
FOLGEKOSTEN VON INVESTITIONEN

Rezension von: G. Lehner,
Bundesinvestitionen und
Folgeausgaben. Signum Verlag, Wien
1984, 63 Seiten. R. Schauer,
W. Kronlachner, Die Folgekosten der
gemeindlichen Investitionen. Band 69
„Kommunale Forschung in
Österreich“, Verlag für Jugend &
Volk, Linz 1985, 155 Seiten

Im Zuge der in Österreich und in verschiedenen anderen Ländern verfolgten Bemühungen, die öffentlichen Haushalte zu sanieren, gewinnt die Frage nach den Folgekosten fertiggestellter Investitionen zunehmend praktische Bedeutung. Hierbei können Finanz- und Haushaltspolitiker erst auf einen vergleichsweise bescheidenen Bestand an theoretischen und empirischen Studien zurückgreifen, der durch die Werke von Lehner sowie Schauer und Kronlachner nun in wertvoller Weise ergänzt wird.

Lehner geht von einer weiten Definition von Folgekosten bzw. Folgeausgaben aus und steckt zunächst den finanzwissenschaftlichen Rahmen seiner Betrachtungen ab. Er stellt Merkmale und Erscheinungsformen öffentlicher Güter dar und beschreibt in weiterer Folge verschiedene Bestimmungsgründe von Folgeausgaben (z. B. zunehmende Personal- und Kapitalintensität der Aufgabenerfüllung im Zuge des technischen Fortschritts, Kapazitätsauslastung). Im Mittelpunkt seiner Arbeit stehen die im Bundeshaushalt verrechneten (budgetwirksamen) Folgeausgaben, die für ausgewählte Beispiele (Allgemein- und Berufsbildende höhere Schulen, Universitäten, Straßen, innere Sicher-

heit) untersucht werden. Lehner hat dabei vor allem zwei Ziele vor Augen: erstens die Zusammenhänge von Investitionen und Folgeausgaben darzustellen und die Entwicklungstendenzen zu zeigen. Zweitens geht es ihm aber auch darum, Anhaltspunkte für Ausgabeneinsparungen zu erhalten.

Seine empirischen Betrachtungen, die von relativ hochaggregierten Haushaltsdaten ausgehen, zeitigen einige bemerkenswerte Ergebnisse. So etwa, daß die zunehmende Kapitalintensität der Aufgabenerfüllung des Bundes, u. a. wegen Qualitätsverbesserungen, nicht zu einer sinkenden Personalintensität bzw. einer steigenden Produktivität führt, was etwa bei der privatwirtschaftlichen Güterproduktion oft der Fall ist. Da der Großteil der Folgeausgaben öffentlicher Investitionen auf den Personalaufwand entfällt, gilt es, die Gestaltungsmöglichkeiten, die hinsichtlich der Personalintensität bestehen, entsprechend den wirtschafts- und haushaltspolitischen Zielen der öffentlichen Haushalte zu nutzen. Ein weiteres Ergebnis ist, daß die zeitliche Verbindung zwischen Investitionen und Folgeausgaben „schwächer ist als vielfach angenommen wird. Eine Dämpfung der Investitionsausgaben wird sich daher vielfach . . . erst mit großer zeitlicher Verzögerung in den Folgeausgaben spiegeln“ (S. 60).

Das zweite gesteckte Ziel, nämlich Anregungen für Ausgabeneinsparungen zu gewinnen, wird – was wohl mit der Analyse globaler Daten zusammenhängt – kaum erreicht. Dies erkennt der Autor auch am Ende der Studie, woraus er den Schluß zieht, daß sich nur „in einer Untersuchung der einzelnen Aufgabenbereiche, also bei einer funktionellen Analyse, die möglichen Gestaltungsspielräume bei den Ausgaben und allfällige Möglichkeiten der Ausgabeneinsparung erkennen (lassen)“ (S. 61). Damit schließt er sich an die finanzwissenschaftlich und verwaltungsökonomisch begründeten Konzepte der

„Funktionsanalyse“ (vgl. hiezu etwa E. Matzner, *Der Wohlfahrtsstaat von morgen*, Wien 1982) bzw. der „Aufgabenkritik“ an.

Zum Unterschied vom globalen Ansatz Lehnerters haben Schauer und Kronlachner den Weg detaillierter Untersuchungen eingeschlagen. Nach einem vom Münchner Institut für Wirtschaftsforschung (im Auftrag des Finanzministers des Landes Nordrhein-Westfalen) entwickelten terminologischen und inhaltlichen Konzept wurde versucht, für verschiedene Einrichtungen in österreichischen Gemeinden Folgekosten-Richtwerte (als prozentueller Anteil an den gesamten Investitionskosten) zu ermitteln. Trotz einer relativ geringen Zahl von Untersuchungsobjekten (Hallen- und Freibäder, Pflichtschulen, Kindergärten, Altenheime, Turn- und Sporthallen, Kanal) zeigte sich eine gute Übereinstimmung mit den Richtwerten aus der deutschen Studie. Dabei wurde die meist nur implizite Annahme konstanter Folgekostenquoten im Zeitablauf überprüft und gezeigt, daß die Entwicklung von Folgekosten im Zeitablauf unterschiedlich ist; so treten häufig Sprünge auf, zum Teil kann auch phasenweise ein starkes Sinken von Folgeausgaben und Folgeeinnahmen (etwa bei rückläufiger Inanspruchnahme) beobachtet werden.

Die beiden Autoren haben sich auch der Frage gewidmet, welcher Zusammenhang zwischen (Netto-) Folgeausgaben und der jeweils disponiblen Haushaltsmasse (laufender Gebärungsüberschuß) der Gemeinden besteht. Sie zeigen, daß diese Frage nur im Rahmen mittel- oder längerfristiger Haushaltsplanungen beantwortet werden kann.

Als Ergebnis der Untersuchung wird eine mehrstufige Betrachtungsweise empfohlen: „Die Berechnung von Folgekostenquoten ist ein erster Schritt zur Erfassung der finanziellen Konsequenzen von Investitionsvorha-

ben. An diese erste Orientierung sollte sich im konkreten Fall eine genauere Folgekostenplanung anschließen. Entsprechende mittelfristige Haushaltsvorschaubarkeit lassen dann die Schlußfolgerung zu, inwieweit die verfügbaren freien Mittel zur Bedeckung der Folgekosten ausreichen“ (S. 15).

Kritisch ist zu dieser für die kommunale Praxis in Österreich gedachten Studie anzumerken, daß die in den relativ weit verbreiteten „Richtlinien zur Ermittlung der Folgekosten kommunaler Investitionen“ (herausgegeben vom Österreichischen Städtebund und vom Österreichischen Gemeindebund) verwendeten Begriffe – wegen der Wahrung der Vergleichbarkeit mit der deutschen Studie – nicht übernommen wurden. Auch ist es problematisch, für haushaltspolitische Schlußfolgerungen einen Folgeausgabenbegriff zu verwenden, der die Schuldentilgungen (als einer der wichtigsten Arten von Folgeausgaben) nicht enthält. Zu den im ersten Kapitel ermittelten Folgekostenquoten (Richtwerten) und den daraus abgeleiteten Kennzahlen (Folgekosten in Bezug zu m²-Nutzfläche, Schülerzahlen etc.) soll lediglich bemerkt werden, daß deren Brauchbarkeit nach Ablauf mehrerer Jahre doch sehr eingeschränkt ist, da sich die wirtschaftlichen Verhältnisse beträchtlich verändern können (worauf übrigens Schauer und Kronlachner auf S. 60 selbst hinweisen).

Mit diesen wenigen kritischen Anmerkungen soll jedoch der grundsätzliche Wert der beiden Arbeiten für die wirtschaftspolitische Praxis in Österreich nicht geschmälert werden, ist es doch erwiesen, daß sich die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht so sehr über die Kürzung von Investitionen, sondern eher über die Beeinflussung ihrer Folgeausgaben und Folgeeinnahmen vollziehen wird können.

Helfried Bauer