.589
Insgesamt	2.420	3.977	64,3	4.365	5.018

Quelle: Siehe Tabelle 8 und Rechnungsabschlüsse 1976 bis 1981

Die Steigerungen der Budgetansätze sagen noch nichts über die dem einzelnen gewährte Sozialhilfe aus. So konnten manche Einzelleistungen auf Grund der erhöhten Anzahl der Anspruchsberechtigten oft nicht einmal mit der durchschnittlichen Preissteigerungsrate mithalten (z. B. Dauerleistungen). Ähnliches gilt für die Sozialen Dienste.

Einen nicht unwesentlichen finanziellen Aufwand beanspruchen die Krankenanstalten. 1981 waren es 7,3 Mrd. Schilling, um 63 Prozent mehr als 1976, wobei der Sachaufwand stärker als der Personalaufwand stieg. Die im Krankenanstaltenbereich erzielten Einnahmen deckten die Ausgaben zu knapp 53 Prozent. Von wachsender Bedeutung sind die Zuschüsse nach dem Krankenanstaltengesetz bzw. aus dem Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds, den Wien allerdings mitfinanziert. Betrug dieser Zuschuß 1976 nur 6,4 Prozent des Abgangs, waren es 1981 immerhin 25,5 Prozent. Damit konnte erreicht werden, daß der verbleibende „Nettoabgang“ nur um 31 Prozent stieg, gegenüber 63 Prozent Steigerung der Ausgaben.

Tabelle 15

Finanzlage der Krankenanstalten (in Mio. S)

Ausgaben (ohne Invest.)	1976	1981	76/81 in %	VA/ 1982	VA/ 1983
Personal	2.937	4.549	54,8	4.908	5.360
Mittel zur ärztlichen Betreuung	716	1.208	68,7	1.369	1.466
Sonstiger Sachaufwand und Instandhaltung	815	1.551	90,3	1.679	1.846
	4.468	7.308	63,5	7.956	8.672
<i>Einnahmen</i>					
Pflegegebühren	1.832	2.980	62,6	3.162	3.506
Sondereinnahmen der Kliniken	102	149	46,0	150	160
Klinischer Mehraufwand – Abgeltung	221	376	70,0	365	422
Sonstige Einnahmen	204	357	75,0	361	297
	2.359	3.862	63,7	4.038	4.385
Abgang	2.109	3.446	63,4	3.918	4.287
– Zuschüsse KAG, KRAZAF	151	879	482,1	830	956
Verbleibender Abgang	1.958	2.567	31,1	3.088	3.331

Quelle: Siehe Tabelle 8.

Durch die Neuregelung der Verteilungsschlüssels im Rahmen des Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds ist eine für Wien günstigere Finanzierung zu erwarten, da die entsprechenden Mehrkosten (Ambulanzen, Fremdpatienten, Ausbildung etc.) stärker berücksichtigt werden.

Auch die Leistungen für die Verkehrsbetriebe erfuhren eine starke Steigerung: fast eine Verdoppelung zwischen 1976 und 1981.

Tabelle 16

Leistungen für die Verkehrsbetriebe
(in Mio. S)

1976	1981	1976/81 in %	VA 1982	VA 1983
2.006	3.937	96,0	4.155	4.254

Quelle: Siehe Tabelle 8.

Allerdings ist dies auch eine Auswirkung der in diesen Jahren (ab 1979) getroffenen Entschuldungsregelung zwischen Stadtwerken und Hoheitsbereich. So übernahm die Hoheitsverwaltung den Zinsendienst für die bis Ende 1978 aufgelaufenen Schulden der Wiener Verkehrsbetriebe und übernahm ab 1979 die laufende Finanzierung der jährlich ungedeckten Gelderfordernisse. (Die bis dahin aufgelaufenen Schulden wurden von den Wiener Stadtwerken – ohne finanzielle Belastung der Verkehrsbetriebe – übernommen.)

c) Der Finanz- und Investitionsplan 1983–1987

Wie sehen nun aber die Projektionen für die Zukunft aus? Die Stadt Wien erstellt jährlich einen fünfjährigen Finanz- und Investitionsplan, zuletzt im Winter 1982 für die Jahre 1983 bis 1987. Allerdings handelt es sich nicht so recht um einen Plan als vielmehr um Projektionen unter gewissen Voraussetzungen. Einerseits werden die Einnahmen inkl. der eigenen Fremdmittelaufnahmen sehr zurückhaltend geschätzt. Andererseits werden bei den Investitionserfordernissen – mit Ausnahmen – keine Neubeginne berücksichtigt. Die Ausnahmen betreffen den kommunalen Wohnbau, das Wasserrohr- und Kanalnetz, Straßenreparaturen und Grunderwerbungen. Unter diesen Annahmen ergibt sich für die Jahre 1983, 1985 und 1987 folgendes Bild:

Finanzplan 1983–1987 in Mio. S

Tabelle 17

	1983	1985	1987
Eigene Steuern und Abgaben	9.153	9.751	10.385
Ertragsanteile	16.034	17.894	20.075
Einnahmen aus Leistungen	10.193	11.311	12.621
Einnahmen WBF 1968	4.531	5.155	5.870
Eigene Fremdmittelaufnahmen	2.772	2.205	2.146
Sonstige	17.919	20.052	22.420
Summe Einnahmen	60.602	66.368	73.517
Summe Ausgaben (ohne Investitionen)	56.617	63.884	73.308
Rahmen für Investitionen	3.985	2.484	209
Investitionserfordernis:			
Maschinen und Inventar	434	480	530
Bauliche Investitionen inkl.			
Grunderwerb	7.035	9.327	6.554
U-Bahn-Bau	1.552	2.000	2.000
Summe der Investitionserfordernisse	9.021	11.807	9.084
Ungedecktes Investitionserfordernis	5.036	9.323	8.875

Quelle: Magistrat der Stadt Wien, Finanz- und Investitionsplan 1983–1987.

Bei der angenommenen, relativ geringen jährlichen Fremdmittelaufnahme würde der Schuldendienst von 2,6 Mrd. S im Jahre 1983 auf 3,6 Mrd. S 1987 ansteigen. Eine jährliche zusätzliche Fremdmittelaufnahme von 3,5 Mrd. S würde den Schuldendienst, je nach Finanzierungsform auf 4,8 Mrd. S (bei einer auf fünf Jahre tilgungsfreien Anleihe) und auf 5,9 Mrd. (bei einem Annuitätendarlehen) ansteigen lassen.

Um den Verschuldungsspielraum der Stadt einigermaßen abstecken zu können, muß jener Schuldenstand betrachtet werden, der die Stadt – bezüglich Schuldendienst – direkt belastet. Jene Fremdmittel, für die die Stadtwerke den Schuldendienst tragen bzw. die anderweitig – auf Mieten, Gebühren etc. – überwält werden, können dabei außer acht gelassen werden. Von einem Gesamtschuldenstand von 40,3 Mrd. S Ende 1982 waren dies ca. 14 Mrd. S, also 35 Prozent. Allerdings, 1970 betrug der Anteil dieser Schulden bloß 20 Prozent und 1980 25 Prozent. Erhöht sich der Gesamtschuldenstand stärker als der Budgetrahmen, gilt das um vieles mehr für die, die Stadt direkt belastenden Schulden und in der Folge auch für den Schuldendienst. Eine kontinuierliche Erhöhung des Anteils des Schuldendienstes an den Gesamtausgaben scheint unvermeidbar, die Frage ist nur eine der Höhe.

Inzwischen wurden im Rahmen eines Sonderbeschäftigungsprogramms zusätzliche Ausgabensteigerungen angekündigt. Am stärksten betroffen ist der U-Bahn-Bau. 1985 sollen ca. 2,5 Mrd. und 1987 3,2 Mrd. S ausgegeben werden. Dies wird entweder den Verschuldungsgrad nicht unwesentlich erhöhen oder den Spielraum für andere Aufgaben weiter einengen. Die konkreten Auswirkungen hängen allerdings auch davon ab, inwieweit der Bund im Rahmen seiner Finanzierungsbeteiligung den Mehraufwand (zu 50 Prozent) übernimmt.

3. Die Anforderungen der Zukunft

Der *Stand* der Verschuldung in Wien ist also kein Anlaß zu extremer Besorgnis. Die *Zunahme* der Verschuldung macht jedoch eine eingehende Analyse der für die zukünftige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben relevanten Faktoren notwendig.

a) Finanzierungsmöglichkeiten – Finanzierungsnotwendigkeiten

Was die Einnahmenseite betrifft, so konnte nachgewiesen werden, daß insbesondere die eigenen Steuern und Abgaben, aber auch die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben durch ein sehr geringes Wachstum gekennzeichnet sind. Bezüglich der eigenen Steuern und Abgaben, ist also neben ihrem geringen Umfang, auch ihre schwache Dynamik ein Grund für den eingengten Budgetspielraum.

Bei den Ertragsanteilen ist die Abhängigkeit von bundespolitischen Entscheidungen von vornherein gegeben. Ähnliches gilt für die Einnahmen aus der Wohnbauförderung, so daß neben den zweckgebundenen Gebühren und Tarifen einnahmenseitig nur die Fremdmittel den erforderlichen Spielraum schaffen.

Das schwache Einnahmenwachstum wird sich infolge der auch in den nächsten Jahren zu erwartenden schlechten wirtschaftlichen Entwicklung fortsetzen. Für Wien kommt aber auf Grund der Bevölkerungsentwicklung ein weiteres, abschwächendes Element hinzu. Betrachtet man die Entwicklung der Wiener Bevölkerung in den letzten dreißig Jahren, so war zwischen 1951 und 1961 noch ein schwacher Zuwachs von etwa 0,7 Prozent und zwischen 1961 und 1971 eine Abnahme von etwa 0,8 Prozent zu verzeichnen. Über die Periode 1951 bis 1971 hat also die Bevölkerung in etwa stagniert. Zwischen 1971 und 1981 hingegen ist eine Bevölkerungsreduktion von 6 Prozent erfolgt. (Im internationalen Vergleich dürfte diese Bevölkerungsentwicklung ungefähr im Mittel liegen, wobei einige extreme Bevölkerungsrückgänge zu vermerken sind. So ist z. B. die Bevölkerung von Groß-London zwischen 1971 und 1981 um 10 Prozent zurückgegangen, die von Inner-London ging von ca. 3 Mio. auf etwa 2,5 Mio., also um etwa 18 Prozent zurück²⁾. Dies nur um anzudeuten, welche extremen Ausmaße der Bevölkerungsrückgang annehmen kann.) Dieser international

gesehen etwa durchschnittliche Bevölkerungsrückgang hat begleitet von der Verlagerung von Betriebsstätten aus der Stadt ins Umland, vielfältige Konsequenzen auf die Einnahmenseite. Dies betrifft vornehmlich die Lohn- und Einkommensteuer, die Gewerbesteuer, die Lohnsummensteuer, mittelbar aber auch die Mehrwertsteuer und andere indirekte Steuern. In der Folge vermindern sich auch die Zuweisungen von Mitteln zur Wohnbauförderung und Wohnungsverbesserung.

Dabei muß, wie die Diskussion der letzten Volkszählung gezeigt hat, die statistische Abwanderung nicht unbedingt der realen entsprechen. Bedingt durch die tatsächlichen Arbeits- und Lebensverhältnisse werden die Leistungen der Stadt – von der Infrastruktur bis zu den Sozialleistungen – vermutlich in einem größeren Ausmaß in Anspruch genommen, als dies der statistischen Bevölkerungszahl entsprechen würde.

Die Flucht ins Umland bringt jedenfalls eine Reihe von zusätzlichen Problemen mit sich, insbesondere dann, wenn wie in verschiedenen Untersuchungen nachgewiesen werden konnte, in überproportionalem Ausmaß sozial Schwächere zurückbleiben³. Die Abwandernden sind primär jüngere Familien, die für sich selbst, vor allem aber für die Kinder mehr Grün- und Freiraum suchen. Zurück bleiben jene, die einerseits im Durchschnitt geringere Steuerleistungen aufbringen, anderseits überdurchschnittliche Ansprüche an das Budget der Gemeinde stellen. Was die Betriebe betrifft, so ist vor allem ein Rückgang der Agglomerationsvorteile für betriebliche Investitionen zu vermerken, sodaß sich die Standortunabhängigkeit und damit die Abwanderungstendenz vergrößert, Rückgänge bei den Steuereinnahmen sind die Folgen.

Vielfach unabhängig von der Abwanderung bleiben die kommunalen Aufgaben bestehen, z. B. die Sanierung des Wohnungsbestandes. Zwar erhöht der Bevölkerungsrückgang den, vor allem räumlichen Spielraum für die Sanierungsaktivitäten (Abbruchmöglichkeiten, Freiräume), er verringert aber gleichzeitig das notwendige Wachstum der finanziellen Ressourcen.

Diese Entwicklungen bewirken, daß die bestehende Umverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs – weg von bisher aufkommensstärkeren Gemeinden – verstärkt wird. Zwar profitiert Wien – nach wie vor – vom abgestuften Bevölkerungsschlüssel, also einem Verteilungskriterium, bei dem die größere Bevölkerungszahl überproportional berücksichtigt wird. Dessen Auswirkungen auf die Verteilung der Gemeindeertragsanteile sollte man jedoch nicht überschätzen. Bezogen auf den durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel „gewichteten“ Einwohner, brachte Wien (1979) pro Einwohner 2.731 Schilling an Steuermitteln auf, hätte bei voller Berücksichtigung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels 1.834 Schilling bekommen müssen, bekam tatsächlich 1.761 Schilling⁴. Nun ist es ja Sinn und Zweck des Finanzausgleichs, daß es zur Umverteilung zu Gebietskörperschaften, die ein geringeres Einnahmenniveau aufweisen, kommt. Andererseits wäre jedoch zu überlegen, im

Rahmen des Finanzausgleichs auch die wirtschaftliche Dynamik und Entwicklung zu berücksichtigen. Auf Grund verschiedener Faktoren, wie Lage in der Ostregion, Altersstruktur der Bevölkerung etc., ist Wien durch eine geringere Dynamik gekennzeichnet als die westlichen Bundesländer. Hinzu kommt, daß Wien – wie vorhin gezeigt – eine Reihe von überregionalen Aufgaben erfüllt, die nur zum Teil finanziell abgedeckt werden.

Grundsätzlich stehen große Städte wie Wien vor dem Dilemma, daß sie einerseits tendenziell weniger Einnahmen auf Grund der Abwanderung von Bewohnern und Betrieben erhalten, andererseits aber mehr ausgeben müssen, wollen sie jener Tendenz Einhalt gebieten. Dabei dürfen sich die Ausgaben allerdings nicht nur an den Interessen jener orientieren, die „abwanderungsverdächtig“ sind. Besonders geholfen werden muß ja den sozial Schwächeren, die sich durch geringere Mobilität und damit „Abwanderungschancen“ auszeichnen. *Wenn man also von Finanzkrise sprechen kann, dann am ehesten im Zusammenhang von verstärkt konkurrierenden Ansprüchen bei geringerem Einnahmenwachstum!*

Was sind nun die Aufgabenschwerpunkte der nächsten Jahre im einzelnen². Betrachten wir den *Wohnbereich*, so ist eine deutliche Aufwandserhöhung für die Altstadterhaltung erforderlich. Gemäß der Studie „Sanierungsbedarf in den Städten“³ sind ca. 65.000 Wohnungen nicht verbesserungswürdig. 267.000 Wohnungen gehören zur Sanierungsdringlichkeitsstufe I, und knapp 100.000 Wohnungen zur Stufe II. Für etwas weniger als 270.000 Wohnungen ist demgemäß keine oder nur eine sehr geringe Eigendynamik zur Sanierung zu bemerken. Hier müßten intensive öffentliche Unterstützungsmaßnahmen ansetzen – unbeschadet privater Initiative und auch Mittelaufbringung aus den Mietzahlungen. Auf 20 Jahre bezogen, wäre für eine erfolgreiche Sanierung trotz einer jährlichen Abbruchquote (echter Abbruch!) von ca. 3.000 Wohnungen durchgreifende Sanierungsmaßnahmen für ca. 13.000 Altbauwohnungen pro Jahr notwendig, wobei diese nur zum geringen Teil durch Maßnahmen der Wohnungsverbesserung abdeckbar sind.

Der Neubau wird für eine durchgreifende Hebung des Wohnungsstandards nicht ausreichen. Zwischen 1971 und 1981 stand einem durchschnittlichen Neubauvolumen von 9.500 Wohnungen ein Abgang (Abbruch, Umwidmungen, Zusammenlegungen etc.) von ca. 6.000 Wohnungen gegenüber⁴. Für die nächsten Jahre ist zwar mit einem Rückgang der Bauleistung, aber kaum mit einem Rückgang des Wohnungsabgangs zu rechnen. Auf Grund des hohen Althausbestandes, der zu einem großen Teil den heutigen Anforderungen nicht entspricht, aber vielfach dennoch erhaltungswürdig ist, sind daher umfangreiche Sanierungsmaßnahmen notwendig. Ein Teil der notwendigen Mittel kann sicherlich durch eine Anhebung der Mieten im geförderten Wohnbau (z. B. durch eine vorzeitige Rückzahlung der Darlehen, eine Erhöhung der Verzinsung etc.) aufgebracht werden. Da aber ein steigender Anteil des geförderten Wohnungsbestandes selbst Erneuerungs- und damit zusätzlichen Finanzierungsbedarf aufweist, sind die Finan-

zierungsmöglichkeiten zum Zwecke des Neubaus und von Verbesserungen im nicht geförderten Wohnbereich gering.

Parallel zur Wohnungssanierung ist die Verbesserung der Wohnumwelt insbesondere die Lösung der Parkraumfrage dringend erforderlich. Im folgenden wird aber angenommen, daß sich der Garagenbau durch Abgaben seitens der Autobesitzer selbst finanziert und daher das Budget – zumindest nicht wesentlich – belastet.

Was den Sozialaufbau betrifft, so ist auch in den nächsten Jahren mit einem gestiegenen Bedarf angesichts der stagnierenden Wirtschaft, höherer Arbeitslosigkeit, Gebührenerhöhungen und damit höheren Bewirtschaftungskosten im Wohnbereich etc. zu rechnen. (Hinsichtlich der Energiepreise ist allerdings ein geringerer Kostendruck zu erwarten.) Dabei dürfte ein recht enger Zusammenhang zwischen erhöhten Sozialleistungen einerseits und verstärkter Arbeitslosigkeit anderseits bestehen. Betrachtet man nämlich das Alter der Sozialhilfeempfänger, sieht man – parallel zu wachsender Arbeitslosigkeit – eine deutliche Strukturverschiebung in Richtung 20- bis 30jährige. Das ist übrigens eine Tendenz, die sich langfristig auch für andere Staaten, z. B. die Bundesrepublik Deutschland, feststellen läßt. So ist in der BRD zwischen 1973 und 1980 die Anzahl der Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt von 861.000 auf 1,254 Mio. gestiegen. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger zwischen 18 und 25 Jahren ist hingegen von 26.600 auf 125.500, also weit überproportional gestiegen (im exakt gleichen prozentuellen Ausmaß wie die Arbeitslosen!)⁷. Eine ähnliche Entwicklung ist für die letzten Jahre auch in Wien festzustellen.

Für den *Gesundheitssektor* sind die Krankenhauskosten von ausschlaggebender Bedeutung. Wie bereits festgestellt, konnte durch die Zuschüsse aus dem Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds eine verbesserte Abgangsdeckung erreicht werden. Diese wird sich bei stärkerer Berücksichtigung von Leistungskriterien in den nächsten Jahren noch erhöhen. Unabhängig davon wäre jedoch eine Anhebung der Pflegegebührensätze der Krankenversicherung notwendig, um die Differenz zu den tatsächlichen Kosten zu verringern. Dies ist allerdings nur dann realistisch, wenn seitens der Krankenversicherung zusätzliche Mittel aufgebracht werden könnten, was jedenfalls zum Teil durch eine Beseitigung der heute nicht mehr zu rechtfertigenden Höchstbeitragsgrundlage möglich wäre.

Einen spezifischen Unsicherheitsfaktor für Wien stellt das neue Allgemeine Krankenhaus und die damit verbundenen Betriebskosten dar. Im Jahre 1980 wurden im alten AKH Betriebskosten von 2,3 Mrd. Schilling festgestellt. Auf der Basis der 1980 erbrachten Leistungen würden die Betriebskosten im neuen AKH – nach Schätzungen der AKPE – um 246 Mio. Schilling oder rund 10 Prozent höher liegen. Bei Berücksichtigung eines größeren Leistungsangebots infolge höherer Kapazitäten in verschiedenen medizinischen Bereichen kommt es zu einer weiteren 20prozentigen Steigerung des Aufwandes. Überdies hat die AKPE bei ihrer Schätzung höhere Ausnützungen, so eine Zunahme der Belegstage und von Untersuchungen und Behandlungen im ambu-

lantem Bereich angenommen, was weiter 16 Prozent Kostensteigerung ergibt. Insgesamt liegen die Betriebskosten, berechnet auf Preisbasis 1980 jedenfalls um 46 Prozent höher als derzeit (jährliche Betriebskosten von 3,4 Mrd. Schilling).

Einen weiteren kommunalen Schwerpunkt stellen die *Entsorgungsaufgaben* dar (Abwasserbeseitigung, Müllbeseitigung etc.). Aus diesen Aufgaben ist allerdings grundsätzlich kein Beitrag zur Defiziterhöhung zu erwarten, weil im allgemeinen mit kostendeckenden Tarifen zu rechnen sein wird.

So bleiben als Hauptbestimmungsfaktoren des Ausgabenwachstums die Althausanierung, insofern sie nicht, insbesondere im kommunalen Bereich, durch einen erhöhten Mietaufwand (Erhaltensbeitrag etc.) gedeckt wird, die Finanzierung der laufenden Investitionen im öffentlichen Verkehr, der steigende Bedarf nach Sozialleistungen insbesondere bei Anhalten der schlechten wirtschaftlichen Situation und bei kostendeckenden Tarifen in der Ver- und Entsorgung. Weiters zu berücksichtigen ist der Gesundheitsbereich, vor allem nach Inbetriebnahme des Allgemeinen Krankenhauses, allerdings unter Berücksichtigung eines erhöhten Deckungsgrades von Investitionen und Betriebskosten auf Grund verbesserter Regelungen im Rahmen der Krankenanstaltenfinanzierung, und eventuell durch verbesserte Abdeckung des klinischen Mehraufwands.

b) Aufgabenreorganisation

Bei aller Offensichtlichkeit zusätzlichen Ausgabenbedarfs können jedoch Spar- und Reorganisationsmaßnahmen nicht außer acht gelassen werden. Im Zusammenhang mit diesem Beitrag sollen sie kurz erwähnt werden. Die direkten Einsparungsmöglichkeiten dürfen allerdings nicht überschätzt werden, wesentlicher dabei sind eher die Auswirkungen im Sinne einer verbesserten Aufgabenerfüllung. Reorganisationsmaßnahmen können nicht unwesentlich die Effizienz der Verwaltung erhöhen, auch wenn der Einsparungseffekt gering ist.

Im groben gibt es drei Bereiche für Einsparungsmöglichkeiten. Personalaufwand, konsumtive Ausgaben und Investitionen. Bezüglich des Personalaufwands wurde bereits auf die begrenzten Möglichkeiten verwiesen, will man nicht entsprechende Leistungsschmälerungen bewußt in Kauf nehmen. Hinzu kommt, daß von vielen Seiten geradezu gefordert wird, die Leistungserfüllung stärker als bisher unter dem Gesichtspunkt der personengebundenen, kundengerechten Serviceleistung zu sehen, denken wir nur an den Erziehungs-, Sozial- und Gesundheitsbereich. Dabei ist auch auf die Situation auf dem Arbeitsmarkt bzw. den relevanten Teilarbeitsmärkten (Lehrer, Sozialarbeiter etc.) Rücksicht zu nehmen. Längerfristig wird die Verkürzung der Arbeitszeit den Personalaufwand, gerade im Hinblick auf die Struktur des Personaleinsatzes trotz Rationalisierungen, erhöhen.

Im konsumtiven Bereich sind gewisse Einschränkungen im Subven-

tionsbereich möglich. Bei den relativ umfangreichen Sozialausgaben – auch auf das wurde schon verwiesen – sind hingegen selbst die bestehenden Zuwachsraten vielfach zu gering, um mit den wachsenden Problemen Schritt zu halten.

Bleiben die Instandhaltungen, Investitionen und die Investitionsförderung. Bezüglich der Instandhaltungen ist ein nicht unbedeutender Nachholbedarf zu befriedigen. Was die Investitionen betrifft, so wären wahrscheinlich manche Projekte, hätte man die Folgeprobleme und Finanzierungsschwierigkeiten frühzeitig erkannt, nicht, bzw. nicht so begonnen worden. Andererseits läßt die allgemeine Beschäftigungslage, vor allem aber der Baufortschritt, keine andere Möglichkeit als die der Fortsetzung zu.

Andere Bereiche hingegen (Wohnbau, Stadterneuerung) sind aus sozialen und wirtschaftlichen Überlegungen – gerade auch im Hinblick auf Gegenstrategien – zur Bevölkerungsabwanderung dringend erforderlich. Nicht im selben Ausmaß mag das für den forcierten U-Bahn-Bau gelten, dennoch, er bewirkt eine Reihe positiver wirtschaftlicher und städtebaulicher Auswirkungen. Allerdings bedarf es vieler direkter Erneuerungsinvestitionen im Wohn- und Wohnumfeldbereich, um dem beabsichtigten Stadterneuerungseffekt des U-Bahn-Baus auch zum Durchbruch zu helfen.

Was aber sicher fehlt, ist eine gründliche Bewertung der verschiedenen Ausgabenbereiche, vor allem der Investitionen. Viele die hier – ohne viel Federlesen – großartige und umfangreiche Einsparungsmöglichkeiten sehen und propagieren, bewegen sich nahe an der Grenze der Scharlatanerie. Andererseits wäre jedoch eine längerfristige Investitionsplanung analog zu Bedarfsprojektionen und abgestützt auf Kosten-Nutzen-Überlegungen dringend erforderlich. Diese Koppelung von Stadtentwicklungs- und Finanzplanung würde die zusätzlichen Finanzierungswünsche gegenüber der Bevölkerung besser abstützen. Nur so könnte auch ein bedarfsgerechter Finanzausgleich mit gutem Gewissen gefordert und durchgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die Ausweitung von Zuschußfinanzierungen. Nicht zuletzt würde aber das Risiko von unerwarteten Folgeproblemen, vor allem -kosten, verringert werden.

In die Bewertung der kommunalen Aufgaben bzw. Projekte müßten eine Reihe von Kriterien von den Beschäftigungseffekten über die sozialen Auswirkungen bis zu den Umweltkonsequenzen eingehen. Dabei sind sowohl die einzelnen Aufgabenbereiche selbst zu bewerten, vor allem aber die verschiedenen Ansätze und Lösungsmöglichkeiten innerhalb der kommunalen Aufgabenschwerpunkte (z. B. Neubau-Erhaltung und Verbesserung, öffentlicher – Individualverkehr etc.).

Das Ergebnis wird sicherlich in den meisten Fällen kein Entweder-Oder sein, aber die Gewichtung und finanzielle Dotierung der einzelnen kommunalen Aufgaben würde rationaler und damit auch demokratisch überprüfbarer erfolgen. Dabei soll keineswegs einem überholten Planungsoptimismus gehuldigt werden. Wesentlich sind nämlich vorerst nicht so sehr die Ergebnisse, sondern wahrscheinlich in stärkerem

Maße die Lernprozesse auf Grund erweiterter Bewertungsmethoden. Erst nach und nach werden dann Planungsschritte selbstverständlich, die bislang als undenkbar und störend empfunden wurden. Der Zwang knapper werdender Finanzen zu umfassender Beurteilung, um abgesicherter als bisher Prioritäten zu setzen, sollte möglichst frühzeitig vorweggenommen werden.

c) Finanzierungsspielraum

Was nun zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten zur Deckung des oben eruierten Bedarfs betrifft, so soll vorerst auf die Begrenzungen und Restriktionen hingewiesen werden. Erst einmal gibt es *marktmäßige* Begrenzungen. Auf Grund der Marktregulierung in verschiedenen Bereichen sind zusätzlichen Besteuerungsmaßnahmen Grenzen gesetzt. So stoßen die Versuche der Besteuerung von leerstehenden Wohnungen mangels Wohnungsbewirtschaftung auf die Unmöglichkeit, das Leerstehen (infolge von Nichtvermietung, aber auch das Nichtbenützen durch Mieter, die Zweit- oder Drittwohnungen besitzen) eindeutig und sozial verträglich, festzustellen und durch Abgaben zu belasten. Selektive Eingriffe in den Wohnungsmarkt bzw. in die Wohnungsmärkte sind äußerst beschränkt – wenn überhaupt – möglich.

Zweitens gibt es *regionale* Restriktionen, die eine spezifische Besteuerung im Wiener Bereich unmöglich machen, bzw. die den Effekt einer solchen Besteuerung stark vermindern. Beispiele sind die Besteuerung von umweltschädlichen Produkten oder Verpackungsformen. So hat eine Steuer auf Einweggebinde von vornherein eine sehr geringe Allokationswirkung, vor allem aber auch einen geringen Finanzierungsbeitrag. Auch eine allgemeine Verkehrsabgabe zur Finanzierung von Verkehrsinvestitionen würde die „Wettbewerbssituation“ Wiens verschlechtern, und das gilt für eine Reihe anderer denkbarer Steuern.

Weiters gibt es *verteilungspolitische* Begrenzungen. Dies betrifft insbesondere die Festsetzung von Gebühren, die bekanntermaßen regressiv wirken, insbesondere dann, wenn es sich um Güter und Leistungen handelt, die nicht ausschließlich oder vorwiegend von höheren Schichten in Anspruch genommen werden. Ohnedies ist, zum Teil aus allokationspolitischen Gründen, beim Wasserverbrauch sowie im Abwasser- und Müllbereich eine kostendeckende Gebührenfinanzierung vorgesehen und zum Großteil verwirklicht, sodaß schon daraus einer Ausdehnung der Gebührenfinanzierung geringer Spielraum gegeben ist. Hinzu kommen die für Gemeinden und Länder geringeren Möglichkeiten der Kompensation von Gebührenerhöhungen durch Subjektförderungsmaßnahmen für die Bezieher niederer Einkommen.

In manchen Bereichen kommen noch *allokationsbedingte* Grenzen hinzu, insbesondere dort, wo höhere Finanzierungsbeiträge zu einer unerwünschten Verringerung der Leistungsanspruchnahme führen würde (z. B. im öffentlichen Verkehr). Bei Überschreiten einer Reiz-

schwelle könnte es sogar zu einem Rückgang der Gesamteinnahmen kommen!

Zuletzt gibt es noch *gesetzliche* Begrenzungen. Die Gemeinden haben nur ein eingeschränktes Steuerfindungsrecht und sind dabei auch sehr stark an die Zustimmung des Bundes gebunden. Da der Bund seinen Spielraum weitgehend ausgeschöpft hat, und im Interesse der Budgetfinanzierung dabei ist, ihn noch weiter auszunützen und dabei – im Gegenzug – die Gemeindefinanzen gewissen Einschränkungen unterwerfen möchte (Aufhebung der Gewerbesteuer auf Kapital) ist auch aus diesem Gesichtspunkt für die Zukunft kaum ein eigenes Finanzierungspotential größeren Umfangs zu erwarten. Außerdem würde eine stärkere Ausweitung der Besteuerungsrechte durch die Gemeinden, die Wettbewerbsbedingungen zusätzlich verzerren und die Abwanderungstendenzen für die betreffenden Gemeinden verstärken.

So bleibt vielfach den Gemeinden nur die Unterstützung des Bundes bei seinen Bestimmungsvorhaben sowie der Versuch, eine stärkere Beteiligung an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zu erreichen, bzw. die Forderung nach zusätzlich zweckgebundenen Zuschüssen. Bei letzteren ist allerdings zu bedenken, daß eine allzu starke Umstellung des Finanzausgleichs auf *starre* Zuschußfinanzierungen dazu führt, daß vorwiegend solche Investitionen und Ausgaben getätigt werden, die mit Bundeszuschüssen verbunden sind. Dies sind allerdings nicht immer jene Ausgaben, die in den einzelnen Gemeinden bei stärkerer Eigenfinanzierung als besonders dringend und notwendig beurteilt werden würden. So wäre auch für Wien bei flexibler Aufteilung desselben Zuschußvolumens eine Umverteilung von Verkehrs- zu Sanierungsinvestitionen – nach Ansicht vieler – dringend erforderlich.

Schlußfolgerungen

Für die Gemeinden und Länder gilt in weitaus größerem Ausmaß als für den Bund, daß es keine vorrangig und bevorzugt zu behandelnde Instrumente der Finanzierung, insbesondere zum Abbau der Verschuldung gibt. Der autonome Spielraum ist recht gering. Die Finanzkrise der Gemeinden – auch Wiens – kann nur mit dem Bund gemeinsam gelöst bzw. vermieden werden.

Wollte man speziell der Stadt Wien eine Strategie im Rahmen des Finanzausgleichs empfehlen, so scheint am aussichtsreichsten eine Politik zu sein, die erstens den spezifischen Bedarf der Stadt, das gilt insbesondere für den Sanierungsbedarf, stärker argumentiert und auf Grund objektiver Investitionsnotwendigkeit (z. B. Anzahl der Substandardwohnungen) vermehrte Zuschüsse seitens des Bundes verlangt. Der Widerstand anderer Bundesländer und Gemeinden kann bei eindeutig bedarfsbezogenen Zuschüssen relativ gering gehalten werden. Zweitens ist eine Fortsetzung der erhöhten Finanzierungsbeiträge des Bundes am Verkehrssektor insofern zu rechtfertigen, als in allen anderen Bundesländern und im Großteil der Gemeinden die Finanzie-

rung des öffentlichen Verkehrs über den Bundeshaushalt erfolgt. Wenn der Bedarf im Straßenbau vornehmlich durch die Verkehrsfrequenz definiert wird, so hätte dies ebenfalls erhöhte Leistungen für Wien zur Folge. Drittens, im Sozial- und Gesundheitsbereich wären jene Kosten vermehrt abzudecken, die derzeit aus dem Wiener Budget für andere Bundesländer finanziert werden. Entweder, indem Leistungen direkt für Mitbürger anderer Bundesländer ohne entsprechende Deckung erbracht werden, oder, indem Leistungen finanziert werden, die nicht „wienspezifisch“ sind, z. B. die Finanzierungslast, die die Versorgung der Flüchtlinge verursacht, die durch die Agglomeration Wien angezogen werden und im wesentlichen aus dem Wiener Sozialbudget Leistungen empfangen.

Allerdings auch andere Bundesländer und Gemeinden werden sich ähnlicher Argumentationen bedienen. Durch eine differenziertere Betonung des Bedarfs und überregionaler Funktionen wird die Mittelverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs sicher komplizierter. Es besteht aber auch eine Chance für mehr Gerechtigkeit. Dies jedenfalls nicht nur zum Vorteil Wiens, bedenkt man die besonders günstige Mittelzuteilung an manche Wiener Randgemeinden einerseits und die äußerst kritische Situation mancher Agrargemeinden und von Gemeinden mit absterbenden Industrien anderseits. In diesen Gemeinden wird sich die Finanzkrise in den nächsten Jahren deutlich stärker bemerkbar machen als in Wien.

Anmerkungen

- 1 H. Bauer u. T. Brandl, Die Finanzlage der Gemeinden in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ) 19, 1982, S. 426 ff.; siehe auch: W. Huber u. A. Palezny, Kommunale Finanzen am Beginn der achtziger Jahre, ÖGZ 7/1981, S. 145 ff. und ÖGZ 8/1981, S. 162 ff. sowie K. Goschler, Erhebung des kommunalen Finanzbedarfs 1979–1982, ÖGZ 16/1980, S. 361 ff.
- 2 Population redistribution in Great Britain 1971–1981, Town & Country Planning, September 1981, S. 227 ff.; London Current Trends and Future Policies, Built Environment, vol. 8, no. 1, 1982, S. 71 ff.; siehe auch R. Göb, Die schrumpfende Stadt, Archiv für Kommunalwissenschaften, 1977, 2. Halbjahresband, S. 149 ff. und P. Ahrens, V. Kreibich und R. Schneider (Hrsg.), Stadt-Umland-Wanderung und Betriebsverlagerung in Verdichtungsräumen, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 23, Dortmund 1981.
- 3 F. Gschwind, D. Henckel, siedlungsstrukturelle Veränderungen und kommunale Finanzen, Archiv für Kommunalwissenschaften, 1980, 1. Halbjahresband, S. 63 ff. sowie Siedlungsstrategien und kommunale Einnahmen, Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1980.
- 4 Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum, Verteilung der Steuermittel auf die Gemeinden im Finanzausgleich, Wien 1983, S. 66.
- 5 E. Knoth und P. Weber, Sanierungsbedarf in den Städten, Institut für Stadtforschung, Wien 1980.
- 6 Wohnungsdaten 1980/81, Beiträge zur Österreichischen Statistik, Heft 632, Österreichisches Statistisches Zentralamt, Wien 1982, S. 21.
- 7 H. Scherf, Die beste Sozialpolitik ist ein Arbeitsbeschaffungsprogramm, Frankfurter Rundschau, 20. Jänner 1983.