
RENAISSANCE DER FONDSWIRTSCHAFT?

Rezension von: Thomas Kostal,
Öffentliche Fonds in Österreich.
Bestandsaufnahme und finanz-
politische Beurteilung der Bundes-
und Landesfonds, MANZ Verlag,
Wien 1995, 220 Seiten, öS 440,-.

Wann immer in der politischen Diskussion von öffentlichen Fonds die Rede ist, gewinnt man den Eindruck, es laste ein böser Fluch auf ihnen. Viele Beobachter verbinden damit die „Flucht aus dem Budget“ und denken mit Entsetzen an das Mittelalter, in dem die Fondswirtschaft das zentrale Organisationsprinzip der Staatshaushalte war, andere wiederum halten öffentliche Fonds für ineffizient und denken an Ausgabenverschwendung. Anlaßfälle dafür lassen sich finden. Das Paradebeispiel war vor wenigen Jahren der Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds. Allen Diskussionen aber ist gemeinsam, daß sie nicht auf der Grundlage von Forschungserkenntnissen und ebensowenig auf einer gesicherten Datengrundlage geführt werden. Die vorliegende Arbeit, die die überarbeitete Fassung einer Dissertation darstellt, setzt genau hier an und versucht, einen Beitrag zur Verringerung dieses Forschungs- und Datendefizits – und damit zur Versachlichung der Diskussion – zu leisten.

Nach einer Begriffsbestimmung öffentlicher Fonds wird ein kurzer Abriss über die historische Entwicklung des Fondswesens vom Altertum und Mittelalter bis zur Gegenwart gegeben (Kapitel 2 und 3).

Daran anschließend (Kapitel 4) wird der theoretische Rahmen für den empirischen Teil der Arbeit gelegt. In deren Mittelpunkt steht die Einordnung öffentlicher Fonds in die ökonomische

und finanzwissenschaftliche Theorie. Die öffentlichen Fonds werden hier unter dem Blickwinkel verschiedener Theorieansätze behandelt. Eine zentrale Rolle nehmen dabei die Theorie der Parafiskalität, die Neoklassik und die traditionellen Budgetgrundsätze der Finanzwissenschaft ein. Im Hinblick auf ihre Funktion im Rahmen staatlicher Aufgabenerfüllung und ihrer Finanzierungsstruktur wird untersucht, ob öffentliche Fonds ein zweckmäßiges Instrument der Finanzpolitik darstellen können.

Öffentliche Fonds zählen zwar aus der Sicht der Finanzwissenschaft zu den Parafisken im Sinne einer funktionalen Dezentralisierung, bei den meisten hier untersuchten Bundes- und Landesfonds handelt es sich aber um Hilfsfisken der staatlichen Verwaltung.

Die Frage, ob Ausgliederungen von staatlichen Aufgaben in öffentliche Fonds ökonomisch zweckmäßig sind, kann aus theoretischer Sicht nicht eindeutig beantwortet werden. Idealtypische Fonds stärken tendenziell die funktionale Flexibilität und eine effiziente Leistungserstellung. Demokratiepolitisch positiv zu beurteilen ist die Einbindung von Partialinteressen in die Entscheidungsfindung des Fonds. Sie verbessern die staatlichen Finanzierungsmöglichkeiten und entlasten nicht zuletzt auch die staatliche Verwaltung. Diese Vorteile sind aber an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft: eine genau abgegrenzte Aufgabenstellung, ein möglichst abgeschlossener Finanzierungskreislauf und vor allem die Etablierung wettbewerbswirtschaftlicher Anreizmechanismen. Treffen diese Rahmenbedingungen nicht zu, dann gibt es eine Reihe von Argumenten gegen die Einrichtungen von Fonds. Es lassen sich anführen: Begünstigung von (Kosten-)Ineffizienzen, Durchbrechung der Budgetgrundsätze und durch die damit verbundene „Flucht aus dem Budget“ eine Schwächung der parlamentarischen Budgethoheit.

Weiters wird in diesem Abschnitt gezeigt, daß die Vorteile öffentlicher Fonds insbesondere in den Bereichen der Allokations- und Finanzierungsfunktion der Staatstätigkeit zum Tragen kommen. Diese theoretische Überlegenheit resultiert vor allem aus einer behaupteten effizienteren Versorgung mit öffentlichen Leistungen und günstigeren Finanzierungsmöglichkeiten im Vergleich zur allgemeinen Budgetfinanzierung. Die Untersuchung der Fonds nach finanzpolitischen Hauptfunktionen bestätigt dieses Ergebnis teilweise: Öffentliche Fonds wurden vorwiegend zu Finanzierungszwecken eingerichtet. Die Erfüllung der Allokationsfunktion hat – gemessen an der Anzahl der Fonds – eher eine geringe Bedeutung. Manchmal dienen die Finanzierungstätigkeiten von Fonds auch der Stabilisierung der Wirtschaft.

Im Anschluß an die theoretischen Überlegungen werden im Kapitel 5 die rechtlichen Rahmenbedingungen für die öffentlichen Fonds dargestellt. Besonders hinzuweisen ist auf eine tabellarische Übersicht über die gesetzlichen Grundlagen und Zwecksetzungen aller Bundesfonds im Untersuchungszeitraum (1970–1992), gegliedert nach Verwaltungsfonds, selbständigen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Fonds. Die Darstellung der (selbständigen öffentlich-rechtlichen) Landesfonds muß sich ob der mangelhaften Datengrundlage auf das Jahr 1990 beschränken.

Ein eigener Abschnitt (Kapitel 6) ist der Datenproblematik gewidmet. Es zeigte sich, daß das Defizit bei den Daten über die öffentlichen Fonds enorm ist. Das gilt für die Landesfonds in weit größerem Ausmaß als für die Bundesfonds. Die bestehenden Lücken werden in der Arbeit berechtigterweise zum Anlaß genommen, eine Reihe von Forderungen an die amtliche Statistik zu formulieren.

Der eigentliche Schwerpunkt der Arbeit liegt in einer umfassenden empirischen Analyse des öffentlichen

Fondswesens (Kapitel 7) sowie in der zusammenfassenden Beurteilung anhand der theoretischen und empirischen Ergebnisse. Auf Basis einer erstmaligen finanzstatistischen Erfassung sämtlicher Bundesfonds für die Jahre 1970 bis 1992 und der selbständigen Landesfonds für das Jahr 1990 wird die volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Bedeutung ausführlich untersucht. Dabei wird auf die Entwicklung der funktionalen und ökonomischen Strukturen und auf die intragovernmentalen Verflechtungen öffentlicher Fonds eingegangen. Im Detail werden die drei größten Fonds analysiert: der Familienlastenausgleichsfonds, der Wasserwirtschaftsfonds und der Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds. Die Landesfonds werden auf ihre Ausgaben-schwerpunkte hin untersucht.

Die Bundesfonds hatten im Jahr 1992 mit einem Ausgabenvolumen von über 100 Milliarden Schilling (knapp 9% der Ausgaben des öffentlichen Sektors) erhebliche Bedeutung. Den insgesamt 39 Bundesfonds stehen 62 selbständige Landesfonds gegenüber. Der Anteil der Bundesfonds am Budgetvolumen des Bundes ist im Zeitablauf mit etwa 16 Prozent ziemlich stabil geblieben. Geringeres finanzielles Gewicht haben im Vergleich zu den Bundesfonds die Landesfonds, etwa drei Prozent der Gesamtausgaben aller Bundesländer im Durchschnitt. Die Anteile zeigen jedoch starke Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern. Auffallend ist auch ihre deutlich verschiedene Größe. Während den selbständigen Bundesfonds eine überdurchschnittliche Bedeutung in den Bereichen Gesundheit (KRAZAF), öffentliche Dienstleistungen (Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds) und Landwirtschaft (Milchwirtschafts- und Getreidewirtschaftsfonds) haben, kommt den Landesfonds große Bedeutung in der Förderung des Wohnungsbaus, der Wirtschaftsförderung und der Infrastruktur zu.

Aus ökonomischer Sicht dienen selbständige Fonds – wie zu erwarten – zumeist Finanzierungszwecken. Durch die Darlehensgewährung übernehmen sie eine „Bankenfunktion“ für den privaten Sektor. Bundesfonds spielen zudem seit Beginn der achtziger Jahre eine bedeutende Rolle als intergovernmentale „Financiers“. Da die Finanzierung zu einem erheblichen Teil durch öffentliche Transfers erfolgt, fungieren sie im Rahmen des Finanzausgleichs als eine intragovernmentale Finanzierungsdrehscheibe von Bund und Sozialversicherungsträgern zu Ländern und Gemeinden. Sie stehen damit aber auch in einer sehr starken finanziellen Abhängigkeit vom Budget des Bundes.

Die Analyse der öffentlichen Fonds als Instrument der Finanzpolitik läßt darauf schließen, daß die in sie gesetzten (theoretischen) Erwartungen keineswegs erfüllt werden, da die in Kapitel vier formulierten Anforderungen nicht erfüllt werden. Insbesondere liegt meist kein geschlossener Finanzierungskreislauf vor. Sehr deutlich zeigt sich dies am Beispiel des Familienlastenausgleichsfonds, wo die fehlende materielle Bindung zwischen den Einnahmen und Ausgaben dazu führte, daß angehäuften Überschüsse regelmäßig zu Leistungsausweitungen führten. Zudem hat er sich durch die Übernahme von intragovernmentalen Finanzierungsaufgaben mehr und mehr von seiner ursprünglichen verteilungspolitischen Zielsetzung entfernt. Zurecht wird kritisiert, daß der Familienlastenausgleichsfonds in seiner derzeitigen Ausgestaltung von einem idealtypischen Verwaltungsfonds abweicht und eine Belastung für den Bundeshaushalt darstellt.

Bei den selbständigen Fonds gibt es Hinweise, daß administrative und organisatorische Schwachstellen zu einer Verschwendung von öffentlichen Ressourcen beitragen. Als Ursachen werden in der Studie das Fehlen von Einnahmen- und Ausgabenverant-

wortlichkeit, der politische Einfluß auf die Entscheidungsträger sowie mangelhafte Planung und Kontrolle genannt. „Die meisten selbständigen Bundesfonds zeichnen sich durch eine mehr oder minder große Abhängigkeit von Zuschüssen anderer öffentlicher Rechtsträger sowie durch zum Teil inadäquate Entscheidungsfindungsprozesse aus“ (S. 200). Davon ausgenommen wird der ERP-Fonds, der als revolvingierender Fonds konstruiert ist und klare innere Organisationsstrukturen aufweist. Er steht daher als Beispiel dafür, daß öffentliche Fonds auch in der Praxis als effizientes Instrument in der Finanzpolitik eingesetzt werden können.

Auch die stabilisierungspolitische Funktion wird in der Studie in Frage gestellt. Der Beitrag zur langfristigen Stabilisierung ist mit allokativen Ineffizienzen verbunden, die am Beispiel des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds und der Agrarfonds eindrucksvoll belegt werden. Im Hinblick auf die kurzfristige Stabilisierungsfunktion zeigen selbständige Fonds ein prozyklisches Verhalten im Konjunkturverlauf.

Die vorliegende Untersuchung läßt aufgrund dieser Befunde ein negatives Urteil über die Fondswirtschaft zu. Sie führen einerseits zu einer Einschränkung des budgetären Entscheidungsspielraums, ohne daß andererseits die Allokations- und Finanzierungsvorteile zweckgebundener Fonds genutzt werden. Im Gegenteil, die Mängel in der wirtschaftlichen und organisatorischen Ausgestaltung der Bundesfonds – und vermutlich auch der Landesfonds – lassen auf eine Ressourcenvergeudung schließen. Öffentliche Fonds sind daher ein teures finanzpolitisches Instrument zur Berücksichtigung von Gruppeninteressen. Das sind die betrüblichen Feststellungen, mit denen der Leser dieser Studie konfrontiert wird.

Abschließend (Kapitel 9) wird ein kurzer Ausblick auf absehbare Ent-

wicklungen des Fondswesens gegeben. Die Untersuchung hat gezeigt, daß der Umfang des Fondswesens im Untersuchungszeitraum (bis 1992) sehr stabil gewesen ist. Gerade aber in den Jahren danach trat eine entscheidende Wende im bisherigen Fondswesen ein, deren Bedeutung lediglich im Ausblick behandelt wird. Die Veränderung bei einigen großen Fonds (Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds, Agrarfonds, Fonds der Arbeitsmarktverwaltung und zuletzt des KRAZAF) bewirkt nicht nur einen Bedeutungsverlust der Fonds, sondern führt auch zu starken Verschiebungen in der funktionalen Struktur des Fondswesens. Die Ursachen für diese Änderungen liegen einerseits in der notwendigen Umgestaltung der Landwirtschaftsförderung im Zuge des EU-Beitritts, in Ausgliederungen, in einer Neugestaltung des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds im Zusammenhang mit festgestellten Unregelmäßigkeiten und der Budgetkonsolidierung sowie in einer Neuregelung der Krankenhausfinanzierung.

Die zahlreichen kleinen Bundesfonds sind bisher nicht von Umstrukturierungsbestrebungen gekennzeichnet, obwohl im Zuge der Budgetkonsolidierung auch hier die Chance für eine Zweckmäßigkeitsbeurteilung genutzt werden sollte. „Es stellt sich nämlich die Frage, inwieweit beispielsweise die diversen sozialen Wohlfahrtsfonds und Massafonds einem Staatshaushalt in einem hochentwickelten, modernen Wohlfahrtsstaat wie Österreich entsprechen, zumal bei einigen dieser Fonds der Eindruck eines gewissen

„Gönnertums“ nicht von der Hand zu weisen ist.“ (S. 204)

Auf Landesebene wird hingegen mit einem weiteren Ausbau der Fonds gerechnet, da die Länder – in unterschiedlichem Ausmaß – dazu neigen, sich für die Besorgung öffentlicher Aufgaben des Fondsprinzips zu bedienen. Das würde bedeuten, daß sich die „Fondsproblematik“ auf die Landesebene verlagern würde. Angesichts des Befundes in dieser Untersuchung wären die Länder gut beraten, aus den Fehlern auf Bundesebene zu lernen und sich verstärkt von wissenschaftlicher und politischer Seite der Fondsproblematik zu widmen, insbesondere aber das bei den Landesfonds gegebene Datendefizit rasch zu schließen. In dieser Hinsicht stellt die vorliegende Untersuchung eine wichtige Grundlage dar.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß es der Arbeit gelungen ist, ihr Hauptanliegen zu erreichen. Die Arbeit vermittelt dem Leser nicht nur einen Überblick über die theoretischen Ansätze, Zielsetzungen, Aufgaben und Bedeutung der Fonds, sie bietet auch eine ausführliche Darstellung verfügbarer statistischer Daten und eine Evaluierung der öffentlichen Fonds als Instrumente der Finanzpolitik. Ein Mangel liegt jedoch darin, daß die Untersuchung mit dem Jahr 1992 endet und somit die entscheidende Wende für die öffentliche Fondswirtschaft in den Jahren danach nur gestreift wird.

Bruno Rossmann