

---

# **BUDGETENTWICKLUNG DER BUNDESLÄNDER IN ÖSTERREICH IM KRISENJAHR 2009 UND AUSBLICK**

---

**Eva Hauth und Bernhard Grossmann<sup>\*)</sup>**

**März 2011**

<sup>\*)</sup> Die Autoren danken Silvia Pop (Büro des StA) für die statistische Aufbereitung der Daten und dem Amt der Landesregierung Niederösterreichs sowie der Steiermark für wertvolle Informationen.

Es wird darauf hingewiesen, dass sich der Text immer sowohl auf Frauen als auch auf Männer bezieht. Im Sinne einer verbesserten Lesbarkeit wurde auf geschlechtsspezifische Formulierungen verzichtet.



# INHALTSVERZEICHNIS

<b>1. AUSGANGSSITUATION UND AUFBAU DER STUDIE.....</b>	<b>5</b>
1.1 Aktuelle ökonomische Entwicklungen sowie Reformaktivitäten in Österreich .....	5
1.2 Inhalt und Aufbau der Studie.....	7
<b>2. MARKANTE DEFIZITAUSWEITUNG 2009 IM ZUGE DER KRISE .....</b>	<b>9</b>
<b>3. EINNAHMENSEITIGE ERKLÄRUNGSANSÄTZE ZUR BUDGET- ENTWICKLUNG DER LÄNDER 2009.....</b>	<b>12</b>
3.1 Entwicklung der Gesamteinnahmen nach Subsektoren (ESVG 95-Abgrenzung).....	12
3.2 Einflussfaktoren für die Einnahmenentwicklung 2009 in den Bundesländern.....	13
3.3 Zusammenfassung der Ergebnisse über die Einnahmenentwicklung 2009 und Ausblick.....	15
<b>4. AUSGABENSEITIGE ERKLÄRUNGSANSÄTZE ZUR BUDGET- ENTWICKLUNG DER LÄNDER 2009.....</b>	<b>17</b>
4.1 Hohe Ausgabenentwicklung der Länderebene im Vergleich zu den anderen Subsektoren des Staates .....	17
4.2 Konjunkturelle und strukturelle Einflussfaktoren in den Landesbudgets .....	18
4.3 Empirische Analyse der Ausgabenentwicklung der Landesebene 2009.....	19
4.3.1 Dynamische Ausgabenentwicklung der Landesebene in allen Bereichen.....	19
4.3.2 Einfluss der automatischen Stabilisatoren auf die Ausgabenentwicklung 2009: Versuch einer Quantifizierung.....	23
4.3.3 Einfluss der regionalen Konjunkturpakete auf die Ausgabenentwicklung 2009: Versuch einer Quantifizierung.....	27
4.4 Zusammenfassung der Ergebnisse über die Ausgabenentwicklung 2009 und Schlussfolgerungen.....	28
<b>5. SPEZIFIKA IN DEN BUNDESLÄNDERN 2009 .....</b>	<b>30</b>
5.1 Landesbudget von Niederösterreich 2009 .....	30
5.1.1 Budgetsalden gemäß Landesrechnungsabschluss und Maastricht.....	30
5.1.2 Konjunkturpakete im Landeshaushalt .....	32
5.1.3 Ausgewählte sonstige Ausgabenentwicklungen.....	32
5.1.4 Gesamteinschätzung 2009 und Ausblick.....	35
5.2 Landesbudget der Steiermark 2009 .....	37
5.2.1 Budgetsalden gemäß Landesrechnungsabschluss und Maastricht.....	37
5.2.2 Wachstums- und Konjunkturausgleichsbudget .....	39
5.2.3 Ausgewählte sonstige Ausgabenentwicklungen.....	41
5.2.4 Stand und Ausblick aus Sicht von Standard & Poor´s.....	42
5.2.5 Gesamteinschätzung 2009 und Ausblick.....	43
<b>6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK.....</b>	<b>46</b>
<b>7. LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>49</b>

## TABELLEN- UND GRAFIKVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte nach Maastricht.....	9
<i>Grafik 1:</i>	<i>Zerlegung der Budgetverschlechterung der Länder (ohne Wien) 2009.....</i>	<i>10</i>
Tabelle 2:	Gesamteinnahmenentwicklung nach Subsektoren (inkl. intergovernmentaler Nettotransfers).....	12
Tabelle 3:	Mindereinnahmen der Länder (ohne Wien) 2009 infolge des konjunkturbedingten Abgabenausfalls und der Steuerreform.....	14
Tabelle 4:	Auswirkungen der Anwendung der Bevölkerungsstatistik im Sinne des FAG 2008 auf die Ertragsanteile 2009 .....	15
Tabelle 5:	Gesamtausgabenentwicklung (konsolidiert) nach Subsektoren.....	17
Tabelle 6:	Budgetäre Ausgabenstruktur der Landesebene (konsolidiert) und deren Entwicklung 2005 bis 2009 gemäß ESVG 95.....	20
Tabelle 7:	Ausgabenstruktur der Landesebene im Sinne des ESVG 95 in funktionaler Gliederung.....	22
Tabelle 8:	Ausgaben für Sozial-, Behindertenhilfe und Pflegegeld der Bundesländer.....	23
Tabelle 9:	Ausgaben der Länder für Allgemeine Sozialhilfe.....	24
Tabelle 10:	Ausgaben der Länder für Altenwohn- und Pflegeheime.....	24
Tabelle 11:	Ausgewählte Normsetzungen 2004 bis 2009.....	26
Tabelle 12:	Budgetäre Wirkungen der Konjunkturpakete auf Landesebene: Versuch einer Abschätzung für 2009 .....	28
Tabelle 13:	Kenngroßen zur Fiskalposition des Landes Niederösterreich 2007 bis 2009 .....	31
<i>Grafik 2:</i>	<i>Ausgaben für stationäre Pflege netto 2002 bis 2009 .....</i>	<i>33</i>
Tabelle 14:	Kenngroßen zur Fiskalposition des Landes Steiermark 2007 bis 2009 .....	37
<i>Grafik 3:</i>	<i>Kosten für die stationäre Pflege (exkl. Krankenanstalten) 2002 bis 2008.....</i>	<i>41</i>

# 1. AUSGANGSSITUATION UND AUFBAU DER STUDIE

## 1.1 Aktuelle ökonomische Entwicklungen sowie Reformaktivitäten in Österreich

Die globale **Finanz- und Wirtschaftskrise** führte im Jahr 2009 zu einem drastischen Rückgang der heimischen Wirtschaftsleistung von real 3,9% im Jahresabstand. Die umfangreichen geld- und fiskalpolitischen Maßnahmen konnten die Folgen der ausgeprägten Rezession 2009 auf die Realwirtschaft und die Verwerfungen auf den Finanzmärkten aber spürbar mildern. Bereits in der zweiten Jahreshälfte 2009 setzte in Österreich eine unerwartet rasche Konjunkturerholung ein. Nach einem realen Anstieg des BIP von 2,0% im Jahr 2010 ist im Jahr 2011 von einem Zuwachs von deutlich über 2% gegenüber dem Vorjahr auszugehen. Eine Wachstumsrate von rund 2% im Jahresabstand entspricht beinahe dem durchschnittlichen Wachstumspfad in Österreich.

In der **Krise** fungierte die **Fiskalpolitik** weltweit zunächst als ein wichtiger stabilisierender Faktor. Durch das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren, durch Konjunkturprogramme sowie durch Maßnahmen zur Bankenrettung wurde dazu beigetragen, den realwirtschaftlichen Einbruch zu dämpfen und die Finanzsysteme zu stabilisieren. Bis zum Frühjahr 2010 verschlechterte sich die Budgetlage jedoch in einigen EU-Ländern so massiv, dass die Finanzmärkte das Vertrauen in die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dieser Länder verloren. Aus den bisherigen Erfahrungen aus der Finanz- und Wirtschaftskrise leitete der **Staatsschuldenausschuss** u. a. folgende **Erkenntnisse für die Fiskalpolitik** ab (Empfehlung des Staatsschuldenausschusses vom 13.12.2010):

- **Expansive Fiskalpolitik** wirkt in Krisenzeiten, wenn ausreichende fiskalpolitische Handlungsspielräume vorhanden sind, stabilisierend. Dies insbesondere dann, wenn die staatlichen Konjunkturprogramme die Wirtschaftsaussichten des Landes und die Erwartungen der Bevölkerung positiv beeinflussen und die gesetzten Fiskalmaßnahmen – trotz zu erwartender Verzögerungen – rechtzeitig umgesetzt werden können.
- Der **budgetpolitische Handlungsspielraum** nahm durch die Krise und den damit verbundenen massiven Zuwachs der Staatsverschuldung beträchtlich ab. Die notwendige Rückführung der Schuldenquote erfordert eine langfristige Konsolidierungsstrategie.
- Zu oft wurde in der Vergangenheit die **Rückführung der Schuldenquote** vernachlässigt, die finanzpolitische Umkehr zu spät eingeleitet und der Konsolidierungskurs zu kurz verfolgt. Maßnahmen, die nur vorübergehend eine Defizitreduktion bewirken, reichen nicht aus, um den budgetären Handlungsspielraum wiederzuerlangen.
- Die **Fiskalpolitik** kann sehr abrupt vom Stabilitätsanker zum **Risikofaktor** für die Wirtschaftslage eines Landes werden. Seit der Krise preisen die Finanzmärkte viel stärker länderspezifische Ausfallrisiken ein, was sich in deutlich divergierenden Finanzierungskosten niederschlägt und die Refinanzierung der Staatsschuld im Extremfall unmöglich macht. Insbesondere kleinere Staaten, denen potenziell eine geringere Krisenfestigkeit attestiert wird, stehen unter sehr genauer Beobachtung der Märkte.
- Das **Vertrauen** in die finanzpolitische Handlungsfähigkeit eines Landes hängt auch von **politökonomischen** Faktoren wie Glaubwürdigkeit und Durchsetzbarkeit der Budgetpolitik ab. Letztere erfordern Anreizsysteme für eine solide Budgetpolitik, haushaltsrechtliche Mindeststandards und hohe Transparenz (z. B. laufende Evaluierungen, öffentliche Berichtspflichten, unabhängige Fiskalgremien etc.).

Der scharfe Konjunkturerbruch hinterließ 2009 deutliche Spuren in den öffentlichen Haushalten in Österreich: Das **gesamtstaatliche Budgetdefizit** im Sinne von **Maastricht** bzw. ESVG 95 (Stand vom **September 2010**) stieg auf 9,6 Mrd EUR oder 3,5% des BIP nach 1,3 Mrd EUR oder 0,5% des BIP im

Jahr 2008 und die **gesamtstaatliche Verschuldung** erreichte Ende 2009 67,5% des BIP.<sup>1</sup> Ende 2007 unterschritt die Verschuldungsquote noch den Referenzwert von 60% des BIP leicht. Im Jahr **2010** stieg das **gesamtstaatliche Budgetdefizit in Österreich** nochmals an. Die Defizitquote dürfte nach derzeitigem Stand 4,1% des BIP erreichen. Ab dem Jahr **2011** soll eine **Konsolidierungsphase** einsetzen, die eine Rückführung des gesamtstaatlichen Budgetdefizits auf 2,2% des BIP bis 2014 zum Ziel hat. Dieser seitens des Bundes festgelegte Konsolidierungspfad (**Budgetbericht 2011**) sieht nicht nur für den Bundessektor, sondern auch für den Landes- und Gemeindesektor einen Defizitabbau vor (Defizitreduktion 2011: Bund: 1,0% des BIP; Länder und Gemeinden: 0,4% des BIP). Im Zeitvergleich auffallend war insbesondere die Fiskalposition der Landesebene (2009: -0,6% des BIP) aber auch jene der Gemeindeebene (-0,3% des BIP), die im Krisenjahr 2009 massiv schlechter als im historischen Vergleich ausfiel. Ein Budgetdefizit der Landes- und Gemeindeebene in Summe war zuletzt vor rund 15 Jahren (1995: -0,4% des BIP) zu verzeichnen.

Der **Staatsschuldenausschuss** empfahl Ende 2010 dem Bundesminister für Finanzen u. a. Folgendes:

- Darauf zu achten, dass **2011** die **Ausgabenwüchse aller öffentlichen Haushalte** in Österreich **unter dem mittelfristigen Wirtschaftswachstum** zu liegen kommen und **Mehreinnahmen** infolge einer über den Erwartungen liegenden Konjunkturerholung zur **Defizitabsenkung** auf allen staatlichen Ebenen genützt werden.
- Auch in der Konsolidierungsphase darauf Bedacht zu nehmen, dass deutliche **Signale für investive, zukunftsstrüchtige Aufgabenbereiche** sowie zur **Steigerung der Effizienz** (u. a. Bildung, Kinderbetreuungsmaßnahmen, Forschung, Umwelttechnologien, Verkehrsinfrastruktur) gesetzt werden. Dies erfordert **Reformen zur Ausgabendüpfung von dynamischen Budgetkomponenten** und Prioritätensetzungen, die Verschiebungen bei den Ausgabenstrukturen nach sich ziehen.
- Das von der Bundesregierung gesetzte mittelfristige Ziel im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP), das einen **nahezu ausgeglichenen Budgetsaldo über den Konjunkturzyklus** beinhaltet, nicht aus dem Auge zu verlieren. Dazu bieten sich Fiskalregeln an (Bundesfinanzrahmengesetz, innerösterreichischer Stabilitätspakt, Haftungsgrenzen, Good-Governance-Regeln), die die Ausgabenentwicklungen begrenzen und die Kohärenz der jährlichen Budgets und eines mittelfristigen haushaltspolitischen Rahmens gewährleisten.

Die Verhandlungen zu den **Konsolidierungsbeiträgen der Länder und Gemeinden** im Rahmen des **Österreichischen Stabilitätspakts** wurden Mitte März 2011 abgeschlossen. Gemäß dieser Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden dürfen die Länder (inkl. Wien) im Jahr 2011 ein Budgetdefizit von maximal 0,75% des BIP, 2012 von 0,6% des BIP sowie in den Jahren 2013 und 2014 von 0,5% des BIP aufweisen.<sup>2</sup> Durch die Einigung bei der Finanzierung der Pflegeleistungen im Rahmen dieser Verhandlungen werden die Länder und Gemeinden in den Jahren 2011 bis 2014 spürbar entlastet. Vom erwarteten Mehraufwand in Höhe von 685 Mio EUR im Zeitraum zwischen 2011 und 2014 wird der Bund zwei Drittel übernehmen.

Aus Sicht der Länder und Gemeinden ist die zum Teil äußerst angespannte Finanzlage v. a. durch den krisenbedingten Einnahmefall und die Konjunkturprogramme sowie die immensen Ausgabensteigerungen im Bereich der Daseinsvorsorge (Gesundheit, Pflege, Soziales) zu begründen. Als **wichtige offene Themen** wurden von LH Pühringer (in seiner gegenwärtigen Funktion als Vorsitzender der Landeshauptleutekonferenz) der Österreichische Stabilitätspakt, die Pflegefinanzierung, die Verwaltungsreform und eine breite Bildungsreform angesehen. Bezüglich der geplanten Spitalsreform des Gesundheitsministers wurde Reformbereitschaft seitens der Länder signalisiert. Die drohenden Kostensteigerungen im Gesundheitswesen seien laut LH Pühringer ohne Reformen nicht finanzierbar. Die nunmehrige Einigung auf einen neuen Österreichischen Stabilitätspakt kann als wichtiger erster Schritt zur Rückführung des gesamtstaatlichen Budgetdefizits laut Maastricht angesehen werden.

1 Die Ergebnisse der Budgetären Notifikation vom 31.3.2011 wurden nicht mehr berücksichtigt. Die grundlegenden Aussagen der Studie bleiben jedoch auch nach der Datenaktualisierung erhalten.

2 Die Gemeinden (ohne Wien) sollen im selben Zeitraum – analog zum Österreichischen Stabilitätspakt 2008 – ausgeglichen bilanzieren.

Die Umsetzung einer Ende der 1990er-Jahre von mehreren Bundesregierungen in die Wege geleiteten **substanziellen Verwaltungs- und Staatsreform** steht in Österreich noch immer aus. In den Jahren 2009 und 2010 wurden unter der Federführung einer mit Vertretern des Bundes, der Länder und Experten<sup>3</sup> hochrangig besetzten **Arbeitsgruppe** zwar Problemstellungen und teilweise Lösungsansätze in den unterschiedlichsten Handlungsfeldern (z. B. Bildung, Gesundheit und Pflege, Effizienz der Verwaltung, effizientes Förderungswesen, Bürgerorientierung und Deregulierung, Aufgabenreform und Strukturbereinigung, Beamtenpensionen) erarbeitet, die Umsetzungsbeschlüsse der Bundes- und Landesregierungen beschränkten sich bislang aber auf wenige Bereiche (z. B. E-Government und Optimierung der Supportprozesse sowie Angleichung der Beamtenpensionsregelungen der Länder an jene des Bundes).

Als aktuelle **strukturelle Reformen** anzuführen sind die Einführung eines verpflichtenden **Kindergartenjahres für 5-Jährige** (sukzessive ab 2008) und die „**bedarfsorientierte Mindestsicherung**“, die von den Ländern ab September 2010 sukzessive umgesetzt wird. Beide Reformen stellen jedoch zusätzliche Budgetbelastungen dar.

## 1.2 Inhalt und Aufbau der Studie

Die vorliegende Studie beleuchtet die **Einnahmen- und Ausgabenentwicklung** der **Landesebene** im **Krisenjahr 2009** und versucht, durch Zerlegung der Daten die verschiedenen **Einflussfaktoren** für die budgetären Entwicklungen zu isolieren und zu quantifizieren. Diese zusätzlichen Informationen erlauben eine tiefe Analyse und erleichtern, Schlüsse über zukünftige budgetäre Entwicklungen zu ziehen und Reformbereiche zu erkennen. In der Studie wird zunächst versucht, zwischen den **konjunkturellen** und **strukturellen** Budgetkomponenten zu unterscheiden. Für die Beurteilung einer nachhaltig tragfähigen Budgetpolitik bietet sich die Bereinigung der budgetären Größen um den konjunkturellen Einfluss an – insbesondere vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise. Auf Basis dieser um den Konjunkturfaktor bereinigten Einnahmen- und Ausgabengrößen, die hier als „**strukturelle**“ Entwicklungen bezeichnet werden, können in weiterer Folge wirtschaftspolitische (diskretionäre) und sozioökonomische Einflüsse besser aufgezeigt und hinterfragt werden. Informationen über strukturelle Budgetentwicklungen der Vergangenheit liefern überdies auch Anhaltspunkte für zukünftige Entwicklungen. Als Methode zur Ermittlung der strukturellen Einnahmen- und Ausgabengrößen wurde in der vorliegenden Studie auf ein einfaches Glättungsverfahren (geometrisches Mittel) zurückgegriffen. Derartige **analytische Berechnungen** sind als wichtige Ergänzung zu den beobachtbaren Messgrößen der Budgetentwicklung zu sehen. Analytische Kenngrößen haben aber lediglich indikativen Charakter, die **grobe Tendenzen** illustrieren.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Studie im Speziellen nicht auf die mannigfaltigen **Verflechtungen** zu den anderen Subsektoren des Staates, insbesondere der Gemeindeebene eingeht, sondern die Landesebene vorrangig im Aggregat und in der Abgrenzung gemäß ESVG 95 (**Stand: Oktober 2010**) analysiert. Bei sektoralen und/oder regionalen Analysen des Staates ist aber immer zu beachten, dass die Budget- und Schuldentwicklungen stark von den **institutionellen und rechtlichen Gegebenheiten**<sup>4</sup> innerhalb des öffentlichen Sektors (v. a. Aufgabenverteilung, Steuerkompetenzen, Finanzausgleichsregelungen) abhängen. Wichtige diesbezügliche Änderungen, die alle Bundesländer betrafen, wie z. B. die Beschränkung der Arbeitszeiten durch das Krankenanstalten-Arbeitszeitgesetz, die Einführung von Mindeststandards für Pflegeheime oder Ausbildungsstandards für Gesundheits- und Pflegeberufe, fließen bei der Analyse ein.

### Aufbau der Studie

Nach einem Überblick über die Entwicklungen der **sektoralen Budgetsalden in Österreich** vor dem Hintergrund des Konjunkturinbruchs ab Mitte 2008 (Abschnitt 2) finden sich in den **Abschnitten 3 und 4** der Studie **Erklärungsansätze** zu den **einnahmen- und ausgabenseitigen Budgetentwicklungen** der Bundesländer im Krisenjahr 2009.

---

3 Die Arbeitsgruppe setzt sich aus dem Bundeskanzler, dem Bundesminister für Finanzen (vertreten jeweils durch die beiden Staatssekretäre im BMF) und den Landeshauptleuten von Wien und Niederösterreich (vertreten jeweils durch die Landtagspräsidenten) als politische Entscheidungsträger sowie dem Präsidenten des Rechnungshofs, dem Präsidenten des Staatsschuldenausschusses (gleichzeitig Leiter des IHS) und dem Leiter des WIFO als Experten zusammen.

4 Siehe dazu auch Bundeskanzleramt (2011). Verwaltung in Österreich. Wien.

In **Abschnitt 3.1** werden die unterschiedlichen **Einnahmenentwicklungen** der **Subsektoren** (Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, Sozialversicherungsträger) in einem ersten Schritt präsentiert und erläutert. **Abschnitt 3.2** geht den Gründen für diese Entwicklung auf Landesebene nach. Dabei werden die **Effekte** des **Konjunkturreinbruchs**, der **Steuerreform 2009** sowie **sonstiger Maßnahmen** (z. B. Finanzausgleich 2008) auf die Einnahmenentwicklung der **einzelnen Bundesländer** quantifiziert. Eine **Zusammenfassung** und ein **Ausblick** insbesondere im Hinblick auf zu erwartende Einnahmensteigerungen in den kommenden Jahren sind Gegenstand von **Abschnitt 3.3**.

Bei der **Ausgabenentwicklung** erfolgt zunächst ein **Vergleich der Landesebene** mit den **anderen Subsektoren** (Abschnitt 4.1). Im Anschluss daran finden sich Erläuterungen und Begriffsklärungen zu den konjunkturellen und strukturellen Einflussfaktoren in den Landesbudgets (Abschnitt 4.2). Mit der Zerlegung der Budgetdaten und der Abschätzung der **budgetären Effekte der automatischen Stabilisatoren** (konjunkturelle Komponente), der **regionalen Konjunkturpakete** (diskretionäre Komponente) und **sonstiger strukturelle Einflussfaktoren** beschäftigt sich Abschnitt 4.3. **Abschnitt 4.4** fasst die wichtigsten Ergebnisse bezüglich der Ausgabenentwicklung auf Landesebene einschließlich einiger Schlussfolgerungen zusammen.

Zusätzlich zur Analyse der Landesebene im Aggregat, die den Kern der Studie darstellt, wird im Rahmen des **Abschnitts 5 auch auf regionale Einzelentwicklungen** beispielhaft Bezug genommen. Dabei werden die Budgetentwicklungen der **Bundesländer Niederösterreich** und **Steiermark** im Jahr 2009 näher analysiert und deren zukünftige Entwicklungen erörtert. Es handelt sich bei diesen zwei Ländern um jene mit den höchsten negativen Budgetsalden 2009. Der überraschend hohe negative Beitrag der Landesebene im Jahr 2009 zum Maastricht-Defizit des Gesamtstaates Österreichs ging zu rund 70% auf die Bundesländer Niederösterreich und Steiermark zurück. Bezogen auf die Bevölkerung lag das Budgetdefizit pro Kopf im Jahr 2009 für die Länder Steiermark (554 EUR), Kärnten (360 EUR) und Niederösterreich (350 EUR) über dem Durchschnittswert der Länder (ohne Wien) in Höhe von 260 EUR.<sup>5</sup>

Allgemeine Schlussfolgerungen und ein Ausblick finden sich abschließend im **Abschnitt 6**.

---

5 Gemäß **Budgetärer Notifikation vom März 2011** trugen 2009 die Länder Steiermark und Niederösterreich mit 62% etwas weniger zum negativen Finanzierungssaldo der Landesebene in Summe bei. Gemessen an der Einwohnerzahl lagen 2009 die Defizite Kärntens (710 EUR), der Steiermark (572 EUR) und Niederösterreichs (344 EUR) über dem Durchschnitt der Landesebene (299 EUR).



## 2. MARKANTE DEFIZITAUSWEITUNG 2009 IM ZUGE DER KRISE

Vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise verschlechterte sich im Jahr 2009 der Finanzierungssaldo nach Maastricht aller österreichischen Gebietskörperschaften deutlich (Tabelle 1).<sup>6</sup> Das gesamtstaatliche Budgetdefizit nach Maastricht erhöhte sich von 1,3 Mrd EUR bzw. 0,5% des BIP (2008) auf 9,6 Mrd EUR bzw. 3,5% des BIP (2009). Bei dieser massiven **Ausweitung des gesamtstaatlichen Budgetdefizits**<sup>7</sup> kamen das Wirkenlassen der **automatischen Stabilisatoren** (Rückgang der **Steuereinnahmen ohne Steuerreform 2009**, Ausgabenbelastung aufgrund der höheren **Arbeitslosigkeit**) sowie zusätzliche **Konjunkturbelebungsprogramme** (einschließlich Steuerreform) zum Tragen. Die Veränderung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos Österreichs 2009 gegenüber dem Vorjahr war primär auf die automatischen Stabilisatoren zurückzuführen.

Auf Basis der Berechnungen des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) zur zyklischen und strukturellen Komponente des Budgetsaldos (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom Jänner 2010) lässt sich die Verschlechterung des Budgetsaldos 2009 gegenüber dem Vorjahr zu etwa zwei Drittel durch den Konjunkturreinbruch und zu einem Drittel durch strukturelle Maßnahmen erklären.<sup>8</sup> Die zyklische Veränderung bzw. die **Wirkung der automatischen Stabilisatoren** vollzog sich **überwiegend** auf der **Einnahmenseite**. Zwar verschlechterte sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt erheblich, die negativen Auswirkungen der Krise setzten aber erst verzögert ein und konnten durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (z. B. Kurzarbeitszeitmodelle) abgefedert werden. Die zyklisch sensitiven Transferzahlungen des Bundes für Arbeitslosenunterstützung erhöhten sich im Krisenjahr um 0,6 Mrd EUR im Jahresabstand (2008: 2,2 Mrd EUR; 2009: 2,8 Mrd EUR).

**Tabelle 1: Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte nach Maastricht**

	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
	in Mio EUR					Veränderung in Mio EUR*)				
<b>Sektor Staat, insgesamt</b>	<b>-4.031</b>	<b>-3.855</b>	<b>-1.160</b>	<b>-1.328</b>	<b>-9.607</b>	.	<b>177</b>	<b>2.695</b>	<b>-168</b>	<b>-8.279</b>
<b>Bundessektor</b>	<b>-4.544</b>	<b>-3.769</b>	<b>-1.397</b>	<b>-1.888</b>	<b>-7.362</b>	.	<b>775</b>	<b>2.372</b>	<b>-491</b>	<b>-5.473</b>
<b>Landesebene (ohne Wien)</b>	<b>215</b>	<b>-456</b>	<b>163</b>	<b>202</b>	<b>-1.737</b>	.	<b>-671</b>	<b>619</b>	<b>39</b>	<b>-1.939</b>
Burgenland	24	-180	42	63	9	.	-204	222	21	-54
Kärnten	-31	-39	-49	-48	-202	.	-8	-10	1	-153
Niederösterreich	182	-152	-23	-233	-565	.	-335	129	-210	-332
Oberösterreich	-96	-73	-53	31	-351	.	22	20	85	-382
Salzburg	119	108	141	149	38	.	-11	33	8	-111
Steiermark	-124	-187	-106	-6	-670	.	-63	81	99	-664
Tirol	83	74	122	185	8	.	-9	48	63	-177
Vorarlberg	57	-6	88	60	-5	.	-63	94	-29	-65
<b>Wien</b>	<b>162</b>	<b>188</b>	<b>98</b>	<b>155</b>	<b>-242</b>	.	<b>27</b>	<b>-90</b>	<b>57</b>	<b>-398</b>
<b>Gemeindeebene (ohne Wien)</b>	<b>193</b>	<b>186</b>	<b>231</b>	<b>56</b>	<b>-486</b>	.	<b>-7</b>	<b>45</b>	<b>-174</b>	<b>-542</b>
<b>Sozialversicherungsträger</b>	<b>-57</b>	<b>-3</b>	<b>-254</b>	<b>147</b>	<b>219</b>	.	<b>54</b>	<b>-251</b>	<b>401</b>	<b>72</b>

\*) " - " bedeutet Verschlechterung des Budgetsaldos.  
Quelle: Statistik Austria und eigene Berechnungen.

Die Bundesebene trug zur Ausweitung des negativen Finanzierungssaldos Österreichs im Jahr 2009 mit einer Erhöhung des Budgetdefizits um 5,5 Mrd EUR (2,0% des BIP) bei. Zudem drehte 2009 der Budgetüberschuss der Landes- sowie der Gemeindeebene aus dem Jahr 2008 jeweils in ein Budgetdefizit: Während die **Länder (ohne Wien)** im Jahr 2008 einen Überschuss von 0,2 Mrd EUR (0,1% des BIP) erzielten, verzeichneten sie 2009 ein Budgetdefizit in Höhe von 1,7 Mrd EUR (0,6% des BIP). Die Landes-

6 Die in der Studie präsentierten empirischen Ergebnisse basieren auf ESVG 95-Daten vom Oktober 2010. Revisionen im Rahmen der Budgetären Notifikation vom 31.3.2011 wurden nicht mehr berücksichtigt. Die Erkenntnisse der Studie bleiben jedoch auch nach Datenaktualisierung gültig.

7 Zudem bestand bereits im Jahr 2008 ein strukturelles (um konjunkturelle Schwankungen bereinigtes) Budgetdefizit von beinahe 2% des BIP.

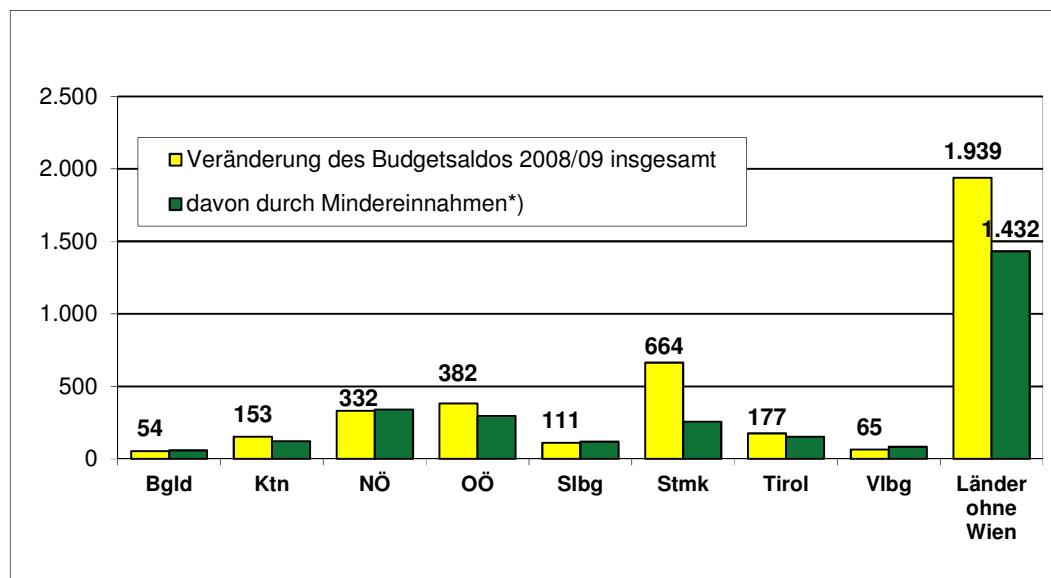
8 Eine detaillierte Zerlegung der Veränderung des Finanzierungssaldos Österreichs für das Jahr 2009 findet sich in Reiss und Köhler-Töglhofer (2011).

ebene wies durch diese deutliche Verschlechterung der budgetären Situation erst zum zweiten Mal<sup>9</sup> seit dem Jahr 1988 – Startpunkt der subsektoralen Zeitreihen zum Finanzierungssaldo nach Maastricht – ein Budgetdefizit aus. Die Gemeindeebene verzeichnete 2009 einen negativen Finanzierungssaldo in Höhe von 0,7 Mrd EUR (0,3% des BIP). Im Vorjahr konnte die Gemeindeebene mit einem Budgetüberschuss (0,2 Mrd EUR bzw. 0,1% des BIP) zum gesamtstaatlichen Budgetsaldo beitragen.

Im Rahmen der Budgetären Notifikation **Ende September 2010**<sup>10</sup> wurde seitens der Statistik Austria erstmals der **Finanzierungssaldo nach Maastricht für einzelne Bundesländer** dargestellt. Die **Aufgliederung nach Bundesländern** zeigte, dass sich im Jahr 2009 der Finanzierungssaldo sämtlicher Bundesländer verschlechterte: In Kärnten, Niederösterreich und der Steiermark erhöhte sich 2009 das Budgetdefizit gegenüber dem Vorjahr. In Oberösterreich und Vorarlberg drehte der Budgetüberschuss 2008 in ein Budgetdefizit im Jahr 2009, während das Burgenland, Salzburg und Tirol noch geringe Budgetüberschüsse darstellen konnten. Die **Steiermark** wies 2009 nicht nur die deutlichste Verschlechterung der Haushaltsergebnisse aller Länder (-664 Mio EUR gegenüber 2008), sondern auch das höchste Budgetdefizit in absoluten Werten (670 Mio EUR) aus. Ebenso verschlechterte sich der Finanzierungssaldo in **Ober- und Niederösterreich** deutlich um 382 Mio EUR bzw. 332 Mio EUR.

Bezogen auf die Bevölkerung lag 2009 das **Budgetdefizit pro Kopf** für die Länder Steiermark (554 EUR), Kärnten (360 EUR) und Niederösterreich (350 EUR) über dem Durchschnittswert der Länder (ohne Wien) in Höhe von 260 EUR.

**Grafik 1: Zerlegung der Budgetverschlechterung der Länder (ohne Wien) 2009**



\*) Mindereinnahmen 2009 gegenüber Basisszenario mit durchschnittlichem 5-Jahreszuwachs der Gesamteinnahmen (inkl. staatlicher Netto-Transfers) gemäß ESVG 95 von 3,7%. Landeszuordnung gemäß den Anteilen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben.

Quelle: Statistik Austria und eigene Berechnungen.

Die deutliche **Verschlechterung der Budgetlage der Länder** (ohne Wien) im Krisenjahr 2009 war im Durchschnitt **etwa zu drei Viertel auf Mindereinnahmen (einschließlich Steuerreform) zurückzuführen** (Grafik 1): Die Einnahmenseite war mit einem Steuerausfall in Höhe von 1,4 Mrd EUR betroffen, der gegenüber einem Basisszenario mit einem durchschnittlichen Einnahmenzuwachs von 3,7% ermittelt wurde. Dieses Schätzergebnis stellt eine **Obergrenze** dar (Näheres siehe Tabelle 3). Die Verschlechterung des Budgetsaldos der Länder (ohne Wien) belief sich 2009 insgesamt auf 1,9 Mrd EUR im Jahresab-

9 Der Finanzierungssaldo der Landesebene war erstmals im Jahr 2006 negativ, als hohe Ausgaben für die Krankenanstalten sowie die Bank Burgenland zum Tragen kamen.

10 Im Zuge der Budgetären Notifikation von März 2011 wurden v. a. die Budgetdefizite Kärntens und Oberösterreichs nach oben revidiert. Das Länder-Ranking 2009 in absoluten Größen änderte sich dadurch bei den Ländern mit Budgetdefiziten nicht. Gemessen an der Einwohnerzahl kam es zwischen den Ländern Steiermark und Kärnten zu einem Positionswechsel (siehe auch Fußnote 5).

stand. Auf der **Ausgabenseite** kamen im Vergleich zum Vorjahr die Konjunkturbelebungsprogramme der Länder sowie eine strukturelle Ausgabenausweitung in zahlreichen Ausgabenbereichen zum Tragen (Näheres siehe Kapitel 4). Die Zusammensetzung der Budgetverschlechterung aus Mindereinnahmen und Mehrausgaben war allerdings **bei den einzelnen Ländern** sehr **unterschiedlich**. So resultierte die budgetäre Verschlechterung 2009 in der Steiermark zu weniger als 40%, in Vorarlberg hingegen zur Gänze aus Mindereinnahmen gegenüber dem Jahr 2008. Das Wirkenlassen der **automatischen Stabilisatoren** erklärte auf **Landesebene** beinahe **60% der Ausweitung des Budgetdefizits 2009** gegenüber 2008.<sup>11</sup>

---

11 Von der Ausweitung des Budgetdefizits der Landesebene nach Maastricht in Höhe von 1,9 Mrd EUR waren etwa 1,1 Mrd EUR einnahmenseitig und etwa 0,1 Mrd EUR ausgabenseitig auf die automatischen Stabilisatoren zurückzuführen (siehe Abschnitte 3.2 und 4.4).

### 3. EINNAHMENSEITIGE ERKLÄRUNGSANSÄTZE ZUR BUDGETENTWICKLUNG DER LÄNDER 2009

#### 3.1 Entwicklung der Gesamteinnahmen nach Subsektoren (ESVG 95-Abgrenzung)

Das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren zur Abfederung des globalen Nachfrageausfalls führte 2009 zu einem massiven Rückgang des Steueraufkommens, der durch diskretionäre Maßnahmen auf der Einnahmenseite (u. a. Steuerreform 2009) noch verstärkt wurde. Die **öffentlichen Einnahmen** in Summe (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger) gingen im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr um 2,7 Mrd EUR oder 2,0% zurück (Tabelle 2).<sup>12</sup> Die **Einnahmensituation der Landesebene** (ohne Wien) stellte sich 2009 **im Vergleich** zu den anderen subsektoralen Ebenen wie folgt dar: Während die Landesebene einen Rückgang der verfügbaren eigenen Einnahmen einschließlich innerstaatlicher (intergovernmentaler) Nettotransfers gegenüber 2008 um 0,6 Mrd EUR oder 2,3% verzeichnete, sah sich der Bund mit Einnahmenausfällen in Höhe von 4,2 Mrd EUR oder 8,4% konfrontiert. Die Einnahmen der Gemeindeebene gingen gegenüber dem Vorjahr um 0,1 Mrd EUR oder 0,3% zurück, die Sozialversicherungsträger, die 2009 zusätzliche Bundestransfers erhielten, verzeichneten hingegen hohe Einnahmenezuwächse (+2,1 Mrd EUR oder +5,0%).

**Tabelle 2: Gesamteinnahmenentwicklung nach Subsektoren (inkl. intergovernmentaler Nettotransfers)**

in Mio EUR	2005	2006	2007	2008	2009	Ø Veränd. 2005-09 in %
Bundesebene	43.397	45.409	48.920	50.250	46.015	1,5
Landesebene	20.114	20.671	22.277	23.823	23.273	3,7
Gemeindeebene	17.201	17.747	18.655	19.647	19.584	3,3
SV-Träger	37.192	38.890	40.495	42.851	44.987	4,9
<b>Summe Staat</b>	<b>117.903</b>	<b>122.717</b>	<b>130.346</b>	<b>136.572</b>	<b>133.858</b>	<b>3,2</b>

Vorjahresänderung (in Mio EUR)	2005	2006	2007	2008	2009	Ø Veränd. 2005-09
Bundesebene	.	2.013	3.511	1.330	-4.235	655
Landesebene	.	557	1.605	1.547	-551	790
Gemeindeebene	.	546	908	992	-63	596
SV-Träger	.	1.698	1.605	2.356	2.136	1.949
<b>Summe Staat</b>	.	<b>4.814</b>	<b>7.629</b>	<b>6.225</b>	<b>-2.713</b>	<b>3.989</b>

Vorjahresänderung (in %)	2005	2006	2007	2008	2009	Ø Veränd. 2005-09
Bundesebene	.	4,6	7,7	2,7	-8,4	.
Landesebene	.	2,8	7,8	6,9	-2,3	.
Gemeindeebene	.	3,2	5,1	5,3	-0,3	.
SV-Träger	.	4,6	4,1	5,8	5,0	.
<b>Summe Staat</b>	.	<b>4,1</b>	<b>6,2</b>	<b>4,8</b>	<b>-2,0</b>	.

Quelle: Statistik Austria und eigene Berechnungen.

Die **Landesebene** verzeichnete einen Rückgang der Gesamteinnahmen einschließlich der intergovernmentalen Netto-Transfereinnahmen um 2,3% bzw. 0,6 Mrd EUR, während im Vorjahr noch außerge-

<sup>12</sup> Ein nomineller Rückgang der Staatseinnahmen wurde im Darstellungszeitraum der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung seit 1976 noch nie verzeichnet (Durchschnitt 2000 bis 2009: +2,8% p. a.; 2008: +4,8%).

wöhnlich hohe Zuwächse in Höhe von 6,9% bzw. 1,5 Mrd EUR<sup>13</sup> verbucht worden waren. Für den im Vergleich zur Bundesebene moderaten Rückgang der Einnahmen auf Landesebene ist vor allem die **Periodenbereinigung** im ESVG 95 von Bedeutung.<sup>14</sup> Ferner wurde der **Rückgang auf Landesebene** – wenn auch in deutlich geringerem Ausmaß – dadurch **abgefedert**, dass bestimmte Einnahmen keiner Zyklizität unterliegen und damit stabilisierend wirken: Die Länder erhalten im Rahmen des Finanzausgleichs Zweckzuschüsse in Form von **Fixbeträgen** für bestimmte Aufgaben (z. B. Theater, Kinderbetreuung).<sup>15</sup> Zudem wurden den Ländern **Mehreinnahmen** im Rahmen des Paktes zum Finanzausgleich 2008 in Höhe von netto 187 Mio EUR (für die Jahre 2008 bis 2010) zugesprochen, die sich für die Jahre 2011 bis 2013 auf netto 314 Mio EUR erhöhen werden.

Unter Bezugnahme auf einen mehrjährigen Betrachtungszeitraum entwickelten sich die **Einnahmen der Landesebene** vergleichsweise **dynamisch**: Der durchschnittliche Zuwachs der öffentlichen Einnahmen Österreichs lag in den letzten fünf (zehn) Jahren bei 3,2% (2,8%), während der Durchschnittswert der Landesebene bei +3,7% (+2,9%) lag.

## 3.2 Einflussfaktoren für die Einnahmenentwicklung 2009 in den Bundesländern

Im Folgenden wird versucht, die Einnahmenentwicklung der Bundesländer im Jahr 2009 in konjunkturbedingte und strukturelle Faktoren zu zerlegen sowie deren Einfluss auf die Verschlechterung der budgetären Situation im Jahr 2009 zu quantifizieren. Ferner werden mögliche Ursachen für die unterschiedliche Entwicklung im regionalen Vergleich beleuchtet. Es wird auf drei Aspekte näher eingegangen:

- Automatische Stabilisatoren
- Steuerreform 2009
- Umstellung auf den aktuellen Bevölkerungsstand im Rahmen des Finanzausgleichs

### Einnahmenausfall überwiegend Folge der Wirtschaftskrise

Der Einnahmenausfall aller gebietskörperschaftlichen Ebenen im Jahr 2009 ist im überwiegenden Maße durch den Einbruch der Wirtschaftsleistung zu erklären. Geht man von einer durchschnittlichen Einnahmenentwicklung aus, so wäre ein Zuwachs der **Gesamteinnahmen des Staates** in der Größenordnung von 4 bis 5 Mrd EUR zu verzeichnen gewesen.<sup>16</sup> Gegenüber diesem „Normalszenario“ erreichte 2009 der Einnahmenausfall eine Größenordnung von 7 bis 8 Mrd EUR oder 2,5% bis 2,9% des BIP. Unter der Annahme, dass die Steuerreform 2009 (Volumen etwas über 2,1 Mrd EUR) sowie zusätzliche Steuersenkungen (z. B. Reduktion der Umsatzsteuer auf Medikamente; Volumen ca. 0,3 Mrd EUR)<sup>17</sup> rund 2,5 Mrd EUR des Einnahmenausfalls erklären können, dürften etwa zwei Drittel des Einnahmenrückgangs der Gebietskörperschaften auf das Wirkenlassen der **automatischen Stabilisatoren** zurückzuführen gewesen sein.

13 Für die Entwicklung 2008 waren nicht nur die Einnahmen aus den Ertragsanteilen, sondern auch Mehreinnahmen von netto 187 Mio EUR durch das FAG 2008 (einschließlich Kranken- und Kuranstaltengesetz 1995, Katastrophenfondsgesetz 1996) ausschlaggebend.

14 Bei den ESVG 95-Daten werden die Steuereinnahmen gesamtstaatlich periodengerecht erfasst („Time-Adjusted-Cash-Verfahren“). Auf Länder- und Gemeindeebene erfolgt für die Ertragsanteile keine diesbezügliche Periodenbereinigung. Die Zwischenabrechnung, die den Ausgleich zwischen den geleisteten Vorauszahlungen des Bundes und dem tatsächlichen Abgabenaufkommen der Länder herstellt, wird aber berücksichtigt.

15 Im Jahr 2009 wurde die zweite Tranche der aufkommensneutralen Umwandlung von innerstaatlichen Transferzahlungen an Länder und Gemeinden in Ertragsanteile auf Basis des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) 2008 umgesetzt. Dies betraf den betraglich fixierten Investitionsbeitrag für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur (in Höhe von 1,8 Mrd EUR) sowie die Bedarfszuweisung des Bundes an die Länder zum Haushaltsausgleich, die u. a. aus dem Aufkommen des Wohnbauförderungsbeitrags dotiert wurde.

16 Die hier unterstellten Veränderungsraten von 3,1% bis 3,7% im Jahresabstand entsprechen den durchschnittlichen jährlichen Einnahmenezuwächsen des Staates gemäß ESVG 95 in den letzten 10 bzw. 20 Jahren.

17 Siehe Staatsschuldenausschuss, 2010.

**Tabelle 3: Mindereinnahmen der Länder (ohne Wien) 2009 infolge des konjunkturbedingten Abgabenausfalls und der Steuerreform\*)**

in Mio EUR	Bgld.	Ktn.	Nö.	Oö.	Sbg.	Stmk.	Tirol	Vlbg.	Länder ohne Wien
Szenario a)	60	123	340	297	119	256	154	83	<b>1.432</b>
Szenario b)	52	106	295	257	103	222	134	72	<b>1.241</b>
<i>davon durch die Wirtschaftskrise</i>									
Szenario a)	45	92	254	222	89	192	115	62	<b>1.071</b>
Szenario b)	37	75	209	182	73	158	95	51	<b>880</b>
<i>davon durch die Steuerreform 2009</i>									
	15	31	86	75	30	65	39	21	<b>361</b>

\*) Mindereinnahmen 2009 gegenüber Basisszenario mit durchschnittlichem Zuwachs der Gesamteinnahmen (inklusive staatlicher Netto-Transfers); Szenario a): 5-Jahresdurchschnitt: +3,7%; Szenario b): 10-Jahresdurchschnitt: +2,9%; unter der Annahme, dass sich die Mindereinnahmen im Verhältnis der jeweiligen Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben 2009 auf die einzelnen Bundesländer verteilen.

Quelle: Statistik Austria, BMF und eigene Berechnungen.

Durch das Verbundsystem des Finanzausgleichs<sup>18</sup> verringerten sich 2009 die gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Ertragsanteile) der **Länder (ohne Wien)** ebenfalls: Die Länder dürften insgesamt im Jahr 2009 allein infolge der **Wirtschaftskrise** mit **Mindereinnahmen in der Größenordnung von 1 Mrd EUR** konfrontiert gewesen sein (Tabelle 3). Diese Schätzung stellt für die zyklische Einnahmenkomponente eine **Obergrenze** dar: Es wurde durch Bezugnahme auf die „Gesamteinnahmen“ eine breite Berechnungsbasis gewählt und der 5-Jahresdurchschnitt war trotz Krisenjahr 2009 von außerordentlichen Einnahmenezuwächsen (FAG 2008) geprägt. Die Höhe der Mindereinnahmen variiert in Abhängigkeit der gewählten Szenarien leicht. Die Einnahmehausfälle der einzelnen Länder<sup>19</sup> lagen etwa in einer Bandbreite von 50 Mio EUR (Bgld) und 340 Mio EUR (NÖ).

### Steuerreform der Bundesregierung verstärkt Einnahmehausfall im Krisenjahr 2009

Ebenso zog die **Steuerreform 2009 der Bundesregierung** über den Finanzausgleich eine Reduktion der Abgabenerträge der Länder und Gemeinden nach sich. Die **Mindereinnahmen der einzelnen Bundesländer** im Jahr 2009 lassen sich aus dem Anteil der Länder an den Ertragsanteilen 2009 und dem seitens der Bundesregierung für die Länder geschätzten Einnahmehausfall ableiten. Insgesamt geht die Bundesregierung im Rahmen der Erläuterungen zum Budgetbegleitgesetz 2009 von Mindereinnahmen (Ertragsanteile und aufkommensabhängige Transfers) in Höhe von 2.135 Mio EUR aus, wovon die Länder (einschließlich Wien) mit 457 Mio EUR im Jahr 2009 betroffen sind.<sup>20</sup> Den Anteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben entsprechend lagen die Mindereinnahmen der Länder ohne Wien bei 361 Mio EUR bzw. zwischen 15 Mio EUR (Bgld) und 86 Mio EUR (NÖ) (Tabelle 3).

### Verlagerung der Ertragsanteile 2009 zugunsten Wiens durch Anwendung der Bevölkerungsstatistik im Sinne des FAG 2008

Die horizontale Aufteilung der Ertragsanteile zwischen den Ländern basiert im Jahr 2009 zu 62,7% auf der Bevölkerungszahl.<sup>21</sup> Bis zum Jahr 2008 wurde der Bevölkerungsstand auf Grundlage der jeweils letzten Volkszählung bestimmt. Im Finanzausgleichsgesetz 2008 wurde vereinbart, ab dem Jahr 2009 den Bevölkerungsstand gemäß „dem von der Bundesanstalt Statistik Österreich in der Statistik des Bevölkerungsstandes festgestellten Ergebnis zum Stichtag 31. Oktober ... mit dem Beginn des dem Stichtag folgenden übernächsten Kalenderjahres...“ anzusetzen (§9 Abs. 9 FAG 2008). Für die Aufteilung der Er-

18 Entsprechend der 349. Verordnung (Jg. 2008) des Bundesministers für Finanzen über die Prozentsätze für die Verteilung der Ertragsanteile im Finanzausgleichsgesetz 2008 erhält der Bund 67,765% bzw. erhalten die Länder 20,524% und Gemeinden 11,711% des entsprechenden Abgabenaufkommens.

19 Die Zuordnung auf die einzelnen Länder erfolgte näherungsweise entsprechend ihren Anteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben im Jahr 2009.

20 Der Einnahmehausfall erhöht sich bis zum Jahr 2012 auf insgesamt 3.060 Mio EUR bzw. 660 Mio EUR für die Länder mit Wien.

21 37,0% der Ertragsanteile werden über Fix-Schlüssel, 0,3% dem Aufkommen entsprechend verteilt.

tragsanteile 2009 (und 2010) ist gemäß FAG 2008 jedoch explizit der Bevölkerungsstand zum Stichtag 31.10.2008 anzuwenden.

Durch diese **Umstellung auf den aktuellen Bevölkerungsstand** kam es im Jahr 2009 zur **Umverteilung von Ertragsanteilen in Höhe von 70 Mio EUR** in Richtung jener Bundesländer, die im Zeitraum zwischen 2001 (letzte Volkszählung) und 31.10.2008 (Stichtag gemäß FAG 2008) überdurchschnittliche Zuwächse der Wohnbevölkerung verzeichneten. Wien als Land erhielt infolge der österreichweit höchsten Dynamik beim Bevölkerungszuwachs zusätzliche Ertragsanteile in Höhe von 65 Mio EUR. Tirol (+3 Mio EUR) und Vorarlberg (+2 Mio EUR) konnten durch die Anpassung der Bevölkerungszahl ebenfalls zusätzliche Ertragsanteile lukrieren. Entsprechend der vergleichsweise geringen Bevölkerungsdynamik gingen die Ertragsanteile in Kärnten um 2,2 % bzw. 19 Mio EUR, im Burgenland um 1,2% bzw. 5 Mio EUR, in der Steiermark um 1,2% bzw. 20 Mio EUR sowie in Oberösterreich um 0,9% bzw. 18 Mio EUR zurück.

**Tabelle 4: Auswirkungen der Anwendung der Bevölkerungsstatistik im Sinne des FAG 2008 auf die Ertragsanteile<sup>\*)</sup> 2009**

	Bgld.	Ktn.	Nö.	Oö.	Sbg.	Stmk.	Tirol	Vbg.	Wien	Österreich
Bevölkerung, Stand 31.10.2008	282.765	560.262	1.603.707	1.409.445	528.536	1.206.495	702.299	366.766	1.681.049	8.341.324
Bevölkerung, Stand Volkszählung 2001	277.558	559.346	1.545.794	1.376.607	515.454	1.183.246	673.543	351.048	1.550.261	8.032.857
Veränderung absolut	5.207	916	57.913	32.838	13.082	23.249	28.756	15.718	130.788	308.467
Veränderung in %	1,9	0,2	3,7	2,4	2,5	2,0	4,3	4,5	8,4	3,8
Ertragsanteile - BV 2008 (in Mio EUR)	258	512	1.465	1.287	483	1.102	641	335	1.535	7.618
Ertragsanteile - BV 2001 (in Mio EUR)	263	530	1.466	1.306	489	1.122	639	333	1.470	7.618
Veränderung absolut (in Mio EUR)	-5	-19	-1	-18	-6	-20	3	2	65	0
Veränderung in %	-1,9	-3,5	-0,1	-1,4	-1,3	-1,8	0,4	0,6	4,4	0,0

\*) Jener Teil der Ertragsanteile, der anhand des Bevölkerungsstandes verteilt wird.

Quelle: Statistik Austria, BMF und eigene Berechnungen.

Wenn auch vor diesem Hintergrund zwei Drittel der Länder gegenüber den bisherigen Abrechnungsmodalitäten schlechter gestellt wurden, spielen die ermittelten Volumina eine vernachlässigbare Rolle bei der Erklärung der drastischen Verschlechterung der Finanzierungssalden 2009 der Bundesländer.

### 3.3 Zusammenfassung der Ergebnisse über die Einnahmentwicklung 2009 und Ausblick

- Das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren zur Abfederung des globalen Nachfrageausfalls sowie diskretionäre Maßnahmen auf der Einnahmenseite (u. a. Steuerreform 2009) führten 2009 zu einem **massiven Rückgang des Steueraufkommens**. Die öffentlichen Einnahmen in Summe (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger) gingen im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr um 2,7 Mrd EUR oder 2,0% zurück. Die **Landesebene** (ohne Wien) verzeichnete einen Rückgang der Gesamteinnahmen (einschließlich intergovernmentaler Netto-Transfereinnahmen) um 0,6 Mrd EUR bzw. 2,3%.
- Der **gesamtstaatliche Einnahmenausfall** erreichte gegenüber einem „Normalszenario“ (mit einem Einnahmenezuwachs im Durchschnitt der letzten fünf bis zehn Jahre) eine Größenordnung von 7 bis 8 Mrd EUR. Davon dürften rund zwei Drittel auf das Wirkenlassen der **automatischen Stabilisatoren** zurückzuführen gewesen sein. Über das Verbundsystem des Finanzausgleichs **verringerten** sich auch die **Gesamteinnahmen der Länder** (ohne Wien) infolge der Wirtschaftskrise **in der Größenordnung von 1 Mrd EUR**. Dieses Schätzergebnis stellt eine **Obergrenze** dar.
- Die **Steuerreform 2009** der Bundesregierung führte über den Finanzausgleich zu einer **Reduktion der Abgabenerträge der Länder** (ohne Wien) in Höhe von **361 Mio EUR** (auf Basis der Erläuterungen zum Budgetbegleitgesetz 2009).

- Insgesamt war die Größenordnung der geschätzten **Einnahmenausfälle** für die Länder (ohne Wien) infolge des Konjunkturreinbruchs und der Steuerreform im Jahr 2009 **erheblich** (etwa 1,2 Mrd EUR bis 1,4 Mrd EUR).
- Unter Bezugnahme auf einen fünfjährigen Betrachtungszeitraum entwickelten sich die **Einnahmen der Landesebene** (ohne Wien) mit einem durchschnittlichen Zuwachs von 3,7% vergleichsweise **dynamisch** (Durchschnittswert der öffentlichen Einnahmen Österreichs insgesamt: +3,2%). Zweckzuschüsse im Rahmen des Finanzausgleichs in Form von **Fixbeträgen** für z. B. Theater oder Kinderbetreuung sowie **Mehreinnahmen** der Länder (inkl. Wien) auf Basis des **Paktums Finanzausgleich 2008** in Höhe von netto 187 Mio EUR (1. Etappe des Finanzausgleichs von 2008 bis 2010) wirkten im Krisenjahr 2009 stabilisierend. In der 2. Etappe des Finanzausgleichs (von 2011 bis 2013) werden sich die Mehreinnahmen auf netto 314 Mio EUR erhöhen.
- Durch die **Anwendung der aktuellen Bevölkerungsstatistik** im Rahmen des FAG 2008 kam es im Jahr 2009 zur **Umverteilung von Ertragsanteilen in Höhe von 70 Mio EUR** innerhalb der Bundesländer. Die ermittelten Volumina spielten allerdings bei der Erklärung der massiven Verschlechterung des Finanzierungssaldos der einzelnen Länder 2009 eine vernachlässigbare Rolle. Auf Basis der Bevölkerungsprognose der Statistik Austria wird sich in den nächsten Jahrzehnten die Verlagerung der Ertragsanteile in Richtung Wien fortsetzen.
- Durch die **Konsolidierungsmaßnahmen des Bundes** auf der **Einnahmenseite** (Bankensteuer, Anhebung der Mineralöl- und Tabaksteuer etc.), die im Rahmen des Budgetberichtes 2011 des Bundes vorgestellt wurden, erhalten die Länder (anteilig) **Mehreinnahmen** über den Finanzausgleich, die bis 2014 eine Größenordnung von bis zu 500 Mio EUR erreichen könnten. Die verbesserte Finanzausstattung der Länder sollte genutzt werden, um die seitens des Bundes geforderten **Beiträge** der Länder **zum gesamtstaatlichen Konsolidierungspfad** leisten zu können.



## 4. AUSGABENSEITIGE ERKLÄRUNGSANSÄTZE ZUR BUDGETENTWICKLUNG DER LÄNDER 2009

### 4.1 Hohe Ausgabenentwicklung der Länderebene im Vergleich zu den anderen Subsektoren des Staates

Die **öffentlichen Ausgaben** der vier **Subsektoren** des Staates (Bundes-, Länder- und Gemeindeebene sowie SV-Träger gemäß ESVG 95) entwickelten sich 2009 sehr unterschiedlich: Während der Ausgabenanstieg 2009 für **alle öffentliche Haushalte** in Summe 3,9% betrug, nahmen die budgetären Ausgaben der **Landesebene** (ohne Wien) mit 6,0% deutlich stärker zu. Der **Ausgabenzuwachs des Staates insgesamt** lag 2009 angesichts von Konjunkturprogrammen und dem Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren mit 3,9% etwas über dem zehnjährigen Durchschnitt von 3,2% p. a. und unter dem fünfjährigen Durchschnitt von 4,1% p. a. Das Ausmaß der Ausweitung auf **Länderebene** fiel 2009 mit 6,0% nicht nur höher als bei den anderen Subsektoren aus (Bund: +2,1%; Länder: +6,0%; Gemeinden: +4,4%; SVT: 4,8%), sondern entwickelte sich auch deutlich dynamischer als im langjährigen Durchschnitt (Ausgabenanstieg der Landesebene 2000 bis 2009: 3,8% p. a.). Der Ausgabenanstieg der Landesebene 2009 entsprach etwa jenem der vorangegangenen fünf Jahre (2005 – 2009: 6,0% p. a.).

**Tabelle 5: Gesamtausgabenentwicklung (konsolidiert) nach Subsektoren**

in Mio EUR	2005	2006	2007	2008	2009	Ø Veränd. 2005-09 in %
Bundesebene	48.199	49.510	50.670	52.342	53.438	2,6
Landesebene	19.875	21.086	22.062	23.557	24.960	5,9
Gemeindeebene	16.869	17.415	18.378	19.500	20.362	4,8
SV-Träger	37.249	38.893	40.749	42.704	44.767	4,7
<b>Summe Staat</b>	<b>122.192</b>	<b>126.904</b>	<b>131.859</b>	<b>138.103</b>	<b>143.527</b>	<b>4,1</b>

Vorjahresänderung (in Mio EUR)	2005	2006	2007	2008	2009	Ø Veränd. 2005-09
Bundesebene	.	1.312	1.160	1.672	1.096	1.310
Landesebene	.	1.211	976	1.496	1.402	1.271
Gemeindeebene	.	545	963	1.122	862	873
SV-Träger	.	1.644	1.856	1.955	2.063	1.880
<b>Summe Staat</b>	.	<b>4.712</b>	<b>4.955</b>	<b>6.245</b>	<b>5.424</b>	<b>5.334</b>

Vorjahresänderung (in %)	2005	2006	2007	2008	2009	Ø Veränd. 2005-09
Bundesebene	.	2,7	2,3	3,3	2,1	.
Landesebene	.	6,1	4,6	6,8	6,0	.
Gemeindeebene	.	3,2	5,5	6,1	4,4	.
SV-Träger	.	4,4	4,8	4,8	4,8	.
<b>Summe Staat</b>	.	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>	<b>4,7</b>	<b>3,9</b>	.

Quelle: Statistik Austria und eigene Berechnungen.

In **absoluten Zahlen** übertrafen 2009 die budgetären Ausgabenausweitungen der Landesebene im Vorjahresvergleich mit 1,4 Mrd EUR sogar jene der Bundesebene (2009: + 1,1 Mrd EUR), obwohl umfangreiche ausgabenseitige Programme des Bundes zur Abfederung der Rezession insbesondere im Bereich des Arbeitsmarktes erfolgten und das Ausgabenaggregat der Bundesebene mehr als das doppelte Volumen umfasste. Diese, auch im Hinblick auf die Kompetenzfelder gänzlich unerwartete Entwicklung kann im Wesentlichen nur durch eine stark divergierende Budgetausrichtung der beiden gebietskörperschaftlichen Ebenen und durch konjunkturunabhängige, strukturelle Faktoren ausgelöst worden sein. Inwieweit die Ausgabenausweitung der Landesebene zudem in den einzelnen Bundesländern variierte, kann nicht

konkret beantwortet werden, da keine ESVG-95-Daten über die Einnahmen und Ausgaben einzelner Bundesländer (einschließlich Fonds etc.) zur Verfügung stehen. Allerdings deutet die unterschiedliche Budgetverschlechterung auf abweichende budgetpolitische Reaktionen der einzelnen Länder auf den Konjunkturinbruch hin (siehe Tabelle 1).

Die budgetären Ausgaben im Zeitvergleich 2005 bis 2009 ergaben für die Landesebene einen dynamischen Ausgabentrend von durchschnittlich +5,9% p. a., der trotz Jahren mit guter Konjunkturlage das Einnahmenwachstum (Steuern, Dividenden etc.) der Länderebene übertraf (siehe Abschnitt 3.1) und der deutlich über jenen der anderen Subsektoren lag (Staat insgesamt 2005–2009: +4,1% p. a.; Tabelle 5).

## 4.2 Konjunkturelle und strukturelle Einflussfaktoren in den Landesbudgets

Ökonomische Budgetanalysen unterscheiden zwischen konjunkturbedingten Veränderungen im Budget mit vorübergehendem Charakter und strukturellen Entwicklungen, die nachhaltig die Budgetlage beeinflussen.

Zu den **konjunkturellen Faktoren des Budgets** werden die

- **automatischen Stabilisatoren**<sup>22</sup> mit einem direkten („automatischen“) Zusammenhang zwischen Konjunktur- und Budgetentwicklung (v. a. Steuereinnahmen, Dividenden und Arbeitslosengeld, Sozialhilfe) sowie
- **zeitlich begrenzte diskretionäre Maßnahmen** der Politik zur **Glättung von Konjunkturschwankungen** (i. A. zeitlich begrenzte Ausgabenprogramme zur Nachfragestimulierung in Zeiten der Unterauslastung)

gezählt. Auf **Landesebene** wirken die **automatischen Stabilisatoren** beinahe ausschließlich auf der **Einnahmenseite**, da die **Arbeitsmarkttagenden** auf **Bundesebene** (Arbeitsmarktservice – AMS) angesiedelt sind.<sup>23</sup> Es werden zwar auch regionale Beschäftigungsprogramme gesetzt (z. B. „regionales Beschäftigungspaket“ der Bundesregierung vom März 2009). Die diesbezüglichen budgetären Aufwendungen seitens der Länder dürften aber gering sein. So belief sich beispielsweise der Landesanteil des „Steirischen Beschäftigungspaktes“ für 2008 und 2009 auf weniger als 80.000 EUR (Landesrechnungshof Steiermark, 2011). **Diskretionäre Konjunkturprogramme der Länder** setzen auf der **Ausgabenseite** an (öffentliche Investitionen, Förderungen etc.).<sup>24</sup> Von den automatischen Stabilisatoren und den Konjunkturprogrammen sind keine anhaltenden Budgetbelastungen zu erwarten. Sie belasten das Budget in Krisenzeiten und entlasten das Budget im Konjunkturaufschwung.

Im Gegensatz dazu wirken sich **strukturelle Einflussfaktoren nachhaltig** auf die Budgetentwicklung aus. Innerhalb der strukturellen (konjunkturunabhängigen) Budgetkomponenten bietet sich überdies eine Differenzierung zwischen **endogenen** – im Geltungsbereich der Politik liegenden – und **exogenen** (nicht oder schwer beeinflussbaren) Bereichen an.

Bei den **exogenen** Faktoren, die die Länderbudgets in Österreich nachhaltig belasten, handelt es sich insbesondere um

- **demografische und sozioökonomische Tendenzen**, die die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen und das Arbeitskräfteangebot verschieben (u. a. in Richtung Kinderbetreuung, Ganztagschulen, Gesundheit und Pflege) und um
- (internationale und nationale) **Qualitätsstandards**, die zunehmend erhöht werden.

22 Ein automatischer Stabilisator beschreibt einen fiskalpolitischen Mechanismus, der den Umfang staatlicher Einnahmen oder Ausgaben gegenläufig zum Konjunkturverlauf variiert und damit die Gesamtwirtschaft kurzfristig stabilisiert.

23 Angelegenheiten der Arbeitsmarktpolitik sind Teil des Sozialversicherungswesens und fallen nach Art. 10 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) in die ausschließliche Kompetenz des Bundes. Im Auftrag des Bundes werden diese Agenden vom AMS wahrgenommen.

24 Die österreichische Finanzverfassung enthält ein „Steuerfindungsrecht“ für die Länder, das aber sehr eingeschränkt ist.

Diese exogenen, konjunkturunabhängigen Einflussfaktoren sind im Wesentlichen vorgegeben. Ein begrenzter Spielraum besteht in der Umsetzung von Bestimmungen über die Einhaltung von Qualitätsstandards, die in Österreich im Regelfall durch Vereinbarungen gemäß Artikel 15a Bundesverfassungsgesetz zwischen dem Bund und den Ländern verankert werden, und durch Fördermaßnahmen, die sozioökonomische Entwicklungen geringfügig verändern können (z. B. regionale Ansiedlungspolitik).

Als prominente **Beispiele** für **konjunkturunabhängige**, „**endogene**“ **Einflussfaktoren** mit nachhaltiger budgetärer Wirkung auf Landesebene in Österreich können insbesondere

- **Beschäftigungs- und Standortgarantien** (z.B. Landeskrankenanstalten),
- **Gehalts- und Pensionssysteme öffentlich Bediensteter**,
- **institutionelle Gegebenheiten** (Verwaltungsprozesse, **haushaltsrechtliche Vorgaben, Ausgliederungen**) und
- **regionale Förderprogramme (über mehrere Jahre)**

angeführt werden.

Diese endogenen Bedingungen mit nachhaltiger Wirkung auf den budgetären Verlauf können im Regelfall direkt auf Landesebene (i. A. durch Adaptierung der Landesgesetze) verändert werden. Sie tangieren allerdings zum Teil sensible öffentliche Leistungsbereiche, wie beispielsweise Gesundheit, Bildung, Kinderbetreuung, Pflege und heikle Standortfragen mit arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen, bei denen erhebliche Reaktionen seitens der Betroffenen und auf politischer Ebene zu erwarten sind.

## 4.3 Empirische Analyse der Ausgabenentwicklung der Landesebene 2009

Im Folgenden wird den Gründen für die erhebliche Ausweitung der budgetären Ausgaben auf **Landesebene** (Abgrenzung im Sinne des ESVG 95: Länder ohne Wien, einschließlich Fonds und ausgegliederter Einheiten etc.) im Krisenjahr 2009 nachgegangen. Dabei wird zunächst die Struktur und der trendmäßige Verlauf wichtiger budgetärer Ausgaben in den letzten Jahren (2005 bis 2009) dargestellt und danach versucht, zwischen **konjunkturellen und strukturellen Einflussfaktoren** zu differenzieren.

### 4.3.1 Dynamische Ausgabenentwicklung der Landesebene in allen Bereichen

Der **Ausgabenwuchs** der Länder in Österreich in Summe (ohne Wien; gemäß ESVG 95; Tabelle 6) war bereits in den Jahren vor der Krise sehr dynamisch (2005–2009: durchschnittlich 5,9% oder 1.271 Mio EUR p. a.) und fiel im **Krisenjahr 2009** mit einem Anstieg von 6,0% oder 1.402 Mio EUR nur leicht höher aus.

Dabei zeigte die Ausgabenstruktur der **Landesebene** in Summe (ohne Wien; gemäß ESVG 95) folgendes Bild:

- Beinahe 40% der Ausgaben wurden **für die Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen** (Löhne und Gehälter, Sachaufwand) aufgewendet.
- Öffentliche **Transferleistungen an Dritte** (Sozialleistungen an private Haushalte und Subventionen sowie Investitionszuschüsse an Unternehmen) banden mehr als 55% der Ausgaben der Landesebene.
- Für **Investitionen** (Bruttoinvestitionen) als Teil der Ausgabenkategorie **sonstige Ausgaben** wurden lediglich etwa 3,5% der Gesamtausgaben verwendet.

Innerhalb der Periode 2005–2009 erreichten die **Transferzahlungen an Marktproduzenten** (Subventionen und Investitionszuschüsse laut ESVG 95; 2009: rund 4.980 Mio EUR) mit einem Gesamtausgabenanteil von zuletzt 20% sehr hohe Zuwächse von durchschnittlich 8,3% oder 339 Mio EUR p. a. Die anhaltend hohe Dynamik bei dieser Ausgabenkategorie steht insbesondere mit den ausgegliederten **Landeskrankenanstalten** und deren Finanzierungsbedarf im Zusammenhang.<sup>25</sup> Die **Gesundheitsreform 2005**, von der Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen erwartet wurden, wurde nur teilweise umgesetzt (RH, 2010b). So sollte z. B. die strikte Trennung der einzelnen Sektoren des Gesundheitswesens überwunden werden und eine integrierte Leistungsangebotsplanung der Gesundheitsversorgung für Gesamtösterreich (mit regionalen Strukturplänen) erfolgen. Für den starken Ausgabenanstieg im Bereich der Transferzahlungen an Marktproduzenten ferner anzuführen sind mannigfaltige Förderaktivitäten der Länder im Zuge des Wirtschaftseinbruches 2009 (v. a. im Bereich Wohnungswesen, Straßen, Lifтанlagen, Land- und Forstwirtschaft).

**Tabelle 6: Budgetäre Ausgabenstruktur der Landesebene (konsolidiert) und deren Entwicklung 2005 bis 2009 gemäß ESVG 95**

in Mio EUR	2005	2006	2007	2008	2009	Ø Veränd. 2005-09 in %
Sach- und Personalaufwand	8.027	8.353	8.626	9.176	9.641	4,7
Transfers an private Haushalte	7.434	7.742	8.393	8.920	9.191	5,4
<i>davon Sachtransfers</i>	3.794	4.054	4.248	4.529	4.647	5,2
Transfers an Marktproduzenten	3.627	4.024	4.073	4.379	4.983	8,3
Sonstige Ausgaben	787	967	970	1.083	1.145	9,8
<b>Summe</b>	<b>19.875</b>	<b>21.086</b>	<b>22.062</b>	<b>23.557</b>	<b>24.960</b>	<b>5,9</b>

Vorjahresänderung in Mio EUR	2005	2006	2007	2008	2009	Ø Veränd. 2005-09
Sach- und Personalaufwand	.	326	273	549	465	403
Transfers an private Haushalte	.	308	651	527	271	439
<i>davon Sachtransfers</i>	.	260	194	281	118	213
Transfers an Marktproduzenten	.	398	48	306	604	339
Sonstige Ausgaben	.	179	3	113	63	90
<b>Summe</b>	.	<b>1.211</b>	<b>976</b>	<b>1.496</b>	<b>1.402</b>	<b>1.271</b>

Vorjahresänderung in %	2005	2006	2007	2008	2009	Ø Veränd. 2005-09
Sach- und Personalaufwand	.	4,1	3,3	6,4	5,1	.
Transfers an private Haushalte	.	4,1	8,4	6,3	3,0	.
<i>davon Sachtransfers</i>	.	6,8	4,8	6,6	2,6	.
Transfers an Marktproduzenten	.	11,0	1,2	7,5	13,8	.
Sonstige Ausgaben	.	22,8	0,3	11,7	5,8	.
<b>Summe</b>	.	<b>6,1</b>	<b>4,6</b>	<b>6,8</b>	<b>6,0</b>	.

Anteile in %	2005	2006	2007	2008	2009	Ø Veränd. 2005-09
Sach- und Personalaufwand	40,4%	39,6%	39,1%	39,0%	38,6%	.
Transfers an private Haushalte	37,4%	36,7%	38,0%	37,9%	36,8%	.
<i>davon Sachtransfers</i>	19,1%	19,2%	19,3%	19,2%	18,6%	.
Transfers an Marktproduzenten	18,2%	19,1%	18,5%	18,6%	20,0%	.
Sonstige Ausgaben	4,0%	4,6%	4,4%	4,6%	4,6%	.
<b>Summe</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	.

Quelle: Statistik Austria und eigene Berechnungen.

25 Seit der Einführung der „leistungsbezogenen Krankenanstaltenfinanzierung“ im Jahr 1997 kaufen die Landeskrankenanstaltenfonds, die zum Subsektor „Länder“ bzw. bei Wien zum Subsektor „Gemeinden“ zählen, die Spitalsleistungen der Krankenanstalten ein. Die Krankenanstalten sind seitdem Marktproduzenten (Produktionserlöse decken mehr als 50% der Produktionskosten) und zählen nicht mehr zum öffentlichen Sektor.

Die **Zinszahlungen** für die öffentliche Verschuldung der Landesebene mit einem niedrigen Anteil von 1,1% der Gesamtausgaben wiesen vor dem Hintergrund zunehmender Verschuldung und eines steigenden Marktzinsniveaus in den Jahren 2005 bis 2008 mit mehr als 14% oder 65 Mio EUR p. a. den stärksten relativen Anstieg auf. Die Zinszahlungen sind in Tabelle 6 gemeinsam mit den **Bruttoinvestitionen** (+6,5% oder +90 Mio EUR p. a.) in der Kategorie **sonstige Ausgaben** ausgewiesen, die in Summe einen Zuwachs von beinahe 10% p. a. erreichten.

Die **Transferleistungen an private Haushalte** mit einem Anteil von 37% des Ausgabenvolumens verzeichneten 2005 bis 2009 einen Anstieg von durchschnittlich 5,4% oder 439 Mio EUR p. a. Bei diesen Transferleistungen dominieren **Sachleistungen** im Bereich des **Gesundheitswesens** und der **Pflege** (soziale Sachtransfers mit einem Anteil von beinahe 50%)<sup>26</sup>, gefolgt von **Pensionsleistungen** für Landesbeamte (mit einem Anteil von etwa 30%). Bei den **sozialen Sachleistungen** (2009: rund 4.650 Mio EUR) handelt es sich um von staatlichen Stellen gekaufte Waren oder Dienstleistungen, die kostenlos oder gegen einen pauschalen Kostenbeitrag (Selbstbehalt) an private Haushalte weitergeleitet werden (u. a. Arztleistungen, die Unterbringung in Unterkünften und Wohnungen (v. a. Alten- und Pflegeheime), Kinderbetreuung, Schülerfreifahrten). Bei den sozialen Sachleistungen wirkten 2009 die **Reduzierung der Umsatzsteuer** von 20% auf 10% und **Preisreduktionen bei Arzneimitteln** stark ausgabendämpfend (2008: +208 Mio EUR oder +6,6%; 2009: +118 Mio EUR oder 2,6%).

Die restlichen Transfers an private Haushalte (**sonstige monetäre Sozialleistungen** mit einem Anteil von etwa 20%; 2009: 4.540 Mio EUR) sind vorrangig dem Bereich der sozialen Sicherheit gewidmet. Als wichtige Ausgabenkomponenten der **sonstigen monetären Sozialleistungen** der Länder sind die Allgemeine Sozialhilfe<sup>27</sup>, die Behindertenhilfe, das Landespflegegeld, familienpolitische Maßnahmen sowie Wohnbaufördermittel zu nennen. Im Krisenjahr 2009 wurden insbesondere die monetären Unterstützungen im Bereich des Wohnungswesens stark aufgestockt (Tabellen 7). Zusätzlich hier anzuführen ist der Umstand, dass viele dieser Sozialleistungen der Landesebene von anderen Subsektoren des Staates (insbesondere den Gemeinden) mitfinanziert werden.<sup>28</sup>

Auf den **Sach- und Personalaufwand** (Arbeitnehmerentgelte und Vorleistungen) der **Landesebene** entfielen zuletzt 39% der Gesamtausgaben. Der Ausgabenanstieg war in der Beobachtungsperiode 2005–2009 mit durchschnittlich 4,7% p. a. zwar geringer als jene der anderen Ausgabengruppen, aber dennoch höher als die Einnahmenentwicklung (Einnahmen der Landesebene inklusive Nettotransfers: 2005–2009: +3,7% p. a.; 2000–2009: +2,9% p. a.). Die durchschnittlichen Zusatzausgaben in absoluten Beträgen von 403 Mio EUR p. a. waren nach den Transferausgaben an private Haushalte die zweithöchsten innerhalb der Beobachtungsperiode. Dabei beliefen sich die Zuwächse im Bereich des Personalaufwands auf durchschnittlich 4,2% oder rund 260 Mio EUR p. a.<sup>29</sup> Diese Entwicklungen zeigen, dass die 2005 vereinbarten Personalaufwands- bzw. Personalstandsziele (Verwaltungsreform II: Reduktion des Personalaufwandes der Länder 2006 bis 2010 um 844 Mio EUR bzw. um 5.670 Vollzeitäquivalente) nicht umgesetzt wurden.

**Insgesamt** deuten diese Ergebnisse darauf hin, dass die kostentreibenden Budgetbereiche auf der Landesebene sehr breit gestreut waren, und dass die Zusatzausgaben zur Stabilisierung der Konjunktur im Jahr 2009 die Ausgabenentwicklung der Landesebene in Summe kaum veränderten. So war das Ausgabenwachstum der Landesebene im Krisenjahr 2009 mit 6,0% niedriger als 2008 mit 6,8%. Ferner fiel die Ausgabenentwicklung der Landesebene bei allen großen Ausgabenblöcken – außer Sach- und Personalaufwand – höher als die Gesamtausgabenentwicklung der anderen Gebietskörperschaften aus.

26 Soziale Sachleistungen sind soziale Sachtransfers, mit denen die finanzielle Belastung privater Haushalte durch soziale Risiken und Bedürfnisse gelindert werden soll.

27 Die Allgemeine Sozialhilfe wurde von den Ländern teilweise im September 2010 und teilweise Anfang 2011 in die „bedarfsorientierte Mindestsicherung“ übergeführt.

28 Siehe z. B. Bröthaler et al. (2006) und Rechnungshof (2011b).

29 Die Personalkostensteigerungen der aktiv Bediensteten fielen 2008 und 2009 angesichts der Einführung von Dienstgeberbeiträgen für den Familienlastenausgleichsfonds für Gebietskörperschaften ab Mitte 2008 (Abschaffung der „Selbstträger-schaft“) höher aus (Lohnanpassung 2009: im Regelfall +3,55%).

**Tabelle 7: Ausgabenstruktur der Landesebene im Sinne des ESVG 95 in funktionaler Gliederung<sup>\*)</sup>**

Anteile in %	2005	2006	2007	2008	2009
Sach- und Personalaufwand	9,1%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%
Transfers an private Haushalte	0,4%	0,4%	0,6%	0,5%	0,5%
Transfers an Marktproduzenten	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,7%
Sonstige Ausgaben	1,2%	1,6%	1,9%	2,1%	2,1%
<b>Allgemeine öffentliche Verwaltung</b>	<b>11,0%</b>	<b>11,2%</b>	<b>11,7%</b>	<b>12,1%</b>	<b>12,3%</b>
Sach- und Personalaufwand	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Transfers an private Haushalte	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Transfers an Marktproduzenten	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Sonstige Ausgaben	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Verteidigung</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
Sach- und Personalaufwand	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Transfers an private Haushalte	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Transfers an Marktproduzenten	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Sonstige Ausgaben	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
<b>Öffentliche Ordnung und Sicherheit</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,5%</b>
Sach- und Personalaufwand	9,3%	9,0%	8,3%	8,2%	8,2%
Transfers an private Haushalte	1,0%	1,0%	1,1%	1,2%	1,0%
Transfers an Marktproduzenten	4,4%	5,2%	4,0%	4,0%	4,1%
Sonstige Ausgaben	2,2%	2,5%	2,1%	2,0%	2,0%
<b>Wirtschaftliche Angelegenheiten</b>	<b>16,8%</b>	<b>17,7%</b>	<b>15,5%</b>	<b>15,4%</b>	<b>15,2%</b>
Sach- und Personalaufwand	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%
Transfers an private Haushalte	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Transfers an Marktproduzenten	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Sonstige Ausgaben	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Umweltschutz</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,6%</b>
Sach- und Personalaufwand	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Transfers an private Haushalte	1,5%	1,7%	1,8%	1,9%	1,9%
Transfers an Marktproduzenten	1,2%	0,8%	1,0%	0,8%	1,2%
Sonstige Ausgaben	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen</b>	<b>2,8%</b>	<b>2,6%</b>	<b>2,9%</b>	<b>2,8%</b>	<b>3,2%</b>
Sach- und Personalaufwand	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%
Transfers an private Haushalte	14,9%	14,7%	14,7%	14,5%	14,1%
Transfers an Marktproduzenten	10,9%	11,1%	11,7%	12,2%	12,5%
Sonstige Ausgaben	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Gesundheitswesen</b>	<b>26,0%</b>	<b>26,2%</b>	<b>26,8%</b>	<b>27,0%</b>	<b>27,0%</b>
Sach- und Personalaufwand	0,7%	0,7%	1,0%	1,1%	1,1%
Transfers an private Haushalte	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%
Transfers an Marktproduzenten	0,6%	0,7%	0,5%	0,5%	0,5%
Sonstige Ausgaben	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%
<b>Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,7%</b>	<b>2,1%</b>	<b>2,1%</b>	<b>2,2%</b>
Sach- und Personalaufwand	18,9%	18,5%	18,3%	18,2%	18,1%
Transfers an private Haushalte	0,3%	0,3%	0,6%	0,5%	0,6%
Transfers an Marktproduzenten	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%
Sonstige Ausgaben	0,2%	0,3%	0,1%	0,1%	0,2%
<b>Bildungswesen</b>	<b>19,7%</b>	<b>19,4%</b>	<b>19,3%</b>	<b>19,2%</b>	<b>19,3%</b>
Sach- und Personalaufwand	1,4%	1,4%	1,5%	1,2%	1,2%
Transfers an private Haushalte	18,8%	18,3%	18,7%	18,7%	18,2%
Transfers an Marktproduzenten	0,5%	0,4%	0,3%	0,2%	0,3%
Sonstige Ausgaben	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Soziale Sicherung</b>	<b>20,8%</b>	<b>20,1%</b>	<b>20,4%</b>	<b>20,1%</b>	<b>19,7%</b>
<b>Summe Landesebene nach COFOG</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

\*) Gemäß COFOG (Classification of the Functions of Government).  
Quelle: Statistik Austria und eigene Berechnungen.

## 4.3.2 Einfluss der automatischen Stabilisatoren auf die Ausgabenentwicklung 2009: Versuch einer Quantifizierung

**Tabelle 8: Ausgaben für Sozial-, Behindertenhilfe und Pflegegeld der Bundesländer<sup>\*)</sup>**

in Mio EUR	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Länder ohne Wien	Wien	Österreich
1998	41,0	98,9	338,1	426,7	121,0	233,5	144,2	103,3	1.507	698,8	2.205
1999	42,3	105,6	374,6	449,1	127,4	276,2	176,0	106,8	1.658	790,8	2.449
2000	40,2	113,8	398,7	488,1	129,8	296,3	174,2	108,3	1.749	789,2	2.539
2001	41,3	117,5	413,7	490,2	126,6	317,5	205,9	114,9	1.828	710,3	2.538
2002	42,7	122,3	429,0	554,5	131,8	346,9	213,0	118,9	1.959	779,6	2.739
2003	46,5	138,7	449,9	564,0	139,3	356,3	193,5	120,0	2.008	811,2	2.819
2004	49,3	148,5	482,3	598,9	153,7	392,0	215,2	130,5	2.170	908,6	3.079
2005	60,2	161,7	532,8	635,4	166,0	414,6	231,5	140,3	2.342	954,7	3.297
2006	62,8	175,2	576,8	711,2	176,5	455,2	244,7	155,5	2.558	988,7	3.547
2007	62,5	191,4	594,3	745,8	185,8	509,6	258,4	165,9	2.714	1.080,5	3.794
2008	72,8	214,1	643,2	799,9	207,4	564,8	275,5	189,0	2.967	1.185,6	4.152

Vorjahres- änderung in %	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Länder ohne Wien	Wien	Österreich
1998	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1999	3,2	6,7	10,8	5,3	5,3	18,3	22,1	3,4	10,1	13,2	11,0
2000	-5,0	7,7	6,4	8,7	1,9	7,2	-1,0	1,4	5,5	-0,2	3,7
2001	2,7	3,3	3,8	0,4	-2,4	7,2	18,2	6,1	4,5	-10,0	0,0
2002	3,5	4,1	3,7	13,1	4,1	9,2	3,4	3,4	7,2	9,8	7,9
2003	8,9	13,4	4,9	1,7	5,6	2,7	-9,1	1,0	2,5	4,1	2,9
2004	5,9	7,1	7,2	6,2	10,3	10,0	11,2	8,7	8,1	12,0	9,2
2005	22,1	8,9	10,5	6,1	8,0	5,7	7,5	7,5	7,9	5,1	7,1
2006	4,3	8,3	8,2	11,9	6,4	9,8	5,7	10,9	9,2	3,6	7,6
2007	-0,5	9,3	3,0	4,9	5,2	11,9	5,6	6,7	6,1	9,3	7,0
2008	16,5	11,8	8,2	7,3	11,6	10,8	6,6	13,9	9,3	9,7	9,4

Anteile in %	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Länder ohne Wien	Wien	Österreich
1998	1,9	4,5	15,3	19,3	5,5	10,6	6,5	4,7	68,3	31,7	100,0
1999	1,7	4,3	15,3	18,3	5,2	11,3	7,2	4,4	67,7	32,3	100,0
2000	1,6	4,5	15,7	19,2	5,1	11,7	6,9	4,3	68,9	31,1	100,0
2001	1,6	4,6	16,3	19,3	5,0	12,5	8,1	4,5	72,0	28,0	100,0
2002	1,6	4,5	15,7	20,2	4,8	12,7	7,8	4,3	71,5	28,5	100,0
2003	1,7	4,9	16,0	20,0	4,9	12,6	6,9	4,3	71,2	28,8	100,0
2004	1,6	4,8	15,7	19,5	5,0	12,7	7,0	4,2	70,5	29,5	100,0
2005	1,8	4,9	16,2	19,3	5,0	12,6	7,0	4,3	71,0	29,0	100,0
2006	1,8	4,9	16,3	20,1	5,0	12,8	6,9	4,4	72,1	27,9	100,0
2007	1,6	5,0	15,7	19,7	4,9	13,4	6,8	4,4	71,5	28,5	100,0
2008	1,8	5,2	15,5	19,3	5,0	13,6	6,6	4,6	71,4	28,6	100,0

\*) Bruttodarstellung (z. B. inklusive Beiträge anderer Gebietskörperschaften, wie insbesondere der Gemeinden und Sozialhilfeverbände sowie privater Zuzahlungen).

Quelle: Statistische Nachrichten 6/2010 (Statistik Austria) und eigene Berechnungen.

Das Wirkenlassen der **automatischen Stabilisatoren** auf der **Ausgabenseite** führte zwar im Krisenjahr 2009 bei einigen wenigen Ausgabenpositionen, insbesondere der **Allgemeinen Sozialhilfe** sowie bei **regionalen Arbeitsmarktförderprogrammen**, die im Regelfall in Kooperation mit der Bundesebene bereitgestellt werden, zu höheren Ausgaben. Das Wirkenlassen der **automatischen Stabilisatoren** im Bereich Soziales und Arbeitsmarkt im Krisenjahr 2009 dürfte aber auf Landesebene für den massiven Ausgabenzuwachs in Summe von rund 1.400 Mio EUR oder 6,0% gegenüber 2008 nur eine vernachlässigbare Rolle gespielt haben.

Die Agenden für den **Arbeitsmarkt** obliegen dem **AMS** bzw. der Bundesebene. Seitens der Länder werden bestimmte regionale Projekte mitfinanziert. So wurde im März 2009 im Rahmen des Konjunkturpaketes II u. a. eine regionale Beschäftigungsoffensive beschlossen, die auch Förderbeiträge der Länder in der Größenordnung von 40 Mio EUR enthielt. Die Gemeinde Wien (Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds) entwickelte ein umfassendes Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpaket für aktive Arbeitsmarktpolitik, das im Jahr 2009 zusätzliche Mittel gemeinsam mit dem Bund in Höhe von 33 Mio EUR umfasste. Eine Zusammenschau der Förderaktivitäten (einschließlich der budgetären Volumina) auf Lan-

desebene im Bereich des Arbeitsmarktes ist nicht verfügbar. Die diesbezüglichen Budgetbelastungen auf Länderebene (ohne Wien) dürften aber sehr gering sein (z. B. in Niederösterreich<sup>33</sup> mit etwa 3 Mio EUR).

**Tabelle 9: Ausgaben der Länder für Allgemeine Sozialhilfe<sup>\*)</sup>**

in Mio EUR	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Länder ohne Wien	Wien	Österreich
1998	10,4	18,5	44,9	23,9	23,5	41,7	15,3	11,1	189	187,5	377
1999	9,7	20,0	46,8	22,0	23,7	42,7	16,2	10,8	192	225,6	417
2000	3,1	20,6	46,3	25,4	21,5	40,5	15,4	10,0	183	170,9	354
2001	3,0	19,1	45,0	24,4	21,1	42,5	15,3	9,2	180	166,4	346
2002	2,9	15,8	46,8	28,1	22,5	43,5	16,6	9,9	186	161,7	348
2003	3,0	23,5	52,0	29,0	25,1	40,8	18,0	10,3	202	172,5	374
2004	2,9	27,3	55,7	33,6	27,2	46,1	19,3	11,7	224	195,3	419
2005	3,3	28,2	57,3	29,6	29,5	45,0	19,5	13,1	225	211,1	436
2006	3,6	30,8	59,1	30,4	30,5	43,8	21,7	14,8	235	226,5	461
2007	3,2	32,9	44,8	34,3	29,7	45,1	23,9	16,8	231	247,0	478
2008	4,0	35,4	47,7	37,3	31,3	49,1	24,7	19,0	249	281,1	530

Vorjahres- änderung in %	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Länder ohne Wien	Wien	Österreich
1998	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
1999	-6,5	8,4	4,3	-8,1	0,9	2,3	6,3	-3,3	1,4	20,3	10,8
2000	-67,9	3,0	-1,0	15,3	-9,3	-5,2	-5,0	-7,5	-4,8	-24,2	-15,3
2001	-2,5	-7,1	-2,8	-3,6	-2,2	5,1	-0,7	-7,4	-1,6	-2,6	-2,1
2002	-5,6	-17,5	4,0	15,0	6,7	2,3	8,8	7,1	3,5	-2,8	0,5
2003	5,4	48,5	11,1	3,2	11,8	-6,1	8,4	4,2	8,4	6,7	7,6
2004	-2,9	16,3	7,1	16,0	8,1	12,9	6,8	14,1	10,9	13,2	12,0
2005	11,8	3,3	2,8	-12,0	8,5	-2,4	1,3	11,2	0,7	8,1	4,1
2006	8,6	9,4	3,2	2,7	3,6	-2,6	11,0	13,6	4,2	7,3	5,7
2007	-10,7	6,7	-24,2	12,8	-2,7	3,0	10,2	13,0	-1,8	9,1	3,6
2008	26,1	7,7	6,5	8,8	5,4	8,8	3,6	13,2	7,8	13,8	10,9

\*) Bruttodarstellung (inklusive Beiträge anderer Gebietskörperschaften, wie der Gemeinden und Sozialhilfeverbände sowie privater Zuzahlungen aber exklusive eigene Einrichtungen und Leistungen anderer Gebietskörperschaften (z.B. im Bereich der sozialen Dienste).

Quelle: Statistische Nachrichten 6/2010 (Statistik Austria) und eigene Berechnungen.

**Tabelle 10: Ausgaben der Länder für Altenwohn- und Pflegeheime<sup>\*)</sup>**

in Mio EUR	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Länder ohne Wien	Wien	Österreich
1998	12,0	30,1	137,4	131,5	40,5	73,3	53,1	35,7	514	215	729
1999	12,7	32,3	167,6	141,6	43,3	103,8	56,6	36,9	595	256	850
2000	12,8	37,5	176,8	156,9	47,3	115,6	53,6	39,6	640	255	895
2001	13,2	37,9	180,2	169,7	37,1	123,9	76,7	40,9	680	225	905
2002	14,1	39,2	190,8	180,4	34,7	146,7	71,6	44,5	722	281	1.003
2003	16,0	43,2	197,4	190,6	35,2	152,0	67,9	43,7	746	291	1.037
2004	17,6	46,3	209,5	199,5	39,0	163,6	81,5	46,7	804	301	1.105
2005	22,4	51,7	223,5	215,9	42,3	162,6	85,2	48,0	852	318	1.170
2006	23,1	59,2	238,5	239,6	46,8	181,5	87,7	46,9	923	320	1.243
2007	20,6	62,4	249,5	245,1	50,2	209,2	89,6	50,2	977	353	1.330
2008	29,7	75,7	272,6	277,7	62,7	239,9	97,1	59,1	1.114	393	1.507

Vorjahres- änderung in %	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Länder ohne Wien	Wien	Österreich
1998	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
1999	5,8	7,2	22,0	7,8	6,9	41,7	6,6	3,2	15,8	18,7	16,7
2000	0,9	16,3	5,5	10,8	9,4	11,3	-5,3	7,3	7,6	-0,3	5,3
2001	3,2	0,8	1,9	8,1	-21,6	7,1	43,2	3,5	6,2	-11,7	1,1
2002	6,5	3,4	5,9	6,3	-6,4	18,5	-6,7	8,7	6,2	25,2	10,9
2003	13,5	10,4	3,4	5,7	1,5	3,6	-5,1	-1,9	3,3	3,3	3,3
2004	9,8	7,2	6,1	4,7	10,7	7,6	20,1	6,9	7,7	3,5	6,6
2005	27,7	11,6	6,7	8,2	8,5	-0,6	4,5	2,8	6,0	5,7	5,9
2006	3,0	14,5	6,7	11,0	10,6	11,6	2,9	-2,3	8,4	0,5	6,3
2007	-10,7	5,5	4,6	2,3	7,1	15,2	2,2	6,9	5,8	10,5	7,0
2008	44,1	21,2	9,3	13,3	25,0	14,7	8,4	17,9	14,1	11,3	13,4

\*) Bruttodarstellung (inklusive Beiträge anderer Gebietskörperschaften, wie der Gemeinden und Sozialhilfeverbände sowie privater Zuzahlungen aber exklusive eigene Einrichtungen und Leistungen anderer Gebietskörperschaften (z.B. im Bereich der sozialen Dienste).

Quelle: Statistische Nachrichten 6/2010 (Statistik Austria) und eigene Berechnungen.

33 Siehe [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20090312\\_OTS0166/lh-proell-paket-fuer-niederosterreichinnen-und-niederosterreicher](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20090312_OTS0166/lh-proell-paket-fuer-niederosterreichinnen-und-niederosterreicher)



Gemäß der amtlichen Statistik über die **Sozialausgaben der Länder** (Sozialhilfe,<sup>34</sup> Behindertenhilfe und Pflegegeld; Tabelle 8)<sup>35</sup>, die durch Beiträge der Gemeinden im Regelfall mitfinanziert werden, waren in den Jahren 2004 bis 2008 massive Zuwächse bei allen Ländern zu verzeichnen, die im Aggregat (ohne Wien) in der Bandbreite von 7% bis 9% p. a. oder in der Größenordnung von 150 bis 250 Mio EUR p. a. zu liegen kamen. Österreichweit erreichten 2008 die Ausgaben der Länder für Sozialhilfe, Behindertenhilfe und Pflegegeld 4.150 Mio EUR (mit Wien) bzw. 2.970 Mio EUR (ohne Wien).<sup>36</sup> Von diesem Gesamtvolumen entfielen 530 Mio EUR (mit Wien) bzw. 249 Mio EUR (ohne Wien) auf den Teilbereich der **Allgemeinen Sozialhilfe** (u. a. Richtsatzleistungen, Geldaushilfen und Mietbeihilfen; Tabelle 9), der den **automatischen Stabilisatoren** zuzurechnen ist. Bei dieser Teilkomponente Allgemeine Sozialhilfe stiegen bereits 2008 die Ausgaben im Jahresvergleich um 10,9% oder 52 Mio EUR (mit Wien) bzw. um 7,8% oder 18 Mio EUR (ohne Wien). Im **Krisenjahr 2009** (wofür noch keine Daten verfügbar sind) ist von einem noch stärkeren Zuwachs der Sozialhilfebedürftigkeit auszugehen. Unterstellt man für das Krisenjahr 2009 einen Anstieg der allgemeinen Sozialhilfe von 15%, der als Maximalwert anzusehen ist, so hätten sich die finanziellen Aufwendungen der Länder (ohne Wien) um 35 Mio EUR und der Länder (mit Wien) um 80 Mio EUR gegenüber dem Vorjahr erhöht.<sup>37</sup>

Bei den anderen Komponenten im Bereich der Sozialleistungen der Länder, wie z. B. den Ausgaben für Altenwohn- und Pflegeheime (2008: 1.507 Mio EUR; mit Wien), für Behindertenhilfe (2008: 1.118 Mio EUR; mit Wien; Tabelle 10) oder für Landespflegegeld (2008: 327 Mio EUR; mit Wien) ist kein direkter Einfluss der Konjunktursituation auf die Ausgaben anzunehmen.

Im Zeitvergleich fiel innerhalb der Sozialleistungen der Ausgabenzuwachs im Bereich der **Altenwohn- und Pflegeheime** in den letzten Jahren am stärksten aus (2008: +13,1% ohne Wien; +13,4% mit Wien). Diese dynamische Entwicklung der Ausgaben im Bereich stationärer Pflege dürfte in erster Linie durch Qualitätsverbesserungen (Qualifizierungsoffensiven beim Pflege- und Betreuungspersonal, höhere Mindestbetreuungsverhältnisse, neue Pflegeheime etc.) verursacht worden sein. Aber auch andere Ursachen, wie z. B. Verschiebung zu einem höheren Durchschnittsalter in der stationären Pflege mit höherem Pflegebedarf, höhere Nachfrage insgesamt oder geringere Einkommen der Leistungsempfänger, waren dafür verantwortlich (siehe Hoflehner et al., 2010). In Zukunft wird die demografische Komponente durch den Anstieg der Nachfrage nach Pflegeleistung den Ausgabendruck im Pflegebereich noch weiter erhöhen.

Die **strukturellen Faktoren**, die die **Höhe der Sozial-, Pflege- und Gesundheitskosten** sowie deren Entwicklung bestimmen, können in nachfrage- und angebotsseitige Faktoren unterteilt werden. Die Nachfrageseite wird durch die Anzahl der Leistungsbezieher und deren Qualitätsansprüche bestimmt. Die demografischen Faktoren hinsichtlich der Änderung der Bevölkerungsstruktur (Alter, Geschlecht, Haushaltsstruktur) beeinflussen die Nachfrage ebenfalls. Auf der Angebotsseite sind die Arbeitskosten, der technologische Wandel, die Angebotspalette sowie die Leistungseffizienz zu berücksichtigen. Die Angebotsseite beeinflusst allerdings auch die Nachfrageseite.

Für das Jahr **2009** sind mehrere vom **Bund und den Ländern** (meist in Form von Vereinbarungen nach Art. 15a BV-Gesetz) beschlossene **strukturelle Neuerungen** im Bereich **Pflege und Kinderbetreuung** anzuführen, die auch in Zukunft mit **finanziellen Zusatzbelastungen** einhergehen werden (siehe auch Tabelle 11: Ausgewählte Normsetzungen 2004 bis 2009). Darunter anzuführen sind Folgende:

---

34 Unter Sozialhilfe werden hier die Ausgaben der allgemeinen Sozialhilfe für Altenwohn- und Pflegeheime, der sozialen Dienste und für sonstige Einrichtungen und Maßnahmen verstanden.

35 Die in Tabelle 8 enthaltenen Informationen nach Bundesländern decken im Wesentlichen jenen Teil der Transfers an private Haushalte (Tabelle 6) ab, der unter den Oberbegriff „soziale Sicherung“ (Tabelle 7) fällt. Hier nicht enthalten sind aber z. B. Pensionsleistungen an Landesbedienstete, Familienfördermaßnahmen oder Maßnahmen im Bereich der Jugendwohlfahrt und der Arbeitsmarktpolitik.

36 Weitere Informationen zu den Aufwendungen der Länder im Sozialbereich sind zu finden in: Statistische Nachrichten, Heft 6/2010, Sozialhilfe, Behindertenhilfe und Pflegegeld der Bundesländer im Jahr 2009 und in der Entwicklung seit 1998.

37 Als Gründe für den latenten Anstieg bei den Sozialhilfe-Richtsatzergänzungen werden seitens der Wiener Sozialverwaltung die Zunahme atypischer bzw. prekärer Beschäftigungsverhältnisse (Teilzeit, geringfügige Beschäftigung, Leiharbeit etc.) und die damit einhergehenden geringen Verdienstmöglichkeiten bzw. die im Fall der Arbeitslosigkeit daraus resultierenden niedrigen (vorrangigen) Sozialleistungen des Bundes (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe) angeführt.

**Tabelle 11: Ausgewählte Normsetzungen 2004 bis 2009**

Bundesgesetzblatt	Datum	Kurzinformation
BGBL I Nr. 179/2004	30.12.2004	Gesundheitsreformgesetz 2005
BGBL I Nr. 55/2005	29.06.2005	Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über Sozialbetreuungsberufe
BGBL I Nr. 73/2005	12.07.2005	Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens
BGBL.II Nr. 390/2005	28.11.2005	Landeslehrer-Controllingverordnung und Änderung der Bildungsdokumentationsverordnung
BGBL I Nr. 156/2005	28.12.2005	7. Ärztegesetz-Novelle
BGBL II Nr. 19/2006	20.01.2006	Vereinbarung gem. Art. 15a B-VG über gemeinsame Qualitätsstandards für die Förderung der Errichtung und Sanierung von Wohngebäuden zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen
BGBL I Nr. 19/2006	15.02.2006	Österreichischer Stabilitätspakt 2005
BGBL I Nr. 28/2006	07.03.2006	Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Abgeltung stationärer medizinischer Versorgungsleistungen von öffentlichen Krankenanstalten für Insassen von Justizanstalten
BGBL I Nr. 42/2006	28.03.2006	Vereinbarung zur Sicherstellung der Patientenrechte (Patientencharta)
BGBL I Nr. 77/2006	21.06.2006	In-Kraft-Treten der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über Sozialbetreuungsberufe für das Land Salzburg
BGBL I Nr. 138/2006	03.08.2006	Änderung des Arbeitszeitgesetzes und des Arbeitsruhegesetzes
BGBL I Nr. 140/2006	08.08.2006	Vereinbarung zur Sicherstellung der Patientenrechte (Patientencharta)
BGBL II Nr. 67/2007	20.03.2007	Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien über Vorhaben des Hochwasserschutzes im Bereich der österreichischen Donau
BGBL I Nr. 61/2007	31.07.2007	Änderung des Arbeitszeitgesetzes, des Arbeitsruhegesetzes und des Landarbeitsgesetzes 1984
BGBL I Nr. 101/2007	28.12.2007	Bundesgesetz zur Anpassung von Rechtsvorschriften an die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens für die Jahre 2008 bis 2013
BGBL I Nr. 35/2008	11.01.2008	Änderung des Tierschutzgesetzes
BGBL I Nr. 57/2008	09.04.2008	Gesundheitsberufe-Rechtsänderungsgesetz 2007 – GesBRÄG 2007
BGBL I Nr. 105/2008	14.07.2008	Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens
BGBL I Nr. 127/2008	07.10.2008	Österreichischer Stabilitätspakt 2008
BGBL.II Nr. 434/2008	02.12.2008	Einrichtung eines Registers zur Qualitätssicherung in der Kinderkardiologie
BGBL.II Nr. 478/2008	18.12.2008	Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Schaffung eines bundesweiten
BGBL I Nr. 4/2009	03.02.2009	Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Abgeltung stationärer medizinischer Versorgungsleistungen von öffentlichen Krankenanstalten für Insassen von Justizanstalten
BGBL I Nr. 43/2009	20.04.2009	Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG, mit der die Vereinbarung über zivilrechtliche Bestimmungen betreffend den Verkehr mit Baugrundstücken geändert wird
BGBL I Nr. 59/2009	10.07.2009	Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung
BGBL.II Nr. 251/2009	30.07.2009	Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen
BGBL I Nr. 99/2009	19.08.2009	Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen

Quelle: Rechtsinformationssystem des Bundes; <http://www.ris.bka.gv.at>

- Erhöhung des Pflegegeldes per 1.1.2009 (in den Stufen 1 und 2 um vier Prozent, in den Stufen 3, 4 und 5 um fünf Prozent und in den Stufen 6 und 7 um sechs Prozent);<sup>38</sup>
- Wegfall der Regressmöglichkeit ab 1. Jänner 2009 für offenen Pflegekosten der Eltern im stationären Bereich;<sup>39</sup>
- Gratis-Kindergartenjahr (halbtägig) für 5-Jährige;
- Einführung eines verpflichtenden Kindergartenjahres für 5-Jährige in NÖ und OÖ (Kärnten bereits ab 1.9.2008; restliche Länder folgten ab 1.9.2010).

Ausgabendämpfend wirkten 2009 im Bereich der **Gesundheit** und **Pflege** die Maßnahmen des Bundes und der Sozialversicherungsträger, insbesondere die **Reduzierung der Umsatzsteuer** von 20% auf 10% und **Preisreduktionen von Arzneimitteln**, die die Kostensteigerungen im Bereich der Landeskrankenhäusern, aber auch in den Alten- und Pflegeheimen im Jahr 2009 senkten. Die bislang gesetzten **Konsolidierungsmaßnahmen der Länder im Spitalswesen**<sup>40</sup> konnten die Kostendynamik nicht stark bremsen. Es wurden zwar regionale Maßnahmen zur Einsparung und Effizienzsteigerung gesetzt (z. B. im Jahr 2009 die Beschlussfassung des regionalen Strukturplans Gesundheit Kärnten 2015 bzw. des Krankenhausplan 2009, der eine Reduktion der Anzahl stationärer Akutbetten um über 100 Betten bis zum Jahr 2015 enthält; eine verstärkte Zusammenarbeit und optimierter Einkauf der Salzburger Spitäler; die Schließung des Krankenhauses Kitzbühel per 31.12.2009), eine strukturelle Änderung des Gesamtsystems zur nachhaltigen Dämpfung der Ausgabendynamik steht allerdings weiterhin aus.

### 4.3.3 Einfluss der regionalen Konjunkturpakete auf die Ausgabenentwicklung 2009: Versuch einer Quantifizierung

Die Bundesländer verabschiedeten **2009** ergänzend zu den Konjunkturmaßnahmen der Bundesregierung **regionale Konjunkturpakete**, die in **drei Hauptkategorien** zusammengefasst werden können:

- **Förderung** von kleinen und mittleren **Unternehmen** (z. B. Investitionszuschüsse, Darlehensvergaben, Erhöhung der Landeshaftungen für KMU-Kredite etc.),
- **Entlastung der privaten Haushalte** (z. B. Gratiskindergarten) sowie
- das Vorziehen bereits geplanter **öffentlicher (oder staatsnaher) Bauvorhaben** (Verkehrsinfrastrukturprojekte insbesondere im Bereich Straße und Liftanlagen, Kindergärten, Schulen etc.).

Die Bundesländer (inkl. Wien) bezifferten zu Jahresanfang 2009 ihre **Maßnahmenpakete** in einer **Größenordnung** von insgesamt 1 Mrd EUR (Wirksamkeit im Jahr 2009), wobei der größte Teil auf das Land Wien entfiel. Diese Größenordnung entsprach weitgehend auch den Recherchen von IHS und WIFO, die Studien zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Konjunkturpakete 2009 in Österreich verfassten (IHS, 2009; WIFO, 2009). Mit diesen groben Informationen kann das **budgetwirksame Volumen** der regionalen Maßnahmen aber nicht abgeleitet werden, da einige konjunkturelle Maßnahmen sich nicht in den öffentlichen Budgets in Form von Zusatzausgaben (direkt) auswirken, wie beispielsweise die Übernahme von Haftungen, die Vergabe von Darlehen sowie Bauvorhaben, die durch ausgegliederte Einheiten finanziert werden. Ein detaillierter Maßnahmenkatalog (einschließlich Kosten) oder eine Gesamtschau der Konjunkturprogramme auf Länderebene steht nicht zur Verfügung.

38 Personen, die keinen Anspruch auf Bundespflegegeld haben, können subsidiär Landespflegegeld beantragen. Dazu zählt v. a. Bezieherin/Bezieher einer Sozialhilfe oder Bezieherin/Bezieher einer Beamtenpension eines Landes oder einer Gemeinde.

39 Der steirische Landtag entschloss sich Anfang 2011 (entgegen der Art. 15a B-VG-Vereinbarung) wieder zur Einführung eines Angehörigenregresses im Zusammenhang mit der Mindestsicherung.

40 Siehe dazu Grossmann, B. und Hauth, E., Staatsschuldenausschuss (Hrsg.). 2007. Verwaltungs- und Pensionsreformen im öffentlichen Dienst sowie Finanzierung des Krankenhauswesens. Manz-Verlag: Wien.

**Tabelle 12: Budgetäre Wirkungen der Konjunkturpakete auf Landesebene: Versuch einer Abschätzung für 2009\*)**

in Mio EUR	2005	2006	2007	2008	2009	Veränd. 09/08 in %	Ø Veränd. 2000-09 in %
Transfers an Marktproduzenten	3.627	4.024	4.073	4.379	4.983	13,8%	5,4%
Transfervolumen 2009 laut Trend	.	.	.	.	4.616	.	.
konjunkturbedingte Abweichung	.	.	.	.	367	.	.
Bruttoinvestitionen	675	757	726	794	868	9,4%	5,2%
Bruttoinvestitionen 2009 laut Trend	.	.	.	.	835	.	.
konjunkturbedingte Abweichung	.	.	.	.	33	.	.
<b>Volumen in Summe</b>	<b>4.301</b>	<b>4.781</b>	<b>4.799</b>	<b>5.173</b>	<b>5.851</b>	<b>13,1%</b>	<b>5,3%</b>
Ausgabenvolumen 2009 laut Trend	.	.	.	.	5.447	.	.
<b>konjunkturelle Abweichung insg.</b>	.	.	.	.	<b>401</b>	.	.

\*) Als konjunkturelle Abweichung ist hier der Abstand der tatsächlichen Ausgaben vom Trend (errechnet mit durchschnittlichen relativen Anstieg 2000 bis 2009) definiert.

Quelle: Statistik Austria und eigene Berechnungen.

Eine **grobe Schätzung** der **zusätzlichen budgetären Ausgaben** der **regionalen Konjunkturprogramme** auf Landesebene (im Sinne des ESVG 95) lässt sich auf Basis der Ausgabendynamik von Ausgabenkategorien 2009 im Vergleich zum trendmäßigen Ausgabenanstieg erreichen (Tabelle 12). Der weitaus größte Teil der Konjunkturbelebungsmaßnahmen im Krisenjahr 2009 dürfte sich budgetär im Zuwachs der **Bruttoinvestitionen** (+9,4%) und bei den **Transfers an Marktproduzenten** (Subventionen einschließlich Investitionszuschüsse) mit einem beträchtlichen Anstieg von 13,8% widerspiegeln (Tabelle 6). Subventionen und Investitionszuschüsse der Länder (einschließlich Fonds etc.) im Sinne des ESVG 95 wurden 2009 insbesondere an die Landeskrankenanstalten, an gemeinnützige Wohnbauträger, aber auch an diverse andere Unternehmen (u. a. Betreiber von Freizeit-, Kultur-, Sportanlagen sowie Bildungseinrichtungen, wie z. B. Fachhochschulen, Musikschulen, Kindergärten) geleistet. Bruttoinvestitionen erfolgten 2009 vorrangig im Bereich der Landesstraßen und der eigenen Gebäude. Unterstellt man, dass die Abweichung des Ausgabenzuwachses dieser Ausgabenkategorien im Krisenjahr 2009 vom 10-jährigen Durchschnitt die budgetäre Zusatzbelastung ergibt, so bewegten sich die **budgetären Ausgaben der Konjunkturprogramme der Länder (ohne Wien)** in der Größenordnung von 400 Mio EUR.

#### **4.4 Zusammenfassung der Ergebnisse über die Ausgabenentwicklung 2009 und Schlussfolgerungen**

- Das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren und Maßnahmen der Länder zur Stabilisierung des Konjunkturreinbruchs (regionale Konjunkturprogramme), die als **budgetäre Zusatzausgaben infolge der Konjunkturerwicklung** einzuordnen sind, dürften mit weniger als 500 Mio EUR nur rund **ein Drittel des Ausgabenzuwachses auf Landesebene (ohne Wien)** von rund 1.400 Mio EUR oder 6,0% im Jahr 2009 erklären.
- Das Wirkenlassen der **automatischen Stabilisatoren** auf der **Ausgabenseite** führte zwar bei bestimmten Ausgabenpositionen, wie **Allgemeiner Sozialhilfe**, und **regionalen Arbeitsmarktförderprogrammen** zu finanziellen Zusatzbelastungen. Das in der Studie identifizierte Volumen von ungefähr 75 Mio EUR für die Landesebene (ohne Wien) war aber gering und spielte für den 2009 zu verzeichnenden massiven Ausgabenzuwachs auf Landesebene nur eine vernachlässigbare Rolle.
- Die Bundesländer (inkl. Wien) bezifferten zu Jahresanfang 2009 ihre **Maßnahmenpakete** mit einer Summe **in der Größenordnung** von insgesamt 1 Mrd EUR (Wirksamkeit im Jahr 2009), wobei der größte Teil auf das Land Wien entfiel. Aus diesen groben Informationen kann das **budgetwirksame Volumen** der regionalen Maßnahmen aber nicht abgeleitet werden, da wirtschaftspolitische Maßnahmen sich nicht immer in den öffentlichen Budgets in Form von Zusatzausgaben auswirken (z. B. Übernahme von Haftungen, die Vergabe von Darlehen, Finanzierung durch ausgegliederte Einhei-

ten). Unterstellt man, dass die **budgetäre Zusatzbelastung** durch die Abweichung des Ausgabenwachses (Transfers an Marktproduzenten und Bruttoinvestitionen) im Krisenjahr 2009 vom 10-jährigen Durchschnitt zu ermitteln ist, so erreichten die **Ausgaben der Konjunkturprogramme der Landesebene (ohne Wien)** im Jahr 2009 die **Größenordnung von 400 Mio EUR**.

- Aus den Daten über die budgetären Ausgaben der Landesebene kann abgeleitet werden, dass die Ausgabendynamik im Krisenjahr 2009 im Wesentlichen auf **strukturelle Ursachen** (vorrangig im **Sozial-, Pflege- und Gesundheitsbereich**, aber auch im **Förderwesen**) und nicht konjunkturelle Faktoren zurückzuführen war. Diese Einschätzung wird durch zwei Punkte gestärkt: Erstens lassen sich die hohen Steigerungsraten nicht auf bestimmte (konjunkturabhängige) Ausgabenbereiche einschränken. Zweitens entwickelten sich die budgetären Ausgaben der Landesebene auch in Zeiten mit guter Konjunkturentwicklung dynamisch. Der durchschnittliche Gesamtausgabenanstieg 2005–2009 der Landesebene entsprach mit 5,9% p. a. beinahe dem Wert von 2009 mit 6,0% (Tabelle 6).
- Gemäß der amtlichen Statistik über die **Sozialausgaben der Länder** (Sozialhilfe, Behindertenhilfe und Pflegegeld; Tabelle 7), die durch Beiträge der Gemeinden mitfinanziert werden, lagen im Landesdurchschnitt die Zuwächse in den Jahren 2004 bis 2008 in der Bandbreite von 7% bis 9% p. a. oder in der Größenordnung von 150 bis 250 Mio EUR p. a. (ohne Wien). Darüber hinaus waren in den Jahren 2005 bis 2009 im Bereich **Gesundheitswesen** durchgehend Zuwachsraten von 5,7% bis 7,8% p. a. zu verzeichnen (ohne Wien; Tabelle 7). In das Gesundheitswesen flossen 2009 bereits 27% aller Ausgaben der Landesebene.
- Die **strukturellen Faktoren**, die die **Höhe der Sozial-, Pflege- und Gesundheitskosten** sowie deren Entwicklung bestimmten, dürften sowohl nachfrage- als auch angebotsseitig hervorgerufen worden sein. Die Nachfrageseite wird durch die Anzahl der Leistungsbezieher und deren Qualitätsansprüche bestimmt. Im Beobachtungszeitraum 2005–2009 nahm der Anteil der Personen über 60 Jahre jährlich um weniger als 2% zu, so dass die Kostendynamik nicht primär der demografischen Komponente zuzuordnen sein dürfte, sondern den Qualitätsansprüchen. Auf der Angebotsseite sind die Arbeitskosten, der technologische Wandel, die Angebotspalette sowie die Leistungseffizienz zu berücksichtigen. Die Angebotsseite beeinflusst allerdings auch die Nachfrageseite. Insgesamt dürfte die dynamische Kostenentwicklung im Bereich Gesundheit und Pflege 2005 bis 2009 insbesondere durch höhere Qualitätsstandards und bessere Leistungen hervorgerufen worden sein.
- **Nominelle Ausgabenzuwächse** in Größenordnungen von **jährlich** beinahe **6%** sind mittel- bis langfristig **nicht finanzierbar**: Zwar ist von jährlichen Zusatzeinnahmen in den Landesbudgets auszugehen. Diese können aber ein Ausgabenwachstum von beinahe 6% p. a., wie in den Jahren 2005 bis 2009 auf Landesebene im Schnitt zu beobachten war, bei weitem nicht abdecken. So stiegen die gemeinschaftlichen Bundesabgaben in den letzten 10 Jahren um durchschnittlich 2,8 % p. a. und in den letzten 20 Jahren um durchschnittlich 3,6% p. a.
- Die identifizierten **strukturellen Ausgabenkomponenten** (Gesundheit, Pflege), die die Länderbudgets in Österreich in den letzten Jahren belasteten, dürften von den **Landesregierungen** zwar nicht zur Gänze, aber im maßgeblichen Umfang **beeinflussbar** gewesen sein.
- In **Eigenverantwortung** sind die Ausgabenbereiche der **Privatwirtschaftsverwaltung** wie z. B. das Förderwesen in den einzelnen Bundesländern einzureihen. Ein **begrenzter Spielraum auf Länderebene** besteht aber auch in den kostentreibenden Aufgabenbereichen der Gesundheit und Pflege bei der Festlegung von Qualitätsstandards und des Leistungsangebots (Grundsatzgesetzgebung: Bund, Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung: Länder; Art 12 B-VG).
- Insgesamt erscheint eine stärkere **bundesländerübergreifende Koordination** sowohl hinsichtlich des Leistungsangebots, der Qualitätskriterien und der Bedarfsplanung in den kostentreibenden Ausgabenbereichen dringend erforderlich. Regionale Strukturreformen zur Verbesserung der Leistungseffizienz (Kooperationen, Schwerpunktverlagerungen, Prozessverbesserungen), wie bei der Gesundheitsreform 2005 (Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens, BGBl. 73/2005) verankert, wurden bislang nur in Teilbereichen umgesetzt.

## 5. SPEZIFIKA IN DEN BUNDESLÄNDERN

In den folgenden Abschnitten wird versucht, Besonderheiten der Budgetgebarung 2009 in den Ländern **Niederösterreich (NÖ) und Steiermark (Stmk)** herauszuarbeiten. Diese beiden Bundesländer erzielten in absoluten Größen die höchsten Budgetdefizite (gemäß ESVG 95) im Jahr 2009 innerhalb der Landesebene. Bezogen auf die Bevölkerung lag das **Budgetdefizit pro Kopf** im Jahr 2009 für die Länder Steiermark (-554 EUR), Kärnten (-360 EUR) und Niederösterreich (-350 EUR) über dem Durchschnittswert der Länder (ohne Wien) in Höhe von -260 EUR (Stand vom September 2010).<sup>41</sup>

Die im Kapitel 5 präsentierten **Detailinformationen** über die Budgetgebarung von Niederösterreich und der Steiermark beschränken sich im Wesentlichen auf den **Landeshaushalt**. Andere öffentliche Einrichtungen, die Teil des Subsektors der **Landesebene gemäß ESVG 95** sind, wie z. B. Landesfonds oder ausgegliederte Landesimmobiliengesellschaften, werden im Folgenden nicht analysiert. Erläuterungen zu den wichtigsten Ursachen für **Abweichungen** zwischen den **administrativen Budgetsalden** und den Ergebnissen von **Maastricht** (bzw. ESVG 95) sind im Abschnitt 5.1.1 und Abschnitt 5.2.1 zu finden.

### 5.1 Landesbudget von Niederösterreich 2009

#### 5.1.1 Budgetsalden gemäß Landesrechnungsabschluss und Maastricht

Das **Haushaltsvolumen** des Landes NÖ, das auch den Bereich der Krankenanstalten im Rahmen der Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit (Abschnitt 85) einschließt, erreichte im Jahr 2009 gemäß Landesrechnungsabschluss 7.473 Mio EUR (2008: 7.748 Mio EUR). Das geringere Haushaltsvolumen 2009 gegenüber dem Vorjahr ist auf außergewöhnlich hohe Tilgungen und Rücklagenzuführungen im Jahr 2008 zurückzuführen, die bei der administrativen Darstellung das Ausgabenvolumen erhöhen. Das administrative Jahresergebnis ist in NÖ stets ausgeglichen, da dabei Finanztransaktionen, insbesondere die Schulden- und Rücklagengebarung, berücksichtigt und zur Angleichung der Gesamteinnahmen an die Gesamtausgaben entsprechend angepasst werden. Ohne Schuldaufnahmen (Darlehen, Innere Anleihen) wies der Rechnungsabschluss 2009 einen **Gesamtbruttoabgang** in Höhe von 672 Mio EUR (2008: 737 Mio EUR) aus. Nach Abzug der Tilgungszahlungen (von Darlehen und Inneren Anleihen) ergab sich ein **Gesamtnettoabgang** in Höhe von 600 Mio EUR (2008: 455 Mio EUR).

Das **Budgetdefizit der Landesebene Niederösterreich** im Sinne von **Maastricht** lag auf Basis von Berechnungen der Statistik Austria (Stand: September 2010) im Jahr 2009 bei 565 Mio EUR (2008: 233 Mio EUR). Wenn auch im Jahr 2009 die Abweichung zwischen dem administrativen Landesergebnis und dem Budgetsaldo nach Maastricht gering ausfällt, bestehen dennoch erhebliche Berechnungsunterschiede,<sup>42</sup> die in der Vergangenheit zu deutlichen Abweichungen der Salden führten:

- Bei der Berechnung des Gesamtnettoabgangs werden Einnahmen und Ausgaben aus Finanztransaktionen mit Ausnahme der Schuldaufnahmen und -tilgungen berücksichtigt. Werden wie z. B. im Jahr 2008 (netto) hohe **Rücklagen** gebildet, erhöhen diese Ausgaben aus Finanztransaktionen den administrativen Gesamtnettoabgang. Im Sinne von Maastricht ist diese finanzielle Transaktion hingegen saldoneutral.
- Erlöse aus dem **Verkauf von Gebäuden und Liegenschaften** an die Landesimmobiliengesellschaft (zuletzt im Jahr 2006 in Höhe von 221 Mio EUR im Landesrechnungsabschluss unter Einnahmen der Vermögensgebarung verbucht) werden bei der konsolidierten Darstellung der Lan-

41 Gemäß **Budgetärer Notifikation vom März 2011** lagen 2009 die Defizite pro Kopf Kärntens (710 EUR), der Steiermark (572 EUR) und Niederösterreichs (344 EUR) über dem Durchschnitt der Landesebene (299 EUR).

42 Kurze methodische Erläuterungen zu den Fiskalindikatoren nach Maastricht finden sich im Bericht des Staatsschuldenausschusses über die öffentlichen Finanzen 2009 (Kapitel 3.2). Das Handbuch zur Implementierung der ESVG 95-Vorgaben EUROSTAT (2010). Manual on Government Deficit and Debt. Third Edition ist abrufbar unter: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/methodology/ESA\\_95](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/methodology/ESA_95)

desebene im Sinne des ESVG 95 saldoneutral behandelt, da die Landesimmobiliengesellschaften ebenso dem Sektor Staat zugerechnet werden.

**Tabelle 13: Kenngrößen zur Fiskalposition des Landes Niederösterreich<sup>1)</sup> 2007 bis 2009**

in Mio EUR	2007	2008	2009
Gesamteinnahmen	7.372	7.748	7.473
Gesamtausgaben	7.372	7.748	7.473
Gesamteinnahmen ohne Schuldenaufnahme	7.094	7.011	6.801
Gesamtausgaben ohne Tilgungen	7.308	7.466	7.401
Gesamtbruttoabgang	279	737	672
<b>Gesamtnettoabgang (administrativ)</b>	<b>214</b>	<b>455</b>	<b>600</b>
<b>Budgetdefizit laut Maastricht (ESVG 95)</b>	<b>23</b>	<b>233</b>	<b>565</b>
<b>Finanzschuldenstand (administrativ)</b>	<b>2.271</b>	<b>2.557</b>	<b>3.223</b>
Einwohner (in tausend)	1.597	1.605	1.612

Vorjahresänderung (in Mio EUR)	2007	2008	2009
Gesamteinnahmen	.	375	-275
Gesamtausgaben	.	375	-275
Gesamteinnahmen ohne Schuldenaufnahme	.	-83	-210
Gesamtausgaben ohne Tilgungen	.	159	-66
Gesamtbruttoabgang	.	458	-65
<b>Gesamtnettoabgang (administrativ)</b>	.	<b>241</b>	<b>144</b>
<b>Budgetdefizit laut Maastricht (ESVG 95)</b>	.	<b>210</b>	<b>332</b>
<b>Finanzschuldenstand (administrativ)</b>	.	<b>286</b>	<b>666</b>
Einwohner (in tausend)		9	7

Vorjahresänderung (in %)	2007	2008	2009
Gesamteinnahmen	.	5,1	-3,5
Gesamtausgaben	.	5,1	-3,5
Gesamteinnahmen ohne Schuldenaufnahme	.	-1,2	-3,0
Gesamtausgaben ohne Tilgungen	.	2,2	-0,9
Gesamtbruttoabgang	.	164,4	-8,8
<b>Gesamtnettoabgang (administrativ)</b>	.	<b>112,8</b>	<b>31,7</b>
<b>Budgetdefizit laut Maastricht (ESVG 95)</b>			
<b>Finanzschuldenstand (administrativ)</b>	.	<b>12,6</b>	<b>26,0</b>
Einwohner (in tausend)		0,5	0,4

1) Einschließlich der Landeskrankenanstalten als Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit (Abschnitt 85).

Quelle: Statistik Austria, Landesrechnungsabschlüsse und eigene Berechnungen.

- Seit März 2009 werden **Kapitalzuführungen und Investitionszuschüsse an Quasikapitalgesellschaften** (rückwirkend) als ausgabenwirksame Vermögenstransfers verbucht, sofern es sich um Transaktionen an eine „loss making“ Quasikapitalgesellschaft handelt.<sup>43</sup> Vor diesem Hintergrund werden die Kapitalzuführungen und Investitionszuschüsse des Landes NÖ an die Kranken-

43 Siehe Eurostat (2010), Manual on Government Deficit and Debt, S. 121f.

anstalten<sup>44</sup> auch im Sinne von Maastricht saldownirksam verbucht (2009: 133 Mio EUR, 2008: 348 Mio EUR).

### 5.1.2 Konjunkturpakete im Landeshaushalt

Im Rahmen von vier **Konjunkturpaketen des Landes NÖ**, die zwischen November 2008 und März 2009 beschlossen wurden, wurde ein Volumen von insgesamt 880 Mio EUR<sup>45</sup> dargestellt (Sobotka, 2009 und Amt der NÖ Landesregierung, 2010b):

- „Klein- und Mittelbetriebe“ (November 2008): 350 Mio EUR (Erweiterung des bestehenden Beteiligungs- und Haftungsmodells, neues Kreditsicherungsmodell für KMU, Finanzierungsmodell für innovative und technologieorientierte Unternehmen sowie für regionale Leitbetriebe)
- „Arbeitnehmer- und Umweltpaket“ (Jänner 2009): 150 Mio EUR (Ausweitung der Bildungsförderung für über 50-Jährige, Förderung von Bildungskarenz; Sanierungsbonus im Rahmen der Wohnbauförderung, Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz von Gemeindebauten, Ortskernförderung)
- „Infrastrukturpaket mit dem Bund“ (Februar 2009): insgesamt 334 Mio EUR, davon 16 Mio EUR<sup>46</sup> durch das Land im Bereich der Schieneninfrastruktur (v. a. für die Modernisierung von Bahnhöfen und Erneuerung von Gleisanlagen sowie für den Neubau der A5 und die Generalerneuerung der S33 und A1)
- „Paket für NiederösterreicherInnen“ (März 2009): 45 Mio EUR (Aufstockung des Lehrlingsnetzes, Erhöhung des Sanierungsbonus und des Direktzuschusses für den Heizkesseltausch, Denkmalpflege)

Die tatsächlich daraus resultierende **budgetäre Belastung** für den niederösterreichischen Landeshaushalt 2009 und die Folgejahre dürfte allerdings **gering** sein. Die Maßnahmen wurden möglichst so konzipiert, dass sie einen großen wirtschaftlichen Impuls bei geringer Belastung des Landeshaushaltes entfalten. Dies spiegelt sich darin wider, dass der Großteil des Maßnahmenvolumens von grob 700 Mio EUR entweder saldoneutral in Form von Haftungen und Darlehen<sup>47</sup> ausgestaltet wurde oder durch andere Rechtsträger wie z. B. die ÖBB (im Zusammenhang mit dem „Infrastrukturpaket“) oder das AMS im Bereich der Arbeitsmarktpakete finanziert wird.

Nennenswerte **Auswirkungen** der Konjunkturpakete konnten **im Landesrechnungsabschluss 2009** nur im Rahmen der **Wohnbauförderung** identifiziert werden: Der Sanierungsbonus sowie die Förderung des Heizkesseltausches trugen wesentlich zur Ausweitung des Förderungsvolumens in Form von Direktzuschüssen um rund 50 Mio EUR gegenüber dem Vorjahr bei.

Auf Basis dieser Erkenntnisse stellen die Konjunkturbelebungsmaßnahmen keine primäre Erklärung für die merkliche Defizitauseitung des Landes NÖ laut Maastricht 2009 dar.

### 5.1.3 Ausgewählte sonstige Ausgabenentwicklungen

#### Ausgabenanstieg im Bereich des Sozialwesens

Das Volumen der **Sozialhilfeaufwendungen** des Landes NÖ stieg laut Rechnungsabschluss 2009 (Gruppe 4) um 11% oder 68 Mio EUR gegenüber dem Vorjahr und betrug **687 Mio EUR** (2008: 619 Mio EUR). Davon stellten die Ausgaben für den stationären Pflegebereich (42%) die größte Ausgabenkompo-

44 Im Sinne des ESVG 95 fungieren diese Einheiten als „Quasikapitalgesellschaften“ und werden ebenso wie die Landeskrankenanstalten(-betriebsgesellschaften) der anderen Bundesländer dem privaten Sektor zugeordnet.

45 Zusätzlich wurde das Eigenkapital der Landeshypothekenbank um 50 Mio EUR aufgestockt, um das Kreditvergabevolumen an Gemeinden und Betriebe erhöhen zu können.

46 Siehe z. B. Bezirksblatt Nr. 10, 9. März 2011, Korneuburg ([http://archiv.print-gruppe.com/data2/33/2011/10/tmp/25\\_33\\_2011\\_10.pdf](http://archiv.print-gruppe.com/data2/33/2011/10/tmp/25_33_2011_10.pdf))

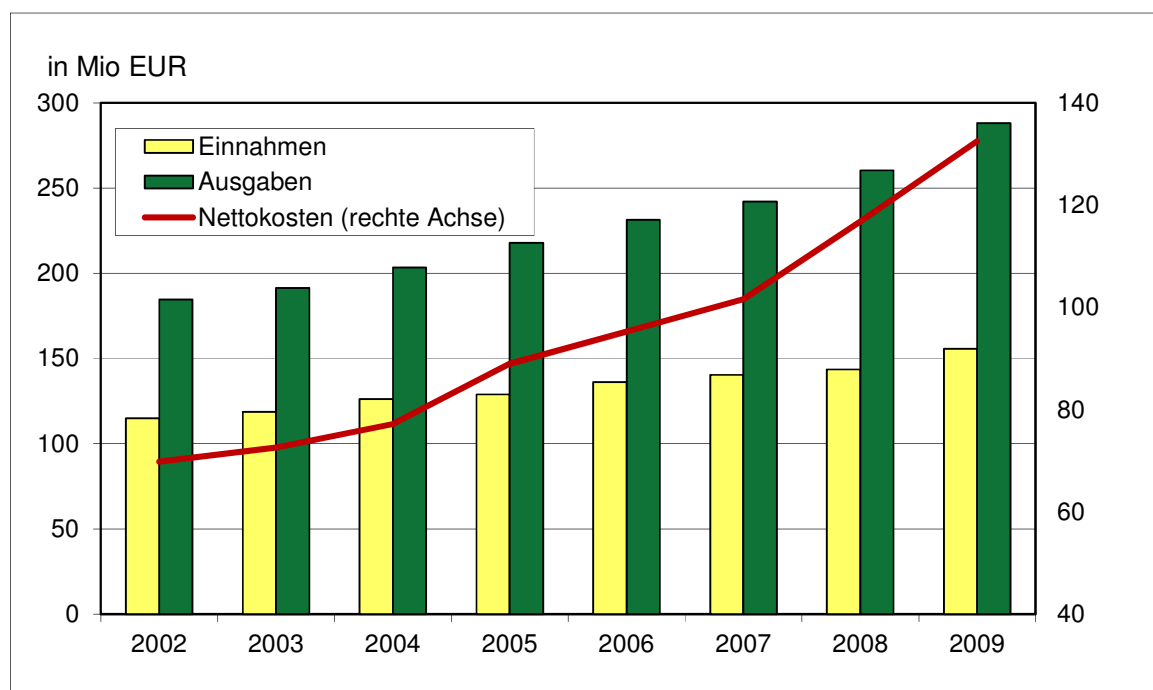
47 Haftungen und Darlehen erhöhen das Budgetdefizit im Sinne von Maastricht erst dann, wenn Haftungen schlagend bzw. Darlehen nicht zurückgezahlt werden.



nente dar, das Landespflegegeld (10%) und die Allgemeine Sozialhilfe (5%) nahmen hingegen nur geringe Teile des Sozialbudgets des Landes in Anspruch. Die budgetäre Last des Landes NÖ für Soziales wird zum Teil auf die Gemeinden übertragen: NÖ hebt zwar als einziges Bundesland keine **Landesumlage** im Sinne des § 5 FAG 2008 von den Gemeinden ein, verpflichtet aber die Gemeinden zur Mitfinanzierung im Sozialbereich über eine sogenannte „**Sozialhilfe-Umlage**“. Durch diese Regelung decken die niederösterreichischen Gemeinden 50% des Nettoaufwandes der Sozialausgaben im ordentlichen bzw. 25% im außerordentlichen Haushalt des Landes.

Das Land NÖ finanziert im Bereich der **stationären Pflege** die Errichtungskosten (für Landesheime zur Gänze, Zuschüsse für Vertragsheime), die Abgeltung der Differenz zwischen Einkommen der Heimbewohner und Heimtarif an die Heimträger sowie die Abgangsdeckung bei Landesheimen. Die Ausgaben für Alters- und Pflegeheime<sup>48</sup> erhöhten sich in den vergangenen Jahren deutlich (Grafik 2): Im Jahr 2007 lag die Veränderung gegenüber dem Vorjahr bei +4,7%, im Jahr 2008 bei +7,6% und im Jahr 2009 bereits bei +10,7%. In absoluten Werten stieg 2009 der Aufwand für den stationären Pflegebereich (Ansätze 41143 und 41144) des Landes NÖ um rund 28 Mio EUR gegenüber dem Vorjahr und erreichte 288 Mio EUR (2008: 260 Mio EUR).

**Grafik 2: Ausgaben für stationäre Pflege netto 2002 bis 2009**



Quelle: NÖ Landesrechnungshof (2010).

Gründe für die **Kostenerhöhung im Heimbereich** sind (vgl. NÖ Landesrechnungshof, 2010):

- Besoldungsreform im niederösterreichischen Landesdienst (seit 1.7.2006 in Kraft), die im Bereich der Sozialberufe einen deutlichen Anstieg der Lebensverdienstsummen bewirkte
- Umstrukturierung bestehender Heime von Wohn- auf Pflegebetten, für dieses Ausbauprogramm der Landespflegeheime sind zwischen 2006 und 2011 zusätzliche Landesmittel von insgesamt 125 Mio EUR vorgesehen
- höhere Zahl von Personen mit Pflegebedürftigkeit bzw. Rückgang des Anteils von Personen ohne Pflegebedarf

<sup>48</sup> Zusätzlich kommen Investitionsausgaben für Landespflegeheime in Form von jährlichen Raten aus Sonderfinanzierungen (größtenteils Leasing) zum Tragen (2009: 65 Mio EUR). Der Stand (2009: 235 Mio EUR) wird im Nachweis über nicht fällige Verwaltungsschulden (Beilage zum Landesrechnungsabschluss) erfasst.

- ab 1.1.2008 Wegfall der Subsidiaritätsverpflichtung durch Kinder bzw. Ehegatten (Wegfall des Kostenersatzes durch Regress)
- Erhöhung der Anzahl der Dienstposten auf Basis des ermittelten Personalbedarfs im Pflegebereich durch Anwendung eines neuen Rechnungsmodells, vollzogen bis zum Jahr 2007
- Ausbildung und Qualifizierung von Fachpersonal

Die effektiv steigende Belastung des Sozialbudgets des Landes kommt durch das Sinken des **Deckungsgrades** durch Einnahmen von den Leistungsbeziehern, Pflegegeld, Kostenbeiträge Angehöriger etc. zustande. Der Deckungsgrad im Rahmen der stationären Pflege ging von 59% (2005) kontinuierlich auf 54% (2009) zurück (NÖ Landesrechnungshof, 2010).<sup>49</sup> Damit belief sich die Diskrepanz zwischen den (laufenden) Einnahmen und Ausgaben des Landes für stationäre Pflege auf 133 Mio EUR im Jahr 2009 (2008: 117 Mio EUR).

Die Ausgaben für das **Landespflegegeld** (Unterabschnitt 417), das einerseits bei Verwendung für die nicht-stationäre Pflege den stationären Pflegebereich entlastet, andererseits bei stationärer Pflegeunterbringung zu deren Finanzierung beiträgt, erhöhten sich von 60 Mio EUR (2008) auf 66 Mio EUR (2009). Dies entspricht einem Anstieg um 6 Mio EUR oder 10,6%. Im Vergleich zu den Veränderungsraten der Vorjahre macht sich im Jahr 2009 die österreichweite Pflegegelderhöhung<sup>50</sup> deutlich bemerkbar.

Die **Allgemeine Sozialhilfe** (Teilabschnitt 41111), die als Unterstützung zum Lebensunterhalt dient und als **zyklisch sensitive Ausgabenkategorie** einzuordnen ist, stieg von 31 Mio EUR im Jahr 2008 auf 34 Mio EUR im Jahr 2009 (Zuwachs: +9,2%).

Die Förderung der **24-Stunden-Betreuung** (Teilabschnitt 4241) erfolgte auf Basis einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung (NÖ, Vereinbarung 102/08). Der Bund refundiert dem Land NÖ auf Basis dieser Art. 15a-Vereinbarung 60% der Aufwendungen. Die Zuschüsse des Landes erreichten im Jahr 2009 brutto 13 Mio EUR (2008: 6 Mio EUR). Im Rechnungsabschluss 2009 standen den Mehrausgaben gegenüber dem Vorjahr in Höhe von 8 Mio EUR aber auch Mehreinnahmen (Bundesbeiträge) in Höhe von 6 Mio EUR gegenüber.

**Insgesamt** wurde der Landeshaushalt NÖs stark durch die Dynamik der Ausgaben im Bereich des **Sozialwesens** geprägt. Mit wenigen Ausnahmen (z. B. Allgemeine Sozialhilfe) resultierte diese Dynamik aus Maßnahmen der diskretionären Budgetpolitik (z. B. Ausbauprogramme im Bereich der stationären Pflege, Erhöhung des Pflegegeldes; siehe dazu auch Tabelle 11).<sup>51</sup>

### **Anhaltend hoher Gebarungsausgleich für die Landeskrankenanstalten erforderlich**

Die **Gesamtausgaben der Landeskliniken**, die in den Jahren 2005 bis 2008 vom Land NÖ als Träger von den Gemeinden übernommen und seit 1.1.2008 unter das Dach der Landeskliniken-Holding gestellt wurden, erhöhten sich laut Rechnungsabschluss (Abschnitt 85) von 1.535 Mio EUR (2008) auf 1.611 Mio EUR im Jahr 2009 (+75 Mio EUR bzw. +4,9%). Der **Gebarungsausgleich für die Landeskliniken** erfolgte durch das Land NÖ als Träger und stieg von 205 Mio EUR (2008) auf 208 Mio EUR (2009).<sup>52</sup> Zusätzlich wurden im Abschnitt 85 **Ermessensausgaben** gebucht, die im Jahr 2009 84 Mio EUR erreichten (2008: 288 Mio EUR). Im Kontext dieser Ermessensausgaben ergab sich 2009 ein saldorelevanter Mehraufwand von 36 Mio EUR.<sup>53</sup> Ferner fanden sich Ausgaben im Zusammenhang mit den Kranken-

49 In den 1990er-Jahren lag der Deckungsgrad noch bei bis zu 75%.

50 Das Pflegegeld wurde bundesweit per 1.1.2009 (in den Stufen 1 und 2 um vier Prozent, in den Stufen 3, 4 und 5 um fünf Prozent und in den Stufen 6 und 7 um sechs Prozent) erhöht.

51 Durch die abnehmende Familiengröße, steigende regionale Mobilität und Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit nimmt die Bereitschaft zur „informellen“ Pflege innerhalb der Familie ab. Die zu erwartende Dimension bei der Ausdünnung der informellen Pflege dürfte künftig einen nicht zu unterschätzenden Kostenfaktor für die stationäre Langzeitpflege darstellen.

52 Dieser Gebarungsausgleich wird über eine eigene Verrechnungsstelle im Abschnitt 85 gebucht, wodurch es zu einer Doppelzählung unter Abschnitt 85 (Bruttokonzept) kommt.

53 Der Wert 2008 enthielt vorgezogene Schuldentilgungen im Ausmaß von rund 240 Mio EUR, die im Sinne von Maastricht keine saldorelevanten Transaktionen darstellten.

stalten unter den Ansätzen 55, 56, und 59, die u. a. **Ausgaben für die Landesklinikenholding** sowie verschiedene **Landesbeiträge an Fondskrankenanstalten** umfassten. Das diesbezügliche Ausgabenvolumen lag 2009 netto bei 337 Mio EUR und übertraf den Vorjahreswert um 20 Mio EUR (2008: 317 Mio EUR). Weiters wurden **Investitions- und Tilgungszuschüsse** unter Abschnitt 94 an die Landeskrankenanstalten gewährt, allerdings wurde das Volumen gegenüber dem Vorjahr um 215 Mio EUR deutlich gesenkt (2009: netto 133 Mio EUR, 2008: netto 348 Mio EUR).

Insgesamt dürfte sich 2009 aus der Sicht von Maastricht im Zusammenhang mit den Landeskrankenanstalten ein **Rückgang des Gesamtaufwandes** des Landes **um rund 155 Mio EUR** ergeben haben: Dem saldorelevanten Mehraufwand von knapp 60 Mio EUR stand die Reduktion der Investitions- und Tilgungszuschüsse gegenüber dem Vorjahr in Höhe von 215 Mio EUR gegenüber.<sup>54</sup>

### **Ausweitung der Personalressourcen 2009 erhöhte Personalaufwand**

Der **Personalaufwand** (einschließlich Landeskliniken) stieg im Jahr 2009 insgesamt um 130 Mio EUR auf 2.454 Mio EUR gegenüber dem Vorjahr (2008: 2.324 Mio EUR).<sup>55</sup> Bei dieser Entwicklung kam – neben der Lohnanpassung und den Vorrückungen – die **Erhöhung des Personalstandes 2009** zum Tragen, die laut Statistik Austria (2010) 834 Personen im Jahresabstand (Ist-Stände zum Jahresende) umfasste. Die Ausweitung der Personalressourcen betraf sämtliche Verwaltungszweige (Verwaltung (einschließlich Kindergarten-Pädagogen), Landeslehrer, Krankenanstalten sowie Pensionisten- und Pflegeheime). In NÖ wird der Personalaufwand der Krankenanstalten vom Land – ohne Kostenersätze durch eine Betriebsgesellschaft – getragen.

Die **Ausweitung der Gratis-Kindergartenbetreuung** auf 2½-Jährige im Jahr 2008 und die Einführung des **verpflichtenden Kindergartenjahres** für 5-Jährige zogen im Jahr 2009 Anpassungen bei den Kinderbetreuungseinrichtungen hinsichtlich infrastruktureller und personeller Ressourcen nach sich. Der Personalaufwand für Kindergarten-Pädagogen stieg im Jahr 2009 um 18 Mio EUR gegenüber dem Vorjahr, wobei das Land NÖ den Personalaufwand für Kindergarten-Pädagogen (Abschnitt 24) zur Gänze selbst trägt.

### **5.1.4 Gesamteinschätzung 2009 und Ausblick**

Die Gesamtausgaben des Landes NÖ erreichten laut Rechnungsabschluss 2009 knapp 7,5 Mrd EUR und gingen um rund 0,3 Mrd EUR gegenüber dem Vorjahr zurück. Diese Reduktion des Haushaltsvolumens wurde wesentlich durch die Schulden- und Rücklagengebarung beeinflusst, die bei der Ermittlung administrativer Haushaltskenngrößen einbezogen wird. Im Rahmen der laufenden Ausgaben, die auch bei der Berechnung des Finanzierungssaldos nach Maastricht einfließen, verzeichnete das Land einen Zuwachs um 0,3 Mrd EUR von 6,1 Mrd EUR (2008) auf 6,4 Mrd EUR (2009).

Die angeführten Bereiche aus dem Landeshaushalt 2009 repräsentieren identifizierte **Mehrausgaben** im Sinne von Maastricht von netto knapp 100 Mio EUR gegenüber dem Vorjahr. Der Großteil der Zuwächse auf der Ausgabenseite dürfte auf **strukturelle Faktoren** (insbesondere im Bereich der Pflegeleistungen) zurückzuführen gewesen sein. Die **diskretionären Ausgaben infolge der Krise** dürften volumensmäßig – mit Ausnahme der Ausweitung des Fördervolumens im Rahmen der Wohnbauförderung – von geringer Bedeutung gewesen sein. Dafür war die Ausgestaltung der Konjunkturbelebungsprogramme, die vorrangig saldoneutrale Maßnahmen im Sinne von Maastricht (Darlehensgewährung, Haftungsübernahmen) enthielten, ausschlaggebend. Ebenso konnte die Wirkung der **automatischen Stabilisatoren** auf der Ausgabenseite, die de facto nur in Form der Allgemeinen Sozialhilfe bestehen, den deutlichen Zuwachs des Budgetdefizits des Landes im Sinne von Maastricht nicht erklären.

54 Nach der Übernahme der Krankenanstalten von den Gemeinden kam es zu einem Investitionsschub. Ferner erfolgt der Neubau einiger Landeskliniken (z. B. Neunkirchen, Baden und Mödling). Durch die Zusammenführung der Krankenanstalten unter eine gemeinsame Betriebsführung der Holding bzw. durch ein gemeinsames EDV-System, Koordination innerbetrieblicher Abläufe, Zentralisierung des Einkaufs etc. nach 2009 sind Synergieeffekte zu erwarten.

55 In den Jahren 2005 bis 2008 wurde die Ausgabendynamik durch die schrittweise Übernahme der Gemeindespitäler verstärkt.

Für einen wesentlichen Teil der Defizitauseitung (sowohl Nettogebungsabgang als auch Budgetdefizit nach Maastricht) 2009 gegenüber dem Vorjahr waren jedoch die Entwicklungen auf der **Einnahmenseite** ausschlaggebend: Der **Ausfall der Gesamteinnahmen 2009**, der vorrangig durch Rückgang der Ertragsanteile infolge der **Krise** und der **Steuerreform 2009** der Bundesregierung hervorgerufen wurde, führte zu Mindereinnahmen in der Größenordnung von 320 Mio EUR (siehe Abschnitt 3.2). Diesen Mindereinnahmen stand 2009 ein Mehrertrag im Vergleich zum Vorjahr aus der Veranlagung der Wohnbauförderungsgelder<sup>56</sup> in Höhe von 89 Mio EUR gegenüber (2009: 159 Mio EUR; 2008: 70 Mio EUR).

Das **Budgetdefizit** der **Landesebene Niederösterreich** im Sinne von **Maastricht** stieg von 233 Mio EUR (2008) auf 565 Mio EUR im Jahr 2009 (+332 Mio EUR). Insgesamt dürfte die Ausgabenpolitik des Landes beibehalten und ein erheblicher Einnahmehausfall infolge der Wirtschaftskrise und der Steuerreform der Bundesregierung verzeichnet worden sein.

Für das **Jahr 2010** ist trotz merklicher Verbesserung der konjunkturellen Rahmenbedingungen keine deutliche Verringerung des Budgetdefizits nach Maastricht zu erwarten (Voranschlagsquerschnitt 2010, Budgetprogramm 2010–2013).

Die Dynamik auf der Ausgabenseite wird mittelfristig durch folgende Bereiche geprägt:

- Altersabhängige Ausgaben in den Bereichen Soziales, Pflege und Gesundheit (Krankenanstalten)
- Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen

Im Rahmen des niederösterreichischen **Budgetprogramms 2010–2013** werden einige Maßnahmen genannt, die eine **Verringerung des Nettogebungsabgangs** des Landeshaushaltes von veranschlagten 495 Mio EUR (2010) auf 200 Mio EUR bis zum Jahr 2013 nach sich ziehen sollen:

- Bestimmung von Einsparungsvolumina bzw. Ausgabenrahmen pro Ressort durch die Finanzabteilung als Grundlage für die Budgetverhandlungen
- Ausgabenbindungen im Bereich der Ermessensausgaben
- Prioritätensetzung bei großen Investitionsvorhaben und Anwendung von Sonderfinanzierungs- bzw. Leasingmodellen
- Reduktion der Trägeranteile für die Krankenanstalten durch laufende Optimierungen, Nutzung von Synergien und Effizienzsteigerungen
- Einfrieren der Förderungsausgaben auf dem Niveau des Jahres 2011
- Fokussierung auf maastrichtneutrale Förderungsarten
- Optimierung des Finanz- und Schuldenmanagements

Die Eindämmung des Nettogebungsabganges soll durch bereits erfolgte Maßnahmen, wie z. B. Übernahme der Pensionsreform des Bundes in NÖ, verstärktes Budgetcontrolling mit quartalsweisen Berichten, Synergieeffekte aus der einheitlichen Betriebsführung der Krankenanstalten, unterstützt werden. Das Budgetprogramm zeigt sehr deutlich, dass ohne Gegensteuerung auf der Ausgabenseite mit einer weiteren Verschlechterung der Landesfinanzen zu rechnen ist. Die Konkretisierung der Maßnahmen zur geplanten Verringerung des Nettogebungsabganges blieb allerdings offen. Die im Budgetprogramm unterstellte Dämpfung der Ausgabendynamik auf einen durchschnittlichen Ausgabenzuwachs von 2,1% p. a. war daher nicht überprüfbar. Ferner steht der Landeshaushalt durch die Übernahme von Neben- und Schmalspurbahnen von den ÖBB und Skiliften von Gemeinden, den Neubau einzelner Krankenhäuser und dem Finanzierungsbeitrag des Landes für die Privatuniversität für Gesundheitswissenschaften in Krems vor neuen Herausforderungen.

---

56 Details zur Veranlagung der Erlöse aus der Verwertung von Wohnbauförderungsdarlehen siehe Rechnungshof (2010c).

## 5.2 Landesbudget der Steiermark 2009

### 5.2.1 Budgetsalden gemäß Landesrechnungsabschluss und Maastricht

Das Bundesland Steiermark ist mit rund 1,2 Millionen Einwohnern das viertgrößte Bundesland (14,5% der Österreichischen Gesamtbevölkerung) und wurde von der Wirtschaftskrise stärker als andere Bundesländer getroffen. Zudem entwickelte sich in den letzten Jahren die Einwohnerzahl unterdurchschnittlich. Dies zog Einnahmenverluste bei den Ertragsanteilen von 20 Mio EUR infolge der Umstellung gemäß FAG 2008 auf den aktuellen Bevölkerungsstand ab dem Jahr 2009 nach sich (siehe Abschnitt 3.2).

**Tabelle 14: Kenngrößen zur Fiskalposition des Landes Steiermark 2007 bis 2009**

in Mio EUR	2007	2008	2009
Gesamteinnahmen	4.532	4.755	6.217
Gesamtausgaben	4.532	4.755	6.217
Gesamteinnahmen ohne Schuldenaufnahme	4.450	4.595	6.045
Gesamtausgaben ohne Tilgungen	4.532	4.685	6.133
Gesamtbruttoabgang	82	160	172
<b>Gesamtnettoabgang (administrativ)</b>	<b>82</b>	<b>90</b>	<b>88</b>
<b>Budgetdefizit laut Maastricht (ESVG 95)</b>	<b>106</b>	<b>6</b>	<b>670</b>
<b>Finanzschuldenstand (administrativ)</b>	<b>442</b>	<b>442</b>	<b>988</b>
Einwohner (in tausend)	1.205	1.207	1.208

Vorjahresänderung (in Mio EUR)	2007	2008	2009
Gesamteinnahmen	.	223	1.462
Gesamtausgaben	.	223	1.462
Gesamteinnahmen ohne Schuldenaufnahme	.	145	1.450
Gesamtausgaben ohne Tilgungen	.	153	1.448
Gesamtbruttoabgang	.	78	12
<b>Gesamtnettoabgang (administrativ)</b>	.	<b>8</b>	<b>-2</b>
<b>Budgetdefizit laut Maastricht (ESVG 95)</b>	.	<b>-99</b>	<b>664</b>
<b>Finanzschuldenstand (administrativ)</b>	.	<b>0</b>	<b>546</b>
Einwohner (in tausend)		3	1

Vorjahresänderung (in %)	2007	2008	2009
Gesamteinnahmen	.	4,9	30,7
Gesamtausgaben	.	4,9	30,7
Gesamteinnahmen ohne Schuldenaufnahme	.	3,3	31,6
Gesamtausgaben ohne Tilgungen	.	3,4	30,9
Gesamtbruttoabgang	.	95,1	7,6
<b>Gesamtnettoabgang (administrativ)</b>	.	<b>9,9</b>	<b>-2,3</b>
<b>Budgetdefizit laut Maastricht (ESVG 95)</b>			
<b>Finanzschuldenstand (administrativ)</b>	.	<b>0,0</b>	<b>123,5</b>
Einwohner (in tausend)		0,2	0,1

Quelle: Statistik Austria, Landesrechnungsabschlüsse und eigene Berechnungen.

Laut Gebarungsergebnis des Landeshaushaltes 2009 (Tabelle 14) wies der Rechnungsabschluss 2009 einen **Gebarungsabgang** (Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen ohne Darlehensaufnahmen) von brutto 172 Mio EUR aus (2008: 160 Mio EUR). Unter Abzug der Tilgungen betrug der administrative **Nettoabgang** (Gebarungsabgang abzüglich Tilgungen) im Jahr 2009 88 Mio EUR (2008: 90 Mio EUR).

Nach Berechnungen von Statistik Austria (Stand: Sept. 2010) lag 2009 das **Budgetdefizit der Landesebene Steiermark** im Sinne von **Maastricht** bei 670 Mio EUR (2008: 6 Mio EUR) und überschritt damit die administrativen Budgetsalden massiv (Tabelle 14).

Die Landesebene Steiermark wies 2009 im Bundesländervergleich sowohl das höchste Budgetdefizit im Sinne von Maastricht als auch die kräftigste Budgetverschlechterung auf (siehe Tabelle 1).

Die enormen Abweichungen zwischen den administrativen Gebarungsergebnissen und dem Budgetsaldo laut Maastricht wie im Jahr 2009, gehen auf haushaltstechnische Gestaltungsmöglichkeiten in den (administrativen) Landesbudgets zurück, die im Rahmen des internationalen Buchungssystems (ESVG 95) nicht zulässig sind. Für den Betragsunterschied zwischen dem Nettogebarungsabgang gemäß LRA (Gebarungsabgang abzüglich Tilgungen) und dem Maastricht-Ergebnis im Jahr 2009 von beinahe 600 Mio EUR waren vor allem folgende drei Punkte von Relevanz:

- So werden seit 2006 Darlehensvergaben der Länder an Landeskrankenanstalten gleich zum Zeitpunkt der Gewährung als maastrichtwirksame Ausgabe (Subvention oder Investitionszuschuss) des Landes von Statistik Austria verbucht, da sich solche Darlehensvergaben an Landeskrankenanstalten als „**nicht rückzahlbar**“ herausstellten. Demgegenüber erfolgten im LRA 2009 saldo-neutrale Buchungen: Zur Tilgung und zur Leistung des Zinsendienstes der in den Jahren 2006 bis 2008 an die „Steiermärkische Krankenanstalten-GmbH (KAGes) gewährten Landesdarlehen wurde ein („fiktiver“) Sondergesellschaftszuschuss an die KAGes gewährt (verrechnet als „laufende“ Ausgabe in Höhe von 969 Mio EUR).<sup>57</sup> Die buchhalterische Bedeckung erfolgte durch Verrechnung der Darlehenstilgung (908 Mio EUR) und der Zinsenerträge (61 Mio EUR) als Einnahmen im LRA.
- Weiters verbesserten **verrechnungstechnische Liegenschaftstransaktionen** mit der KAGes und der Krankenanstalten Immobiliengesellschaft mbH (KIG), die als **laufende Einnahmen im Stmk-LRA** („Verrechnungsposition zur Darstellung der Liegenschaftstransaktionen“ in Höhe von 509,4 Mio EUR) verbucht wurden, zwar den Nettogebarungsabgang laut LRA 2009, nicht aber den Budgetsaldo von Maastricht. Mit Landtagsbeschluss vom 10.12.2008 wurde die Steiermärkische Landesregierung ermächtigt, die vertragliche Gestaltung der Sacheinlage der landeseigenen Liegenschaft mit der KAGes festzulegen, wobei die Sacheinlage ohne Gewährung einer Gegenleistung, insbesondere auch ohne Kapitalerhöhung zu erfolgen hatte (Beschluss Nr. 1333 des Landtags der Steiermark).
- Ferner ermöglicht das Instrument der „**Inneren Anleihe** (inneren Schulden)“, das durch die vorübergehende Inanspruchnahme von (zweckgebundenen) Rücklagenbeständen oder durch vorübergehende Inanspruchnahme von Geldbeständen der Gebietskörperschaft entsteht und keine Zahlungsverpflichtung nach außen generiert, Finanzierungserfordernisse in die Zukunft zu verschieben. Im Jahr 2009 wurden Ausgaben des Landes in Höhe von 51 Mio EUR durch **Rücklagenentnahmen** v. a. in der Wohnbauförderung gedeckt (im LRA werden Rücklagenentnahmen als Einnahmen verbucht) und parallel dazu der Bestand an „Inneren Anleihen“ vermindert („Innere Anleihen“ müssen durch Rücklagen gedeckt sein). Im Sinne von Maastricht stellen Rücklagenauflösungen keine Budgeteinnahmen, sondern Finanztransaktionen dar und Innere Anleihen keine Schulden. Beide Positionen verändern den Finanzierungssaldo laut Maastricht nicht.

Im **LRA 2009** wurden die oben angeführten Transaktionen im Bereich der Krankenanstaltenfinanzierung – abgesehen von den Tilgungen – als laufende Einnahmen und laufende Pflichtausgaben verbucht, ob-

---

<sup>57</sup> Mit Landtagsbeschluss Nr. 1577 vom 9. Juli 2009 wurde zur buchmäßigen Umwandlung der in den Jahren 2006 bis 2008 an die Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft gewährten Landesdarlehen ein Sondergesellschaftszuschuss in Höhe von 969,2 Mio EUR gewährt (Teilabschnitt: 560014).

gleich es sich dabei um **reine Verrechnungspositionen** handelte, denen keine tatsächlichen Zahlungsflüsse gegenüberstanden. Dies erklärt auch die extrem hohe **Zunahme der Gesamteinnahmen und -ausgaben** gemäß LRA im Jahr 2009 **von mehr als 30%** gegenüber dem Vorjahr (Tabelle 14). Solche verrechnungstechnischen Gestaltungsspielräume erschweren die Interpretation auf Basis des Rechnungsabschlusses und die Einschätzung der Budgetlage des Landes Stmk. Die **Maastrichtergebnisse** zeigen die erhebliche Verschlechterung der Budgetlage des Landes Stmk 2009 sehr klar (Finanzierungssaldo 2009: –670 Mio EUR; 2008: –6 Mio EUR).

Für die **massive Defizitenausweitung 2009** waren der Wegfall von Einnahmenezuwächsen durch die Krise und die Steuerreform 2009 als auch diskretionäre Ausgabenausweitungen in vielen Budgetbereichen (Soziales, Gesundheit, Förderungen etc.) verantwortlich. Die **Gesamteinnahmehinfortfälle 2009**, die vorrangig durch Rückgang der **Ertragsanteile** infolge der **Krise** und der **Steuerreform 2009** hervorgerufen wurden, dürften für das Land Steiermark in der Größenordnung von 240 Mio EUR gelegen sein (siehe dazu Tabelle 3). Die **tatsächliche Ausgabenausweitung im Landesbudget 2009** gegenüber 2008 könnte die **Größenordnung von bis zu 500 Mio EUR oder 10%** (Ausgaben des Ordentlichen und Außerordentlichen Haushalts ohne Sondergesellschafterzuschuss im Zusammenhang mit den KAGes) erreicht haben.<sup>58</sup> Die Ausgabenzuwächse im Landesbudget waren bei der „laufenden Budgetgebarung“ konzentriert. Im Folgenden werden einige der Ausgabenentwicklungen auf Basis des LRA 2009 näher beleuchtet.

### 5.2.2 Wachstums- und Konjunkturausgleichsbudget

In der Budgetvereinbarung 2009/2010 vom Oktober 2008<sup>59</sup> wurde sowohl ein sogenanntes „**Wachstumsbudget**“ – ein Pauschalbudget für Maßnahmen, die zum Zeitpunkt der Budgeterstellung noch nicht spezifiziert waren – als auch ein „**Konjunkturausgleichsbudget (KAB)**“, das zum gesonderten Ausweis der konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben (einschließlich zur Behebung von Katastrophenschäden) diente, vorgesehen.

Das **KAB** ist nicht als zusätzliches Maßnahmenpaket zur Konjunkturbelebung zu verstehen, sondern als **eigener Verrechnungskreis** zur Abbildung von notwendigen und seitens der Landesregierung festgelegten budgetären Umschichtungen im Zuge der Rezession 2009. Für das KAB wurde in der **Budgetvereinbarung 2009/2010** ausgabenseitig eine Verrechnungsposition von 16 Mio EUR jeweils für 2009 und 2010 und einnahmenseitig von jeweils 100 EUR vorgesehen. Das schließlich seitens der Landesregierung veranschlagte Gesamtvolumen des KAB belief sich für 2009 auf 314 Mio EUR. Das aus dem Bericht des Landesfinanzreferenten über das Gebarungsergebnis des Landeshaushalts 2009<sup>60</sup> ableitbare KAB-Volumen (einschließlich 14 Mio EUR zur Behebung der Hochwasserschäden vom Sommer 2009) lag bei 337 Mio EUR (Ordentlicher Haushalt (OH) und Außerordentlicher Haushalt (AOH)). Zur Deckung der konjunkturbedingten Mindereinnahmen (154 Mio EUR) und der zusätzlichen KAB-Ausgaben (96 Mio EUR) wurden Minderausgaben (rund 120 Mio EUR) sowie Mehreinnahmen (rund 100 Mio EUR) aus Veräußerungserlösen und der Auflösung von Gebührstellungen aus dem Vorjahr, sowie Schuldaufnahmen von 114 Mio EUR vom Landtag genehmigt. Die daraus resultierende Überdeckung von 87 Mio EUR wurde im AOH als ausgabenwirksame Übertragung an den KAB 2010 (Gebührstellung) verbucht und diente der Finanzierung von bereits eingeleiteten Maßnahmen im kommenden Budgetjahr 2010 (budgetäre Einnahme durch Auflösung von Gebührstellungen).<sup>61</sup> Durch die gesetzten ausgabenseitigen Einsparungen, die durch einen Konsolidierungsausschuss erarbeitet wurden, gelang es, den zusätzlichen Finanzierungsbedarf durch Umschichtungen innerhalb einzelner Ausgabenkategorien zu kompensieren.

Ein Volumen für das sogenannte „**Wachstumsbudget**“ wurde in der Budgetvereinbarung 2009/2010 nicht angegeben. Das als Wachstumsbudget im LVA 2009 bezeichnete Volumen betrug 29 Mio EUR und war beim Ansatz 5/900018 „Deckungskredit – Wachstumsbudget“ veranschlagt. Zusätzlich standen 2009

58 Darin sind Zuführungen vom OH an den AOH, KAB-Übertragungen auf das Jahr 2010 sowie die Tilgung Innerer Anleihen enthalten.

59 Siehe <http://www.landtag.steiermark.at/cms/beitrag/11208156/5076210/>

60 Siehe <http://www.landtag.steiermark.at/cms/beitrag/11272399/5076210/>

61 Die hier angeführten Minderausgaben und Mindereinnahmen sind nicht im OH und AOH direkt ersichtlich. In den entsprechenden Abschnitten des OH und AOH sind die schlussendlichen bzw. tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben verbucht.

„**Gebührstellungsmittel**“ aus den Vorjahren (bereits genehmigte Beträge) in Höhe von 16 Mio EUR zur Verfügung. Im Jahr 2009 wurden sämtliche Restmittel aus den Vorjahren und vom veranschlagten Deckungskredit 14,5 Mio EUR in Anspruch genommen. Insgesamt belief sich daher das Wachstumsbudget 2009 auf 30 Mio EUR. Eine ähnliche Größenordnung wies das Wachstumsbudget 2008 mit insgesamt 32 Mio EUR auf (Bericht des Rechnungsabschlusses 2008; Einl.Zahl 2881/1).

Die im Bericht des LRA 2009 der Stmk ausgewiesenen Daten und Erläuterungen in Bezug auf das KAB sowie auf das „Wachstumsbudget“ wurden mit der Intention der besseren Nachvollziehbarkeit konjunkturbedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben einschließlich deren Finanzierung bzw. zur Abwicklung unvorhersehbarer und zum Teil über das Rechnungsjahr hinausgehender Maßnahmen zusammengestellt. Diese Erläuterungen und speziellen Darstellungen des LRA 2009 für den Landtag (<http://www.landtag.steiermark.at/cms/beitrag/11272399/5076210/>) finden sich aber leider nicht im LRA 2009.

Insgesamt erschweren die speziellen Verrechnungskreise (KAB und Wachstumsbudget), die zwei Teilhaushalte (OH und AOH) sowie das Instrument der Gebührstellungen die **Interpretation des Landeshaushalts** bzw. die Ermittlung des Haushaltsvolumens. Bei der Zusammenführung der Volumina des OH und AOH ist die Konsolidierung der Einnahmen- und Ausgabenseite erforderlich, um Doppelzählungen (Umbuchungen zwischen den Haushalten) zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund wäre das Haushaltsvolumen von 6.217 Mio EUR (Tabelle 14) um 75 Mio EUR zu reduzieren. Ferner bietet das **Instrument der Gebührstellung**, das vorgegebenen Regeln<sup>62</sup> unterliegt, die Möglichkeit, zeitliche und sachliche Verschiebungen im administrativen Budget umzusetzen. Durch dieses Instrument verschwimmt die Differenzierung zwischen (noch ungewissen) Vorsorgen, Realtransaktionen und Zahlungen (Cash-Strömen).

Ausführungen zu den **wirtschaftspolitischen Maßnahmen** des Landes Stmk vor dem Hintergrund der **Finanz- und Wirtschaftskrise** können im Wirtschaftsbericht Stmk 2009<sup>63</sup> nachgelesen werden. Nach diesem Bericht wurden folgende Maßnahmen gesetzt:

- Einrichtung eines Beraterpools für Bonitätsberatungen, Finanz- und Ratinganalysen in Kooperation mit der Wirtschaftskammer Stmk (Landesbeitrag: 400.000 Euro)
- Haftungs- und Garantievolumen von insgesamt 30 Mio EUR für Offensiv- und Defensivmaßnahmen, das weniger als erwartet in Anspruch genommen wurde
- „Überbrückungsmaßnahmen während der Finanz- und Wirtschaftskrise“ sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene mit Beihilfen bis zu 500.000 EUR an Unternehmen, die aufgrund der „Kreditklemme“ Finanzierungsprobleme aufweisen (wirksam bis 31.12.2010)
- Initiierung eines Förderungs- bzw. Jugendprogramms „Green Jobs in der Stmk“: Unternehmen der Energie- und Umwelttechnik in der Stmk erhalten neben der Lehrlingsförderung des Bundes u. a drei weitere Bruttolehlingsentschädigungen als „Green-Job-Bonus“, im Oktober 2010 wurde beschlossen, alle Anträge zur Förderung von Lehrlingen anzunehmen und das Landesbudget um 330.000 EUR aufzustocken
- Angesichts der konjunkturbedingten Auftragsrückgänge in vielen steirischen Betrieben wurde laut Steirischem Sozialbericht 2007/2008 vor allem in der Automobilbranche ein Maßnahmenpaket mit dem AMS vereinbart, das die Chancen der Mitarbeiter im Unternehmen zu verbleiben, erhöht („Bildungskarenz plus“ und „Unternehmensstiftungen“).

Diese Maßnahmenpakete enthalten im Wesentlichen maastrichtunwirksame Transaktionen (Haftungsübernahmen, Zwischenfinanzierungen zur Überbrückung von Finanzierungsengpässen) und Arbeitsmarktprogramme, die seitens des Landes mitfinanziert werden (regionale AMS und EU-Programme).

---

62 Der Gebührstellung sind z. B. die Beschlussfassung für Förderungen vor Ablauf des Haushaltsjahres bzw. die Vorlage schriftlicher Förderungszusagen der politischen Referenten oder bei Auftragsvergaben ein gültiger Regierungsbeschluss und die Beauftragung des Unternehmens zugrunde zu legen.

63 Wirtschaftsbericht Steiermark 2009. Im Auftrag des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung, Abteilung 14 – Wirtschaft und Innovation. Ausgearbeitet von: Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH. Graz April 2010.



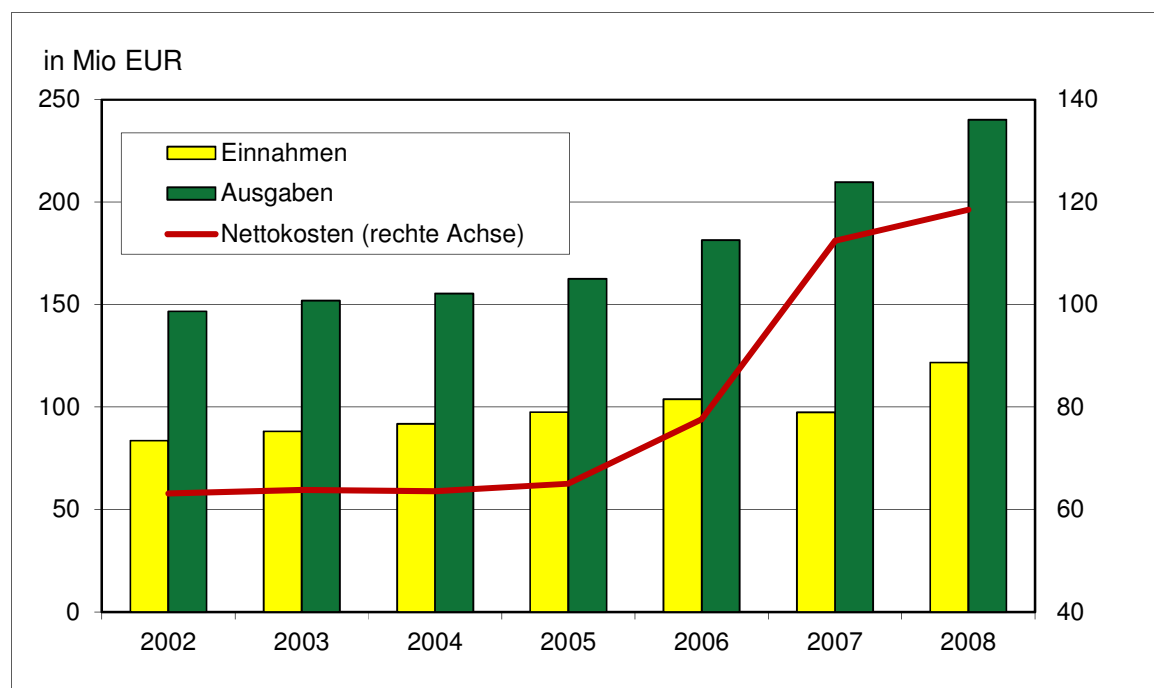
Nach Auskunft des Amtes der **Steiermärkischen Landesregierung** erreichten die ausgabenwirksamen **Maßnahmen zur Konjunkturbelebung** (2009) eine Größenordnung von 180 Mio EUR. Darin sind zusätzliche budgetäre Ausgaben vor dem Hintergrund der Krise, als auch konjunkturunabhängige Ausgaben enthalten, die unabhängig von den ökonomischen Rahmenbedingungen zu tätigen waren, aber Konjunkturimpulse auslösten (z. B. Investitionen für die Ski-WM in Schladming oder zur Behebung von Katastrophenschäden). Insgesamt können diese hier angeführten Konjunkturinitiativen den massiven Defizitanstieg des Landes Stmk laut Maastricht 2009 von über 660 Mio EUR im Jahresabstand nicht erklären.<sup>64</sup>

### 5.2.3 Ausgewählte sonstige Ausgabenentwicklungen<sup>65</sup>

#### Ausgabenanstieg im Bereich Sozialwesen

Aus der Endabrechnung mit den **Sozialhilfverbänden** (SHV) ergab sich 2009 ein **Nettomehraufwand** von 32,7 Mio EUR.<sup>66</sup> Der Mehraufwand gegenüber dem Voranschlag dürfte in erster Linie den **Pflegeheimbereich** betreffen, der 2008 mehr als 80% der gesamten Sozialausgaben in der Stmk von rund 293 Mio EUR umfasste (Steirischer Sozialbericht 2007/2008). Ende 2008 wurde außerdem die Regresspflicht für Angehörige in der Pflege in der Stmk (bzw. in Österreich) abgeschafft (Ausfall für Land und Gemeinden in der Stmk: 14 Mio EUR; Steirischer Sozialbericht 2007/2008, Seite 5).

**Grafik 3: Kosten für die stationäre Pflege (exkl. Krankenanstalten) 2002 bis 2008**



Quelle: Steirischer Sozialbericht 2007/2008.

Der Steirische Sozialbericht 2007/2008 (Seite 257ff.) führte die im Juli 2007 in Kraft getretene **Sozialhilfegesetz-Verordnung** (SHG Leistungs- und Entgeltverordnung LGBl. Nr. 68/2007 i. d. F. der Novelle LGBl. Nr.: 5/2008) als wesentliche Neuerung mit **immensen Auswirkungen** auf den Pflegeheimbereich an. Diese Verordnung regelt die **qualitative und quantitative Mindestpersonalausstattung** in Pflege-

64 Haftungen und Darlehensvergaben erhöhen das Budgetdefizit im Sinne von Maastricht nur dann, wenn es sich eigentlich um Subventionen oder Vermögenszuschüsse handelt (z. B. Haftungen, die schlagend werden; Darlehen, die nie zurückgezahlt werden).

65 Die Ausführungen stützen sich auf den Bericht des Landesfinanzreferenten über das Gebarungsergebnis des Landeshaushaltes 2009: <http://www.landtag.steiermark.at/cms/beitrag/11272399/5076210/>

66 Die Ausgaben nach dem Steiermärkischen Sozialhilfegesetz werden von den Sozialhilfverbänden (Stadt Graz) vorfinanziert. Im darauf folgenden Jahr kommt es zu einer Endabrechnung zwischen den Sozialhilfverbänden (Stadt Graz) und dem Land Steiermark. Die Kosten werden nach dem Teilungsschlüssel 60% Land, 40% SHV aufgeteilt. Die Post dient zur Verrechnung der Mehrausgaben gegenüber den vorfinanzierten Beträgen seitens des Landes.

heimen und die **Leistungsentgelte** an die Sozialhilfeverbände bzw. in weiterer Folge an die Heime. Ab 2009 können höhere Entgelte verrechnet werden, sofern das Pflegeheim den Kollektivvertrag für die Berufsvereinigung von Arbeitgebern für Gesundheits- und Sozialberufe (BAGS) und deren Bedienstete zur Anwendung bringt.

Empirisch ist der Kostensprung durch die neue Rechtslage ab 2007 klar erkennbar: Während in den Jahren 2002 bis 2005 die Nettoausgaben für stationäre Pflege ohne Krankenanstalten (Ausgaben abzüglich Einnahmen), nahezu konstant geblieben sind, war 2007 eine Kostensteigerung von beinahe 45% gegenüber dem Vorjahr zu beobachten (siehe Grafik 3).

### **Personalkostenreduktion geringer als geplant**

Im Konsolidierungsausschuss des Landes, der im Oktober 2009 eingerichtet wurde, wurden Ausgabeneinsparungen im Personalbereich gegenüber dem Voranschlag 2009 von rund 11 Mio EUR festgelegt, die aber nur in Höhe von rund 7 Mio EUR erzielt wurden. Der Differenzbetrag wurde im LRA durch Auflösung von Gebührstellungen (bzw. rein haushaltstechnische Maßnahmen) ausgeglichen. Im Vorjahresvergleich wurden 2009 die Personalausgaben um 66 Mio EUR oder 4,2% ausgeweitet.<sup>67</sup>

### **Hochwasserkatastrophe Sommer 2009**

Im KAB 2009 mussten rund 14 Mio EUR für die Hochwasserkatastrophe Sommer 2009 bereitgestellt werden. Die Stmk will bis 2015 ein Hochwasserschutzbauten-Programm durchführen. Rund 200 Mio EUR betragen die Gesamtkosten, der Anteil des Landes soll sich auf 75 Mio EUR belaufen. Pro Jahr dürften ab 2010 rund 15 Mio EUR erforderlich sein.

### **Wohnbauförderung**

Der Rücklagenbestand „Wohnbauförderung nach dem Wohnbaugesetz“ wurde 2009 von 76,0 Mio EUR auf 17,0 Mio EUR vermindert und vor allem Darlehen an gemeinnützige Wohnbauvereinigungen gewährt (Mehrausgaben gegenüber dem LVA: 18 Mio EUR).

In der Novelle LGBL. Nr. 82/2003 zum Steiermärkischen Wohnbauförderungsgesetz 1993 wurde festgelegt, dass an die Wohnbauförderung aus allgemeinen Haushaltsmitteln ein Teilbetrag in Höhe von 287 Mio EUR des Verkaufserlöses der Förderungsdarlehen bis zum Jahre 2015 rückzuführen ist. Im Wohnbauförderungsgesetz sind die jährlichen Rückzahlungstranchen fixiert. Die Tranche für das Jahr 2009 betrug 17 Mio EUR. Per 1. Jänner 2010 betrug die noch offene Rückzahlungsverpflichtung rund 188 Mio EUR.

## **5.2.4 Stand und Ausblick aus Sicht von Standard & Poor's**

Die Ratingagentur Standard & Poor's (S&P) bewertete das Land im April 2010 abermals mit AA/Stabil. Im Rating-Bericht<sup>68</sup> wird allerdings festgehalten, dass die Bonitätseinschätzung herabgestuft werden könnte, falls die Stmk nach der Landtagswahl im Herbst 2010 keine wesentlichen Maßnahmen trifft, um das hohe strukturelle Defizit im Haushalt zu schließen. Als problematisch eingeschätzt werden folgende drei Aspekte:

- Sehr **hohe** und stark **steigende Defizite** nach Investitionshaushalt im Zeitraum 2009 bis 2012
- **Moderat hohe Nettofinanzverbindlichkeiten** durch ungedeckte Pensionslasten und Schuldenaufnahmen außerhalb des Budgets

<sup>67</sup> Mit der Pensionsreform 2009 wurde das Pensionssystem des Landes nach der vom Bundesrechnungshof empfohlenen Harmonisierung umgesetzt (Durchrechnungszeitraum zur Bemessung des Ruhegenusses). Diese Reform soll gegenüber der Rechtslage 2003 eine Einsparung von 2010 bis 2047 von bis zu 244 Mio EUR (Stand der Verwaltungsreform: Pressekonferenz des Landes Steiermark vom 22. Oktober 2009) erbringen.

<sup>68</sup> Siehe <http://www.wirtschaft.steiermark.at/cms/beitrag/11241314/13147397/>

- **Hohe Eventualverbindlichkeiten** (Garantien für die Landes-Hypothekenbank Steiermark in Höhe von ca. 4 Mrd EUR bei Gesamteinnahmen des Landes von rund 6 Mrd EUR 2009).

Nach guten Haushaltsjahren 2005 bis 2008 erwartet S&P für 2009 bis 2012 **deutlich schwächere Haushaltsergebnisse**. Teilweise war diese Abschwächung durch den starken internationalen Konjunkturerbruch bedingt. Allerdings ist nach S&P-Einschätzung ein großer Anteil des Defizits der Stmk auch struktureller Natur. Die demografische Entwicklung und ihre finanziellen Folgen halten S&P für einen wesentlichen Einflussfaktor hinsichtlich der mittel- bis langfristigen Entwicklung des Landeshaushaltes: Das **Bevölkerungswachstum** in der Stmk ist im Vergleich zum durchschnittlichen Bevölkerungswachstum Österreichs leicht unterdurchschnittlich.

Trotz der in der Landesverfassung 2010 (LGBl Nr. 77/2010, das am 20. Oktober 2010 in Kraft trat) **neu verankerten Beschränkung der Schuldenaufnahme auf 3% des Gesamtbudgetvolumens** des Landes, sind aus Sicht von S&P auch in den Jahren 2011 und 2012 hohe Defizite zu erwarten. Gemäß **Artikel 19** Landesvoranschlag/Landesrechnungsabschluss hat die Landesregierung „bei der Erstellung des Voranschlags darauf zu achten, dass die Einnahmen und Ausgaben des Landes möglichst im Gleichgewicht sind“. Die jährliche Nettoneuverschuldung darf 3% des Gesamtbudgetvolumens nicht überschreiten. Der Prozentsatz darf nur im Fall von Naturkatastrophen oder Wirtschaftskrisen überschritten werden. Eine solche Überschreitung ist sowohl anlässlich der Beschlussfassung des Voranschlags als auch während des Haushaltsjahres zulässig.“

Der **Ratingausblick** könnte von S&P auf **positiv gesetzt** werden, wenn es der Stmk gelingt, ihre **strukturellen Ungleichgewichte** zu beseitigen und ihre vergleichsweise hohen **ungedeckten Pensionsverbindlichkeiten** zu verringern. Zudem würde eine **jährlich aktualisierte mittelfristige Finanzplanung**, die internationalen Standards entspricht, die mittelfristige Vorhersehbarkeit der Haushaltsentwicklung verbessern.

### 5.2.5 Gesamteinschätzung 2009 und Ausblick

Die **Ausgaben** des Landes Stmk wurden im Krisenjahr 2009 massiv erhöht. Die **Ausgabenausweitung im Landesbudget** erreichte **2009** im Jahresabstand ein erhebliches Volumen, das eine Größenordnung von 500 Mio EUR oder 10% (Ausgaben des Ordentlichen und Außerordentlichen Haushalts ohne Verrechnungsposition im Zusammenhang mit KAGes) erreicht haben könnte.<sup>69</sup> Die Zuwächse betrafen eine Vielzahl von Budgetpositionen und dürften in erster Linie von **strukturellen Faktoren** (v. a. im Bereich Pflege, Krankenanstalten, Förderungen) sowie zusätzlichen, **diskretionären Maßnahmen** der Landesregierung (Förderinitiativen, Investitionen etc.) hervorgerufen worden sein. So wurden beispielsweise Straßensanierungsmaßnahmen und die Sanierung des gemeinwirtschaftlichen Wohnbaus forciert sowie das Förderprogramm „Qualitätsoffensive Ski-WM Schladming 2013“ initiiert.

**Automatische Stabilisatoren** auf der **Ausgabenseite** (z. B. Arbeitsmarktprogramme und Sozialbeihilfeleistungen infolge des Konjunkturerbruchs), können die dynamischen Ausgabenentwicklungen des Landes Stmk im Jahr 2009 nicht erklären (siehe dazu auch Abschnitt 4.3.2). Nach den Ausführungen des Wirtschaftsberichts Stmk 2009 zu den **wirtschaftspolitischen Maßnahmen** des Landes Stmk vor dem Hintergrund der **Finanz- und Wirtschaftskrise**, handelte es sich dabei vorwiegend um Maßnahmen, die das Landesbudget im Sinne von Maastricht nicht direkt belasteten (z.B. Haftungen, Zwischenfinanzierungen zur Überbrückung von Finanzierungsengpässen).

Geht man von einem budgetären Einnahmefall in der Größenordnung von 240 Mio EUR aus, so würde sich die **Defizitenausweitung (nach Maastricht)** im Jahr 2009 von rund 660 Mio EUR ungefähr zu **40% aus Einnahmefällen** und zu **60% durch Ausgabensteigerungen** erklären.

Eine Verringerung des **Budgetdefizits** der Stmk ist im Jahr **2010** trotz Konjunkturbelebung nicht zu erwarten. So werden die Einnahmen der Länder im Vorjahresvergleich erst wieder im Jahr 2011 (u. a. Er-

<sup>69</sup> Inklusive Zuführungen vom OH an den AOH, KAB-Übertragungen auf das Jahr 2010 sowie Tilgung Innerer Anleihen. Amtliche Informationen über die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im Sinne von Maastricht (ESVG 95) liegen nur im Aggregat (Landesebene) und nicht für einzelne Bundesländer vor.

tragsanteile, 2. Etappe des Paktums Finanzausgleich 2008) ansteigen. Darüber hinaus stand das Land Stmk im Jahr 2010 im Vorfeld von Wahlen, was ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen erschwerete.<sup>70</sup> Für **2011** lag bis Mitte März 2011 auf Basis des Budgets 2010 ein **Budgetprovisorium** vor, das durch ein Doppelbudget 2011 und 2012 mit Konsolidierungsvorgaben abgelöst werden soll.<sup>71</sup> Die Budgetbegrenzung durch die Ende Oktober 2010 in Kraft getretene Landesverfassung 2010 (Nettoneuverschuldung darf 3% des Gesamtbudgetvolumens nicht überschreiten) könnte frühestens im Zuge der nachträglichen Erstellung des Landesbudgets 2011 greifen.<sup>72</sup> Die Ratingagentur S&P mahnte in ihrem Bericht vom März 2010 strukturelle, ausgabenseitige Reformen ein und warnte vor einer Herabstufung der Bonitätseinschätzung von derzeit AA/stabil (Abschnitt 5.2.4).

Im **Regierungsübereinkommen vom Oktober 2010** für die Legislaturperiode 2010 bis 2015 bescheinigten alle Beteiligten, dass sie sich der schwierigen Finanzsituation des Landes bewusst seien und vereinbarten wichtige Vorhaben zur Eindämmung des Budgetdefizits in der Stmk. Dabei wurden folgende Punkte vereinbart:

- Auf Basis der Finanzvorschau für die kommende Periode wird ein **konkreter Haushaltskonsolidierungsplan** verfolgt, der **ab 2013 ein ausgeglichenes Landesbudget** sicherstellt.
- Die Sanierung des Landeshaushalts soll **ausgabenseitig** erfolgen, um finanzielle Spielräume für Zukunftsinvestitionen in den Standort Stmk zu schaffen. Um die Ausgabenobergrenzen zu erreichen, werden auch Pflichtleistungen hinterfragt und Kostenverpflichtungen des Bundes vom Land grundsätzlich nicht mehr übernommen.
- Es besteht Einvernehmen über die Umsetzung einer **Haushaltsrechtsreform** mit einer längerfristigen Planbarkeit durch die Festlegung von Finanzrahmen und die Verpflichtung zur Ausgaben disziplin. Transparenz und Effizienz werden mit einer **neuen Budgetstruktur** durch **Gliederung in Global- und Detailbudgets** erhöht.
- Die Position der Stmk im **Finanzausgleich** (FAG) ist zu verbessern. Es sollen im neuen FAG wirtschaftliche und demografische, aber auch geografische Faktoren eine Rolle spielen.
- Verbesserung der Situation der steirischen **Gemeinden im Finanzausgleich** und Erhöhung der Kopfquote nach dem FAG für die steirischen Gemeinden auf das Niveau der Gemeinden in Vorarlberg oder Salzburg. Zur Verbesserung der Finanzsituation von Land und Gemeinden ist die Frage der **Pflegefinanzierung** zu lösen.

Ende 2010 beschloss die steiermärkische Landesregierung eine **Verwaltungsreform** in den Jahren 2011 bis 2015 durchzuführen, deren Programm bis März 2011 vorliegen soll. Als Projektbündel wurden diesbezüglich eine Aufgaben- und Organisationsreform, Maßnahmen im Rahmen des Personalmanagements sowie eine Haushaltsreform angeführt.

Eine Ausgestaltung des **Konsolidierungsprogramms** durch **konkrete Projekte** steht allerdings noch aus. Der **Konsolidierungsweg** wurde bei der Präsentation des Entwurfs für das Doppelbudget 2011 und 2012 am 10. März 2011 skizziert. Nach **medialen Berichten** (<http://derstandard.at/1297216240323/Im-Sozialsystem-ist-uns-einiges-entglitten>; 13. Februar 2011) wird das Land Steiermark infolge der budgetären Schieflage (Budgetdefizit von 800 bis 900 Mio EUR) in den nächsten Jahren 10% bis 20% der Sozialausgaben einsparen müssen. Die Qualität der Betreuung soll dabei aber erhalten bleiben. Aus Sicht von Landeshauptmann-Stellvertreter und Landesrat für Soziales und Arbeit Siegfried Schrittwieser ist die Steiermark hier Vorreiter und andere Bundesländer werden folgen.

---

70 Das LVA 2010 wurde durch über- und außerplanmäßige Ausgaben um mehr als 8 Mio EUR erweitert, wobei ein Teil durch Umschichtungen (Einsparungen) finanziert wurde (Vorlage der Steiermärkischen Landesregierung, Einlagenzahl 268/1).

71 Durch die Neuwahl des Landtags und der Landesregierung am 26.9.2010 konnte ein Budget 2011 nicht rechtzeitig verabschiedet werden. Am 10. März 2011 wurde ein Doppelbudget 2011/2012 vorgestellt, das in der darauffolgenden Woche beschlossen werden sollte.

72 Ein Budgetvolumen in der Größenordnung von 6 Mrd EUR ergibt eine Neuverschuldungsgrenze von 180 Mio EUR.

Auch die **Haushaltsrechtsreform** ist aus Sicht der Autoren ein wichtiger Beitrag, um eine solide Fiskalpolitik zu gewährleisten: Wichtig wären dabei die Stärkung von **Kosten-Nutzen-Überlegungen**, **mittelfristige Vorgaben** und die Erhöhung der **Transparenz** im Bereich der Budgetgebarung des Landes Steiermark. Darunter fallen auch strengere **Budgetierungsregeln** und öffentlich zugängliche **Berichte** (Berichte über die Fiskalposition des Landes laut Maastricht, Ausgliederungsberichte etc.). Die in der Vergangenheit geübte Praxis, verrechnungstechnische Gestaltungsspielräume (zeitliche und sachliche Verschiebungen von Einnahmen- und Ausgabenpositionen in Form von Gebührstellungen, Verbuchung von Verrechnungspositionen, Trennung des Budgets in mehrere miteinander vernetzte Bereiche wie KAB, Wachstumsbudget, Ordentlicher Haushalt und Außerordentlicher Haushalt) in beträchtlichem Umfang zu nützen, begünstigten Fehleinschätzungen über die tatsächliche Finanzlage und laufen der Intention erhöhter Transparenz und Nachvollziehbarkeit zuwider.

## 6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

### Keine Anpassung der Ausgabenentwicklung an die durchschnittliche Einnahmenentwicklung

Die **Ausgaben** der **Landesebene** (ohne Wien; gemäß ESVG 95) wurden in den Jahren **vor der Krise** nicht an die (durchschnittliche) Einnahmenentwicklung angepasst, sondern stark erhöht. Im Krisenjahr 2009 betrafen die Ausgabenzuwächse eine Vielzahl von Budgetpositionen und dürften in erster Linie von **strukturellen Faktoren** (v. a. im Bereich Pflege, Krankenanstalten, Förderungen) hervorgerufen worden sein.

Das Wirkenlassen der (ausgabenseitigen) **automatischen Stabilisatoren** und Maßnahmen der Länder zur Stabilisierung des Konjunkturerinbruchs (befristete, regionale Konjunkturprogramme), die als **budgetäre Zusatzausgaben infolge der Konjunkturerwicklung** einzuordnen sind, erklären mit weniger als 500 Mio EUR nur rund **ein Drittel des Ausgabenzuwachses auf Landesebene (ohne Wien)** von rund 1.400 Mio EUR oder 6,0% im Jahr 2009. Die einzelnen Länder zeigten allerdings unterschiedliche budgetpolitische Reaktionen auf die Krise.

### Budgetverschlechterung der Landesebene 2009 primär Folge von Mindereinnahmen

Die Verschlechterung des Finanzierungssaldos der Landesebene 2009 gegenüber dem Vorjahr war in etwa zu 60% auf das Wirkenlassen der **automatischen Stabilisatoren** zurückzuführen, die vorrangig auf der Einnahmenseite zum Tragen kamen: Die Länder (ohne Wien) waren im Jahr 2009 allein durch die **Wirtschaftskrise mit Mindereinnahmen in der Größenordnung von 1 Mrd EUR** konfrontiert. Diese Schätzung stellt eine Obergrenze dar. Ferner verstärkte die **Steuerreform** der Bundesregierung den Einnahmenausfall der Landesebene zusätzlich (Länder ohne Wien: -0,4 Mrd EUR).

Die **konjunkturelle Erholung** ab Mitte 2009 und die **zweite Etappe des Finanzausgleichs** werden auf Landesebene im Jahr 2011 wieder zu merklichen Mehreinnahmen führen. Die **Steuerreform** sowie Teile der **Konjunkturpakete** stellen aber strukturelle Maßnahmen mit nachhaltiger Wirkung dar.

### Mangel an symmetrischer Ausrichtung der Budgetpolitik auf Landesebene

Laut bisherigen Informationen über die Budgetgebarung der Länder 2010 und 2011 wurden die regionalen Konjunkturprogramme kaum rückgeführt. Dies obwohl die nunmehr gute Konjunkturlage ein sukzessives Auslaufen von krisenbedingten Sonderprogrammen erlauben würde. Eine **zu späte finanzpolitische Umkehr** kann den zukünftigen Handlungsspielraum der Politik maßgeblich gefährden.

Die in einigen Materien erfolgte **Forcierung von investiven, zukunftssträchtigen Aufgabenbereichen** (u. a. Bildung, Kinderbetreuungsmaßnahmen, Verkehrsinfrastruktur) wäre auch in Konsolidierungszeiten wichtig, müsste aber von (effizienzsteigernden) **Reformen zur Ausgabendämpfung von dynamischen Budgetkomponenten** begleitet werden.

### Ausgabenseitige Konsolidierungsbeiträge der Landesebene unbedingt notwendig

Die Finanz- und Wirtschaftskrise verringerte den **budgetären Handlungsspielraum** aller öffentlichen Haushalte in Österreich maßgeblich und verschärfte die Notwendigkeit einer **Koordinierung** der **Fiskalpolitik** sowie **gesamtösterreichischen Budgetkonsolidierung** zusätzlich. Laut Vorarlbergs LH Dr. Herbert Sausgruber „führe am Sparen kein Weg vorbei“ (Landeskorrespondenz, 12.5.2010).

Nominelle **Ausgabensteigerungen** in der Größenordnung von **5% bis 7% p. a.**, wie sie in den letzten Jahren auf **Landesebene** zu verzeichnen waren, sind durch Zusatzeinnahmen (Steuern, Gebühren, Dividenden etc.) mittel- bis langfristig nicht finanzierbar. In den Jahren 2005 bis 2009 entwickelten sich die **Einnahmen der Landesebene** infolge von innerstaatlichen Umschichtungen (z. B. FAG 2008) vergleichsweise dynamisch, lagen aber **unter 4% p. a.**: Der durchschnittliche Zuwachs der öffentlichen Einnahmen Österreichs lag bei 3,2% und jener der Landesebene bei +3,7%.

## **Gesamtstaatliche Bedeutung einzelner Bundesländerergebnisse sollte nicht unterschätzt werden; diesbezügliche Informationen nur in Teilbereichen verfügbar**

Statistik Austria publizierte im September 2010 erstmals den **Finanzierungssaldo nach Maastricht für einzelne Bundesländer**. Diese regionale Aufgliederung zeigte, dass betragsmäßig relevante **Budgetdefizite** im Jahr 2009 nur in **fünf Bundesländern** (Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien) zu verzeichnen waren. Vom Budgetdefizit auf Landesebene (ohne Wien) entfielen rund 70% auf Niederösterreich und die Steiermark. Bezogen auf die Bevölkerung lag im Jahr 2009 das **Budgetdefizit pro Kopf** für die Länder Steiermark (554 EUR), Kärnten (360 EUR) und Niederösterreich (350 EUR) über dem Durchschnittswert der Landesebene (ohne Wien) in Höhe von 260 EUR. Amtliche Daten über die **regionale Verschuldung nach Maastricht** und über die **Ausgaben nach Maastricht** (ESVG 95) fehlen aber.<sup>73</sup>

Aus **gesamtstaatlicher Sicht** sind **regionale Einzelergebnisse** über die Budgetgebarung und Verschuldung vor allem insofern von Bedeutung als sie zum **Gesamtergebnis beitragen**. Die jeweilige Fiskalposition eines Bundeslandes tangiert **nicht ausschließlich** ihren **regionalen Status** (Bonität, Handlungsspielraum etc.), sondern beeinflusst direkt auch die **Bonität von Österreich** sowie die Erfüllung der **Maastricht-Kriterien** im Sinne der EU-Regeln.

## **Stärkung der Eigenverantwortung durch Kopplung der Aufgabenwahrnehmung mit der Ausgaben- sowie Einnahmenverantwortung**

Die Qualität der öffentlichen Finanzen kann in Österreich, wie zahlreiche Studien zeigen, ohne eine gemeinsame Kraftanstrengung der politischen Entscheidungsträger, die einen Durchbruch bei der **institutionellen und kompetenzrechtlichen Neuordnung bei den Gebietskörperschaften** erreichen, nur rudimentär verbessert werden. Dazu zählen insbesondere die **Entflechtung der Kompetenzen** und der **Finanzierungsströme** in Verbindung mit einer **stärkeren Steuerautonomie** (Einnahmenverantwortung) der subnationalen Gebietskörperschaften. Politökonomische Erkenntnisse belegen, dass hohe Eigenverantwortung (u. a. Ausschluss eines „Bail-Out“) Anreize liefert, die Budgetpolitik verstärkt durch **Kosten-Nutzen-Erwägungen** zu leiten.

Durch die **Entflechtung der innerstaatlichen Transfers** und **klare Zuständigkeiten** sind erhebliche Einsparungen zu erwarten, die durch Beseitigung von Doppelgleisigkeiten und effizientere und effektivere Aufgabenwahrnehmung erzielt werden könnten. So sind beispielsweise die Geldflüsse zwischen Ländern und Gemeinden im Bereich der **Sozialhilfe** mehreren Studien zufolge völlig intransparent. Gleichzeitig wird die Gemeindeebene in den meisten Bundesländern verpflichtet, pauschal über Umlagen an das jeweilige Bundesland etwa die Hälfte der Sozialhilfeausgaben mitzuzahlen. Hier wären eine radikale Entflechtung der Transferleistungen und nachvollziehbare Kompetenzen dringend erforderlich.

## **Informationsgehalt des Rechnungswesens der Länder für eine gesamtstaatliche Koordinierung unzureichend**

Der Konsolidierungsdruck unterstreicht die Notwendigkeit eines **aussagekräftigen und vergleichbaren öffentlichen Rechnungswesens** mit einer durchgehenden **Kosten- und Leistungsrechnung** für **alle öffentlichen Haushalte** in Österreich („Konzern-Sicht einschließlich Ausgliederungen“). Dies beinhaltet nicht nur die Verständigung auf gemeinsame Indikatoren zur Beurteilung der Haushaltsstabilität, sondern auch eine grundlegende Vereinheitlichung der Ergebnisermittlungs- und Darstellungsformen, z. B. durch einheitliche Bewertungsmethoden, harmonisierte Kontenpläne und buchmäßige Zuordnungen. Dabei räumt die Finanzverfassung dem **Bund** (§16 Abs. 1 F-VG) das Recht ein, Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit zu regeln, als dies zur **Vereinheitlichung** erforderlich ist. Die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (BGBl. II 787/1996) in der aktuellen Fassung ist nicht mehr zeitgemäß und lässt zu große Gestaltungsspielräume zu.

73 Gemäß **Budgetärer Notifikation vom März 2011** trugen die Länder Steiermark und Niederösterreich 2009 mit 62% etwas weniger zum negativen Finanzierungssaldo der Landesebene in Summe bei. Gemessen an der Einwohnerzahl lagen 2009 die Defizite Kärntens (710 EUR), der Steiermark (572 EUR) und Niederösterreichs (344 EUR) über dem Durchschnitt der Landesebene (299 EUR).

**Pro Aufgabengebiet** (Sozialhilfe, Krankenanstaltenwesen, Infrastrukturinvestitionen etc.) wäre eine Darstellung der Kosten und Leistungen über alle Gebietskörperschaften (einschließlich staatsnahe Einheiten) erforderlich. Erst der Einsatz von **Bedarfsanalysen, Controllingprozessen** und **Best-Practise-Vergleichen** lässt Effizienz- und Umschichtungspotenziale erkennen.

### **Zunehmende budgetäre Belastungen durch die Altersstruktur der Bevölkerung**

Die **demografische Entwicklung** stellt einen wesentlichen Einflussfaktor für die **längerfristige Entwicklung der Budgetgebarung** dar: Rückläufige oder stagnierende Einwohnerzahlen wirken sich **negativ** auf das **Abgabenaufkommen in Österreich** aus und der relative Zuwachs der älteren Bevölkerungsteile bewirkt einen strukturellen **Anstieg der Kosten für Gesundheit, Pflege und Soziales**.

In den Jahren 2005 bis 2009 nahm der Kreis der Personen im Alter von 60 Jahren und darüber im Landesdurchschnitt (ohne Wien) um 1,7% p. a. zu. Zuwächse über 2% p. a. waren in drei Ländern (Salzburg, Tirol, Vorarlberg) zu verzeichnen. In den kommenden Jahren ist nach Schätzungen von Statistik Austria eine Annäherung der Bevölkerungsstruktur der einzelnen Bundesländer zu erwarten. Moderate regionale Divergenzen dürften aber erhalten bleiben.



## 7. LITERATURVERZEICHNIS

- Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (2010a). NÖ Sozialbericht 2009. St. Pölten.
- Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (2010b). Wirtschaftsbericht Niederösterreich 2009. St. Pölten.
- Amt der Steiermärkischen Landesregierung (2009). Steirischer Sozialbericht 2007/2008. Graz.
- Biwald, P. und M. Köfel (2010): Steuerung und Finanzierung im Sozialbereich. In: Österreichische Gemeinde-Zeitung 3/2010.
- Breuss, F., S. Kaniovski und M. Schratzenstaller (2009). Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konjunkturpakete I und II und der Steuerreform 2009. Wifo. Wien.
- Bröthaler, J., H. Bauer und W. Schönböck (2006). Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung. Springer-Verlag: Wien.
- Bundeskanzleramt (2011). Verwaltung in Österreich. Wien.
- Bundesministerium für Finanzen (2010). Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2009 bis 2013. Wien.
- Bundesministerium für Finanzen (2010). Budgetbericht 2011. Bericht der Bundesregierung gemäß § 34 BHG.
- EUROSTAT (2010). Manual on Government Deficit and Debt. Third Edition.
- Grossmann, B. und E. Hauth, Staatsschuldenausschuss (Hrsg.) ( 2007). Verwaltungs- und Pensionsreformen im öffentlichen Dienst sowie Finanzierung des Krankenanstaltenwesens. Manz-Verlag: Wien.
- Hauth, E. (2009). Informationsgehalt der Landesrechnungsabschlüsse: Eine kritische Analyse. In: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Heft 3–4/2009 - Heft 1/2010, 137-160.
- Hoflehner S., Biwald P.(2010). Anstieg der Sozialausgaben einbremsen – ein Ansatz aus der Steiermark. In: Österreichische Gemeinde-Zeitung 2/2010, S. 48-50.
- IHS (2009). Konjunkturbelebende Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung und der Bundesländer. Abschätzung der volkswirtschaftlichen Effekte. Projektbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend. Wien.
- Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH. (2010).Wirtschaftsbericht Steiermark 2009. Im Auftrag vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung.
- Landesrechnungshof Steiermark (2011). Steirischer Beschäftigungspakt, LRH 10 S 7/2009.
- Landtag Steiermark. Rechnungsabschluss 2008 und Bericht des Landesfinanzreferenten über das Gebärungsergebnis des Landeshaushaltes 2008:  
<http://www.landtag.steiermark.at/cms/beitrag/11113880/5076210/>
- Landtag Steiermark. Rechnungsabschluss 2009 und Bericht des Landesfinanzreferenten über das Gebärungsergebnis des Landeshaushaltes 2009:  
<http://www.landtag.steiermark.at/cms/beitrag/11272399/5076210/>
- Landtag Steiermark/Materialien. Diverse Landtagsbeschlüsse:  
<http://www.landtag.steiermark.at/cms/ziel/5076210/DE/>

Landtag von Niederösterreich (2008). Dringlichkeitsantrag betreffend Konjunkturmaßnahmen zur Stützung der NÖ Wirtschaft, Ltg.-145/A-1/12-2008. St. Pölten.

Niederösterreichischer Gesundheits- und Sozialfonds (2010). Geschäftsbericht für das Jahr 2009.

Niederösterreichischer Landesrechnungshof (2010). Finanzierung der stationären Pflege in NÖ. St. Pölten.

Rechnungshof (2010a). Haushaltsstruktur der Länder, Reihe Oberösterreich 5/2010.

Rechnungshof (2010b). Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005 mit Länderaspekten in Tirol und Wien, Reihe Bund 5/2010.

Rechnungshof (2010c). Veranlagungsmanagement des Landes Niederösterreich hinsichtlich der Erlöse aus der Verwertung der Wohnbauförderungsdarlehen und dem Verkauf der Beteiligungen. Reihe Niederösterreich 2010/5.

Rechnungshof (2011a). Altenbetreuung in Kärnten und Tirol. Reihe Niederösterreich 2/2011.

Rechnungshof (2011b). Zahlungsflüsse zwischen Ländern und Gemeinden am Beispiel der Sozialhilfe im engeren Sinn in Niederösterreich und Oberösterreich. Reihe Niederösterreich 4/2011.

Reiss, L. und W. Köhler-Töglhofer (2011). Implications of the Crisis for Public Finances: The Case of Austria. In: Banca d'Italia (ed.). Fiscal Policy: Lessons from the Crisis. Rom. Forthcoming.

Sobotka, W. (2009). Bürgermeistertag 05.05.2009.

[http://195.58.166.60/rpw/user/noegbg/dokumente/2009\\_Buergermeistertag\\_LHStV\\_Sobotka.pdf](http://195.58.166.60/rpw/user/noegbg/dokumente/2009_Buergermeistertag_LHStV_Sobotka.pdf)

Sobotka, W. (2010). Niederösterreichisches Budgetprogramm 2010-2013.

Staatsschuldenausschuss (2010). Bericht über die öffentlichen Finanzen 2009. Wien.

Standard & Poors (2009). Ratingbericht des Landes Steiermark:

<http://www.wirtschaft.steiermark.at/cms/beitrag/11241314/13147397/>

Statistik Austria (2010). Gebarungen und Sektor Staat 2009 – Teil II. Wien.

Statistik Austria (2010). Sozialhilfe, Behindertenhilfe und Pflegegeld der Bundesländer im Jahr 2009 und in der Entwicklung seit 1998. In: Statistische Nachrichten, Heft 6/2010.

Verfassungsgesetz des Landes Steiermark (2010). LGBl. Nr. 77/2010.