

---

## DIE „FISCAL PERVERSITY“ LEBT

---

Rezension von: Peter Mooslechner,  
Kommunale Investitionen und  
Konjunkturzyklus in Österreich  
1960–1981. Schriftenreihe  
„Kommunale Forschung in  
Österreich“, Linz 1984, 102 Seiten

---

Spätestens seit dem Erscheinen Musgraves „The Theory of Public Finance“ (1959) geht man von einer Dreiteilung der Aufgaben öffentlicher Haushalte aus. Man unterscheidet die Allokations-, die Distributions- und die Stabilisierungsfunktion. Besonders in der Zeit des verminderten Wachstums etwa seit 1975 rückte die Stabilisierungsfunktion immer mehr in den Vordergrund. Als traditionelles keynesianisches Instrument dabei fungierte die öffentliche Investitionspolitik. Da die Gemeinden wichtigster öffentlicher Investor sind, kommt ihrem Investitionsverhalten bezüglich der Stabilisierungsfunktion eine besondere Bedeutung zu.

Mit dem Investitionsverhalten der Gemeinden im Konjunkturzyklus verbindet man in der Regel die „Fiscal Perversity“-Hypothese, welche besagt, daß die Gemeinden in prozyklischer Weise investieren und somit die Konjunkturschwankungen intensivieren. Für die Phase des verlangsamten Wachstums bedeutet dies, daß konjunkturbedingte Einnahmenschwünge und Finanzierungseingänge mit einem erhöhten gesamtwirtschaftlichen Interventionsbedarf zusammenfallen.

Nach einer kurzen Erörterung von mit dieser Problematik zusammenhängenden Aspekten widmet sich der Autor der Empirie. Zuerst wird die Rolle der Gemeinden als Investor in Österreich von 1960 bis 1981 betrach-

tet. Es wird festgestellt, daß der Anteil der öffentlichen Investitionen am gesamten Investitionsvolumen vom Beginn der sechziger Jahre (16,8 Prozent) bis zur zweiten Hälfte der siebziger Jahre (18,8 Prozent) kontinuierlich anstieg, um dann wieder (1980 und 1981) auf 17,3 Prozent zurückzugehen.

Der Anteil der Gemeinden an den öffentlichen Investitionen lag im Durchschnitt bei 55 Prozent. Und es ist auch der Entwicklung der Investitionen der Gemeinden zuzuschreiben, daß die gesamten öffentlichen Investitionen etwa bis 1979 ihren Anteil ausweiteten, während ab 1979 die Krise in der Investitionstätigkeit der Kommunen eine Reduktion dieses Anteils bewirkte: 1979 trat – erstmals in der Untersuchungsperiode – ein nomineller Rückgang der Gemeindeausgaben für Investitionen ein, der sich im Folgejahr wiederholte. Auch 1981 wurde der nominelle Wert der Investitionen von 1978 noch nicht erreicht. In diesen beiden Jahren fiel vor allem der Rückgang der Investitionen in Wien, die zwischen 30 und 40 Prozent der gesamten Gemeindeinvestitionen ausmachen, ins Gewicht.

Eine Untersuchung des Investitionsanteils an den Gesamtausgaben von Gebietskörperschaften ergibt, daß 1960–1981 dieser mit 22,9 Prozent deutlich höher als bei Bund (5,2 Prozent) und Ländern (7,0 Prozent) liegt, wobei die Investitionstätigkeit der Gemeinden mit etwa 90 Prozent stark auf Bauten konzentriert ist. Diese Investitionsintensität der Ausgaben zeigt bei allen Gebietskörperschaften in der Untersuchungsperiode einen rückläufigen Trend, genauer betrachtet einen Abwärtsknick ab 1975, der im Gemeindesektor am kräftigsten ausfiel. Vor allem im Gemeindesektor wachsen also andere Ausgabenkategorien deutlich stärker an, die Entwicklung von Konjunktur und Zinsniveau schlug sich besonders auf die Investitionen nieder.

Anschließend erfolgt eine Typisierung von Konjunkturzyklen, und zwar



nach realen Variablen, nach monetären Variablen und nach der Preisentwicklung. Mit den Methoden Korrelationsanalyse, Referenzzyklenanalyse und Regressionsanalyse sollen daraus spezielle Informationen über das Investitionsverhalten der Gemeinden gewonnen werden.

Die Korrelationsanalyse ergibt für den gesamten öffentlichen Sektor ein deutlich prozyklisches Investitionsverhalten, das bei den Gemeinden (ohne Wien) am stärksten ausgeprägt ist (in Wien dürften die Investitionsausgaben weitgehend konjunkturunabhängig gestaltet werden). Im Zeitablauf ist jedoch ein Abnehmen dieser Tendenz beobachtbar.

Die Referenzzyklenanalyse ergibt eine kontinuierliche Abschwächung des Wachstums öffentlicher Investitionen im Verlauf der drei Referenzzyklen (1963–1968, 1968–1975, 1975–1981). Die stabilitätspolitische Bedingung, daß die Investitionsausgaben im Aufschwung schwächer als im Abschwung wachsen sollen, wird vom Bund in allen drei, von Wien in zwei und von den Ländern und den Gemeinden in je einem Zyklus erfüllt.

In der Regressionsanalyse zeigt sich der dominierende Einfluß der Finanzierungsfaktoren auf die Gestaltung der öffentlichen Investitionen, wobei bei den Gemeinden die Einnahmen im Rahmen der eigenen Ertragshoheit die dominierende Rolle spielen. Weitere kräftige Einflüsse gehen von der Preisentwicklung und vom Zinssatz aus.

Ein weiterer Abschnitt der vorliegenden Arbeit ist der längerfristigen Entwicklung der Struktur der Investitionsfinanzierung der Gemeinden gewidmet, wobei seit Beginn der sechziger Jahre eine kontinuierliche Verschlechterung der Finanzierungssituation konstatiert werden kann, auf die 1980 und 1981 eine leichte Entspannung folgte, als ein Drittel der Reduktion der Innenfinanzierungsquote wieder kompensiert werden konnte. Während sich in Wien die Fi-

nanzierungssituation weiter zuspitzt, verzeichneten die übrigen Gemeinden eine Verbesserung der Finanzierungskennzahlen, was auch eine moderate Steigerung der Investitionsausgaben ermöglichte. Die Gemeinden (ohne Wien) erreichten – wohl auch durch eine bewußte Sparpolitik, wie mit der relativ langsamen Ausweitung des Sachaufwandes belegt wird – eine gewisse Konsolidierung der Haushalte.

Im abschließenden Abschnitt („Ausgewählte Spezialaspekte“) wird gezeigt, daß kommunale Investitionen in bezug auf ihre konjunkturelle und beschäftigungspolitische Wirksamkeit anderen Bereichen des öffentlichen Sektors überlegen sind (höherer Multiplikator), daß jedoch durch die Schuldendienstbelastung und die Folgekostenproblematik dem Einsatz dieses Instrumentariums recht enge Grenzen gesetzt sind.

In seiner Zusammenfassung stellt der Autor drei Forderungen auf: Erstens: Verstärkte Bedarfsanalysen und verbesserte Informationen als Voraussetzung einer stabilitätsgerechteren Planung der kommunalen Investitionen, zweitens eine Stärkung der eigenen Einnahmenbasis der Gemeinden, und drittens eine Ausweitung der stabilitätsorientierten Politik über die Investitionsausgaben hinaus, wobei die Wirksamkeit solcher Instrumente für Österreich auf Gemeindebasis allerdings noch nicht untersucht wurde.

Die allgemeinen Erkenntnisse, die sich aus dem vorliegenden Buch ableiten lassen, sind nicht aufregend. Es läßt sich lediglich feststellen, daß es keine einheitlichen Trends gibt. Die Ergebnisse des empirischen Teils variieren stark je nach Fragestellung, Gemeindegröße, nach konkretem Konjunkturzyklus, nach bereits erfüllten Aufgaben der Gemeinde und natürlich je nachdem, ob Wien mit einbezogen wird oder nicht. Schon auf Seite 21 wird festgestellt, „daß offenbar ein Ursachenbündel verschiedenster Bestimmungsfaktoren der Entscheidung zu Gemeindeinvestitionen zu-



grundeliegt und auch in verschiedenen Gemeinden differenziert wirkt“. Denn als beispielsweise die Entwicklung der Anteile der Investitionen der Entwicklung der Bevölkerungszahl gegenübergestellt wird, zeigt sich folgendes Bild: „Für fünf von acht unterschiedenen Klassen von Gemeindegrößen läßt sich eine weitgehende Übereinstimmung in der Entwicklung von Bevölkerungsanteil und Investitionsanteil feststellen. In zwei Gemeindegrößen (1000–2500 und 20.000–50.000 Einwohner) ging ein abnehmender Bevölkerungsanteil mit einer deutlichen Ausweitung der Investitionsanteile einher. Die Größenklasse von 50.000 bis 500.000 Einwohner weist eine relative Zunahme der Einwohnerzahl um rund 2,5 Prozentpunkte auf, während gleichzeitig der Anteil dieser Gemeinden an den Gemeindeinvestitionen auf weniger als die Hälfte des Wertes zu Beginn der sechziger Jahre (...) zurückging.“ (S. 21) Auch bei der Referenzzyklenanalyse zeigt sich die Uneinheitlichkeit der Entwicklung: „Wurde mittels der Korrelationsanalyse der stärkste prozyklische Effekt für die Gemeinden (ohne Wien) festgestellt, so verwirklichten gerade diese im jüngsten Referenzzyklus (1975 bis 1981) gemeinsam mit dem Bund eine antizyklische Investitionspolitik. Demgegenüber ergibt sich für Wien ein prozyklisches Resultat, während über den gesamten Untersuchungszeitraum Konjunkturalneutralität gegeben war. Diese Beispiele machen deutlich, wie sensibel die Beantwortung der ‚einfachen‘ Frage nach Prozyklik oder Antizyklik auf ‚Details‘ der Fragestellung reagiert.“ (S. 52)

Bezüglich des stabilitätspolitischen

Effekts der Gemeindeinvestitionen im jüngsten Konjunkturzyklus muß ebenfalls auf eine einheitliche, geschlossene Interpretation verzichtet werden: „Wien und die übrigen Gemeinden haben in diesem Zeitraum offensichtlich die denkbar unterschiedlichsten Budgetstrategien verfolgt. Im Fall von Wien weist der gesamte Haushalt eine antizyklische, also stabilitätspolitisch erwünschte Ausrichtung auf. Diese war jedoch mit einem prozyklischen Verlauf der Investitionsausgaben verbunden. Bei den Gemeinden ohne Wien haben sich im Gegensatz dazu zwar die Investitionsausgaben antizyklisch entwickelt, die Gesamtgebarung weist jedoch prozyklische Elemente auf. Unter diesen Voraussetzungen hängt der Gesamteffekt jeder dieser Strategien auf Konjunktur und Beschäftigung von der relativen Wirksamkeit einzelner Ausgabenkategorien gegenüber Investitionsausgaben ab. Für eine empirische Abschätzung gibt es aber derzeit dazu keine verwertbaren Anhaltspunkte.“ (S. 89)

Aus diesem nicht sehr geschlossenen Bild folgert der Autor, daß die simple „Fiscal-Perversity“-Hypothese für die Investitionsausgaben der Gemeinden in Österreich aus heutiger Sicht nicht ohne nähere Qualifikation akzeptiert werden könne. (S. 52)

Anders formuliert könnte man allerdings sagen, die Gültigkeit der „Fiscal-Perversity“-Hypothese ist die einzige überhaupt halbwegs generalisierbare Aussage. Es gilt nach wie vor die Faustregel, daß eine Investition umso prozyklischer wirkt, je dezentraler die Ebene ist, auf der sie getätigt wird.

Thomas Delapina