

Wolfgang Reeder

Folgekosten
Finanzpolitik
Finanzverfassung

In: H.G.Stockinger (Hrsg.):
Folgekosten öffentlicher Investitionen.
München 1982, S.140-148

1.00 Sinn der Folgekosten-Diskussion

- 1.10 Einwände
- 1.11 Veränderung der Haushaltsstruktur
- 1.12 Dominanz der Politik
- 1.13 Fehlende Finanzautonomie
- 1.20 Antworten
- 1.21 Investitionsbedarf
- 1.22 Staatsverschuldung
- 1.23 Investitionsplanung
- 1.30 Bedingungen
- 1.31 Folgekosten-Ermittlung
- 1.32 Kosten-Nutzen-Analysen
- 1.33 Investitionsbereiche

2.00 Gefahren der Folgekosten-Diskussion

- 2.10 Verabsolutierung
- 2.11 Verabsolutierung der Kosten
- 2.12 Verabsolutierung der Investitionen
- 2.20 Vernachlässigung
- 2.21 Unterscheidung von Kosten und Ausgaben
- 2.22 Unterscheidung von Kostenträgern

3.00 Folgekosten und Finanzverfassung

- 3.10 Grundsatz
- 3.11 Mischsystem
- 3.12 Kommunale Selbstverwaltung
- 3.13 Äquivalenz und Demokratie
- 3.20 Einwände
- 3.21 Das Allokations-Argument
- 3.22 Das Verteilungs-Argument
- 3.23 Das Stabilisierungs-Argument
- 3.30 Antworten
- 3.31 Stabilität
- 3.32 Verteilung
- 3.33 Allokation

Folgekosten — Finanzpolitik — Finanzverfassung

Die Gespräche in den Arbeitsgruppen, in denen allgemeine finanzpolitische Probleme im Zusammenhang der Folgekosten-Diskussion behandelt wurden, lassen sich drei Fragekreisen zuordnen:

1. der Frage nach dem Sinn der Folgekosten-Diskussion,
2. der Frage nach den Gefahren dieser Diskussion, und,
3. der Frage nach dem Zusammenhang von Folgekosten-Problem und Finanzverfassung.

1. Sinn der Folgekosten-Diskussion

1. 1 *Einwände*

1. 1. 1 Veränderung der Haushaltsstruktur

Wird heute über Folgekosten diskutiert, so ist zu fragen, ob eine solche Diskussion überhaupt noch sinnvoll, noch nützlich ist. Manches spricht dafür, daß diese Diskussion zu spät kommt. Der staatliche, damit auch der kommunale Investitionsboom liegt hinter uns. Folgekosten sind heute nur noch insofern von Bedeutung, als sie jetzt die öffentlichen Haushalte, vor allem die kommunalen Haushalte, bestimmen. Folgekosten können nur noch getragen, nicht mehr vermieden werden. Über sie zu diskutieren, ist nur nützlich, wenn es vor, nicht, wenn es nach den Investitionsentscheidungen geschieht.

1. 1. 2 Dominanz der Politik

Selbst dies, über Folgekosten vor Investitionsentscheidungen zu diskutieren, erscheint nicht unbedingt aussichtsreich. Denn in der Praxis der Kommunalpolitik erweisen sich politische Ansprüche und Zwänge meist als stärker — finanzpolitische Argumente, vor allem Warnungen vor Folgekosten, mit denen politische Ansprüche an kommunale Haushalte begrenzt werden sollen, können oft recht wenig ausrichten.

1. 1. 3 Fehlende Finanzautonomie

Die Diskussion über die Folgekosten wird in der Hauptsache als kommunalpolitische Diskussion geführt. Dabei ist zu bezweifeln, ob die Kommunen tatsächlich der richtige Adressat entsprechender Mahnungen ist: Denn dies würde voraussetzen, daß die Kommunen in ihrer Haushaltsgestaltung hinreichend autonom sind.

1. 2 Antworten

1. 2. 1 Investitionsbedarf

Sicherlich ist in vielen Bereichen der Investitionsbedarf der Kommunen gedeckt. Dies heißt aber nicht, daß in den Kommunen generell kaum noch Investitionsbedarf existiert. In vielen Bereichen gibt es noch Nachholbedarf, gibt es Neubedarf und Ergänzungsbedarf an kommunalen Investitionen. Hier sind zu nennen Sanierungsaufgaben sowie auf Industrialisierung gerichtete Investitionen. Es stellt sich die Frage, wie sich die Kommunen verhalten sollen angesichts der Tatsache, daß langfristig zwar die Schülerzahlen sinken werden, mittel- und kurzfristig aber noch neue Ansprüche auf Kindergärten und Schulbauten angemeldet werden. Hier ist die Frage nach den Folgekosten kommunaler Investitionen durchaus relevant. Sie könnte die Entscheidungsträger veranlassen, Kindergärten und Schulbauten so variabel zu planen und zu bauen, daß sie ohne große zusätzliche Mittel auch für andere Verwendungszwecke geeignet sind.

1. 2. 2 Staatsverschuldung

Die Dominanz politischer Ansprüche über finanzpolitische Bedenken hat zur hohen Staatsverschuldung geführt. Diese Staatsverschuldung bedroht nicht allein die gesamtwirtschaftliche Stabilität, sie läßt auch für politische Entscheidungen kaum noch Raum, die zu zusätzlichen Staatsausgaben führen. Zur krisenhaften Situation der Staatsfinanzen hat sicherlich beigetragen, daß den Folgekosten politischer Entscheidungen nicht genügend Aufmerksamkeit zugewendet wurde — die Dominanz politischer Ansprüche über finanzpolitische Bedenken hat zur Dominanz der Finanzen über politische Ansprüche geführt. Folgekosten zu berücksichtigen und möglichst genau zu bestimmen, ist gerade auch dann notwendig, wenn politischer Entscheidungsspielraum zurückgewonnen werden soll.

1. 2. 3 Investitionsplanung

Daß die kommunale Finanzautonomie sehr stark eingeschränkt ist, spricht nicht gegen genaue Folgekosten-Analysen auch in den Kommunen. Gerade die fehlende Autonomie der Kommunen ist einer der Gründe dafür, daß die Folgekosten von Investitionen zum Problem werden konnten. Erst die Feststellung der Folgekosten ermöglicht es den Kommunen zu erkennen, wie sinnvoll es für sie ist, zweckgebundene Investitionszuweisungen überhaupt in Anspruch zu nehmen. Und dies ist Voraussetzung für langfristige Investitionsplanungen. Die Folgekosten-Diskussion kann so dazu beitragen, die Reste kommunaler Finanzautonomie gegen die Segnungen der Investitionszuweisungen und die damit verbundenen Überraschungen der Folgekosten abzusichern.

1. 3 Bedingungen

1. 3. 1 Folgekosten-Ermittlung

Den Sinn der Folgekosten-Diskussion zu betonen ist dann nicht sonderlich hilfreich, wenn für die Praxis keine konkreten Hilfen zur Ermittlung von Folgekosten bereitstehen. Vorbild solcher Hilfen können die Personalkostentabellen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung sein. Nützlich wäre eine Aufstellung in Matrix-Form, die auch die Gemeindegröße berücksichtigt:

FOLGEKOSTEN: für:	Gemeindegrößen-Klassen:				
Investition:					
·					
·					
·					

1. 3. 2 Kosten-Nutzen-Analysen

Folgekosten-Berechnungen allein reichen nicht aus, wenn ökonomisch rational über kommunale Investitionen entschieden werden soll. Sie müssen erweitert werden zu Kosten-Nutzen-Analysen. Auch hier gibt es wenig Hilfen für kommunale Mandatsträger und interessierte Bürger. Vorliegende Kosten-Nutzen-Analysen beziehen sich meist auf Großprojekte von Bund und Ländern, sind zudem meist unzugänglich — sowohl institutionell als auch in Hinsicht auf Umfang und Terminologie. Entsprechende Hilfen sollten deshalb eher den Charakter von Check-Listen für die Kosten- wie für die Nutzen-Seite haben. Quantifizierte Angaben sollten da gemacht werden, wo sie wissenschaftlich möglich sind. Aufgaben politischer Wertung sollten deutlich als solche gekennzeichnet werden.

1. 3. 3 Investitionsbereiche

Natürlich stehen bereits für viele Projekte und Investitionsbereiche Kosten-Nutzen-Analysen und Folgekosten-Berechnungen zur Verfügung. Allerdings ist

angesichts veränderter Investitionsstruktur nicht mehr jeder Investitionsbereich gleichermaßen relevant und interessant. Andererseits sind für Bereiche, die in Zukunft verstärkt Bedeutung erhalten werden, entsprechende Berechnungen in praktisch verwertbarer Form nicht verfügbar. Zu denken ist hierbei vor allem an

- Sanierungsmaßnahmen,
- Umweltschutzmaßnahmen,
- Ver- und Entsorgungssysteme,
- Umgehungsstraßen,
- die Erschließung von Gewerbegebieten.

Gerade in diesen Bereichen sind Entscheidungshilfen notwendig, weil hier — im Gegensatz zum Schulbau z. B. — die Entscheidungsmöglichkeiten durch präzise Richtlinien stark eingegrenzt sind.

2. Gefahren der Folgekosten-Diskussion

2. 1 Verabsolutierung

2. 1. 1 Verabsolutierung der Kosten

So notwendig die Folgekosten-Diskussion ist, so birgt sie doch eine Gefahr: Wird das Problem der Folgekosten verabsolutiert, so besteht die Gefahr, daß unter Hinweis auf die Folgekosten staatliche Investitionen überhaupt abgelehnt werden. Öffentliche Investitionen würden dann nicht mehr genauen Kosten-Nutzen-Analysen unterworfen, sondern nur noch unter dem Kosten-Aspekt gesehen werden. Daraus müßte sich eine Erstarrung der kommunalen Haushalte ergeben; eine sinnvolle Investitionspolitik wäre nicht mehr möglich. Das Problem der Folgekosten darf also nicht isoliert, sondern muß eingeordnet werden in den Zusammenhang präziser Kosten-Nutzen-Analysen.

2. 1. 2 Verabsolutierung der Investitionen

Die Kosten, die in der Folge von Investitionen auftreten, sind natürlich unvermeidbar. Die Entscheidung für eine Investition ist zugleich die Entscheidung, die Folgekosten dieser Investition zu tragen. Investition und Folgekosten gehören untrennbar zusammen. Das bedeutet aber, daß die Qualität öffentlicher Haushalte nicht mehr einfach an der Höhe der Investitionsquote gemessen werden kann. Solche Beurteilungen setzen ökonomische Haushaltsanalysen voraus, bei denen nicht die Haushaltsausgaben für eine Investition, sondern kalkulatorische Abschreibungen zugrunde gelegt werden. Andernfalls würden Investitionen unzulässig verabsolutiert.

2. 2 *Vernachlässigung*

2. 2. 1 Unterscheidung von Kosten und Ausgaben

Trotz der intensiven Diskussion der Folgekosten-Problematik besteht die Gefahr, daß das Folge-Kostenbewußtsein häufig schnell wieder relativiert wird. Schon bei oberflächlicher Prüfung von Gemeindehaushalten läßt sich feststellen, daß für eine Reihe von Infrastrukturinvestitionen die tatsächlich entstehenden Folgeausgaben deutlich geringer sind als in vorliegenden Untersuchungen über Folgekosten angegeben. Das ist richtig und falsch zugleich — das Problem liegt in der fehlenden Unterscheidung von Folgekosten und Folgeausgaben. Diese Unterscheidung ist also notwendig, will man einer Vernachlässigung der Folgekosten entgegenwirken, die damit begründet wird, die vorliegenden Angaben seien falsch.

2. 2. 2 Unterscheidung von Kostenträgern

Freilich kann auch die — notwendige — Unterscheidung von Folgekosten und Folgeausgaben der Vernachlässigung von Folgekosten Vorschub leisten: Zwischen Folgekosten und Folgeausgaben zu unterscheiden, ist in manchen Fällen deshalb notwendig, weil ein Teil der Folgekosten als Ausgaben nicht im Haushalt der Gemeinde, sondern im Haushalt einer anderen Gebietskörperschaft anfällt. Besonders deutlich ist dies ja in den letzten Jahren bei ausgabewirksamen Entscheidungen des Bundes geworden; der Haushalt des Bundes war kaum, die Haushalte der Gemeinden dagegen waren sehr stark betroffen. In der Folgekosten-Diskussion besteht also die Gefahr, daß die Folgekosten-Problematik auf die Folgeausgaben-Problematik reduziert und damit verharmlost wird, daß also der Kosten-Horizont an der Grenze des eigenen Haushaltes endet.

3. Folgekosten und Finanzverfassung

3. 1 *Grundsatz*

3. 1. 1 Mischsystem

Die ebenso notwendige wie gefährliche Unterscheidung von Folgeausgaben und Folgekosten verweist auf einen Tatbestand, der zu den wichtigsten Ursachen dafür gehört, daß Folgekosten übersehen und damit zum Problem werden konnten: die Finanzverfassung der Bundesrepublik. Die Finanzverfassung der Bundesrepublik ist kein Trennsystem, in dem Entscheidung über eine Investition, ihre Finanzierung und die Finanzierung der Folgekosten nur bei einer Gebietskörperschaft liegt, sondern ein Mischsystem, das stark durch Kompetenzverflechtungen geprägt ist: für ein und dasselbe Projekt tragen oft Land und Gemeinde, gelegentlich auch noch der Bund, gemeinsam die Verantwortung — dieses System wird häufig mit dem Bild der goldenen Zügel charakterisiert.

3. 1. 2 Kommunale Selbstverwaltung

Die Kompetenzverflechtungen in der Finanzverfassung bedeuten, daß Entscheidungskompetenzen zersplittert sind und Verantwortung verschoben werden kann. Daß die Folgekosten von Investitionen da übersehen werden können, ist verständlich. Soll erreicht werden, daß bei Investitionsentscheidungen die Folgekosten berücksichtigt werden, so erscheinen unter diesem Aspekt Änderungen der Finanzverfassung notwendig. Das heißt: Das Problem der Folgekosten läßt sich dauerhaft nur lösen, wenn die kommunale Selbstverwaltung in finanzieller Hinsicht deutlich gestärkt wird, wenn die Kommunen finanzpolitische Autonomie zurückgewinnen.

3. 1. 3 Äquivalenz und Demokratie

Die heutige Krise der staatlichen Finanzen ist auch mit der Finanzverfassung zu erklären: Leistungsentscheidungen und Finanzierungsentscheidungen sind voneinander getrennt — Überforderung der öffentlichen Haushalte muß da die Folge sein. Mehr kommunale Selbstverwaltung verspricht durchaus Abhilfe: Wünschen die Bürger eine zusätzliche Leistung der Gemeinde, so müssen sie auch bereit sein, zusätzliche finanzielle Belastungen zu übernehmen. Mehr kommunale Kompetenzen könnten Leistungsansprüche und Zahlungsverpflichtung wieder miteinander verknüpfen, könnten dem Äquivalenzprinzip wieder zu Geltung verhelfen. Offensichtlich ist das Äquivalenzprinzip hier der finanztheoretische Ausdruck eines noch bedeutenderen Prinzips: des Demokratieprinzips. Finanzpolitische Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung bedeutet, daß mit der Verknüpfung von Leistungs- und Finanzierungsentscheidungen Bürgernähe und demokratische Verantwortung wieder hergestellt werden können.

3. 2 *Einwände*

3. 2. 1 Das Allokations-Argument

Die Forderung nach Stärkung der kommunalen Finanzen, der kommunalen Selbstverwaltung gehört zu den Standardformeln der Politik aller Parteien. In der politischen Realität herrscht die andere Richtung, zunehmende Zentralisierung und Verflechtung, vor. Dafür nun gibt es gute Gründe. Einer ist unter dem Begriff des Bürgermeister-Wettbewerbs bekannt: In vielen Fällen folgte das Investitionsverhalten der Kommunen nicht langfristigen, zwischen benachbarten Kommunen abgestimmten Investitionsplanungen, sondern offensichtlich Konkurrenz- und Prestige-Denken von Kommunalpolitikern. Folge ist, daß in manchen Gegenden z. B. an Hallenbädern ein Überangebot herrscht, während andere wichtige Infrastrukturangebote fehlen. Zu weitgehende kommunale Selbstverwaltung bewirkt also Fehlallokationen, den Fehleinsatz knapper Mittel.

3. 2. 2 Das Verteilungs-Argument

Bei größerer kommunaler Autonomie sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmen-Seite würde die Entwicklung in den einzelnen Gemeinden selbstverständlich sehr unterschiedlich verlaufen. Kommunen mit hoher Belastung der Bürger würden abwechseln mit Kommunen, in denen die Bürger geringe finanzielle Belastungen für ihre Gemeinde zu tragen haben. Kommunen mit sehr guter Infrastrukturausstattung würden abwechseln mit Kommunen, die ihren Bürgern nur sehr geringe Infrastrukturleistungen anbieten. Die Verteilung sowohl auf der Belastungs- als auch auf der Versorgungsseite würde immer weniger dem Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entsprechen.

3. 2. 3 Das Stabilisierungs-Argument

Bisher haben die Kommunen stabilitätspolitische Bemühungen von Bund und Ländern immer wieder unterlaufen. Im Boom werden die Ausgaben gesteigert, in der Rezession gesenkt — durch dieses prozyklische Verhalten haben die Kommunen konjunkturelle Ausschläge nicht dem Stabilitätsgesetz entsprechend abgemildert, sondern sogar noch verstärkt. Mehr finanzielle Autonomie der Gemeinden würde deshalb die Gefahren für die gesamtwirtschaftliche Stabilität deutlich erhöhen.

3. 3 Antworten

3. 3. 1 Stabilität

Der Vorwurf an die Gemeinden, sie verhielten sich meist prozyklisch, ist sicherlich berechtigt. Doch ist zu fragen, ob sie in der derzeitigen Finanzverfassung überhaupt noch einen hinreichenden Spielraum für konsequent antizyklisches Verhalten haben. Zu fragen ist darüber hinaus, ob nach dreizehn Jahren Stabilitätsgesetz das Konzept antizyklischer Fiskalpolitik überhaupt noch hinreichend tragfähig ist. In der Theorie ist dieses Konzept sicherlich schlüssig und bestechend. Nur hat sich bei seiner (Nicht)Anwendung im letzten Jahrzehnt gezeigt, daß einerseits die Anforderungen an wirtschaftspolitische Rationalität zu hoch sind, daß andererseits staatliche Nachfrageprogramme zu Strukturverzerrungen führen können, aus denen sich dann auch wieder gesamtwirtschaftliche Instabilitäten entwickeln. Manches spricht dafür, daß eine Verstetigung der Staatshaushalte sehr viel mehr zur gesamtwirtschaftlichen Stabilität beitragen würde als die meist mißglückten Versuche antizyklischer Haushaltsgestaltung. Auf jeden Fall wären die Ansprüche an die Standhaftigkeit von Politikern deutlich geringer als die Ansprüche, die das Stabilitätsgesetz stellt. Verstetigung des Staatshaushaltes — das bedeutet natürlich auch Verstetigung der kommunalen Haushalte. Doch die Abkehr vom bisherigen prozyklischen Ausgabeverhalten liegt durchaus im Eigeninteresse der Kommunen. Schließlich ist es nicht sinnvoll, Bauaufträge während

eines Baubooms mit hohen Preissteigerungsraten zu erteilen. Allerdings setzt dies sehr viel größere Spielräume kommunaler Finanzpolitik voraus als sie heute gegeben sind. Anders gesagt: Änderungen der Finanzverfassung im Sinne größerer Finanzautonomie der Kommunen dürften stabilitätspolitisch zumindest neutral, wenn nicht sogar positiv sein.

3. 3. 2 Verteilung

Das Problem der Verteilungswirkungen (wie auch das der externen Effekte) spielt dann eine entscheidende Rolle, wenn es um die theoretische Aufgabe geht, eine ökonomisch sinnvolle Finanzverfassung für eine gedachte Stunde Null zu konzipieren. In der finanzpolitischen Diskussion dagegen geht es um eine konkrete historische Situation in der Bundesrepublik. Hier spricht einiges dafür, daß mittlerweile eine Mindestausstattung mit Infrastruktur überall erreicht ist, die nicht länger rechtfertigt, kommunale Autonomie im Interesse der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu beschneiden. Soweit Disparitäten noch fortbestehen, sich zu verstärken oder neu zu bilden drohen, handelt es sich in erster Linie um Aufgaben der regionalen Strukturpolitik, nicht um Probleme des Spielraums kommunaler Selbstverwaltung. Angesichts der in der Bundesrepublik erreichten Infrastrukturausstattung und Infrastrukturverteilung erscheint es möglich und sinnvoll, Kompetenzen zu entflechten und die Kommunen in ihren Entscheidungen wieder selbständiger zu machen.

3. 3. 3 Allokation

Daß bei kommunalen Investitionsentscheidungen nicht nur nach tatsächlichem und vorrangigem Bedarf der Bürger entschieden wird, sondern auch Motive wie Prestige eine Rolle spielen, ist unbestritten, ähnliches gilt selbst bei Investitionsentscheidungen privater Unternehmen. Allerdings ist anzunehmen, daß solche Fehlentscheidungen von den Bürgern am Wahltag um so eher geahndet werden können, je näher ihnen die für diese Entscheidungen Verantwortlichen sind. In dieser Annahme ist vorausgesetzt, daß bei zunehmender Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen nur die Verantwortung und die Haftung für Fehlentscheidungen, nicht aber die Wahrscheinlichkeit von Fehlentscheidungen schwindet. Für diese Voraussetzung nun sprechen praktische Erfahrungen in der Bundesrepublik: Die Politik der goldenen Zügel hat nicht etwa dazu geführt, daß Investitionsentscheidungen am vorrangigen Bedarf in einer konkreten Gemeinde orientiert werden; ausschlaggebend ist vielmehr, welche Investitionen von der übergeordneten Gebietskörperschaft gefördert wird. Der Gegensatz zwischen Zuschußfähigkeit und Bedarf wird offensichtlich größer. Damit im Zusammenhang steht eine Tendenz, die auch das Verteilungsproblem berührt: Ein großer Teil der Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz fließt in Großprojekte — U-Bahn-Bau — einiger weniger Großstädte. Dies bedeutet nicht ausgewogene Verteilung knapper Mittel, sondern Konzentration — ganz abgesehen

davon, ob bei diesen Projekten der Nutzen wirklich größer ist als die Kosten. Geld, das alle Bürger aufgebracht haben, fließt in einige wenige Großprojekte — auch dies spricht dagegen, daß weniger kommunale Autonomie mehr Allokationseffizienz bedeutet. Hinzu kommt das Problem von Verwaltung und Verwaltungskosten. Das Zuweisungssystem, das System der goldenen Zügel, muß ja verwaltet werden, und zwar zweimal — beim Zuweisungsgeber und beim Zuweisungsempfänger. Und zweckgebundene Zuweisungen erfordern natürlich einen sehr viel höheren — doppelten — Verwaltungsaufwand als freie Zuweisungen. Selbst wenn angenommen werden könnte, daß ein höherer Zentralisierungsgrad zu mehr Allokationseffizienz führen würde — der Gewinn dürfte sicherlich aufgezehrt, ja überkompensiert werden durch die außerordentlich hohen zusätzlichen Verwaltungsaufwendungen. Dieses Geld steht ja nicht mehr zur Verfügung, um die Folgekosten abgeschlossener Investitionen oder um neue Investitionen zu finanzieren.

Diese Überlegungen bedeuten nicht, können nicht bedeuten, daß eine Stärkung der kommunalen (Finanz)Autonomie das Patentrezept zur Lösung der Finanzkrise wäre. Sie bedeuten: Bei einem Vergleich von Kosten und Nutzen, von gelösten und neu entstehenden Problemen durch mehr kommunale Selbstverwaltung dürfte der Nutzen größer sein als die Kosten. Sie bedeuten: Eine der Ursachen für die Mißachtung von Folgekosten liegt in den Einschränkungen kommunaler Finanzautonomie. Mehr kommunale Selbstverwaltung dürfte Folgekosten zu einer selbstverständlichen Entscheidungsgröße machen.