

TOBIAS SCHWEITZER: SPIELRAUM FÜR DIE NOTWENDIGEN INVESTITIONEN?



Tobias Schweitzer ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft der AK-Wien und Experte für Finanzwissenschaft

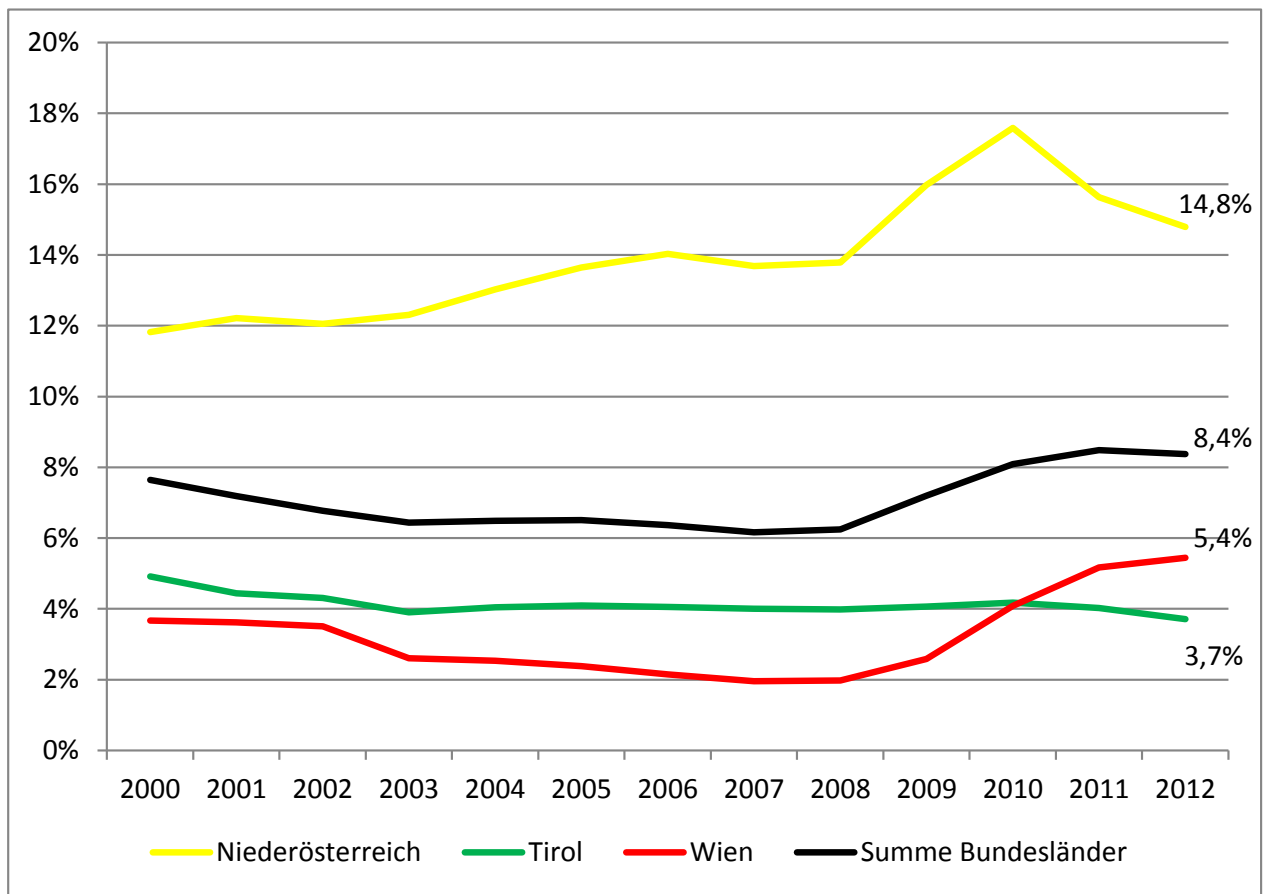
Wien steht vor der Herausforderung seine Infrastruktur an die Bedürfnisse der steigenden Bevölkerung und der veränderten Wirtschaftsstruktur anzupassen. Die Stadt ist im letzten Jahrzehnt bevölkerungsmäßig stark gewachsen, dieses Wachstum wird sich auch in den kommenden Jahren unverändert weiterhin fortsetzen. Wiens Attraktivität sowohl als Standort für die Wirtschaft als auch für die Menschen als Wohnort hängt wesentlich von einer ausgebauten und funktionierenden Infrastruktur ab. Allein um den jetzigen Standard zu halten, ist die Schaffung neuer Wohnungen, Verkehrs- und Bildungseinrichtungen sowie Spitäler und Pflegeeinrichtungen in den nächsten Jahren nötig. Von diesen Investitionen profitieren nicht nur die heutigen EinwohnerInnen und die Wirtschaft unmittelbar, sondern auch die kommenden Generationen und der Wirtschaftsstandort nachhaltig. Dafür ist es aber notwendig, dass Wien einerseits gemeinsam mit anderen Städten auf politischer Ebene national und international für investitionsfreundlichere Rahmenbedingungen kämpft, und andererseits alle bestehenden und zu schaffenden finanziellen Spielräume für Investitionen nutzt.

GUTE AUSGANGSLAGE, EINENGENDE FISKALVORGABEN

Im österreichischen Vergleich mit anderen Städten und Bundesländern steht Wien finanziell eigentlich recht gut da. Der Schuldenstand ist geringer, die BewohnerInnen sind wohlhabender und die Stadt hat große Vermögenswerte. Manches davon ist hausgemacht, manches historisch gewachsen. Die Zurückhaltung bei Privatisierung oder beim Forderungsverkauf aus der Wohnbauförderung war jedenfalls eine politische Entscheidung, die zu begrüßen ist.

Bei den Schulden hat Wien als Gemeinde und als Bundesland im Vergleich mit anderen Regionen immer noch eine gute Position. Auch wenn der Schuldenstand pro Kopf inzwischen der fünfthöchste ist, hat Wien in Hinblick auf die regionale Wirtschaftskraft, der wohl relevantere Indikator, mit 5,4 Prozent die zweitniedrigste Verschuldung gemeinsam mit Vorarlberg hinter Tirol. Der Spielraum wird allerdings geringer, da in Wien aktiv gegen die Krise gesteuert wurde. So näherte man sich in den vergangenen Jahren dem österreichischen Verschuldungsdurchschnitt von 8,4 Prozent immer weiter an.

Verschuldung in Prozent des Regionalen BIP



Quelle: Verschuldung aus Bericht des Staatsschuldenausschuss bzw. Fiskalrats; BRP von Statistik Austria ab 2011 um nominelles BIP fortgeschrieben.

Diese eigentlich gute Ausgangssituation kann allerdings aufgrund der selbst mitunterzeichneten österreichischen bzw. den europäischen Verschuldungsregeln nur eingeschränkt für zusätzliche Investitionen genutzt werden.

ES WIRD AN DER ZUKUNFT GESPART – INVESTITIONEN BRECHEN EIN

In Vorbereitung der Euroeinführung wurden auf europäischen Ebene mit dem Vertrag von Maastricht umfangreiche Fiskalregeln beschlossen, dies wirkte sich auch auf die Investitionen aus. Wurden 1995 noch über 3 Prozent des BIP für öffentliche Investitionen verwendet, sind es 2013 gerade noch 1 Prozent. Dies ist ein Rückgang auf ein Drittel – hauptverantwortlich für diesen Einbruch sind hierfür die Gemeinden. Investierten diese 1997 noch 1,8 Prozent des BIP, waren dies 2013 gerade noch 0,4 Prozent.¹ Seit Mitte der 1990er Jahre hatten die Sparvorgaben zwei unerfreuliche Folgen: Zum einen wurde ein Teil der Investitionen gestrichen und zum anderen wurde ausgegliedert, geleast etc., um die Ausgaben auf dem Papier zu senken. Nach Schätzungen aus dem BMF sind inzwischen nur noch ca. 55 Prozent der Investitionen innerhalb des Budgets.² Dies relativiert zwar den

¹ Statistik Austria Notification Frühjahr 2014 und eigene Berechnungen

² Fiskalrat, Bericht über die öffentlichen Finanzen 2013, Seite 35

Rückgang etwas, die ausgegliederten Investitionen eingerechnet, zeigt sich dennoch eine Reduktion von ca. einem 1/3 über alle Gebietskörperschaften seit 1995.

Eine Investitionszurückhaltung hat mittelfristig stark negative Auswirkungen, insbesondere in wachsenden Regionen. In den ersten Jahren mag dies weniger ins Gewicht fallen und kaum auffallen, doch mit der Zeit leidet nicht nur die Substanz, sondern es steigen die Kosten der Wiederherstellung des gewünschten Standards.

Die kreativen Lösungen wie Ausgliederungen, PPP oder Leasingmodelle sind in mehrfacher Hinsicht problematisch. Sie führen jedenfalls zu Kosten bei der Errichtung, in der Folge meist zu mehr Intransparenz, weniger politischer Kontrolle und zumeist zu Koordinierungsproblemen zwischen den politischen EntscheidungsträgerInnen, der Verwaltung und den neu gegründeten juristischen Personen. Zudem werden und wurden die Vorgaben, wie zugerechnet wird immer strenger. Dies hatte zur Folge, dass früher ausgegliederte Teile wieder umgebucht werden mussten.³ Der Beweggrund für Ausgliederungen ist in vielen Fällen alleinig der kurzfristig gewonnene budgetäre Spielraum auf dem Papier – über die Jahre hinweg jedoch ökonomisch betrachtet wohl ein fiskalischer Verlust.

WOHER DIE NOTWENDIGEN MITTEL NEHMEN?

Es bestehen vier Möglichkeiten, wieder Spielraum für Investitionen zu gewinnen:

Es können

- Ausgaben umgeschichtet,
- die bestehenden Regelungen „umschiff“,
- zusätzliche Einnahmen lukriert, oder
- die Fiskalregeln bzw. der Finanzausgleich sinnvoller gestaltet werden.

Eine Ausgabenevaluierung ist zu begrüßen. Je konkreter jedoch nach den angeblich verschwundenen Millionen in der Verwaltung gesucht wird, desto klarer wird, dass die Beträge deutlich kleiner und schwieriger zu beschaffen sind. Die Leistungen der Stadt Wien werden von den BewohnerInnen geschätzt und sofortige signifikante Einsparungen haben jedenfalls zur Folge, dass entweder die Beschäftigten oder das Leistungsniveau der angebotenen Leistungen beeinträchtigt wären. In der mittleren Frist sind ausgabenseitige Anpassungen möglich, die den Spielraum für zusätzliche Investitionen erhöhen würden. In der kurzen Frist muss aber auf andere Möglichkeiten zurückgegriffen werden.

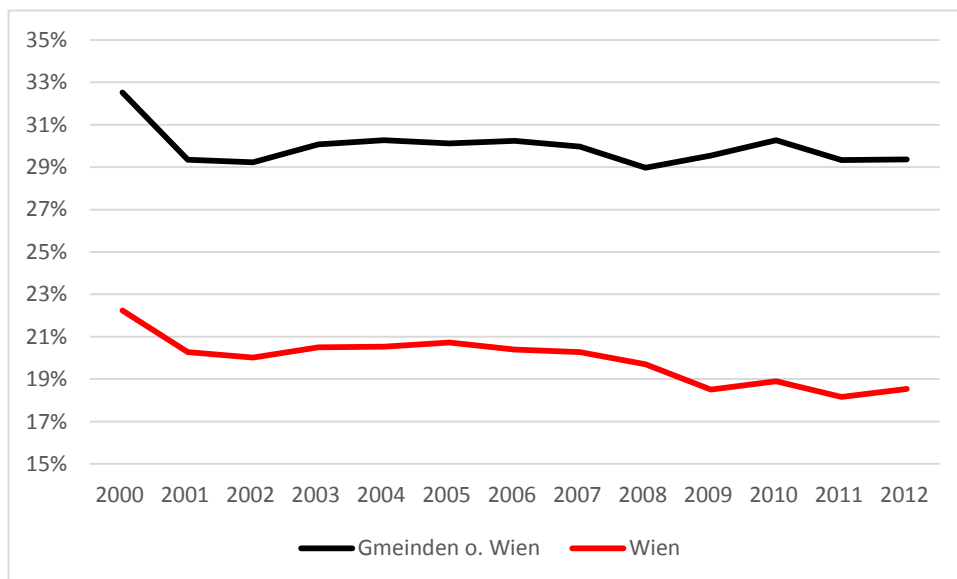
Ausgliederungen und andere Möglichkeiten des Umschiffens der bestehenden Regeln sind, wie bereits erläutert, nicht nur mit Kosten und Intransparenz verbunden, sondern bergen auch das Risiko, dass diese irgendwann nicht mehr anerkannt werden. Auch die Möglichkeit über Haftungen Impulse zu ermöglichen, ist nicht zuletzt aufgrund der Vorkommnisse rund um die Hypo Alpe Adria in Verruf geraten und wird in Zukunft wohl noch genauer beobachtet werden. Desweiteren wird es sich erst zeigen, ob die Regelung der Haftungsselbstbeschränkung nicht noch nachgeschärft werden muss.

Zielführender wäre es, sich für eine Erhöhung der gemeindeeigenen Abgaben über eine Anpassung der Grundsteuer oder andere vermögensbezogene Einnahmen einzusetzen. Dies sollte aus Sicht der Städte und Gemeinden der Schwerpunkt in der kommenden Steuerreformdebatte sein. So könnte die Bedeutung der gemeindeeigenen Abgaben gestärkt werden. Gemeinden haben neben Gebühren und Ertragsanteilen, ihr eigenen Steuereinnahmen: Dies sind im Wesentlichen die Grund-

³ Infrastrukturinvestitionen der ÖBB

steuer, die Kommunalabgabe und die Grunderwerbssteuer. Die Bedeutung der eigenen Steuereinnahmen ist über die letzten Jahre tendenziell rückläufig. Zum einen wurden die Getränkesteuer bzw. die Gewerbesteuer abgeschafft, zum anderen weist die Grundsteuer aufgrund der Bewertungsmethode eine geringe Dynamik auf. Die Bedeutung der vom Bund überwiesenen Ertragsanteile für die Gemeinden und dadurch auch die Abhängigkeit von diesen wurde gleichzeitig immer größer. Waren die gemeindeeigenen Steuern 2000 noch für 33 Prozent der Einnahmen verantwortlich, waren es 2012 nur noch 29 Prozent. Die Gebühren blieben in ihrer Bedeutung beinahe unverändert und die Ertragsanteile stiegen auf einen Anteil von 51 Prozent. Für Wien zeigt sich ein etwas abweichendes Bild, was mit dem Umstand zusammen hängt, dass Wien Bundesland und Gemeinde zugleich ist. Auch die Entwicklung weicht von restlichen Gemeinden in Summe ab. So spielen die gemeindeeigenen Abgaben in Wien immer schon eine unbedeutendere Rolle, ihr Anteil reduzierte sich von 22 Prozent auf inzwischen 19 Prozent, hingegen stiegen die Ertragsanteile von 67 Prozent auf 75 Prozent.⁴

Abbildung 8: Anteil der gemeindeeigenen Steuern an den Einnahmen



Quelle: Eigene Berechnung und Statistik Austria

In den kommenden Jahren ist bei den Gebühren aufgrund der Aufregung in der Vergangenheit und der regressiven Wirkung wenig Spielraum. Auf steigende Ertragsanteile zu hoffen ist jedenfalls zu wenig. Die Gemeinden und insbesondere die Stadt Wien müssen daher auf eine Reform der Bewertungsmethode von Grund und Boden mit Aktualisierung und künftig automatischer Anpassung drängen. Die Grundsteuer ist aufgrund der fiskalischen Äquivalenz und der Verteilungswirkung eine ökonomisch sinnvolle Gemeindesteuer. Wird die Infrastruktur eines Ortes verbessert – ob durch Straßen, Schulen oder Kläranlagen – steigt der Wert der Immobilie und es soll dann auch die Gemeinde durch höhere Erträge belohnt werden. Wien würde im Vergleich zu anderen überdurchschnittlich von einer Aktualisierung profitieren. Trotz der massiven Preiserhöhungen für Immobilien in den letzten Jahren, stiegen in Wien die Einnahmen nur unterdurchschnittlich und schwächer als in anderen Gemeinden. Zwischen 2000 und 2012 gab es in den Gemeinden ohne Wien eine Steigerung bei der Grundsteuer B von 42 Prozent, in Wien nur von 28 Prozent.⁵ Bei der Überarbeitung der gesetzlichen

⁴ Die Gebühren halbierten ihren Anteil, was jedoch wohl im Zusammenhang von Ausgliederung steht (z.B. Kanal).

⁵ Eigene Berechnungen und Statistik Austria

Regelung muss zudem sichergestellt werden, dass künftig die Grundsteuer von den VermieterInnen zu tragen ist und nicht 1:1 den MieterInnen weiterverrechnet werden darf.

Der letzte der vier Punkte zur Ermöglichung neuer Investitionen, die Änderungen der Rahmenbedingungen, scheint ökonomisch jedenfalls der sinnvollste. Im nächsten Finanzausgleich muss endlich die Aufgabenorientierung mit dem Schwerpunkt soziale Infrastruktur umgesetzt werden. Ein, mit entsprechenden Standards für Betroffene und ArbeitnehmerInnen umgesetzter Ausbau der frühkindlichen Betreuung, der Ganztageschulen und Pflegeeinrichtungen benötigt ausreichend Mittel für die Errichtung und den Betrieb. Geld fließt nur, wenn die bundeseinheitlich zuvor festgelegten Voraussetzungen erfüllt werden. Dies erhöht die Transparenz der Mittelströme und zeigt auf, welche Ebene politisch für die unterschiedlichen Leitungsniveaus verantwortlich ist. Neben der Reform des Finanzausgleichs sind ebenso Anpassungen in der Berechnung des Defizits erforderlich. Die europäischen und österreichischen Verschuldungsregeln differenzieren zu wenig zwischen den unterschiedlichen Ausgabenarten. Anreize für zusätzliche Investitionen wären dringend notwendig. Eine Lösung wäre die goldene Regel der Finanzpolitik: kreditfinanzierte Investitionen nicht mehr zur Gänze dem Defizit anzurechnen. In Deutschland wurde eine Regel dieser Art bis 2011 angewendet und stößt – in Anbetracht der negativen Resultate der europäischen Krisenbewältigungspolitik – zunehmend wieder auf Zustimmung. In den letzten Monaten wurde diese Änderung von Bürgermeister Michael Häupl oder auch dem Spitzenkandidaten der Sozialdemokratie für die Wahlen des EU-Parlaments Martin Schulz erhoben, zuletzt kam auch Unterstützung von einigen Regierungschefs im Europäischen Rat. Diese Änderung hat das Potential, nicht nur den Krisenländern zu helfen, sondern auch boomenden Regionen wie Wien wieder den nötigen finanziellen Spielraum zu geben. So könnte der wachsenden Bevölkerung die notwendige soziale Infrastruktur geboten werden, die Wien so lebenswert und zukunftsfähig macht.