



## Pressemitteilung

Wien, 15. Juli 2011

# Budgetentwicklung der Bundesländer in Österreich im Krisenjahr 2009 und Ausblick (Ergebnisse einer Studie)<sup>1</sup>

Die Studie beleuchtet die **Einnahmen- und Ausgabenentwicklung** der **Landesebene (ohne Wien) im Aggregat** im Sinne des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1995 (ESVG 95) des **Krisenjahres 2009** und vergleicht diese mit den **budgetären Trends**. Dabei erfolgt zunächst eine Differenzierung zwischen **konjunkturellen** und **strukturellen Budgetkomponenten**.<sup>2</sup> Steuereinnahmen und Staatsausgaben variieren durch den Konjunkturverlauf und stabilisieren in Form von so genannten **automatischen Stabilisatoren** die konjunkturelle Entwicklung. Auf Basis der **strukturellen Entwicklungen** (von um den Konjunkturfaktor bereinigten Einnahmen- und Ausgaben-größen) werden in weiterer Folge wirtschaftspolitische und sozioökonomische (exogene) Einflüsse auf die Landesbudgets und mögliche zukünftige Budgetentwicklungen aufgezeigt. Neben der Analyse der Landesebene im Aggregat werden beispielhaft auch die Budgetentwicklungen zweier **Bundesländer (Niederösterreich und Steiermark)** im Jahr 2009 näher betrachtet (Abschnitt 5).

Die präsentierten Daten und Berechnungen basieren auf **ESVG 95-Daten vom Oktober 2010**. Revisionen seitens Statistik Austria im Rahmen der Budgetären Notifikation vom März 2011 wurden zwar nicht explizit berücksichtigt, aber mögliche Auswirkungen auf die Ergebnisse der Studie analysiert. Die Erkenntnisse der Studie bleiben auch nach Datenaktualisierung gültig.

### Finanzierungssalden der Bundesländer verschlechterten sich 2009 markant

Im **Krisenjahr 2009** verschlechterte sich die **Budgetlage der Bundesländer** erheblich: In Kärnten, Niederösterreich und der Steiermark erhöhten sich im Jahr 2009 die Budgetdefizite im Vorjahresvergleich. In Oberösterreich und Vorarlberg drehte der Budgetüberschuss in ein Budgetdefizit. Die Budgetüberschüsse von Burgenland, Salzburg und Tirol fielen nur noch sehr niedrig aus. Die höchsten Budgetdefizite in absoluten Größen erreichten 2009 die Länder **Steiermark** (670 Mio EUR), **Niederösterreich** (565 Mio EUR) und **Oberösterreich** (351 Mio EUR). Überdurchschnittlich hohe **Budgetdefizite pro Kopf** waren 2009 für die Länder **Steiermark** (554 EUR), **Kärnten** (360 EUR) und **Niederösterreich** (350 EUR) zu verzeichnen (Landesebene (ohne Wien): 260 EUR).<sup>3</sup>

### Budgetverschlechterung der Landesebene im Krisenjahr 2009 primär Folge von Mindereinnahmen

Das Wirkenlassen der **automatischen Stabilisatoren** zur Abfederung des globalen Nachfrageausfalls bei den Einnahmen (Steuern) sowie die **Steuerreform 2009** führten im Jahr 2009 zu einem **Rückgang der Einnahmen der Landesebene** (ohne Wien, einschließlich intergovernmentaler Netto-Transfereinnahmen) um 0,6 Mrd EUR bzw. 2,3%. Allerdings war der effektive **Einnahmenausfall** für

1 Die Studie der Autoren Eva Hauth und Bernhard Grossmann ist abrufbar von der Website des Staatsschuldenausschusses: <http://www.staatsschuldenausschuss.at/de/pub/publikationen.jsp>

2 Als Methode zur Ermittlung der strukturellen Einnahmen- und Ausgaben-größen wurde auf ein einfaches Glättungsverfahren (geometrisches Mittel) zurückgegriffen.

3 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 lagen 2009 die Defizite Kärntens (710 EUR), der Steiermark (572 EUR) und Niederösterreichs (344 EUR) über dem Durchschnitt der Landesebene (299 EUR).

die Landesebene im Jahr 2009 deutlich höher: Die **Differenz** zwischen dem „Normalszenario“ mit einem Einnahmewachstum von etwa 0,7 bis 0,9 Mrd EUR und der **tatsächlichen Entwicklung** erreichte eine Größenordnung von 1,2 bis 1,4 Mrd EUR. Davon dürften auf die **Steuerreform 2009** etwa ein **Viertel** (0,4 Mrd EUR) und auf das Wirkenlassen der **automatischen Stabilisatoren** infolge der Wirtschaftskrise etwa **drei Viertel** (0,9 bis 1,1 Mrd EUR) zurückzuführen gewesen sein.

Die **Verschlechterung des Finanzierungssaldos** der Landesebene im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr war insgesamt etwa zu 60% auf das Wirkenlassen der **automatischen Stabilisatoren** (vorrangig auf der Einnahmenseite) zurückzuführen. Die restliche Defizitvergrößerung der Landesebene (ohne Wien) von 40% beruhte 2009 im Wesentlichen auf **diskretionären Maßnahmen**, wie der **Steuerreform 2009** und auf **regionalen Konjunkturpaketen**.

### Regionale Konjunkturprogramme erklären weniger als ein Drittel des Ausgabenzuwachses 2009 auf Landesebene (ohne Wien)

Die **regionalen Konjunkturbelebungsmaßnahmen** der Bundesländer wurden von den Ländern (inkl. Wien) mit einer **Größenordnung** von jeweils 1 Mrd EUR im Jahr 2009 und 2010 beziffert. Erfolgte Ausweitungen von Haftungen, Darlehensvergaben sowie Bauvorhaben, die durch ausgegliederte Einheiten realisiert wurden, wirkten sich aber nicht (oder nicht direkt) in den öffentlichen Budgets aus. Unterstellt man, dass die **budgetäre Zusatzbelastung** durch die Abweichung des Ausgabenzuwachses (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.

Insgesamt wurden in der Studie (befristete) **budgetäre Zusatzausgaben infolge der Krise** von weniger als 500 Mio EUR identifiziert, die nur rund **ein Drittel des Ausgabenzuwachses auf Landesebene (ohne Wien) im Aggregat** von rund 1.400 Mio EUR oder 6,0% im Jahr 2009 erklären.<sup>4</sup>

### Keine Anpassung der Ausgabenentwicklung vor der Krise an die durchschnittliche Einnahmenentwicklung

Die **Ausgaben der Landesebene (ohne Wien)** wurden in den Jahren **vor der Krise** (2006 bis 2008) nicht an die (durchschnittliche) Einnahmenentwicklung angepasst, sondern stark erhöht. Nominelle Ausgabenzuwächse von rund 5 bis 7% p. a. sind mittel- bis langfristig **nicht finanzierbar**. Die **Ausgabendynamik im Krisenjahr 2009** entsprach trotz wirtschaftspolitischer Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft (automatischer Stabilisatoren und Konjunkturpaketen) jenen der vorangegangenen Jahre (2009: 6,0%; 2005–2009: durchschnittlich 5,9% p.a.).

### Strukturelle Ursachen prägen die Ausgabenentwicklung der Landesebene

Die Ausgabendynamik im Krisenjahr 2009 war im Wesentlichen auf **strukturelle Ursachen** (vorrangig im **Sozial-, Pflege- und Gesundheitsbereich**, aber auch im **Förderwesen**) und kaum auf konjunkturelle Faktoren zurückzuführen, die nur rund **ein Drittel des Ausgabenzuwachses auf Landesebene (ohne Wien) im Aggregat** von rund 1.400 Mio EUR oder 6,0% im Jahr 2009 erklären dürften. Auch ließen sich hohe Ausgabenzuwächse nicht auf bestimmte konjunkturabhängige Ausgabenbereiche einschränken. In den Bereichen Gesundheit und Pflege wurden die Kostensteigerungen primär durch höhere Qualitätsstandards und bessere Leistungen und im geringeren Maße durch demografische Entwicklungen hervorgerufen. Der Anteil der Personen über 60 Jahren nahm in den Jahren 2005 bis 2009 jährlich um weniger als 2% zu.

### Zunehmende budgetäre Belastungen durch die Altersstruktur der Bevölkerung in den kommenden Jahren

Die **demografische Entwicklung** stellt einen wesentlichen Einflussfaktor für die **längerfristige Entwicklung der Budgetgebarung** insbesondere in den Ländern und Gemeinden dar: Rückläufige oder stagnierende Einwohnerzahlen mindern das Aufkommen an Steuern und Sozialversicherungs-

4 Das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren auf der Ausgabenseite dürfte bei Ausgabenpositionen wie Allgemeiner Sozialhilfe und regionalen Arbeitsmarktförderprogrammen zu Zusatzbelastungen von unter 100 Mio EUR für die Landesebene (ohne Wien) geführt haben.

beitragen in Österreich und der Zuwachs an älteren Bevölkerungsteilen 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.

### Überdurchschnittliche Einnahmenentwicklung der Landesebene

In den Jahren 2005 bis 2009 entwickelten sich die **Einnahmen der Landesebene** (ohne Wien) mit einem Zuwachs von durchschnittlich 3,7% vergleichsweise **dynamisch** (Durchschnittswert der öffentlichen Einnahmen Österreichs insgesamt: +3,2% p.a.). **Mehreinnahmen** der Länder (inkl. Wien) durch den **Finanzausgleich 2008** in Höhe von netto 187 Mio EUR ab dem Jahre 2008 (Erste Etappe des Finanzausgleichs) sowie **Zweckzuschüsse des Bundes** in Form von (konjunkturunabhängigen) **Fixbeträgen** für z. B. Theater oder Kinderbetreuung wirkten sich positiv auf den Einnahmewachstum aus. Mit weiteren Zusatzeinnahmen ab dem Jahr 2011 können die Länder durch die **zweite Etappe des Finanzausgleichs** und durch die Festlegung **neuer Steuerkategorien** (v. a. Stabilitätsabgabe) als **gemeinschaftliche Bundesabgaben** rechnen. Im Jahr 2011 dürften diese Zusatzeinnahmen der Länder (inkl. Wien) 446 Mio EUR betragen.

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

Aus **gesamtstaatlicher** und **makroökonomischer 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. Amtliche Daten über die **regionale Verschuldung nach Maastricht** sowie über die **Einnahmen und Ausgaben nach Maastricht** (ESVG 95) stehen derzeit nicht zur Verfügung.

Die regionale Aufgliederung der **Budgetsalden** ergab im Jahr 2009 betragsmäßig relevante **Budgetdefizite** in **fünf Bundesländern** (Steiermark, Niederösterreich, Oberösterreich, Wien und Kärnten). Bezogen auf die Bevölkerung wiesen im Jahr 2009 drei Länder (Steiermark (554 EUR), Kärnten (360 EUR) und Niederösterreich (350 EUR)) über dem Durchschnitt der Landesebene (ohne Wien) liegende **Budgetdefizite pro Kopf** auf. Auf nur zwei Länder (Steiermark und Niederösterreich) entfielen 2009 etwa zwei Drittel des Budgetdefizits auf Landesebene (ohne Wien).<sup>5</sup>

### Divergierender Erklärungsbeitrag der Ausgabenseite zur Ausweitung des Budgetdefizits in Niederösterreich und in der Steiermark

Die **Ausgabenzuwächse** in der **Stmk** 2009 gegenüber dem Vorjahr betrafen zahlreiche Budgetpositionen und dürften primär von strukturellen Faktoren v. a. im Bereich der Pflegeheime (höhere Leistungsentgelte) und zusätzlichen diskretionären Maßnahmen (Investitionen zur Behebung von Katastrophenschäden, Förderprogramm „Qualitätsoffensive Ski-WM Schladming 2013“) hervorgerufen worden sein. Zudem wurden 2009 Ausgaben in Form von Gebührrstellungen wirksam (Vorzieheffekte), da Mittel zur Finanzierung bereits eingeleiteter Maßnahmen in das Jahr 2010 übertragen wurden. Automatische Stabilisatoren auf der Ausgabenseite (v. a. Allgemeine Sozialhilfe) und wirtschaftspolitische Maßnahmen vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise (z. B. Lehrlingsförderung „Green-Job-Bonus“, Kofinanzierung bei Arbeitsmarktprogrammen des AMS) können die dynamische Ausgabenentwicklung nicht erklären. Die **Defizitenausweitung** (nach Maastricht) der Stmk im Jahr 2009 von rund 660 Mio EUR dürfte sich ungefähr zu 40% aus dem Einnahmenausfall (Konjunktur, Steuerreform der Bundesregierung) und zu 60% durch Ausgabensteigerungen erklären.

<sup>5</sup> Gemäß Budgetärer Notifikation vom März 2011 trugen 2009 die Länder Steiermark und Niederösterreich mit 62% 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).

In **Niederösterreich** dürften die Zuwächse (im Jahresabstand) auf der **Ausgabenseite** 2009 ebenso primär auf strukturellen Faktoren v. a. im Bereich der stationären Pflege (Umstrukturierung bestehender Heime von Wohn- auf Pflegebetten, höhere Qualifizierung von Fachpersonal) beruhen. Die Konjunkturpakete wurden – abgesehen von der Ausweitung des Wohnbauförderungsvolumens (Erhöhung des Sanierungsbonus, Zuschuss für Heizkesseltausch) – so konzipiert, dass sie einen großen wirtschaftlichen Impuls bei geringer Belastung des Landeshaushalts entfalten (Haftungen, Darlehen und Finanzierungen durch andere Rechtsträger). Ferner war die Wirkung der automatischen Stabilisatoren auch in Niederösterreich im Jahr 2009 (v. a. Allgemeine Sozialhilfe: +3 Mio EUR oder +9,2% gegenüber 2008) auf der Ausgabenseite gering. In Summe dürfte im Jahr 2009 die **Defizitenausweitung** (nach Maastricht) von rund 330 Mio EUR in Niederösterreich zu etwa 30% durch Zusatzausgaben hervorgerufen worden sein. Der Großteil (ungefähr 70%) der Veränderung des Budgetdefizits dürfte sich aber in Niederösterreich durch die Einnahmenseite (v. a. Steuerausfall) erklären.

### **Administrative Gestaltungsspielräume erschweren Interpretation der Landeshaushalte**

Die **Gestaltungsspielräume** in den **administrativen Budgets** (u. a. zeitliche und sachliche Verschiebungen von Budgetpositionen in Form von „Gebührstellungen“, Buchung von Verrechnungspositionen sowie miteinander vernetzte „Verrechnungskreise bzw. Teilhaushalte“) erschweren deren Interpretation und begünstigen Fehleinschätzungen. So war beispielsweise der Anstieg des Haushaltsvolumens in der Steiermark im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr (+1,5 Mrd EUR oder +31%) im Wesentlichen auf eine **verrechnungstechnische Maßnahme** (saldoneutrale Verbuchung eines Zuschusses an die Steiermärkische Krankenanstalten GmbH in Höhe von rund 1 Mrd EUR) zurückzuführen. Im Sinne von Maastricht (ESVG 95) sind solche Transaktionen zum Zeitpunkt der Darlehensgewährung defizitwirksam zu verbuchen. Ferner beeinflussen die **Schulden- und Rücklagengebarung** die administrativen Haushaltsergebnisse und -volumina beträchtlich (z. B. Rückgang der administrativen Gesamtausgaben in Niederösterreich 2009 gegenüber dem Vorjahr infolge hoher Rücklagenzuführungen und Tilgungen von Schulden der Landeskrankenanstalten im Jahr 2008), während diese Transaktionen im Sinne von Maastricht (ESVG 95) budgetneutral zu verbuchen sind.

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

Der Konsolidierungsdruck unterstreicht die Notwendigkeit eines **aussagekräftigen und vergleichbaren öffentlichen Rechnungswesens** mit einer durchgehenden **Kosten- und Leistungsrechnung** für **alle öffentlichen Haushalte** in Österreich („Konzernsicht 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. Erst der Einsatz von Bedarfsanalysen, Controllingprozessen und Best-Practise-Vergleichen lässt Effizienz- und Umschichtungspotenziale erkennen. Die **Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997** (BGBl. II 787/1996) in der aktuellen Fassung ist nicht mehr zeitgemäß und lässt zu große Gestaltungsspielräume zu.