

SONDERTHEMA

Die Budgetpolitik der Bundesländer im Lichte der Maastricht-Vorgaben 2001 bis 2004 (Ländersample: Burgenland, Kärnten, Steiermark)

Die folgenden Ausführungen fassen die Ergebnisse der von Mitarbeitern des Büros des Staatsschuldenausschusses¹ Anfang 2006 verfassten Studie zusammen, die im Auftrag des Staatsschuldenausschusses erstellt wurde. Die Ergebnisse müssen nicht im Einklang mit den Einschätzungen des Staatsschuldenausschusses stehen. Die gesamte Studie ist im Internet unter www.staatsschuldenausschuss.at abrufbar.

Die Zusammenfassung der Studie gliedert sich wie folgt: Zunächst werden der Inhalt und die Beweggründe der Studie sowie die Stärken und Schwächen der Datenbasis thematisiert. Im Kapitel 2 wird sodann die Budgetgebarung der Landesebene im Sinne des ESVG 95 (Länder ohne Wien, Fonds, Kammern und ausgegliederte Einheiten) für den Zeitraum 1997 bis 2004 beleuchtet. Kapitel 3 evaluiert die Haushaltsergebnisse der Länder (einschließlich Wien) auf der Grundlage des Österreichischen Stabilitätspakts 2001. Kapitel 4 widmet sich ausgewählten Politikbereichen im Detail (Wohnbauförderung, Krankenanstalten, Verwaltungsreformmaßnahmen und Pensionsrechte). Danach erfolgt eine Analyse der Budgetpolitik des Burgenlands, Kärntens und der Steiermark für den Zeitraum 2001 bis 2004. Die Kapitel 6 und 7 enthalten abschließend wirtschaftspolitische Implikationen sowie Einflussfaktoren, die die Budgetpolitik der Länder gegenwärtig und in nächster Zukunft prägen.

1 Inhalt und Beweggründe der Studie sowie Anmerkungen zur Datenbasis

Inhalt und Beweggründe der Studie

- Analyse der Budgetentwicklung der Landesebene vor dem Hintergrund der nationalen und internationalen Budgetrestriktionen. Durch den WWU-Beitritt Österreichs und den internationalen Budgetrestriktionen besteht eine gemeinsame Finanzverantwortung aller Gebietskörperschaften zur Erfüllung der EU-Vorgaben. Budgetäre Entwicklungen auf Länder- oder Gemeindeebene tangieren direkt die Fiskalposition Österreichs als Gesamtstaat.
- Evaluierung der Einhaltung des Österreichischen Stabilitätspakts 2001 (ÖStP) für die Jahre 2001 bis 2004 unter Berücksichtigung der Sonderbestimmungen (ESVG 95-Interpretationsstand vom 16.10.2000, zulässige Unterschreitungen, Übertragung von Gemeindeüberschüssen). Die offizielle Entscheidung seitens des Bundeskoordinationskomitees steht bislang aus.
- Analyse der Budgetpolitik auf Basis der Einnahmen- und Ausgabegebarung im Sinne des ESVG 95 der Länder Burgenland, Kärnten und Steiermark für die Jahre 2001 bis 2004. Durch Untersuchungen von bestimmten Politikbereichen (Wohnbauförderung, Krankenanstalten, Landesimmobiliengesellschaften) wird ferner das Volumen an vorrangig buchhalterischen Maßnahmen zur Verbesserung des Finanzierungssaldos im Sinne des ESVG 95 quantifiziert.
- Die Auswahl des Ländersamples (Burgenland, Kärnten und Steiermark) bot sich insofern an, als diese drei Repräsentanten aus sozioökonomischer Perspektive (unterdurchschnittliche Bevölkerungsentwicklung und Ertragskraft) ähnlichen Entwicklungen unterlagen, während die politische Verantwortung unterschiedlichen politischen Parteien innerhalb des Beobachtungszeitraumes zuzuordnen war.

Anmerkungen zur Datenbasis

- Für eine Analyse der Budgetgebarung der Länder im Hinblick auf die nationalen und internationalen Budgetrestriktionen bietet sich jene Datenbasis an, die in die Berechnung des Finanzierungssaldos des Gesamtstaates gemäß ESVG 95 bzw. laut Maastricht einfließt. Der Einnahmen- und Ausgabenstruktur des Staates im Sinne des ESVG 95 wird zudem

¹ Autoren: Grossmann B. und Hauth E.

durch den adaptierten Stabilitäts- und Wachstumspakt von 2005 in Zukunft noch stärkere Priorität als bisher zugewiesen werden.

- ESVG 95-Daten verfügen gegenüber den administrativen Budgetdaten insbesondere über zwei konzeptive Vorteile, nämlich über eine einheitliche Sektorabgrenzung des Staates (einschließlich Fonds, ausgegliederter Einheiten, Kammern) und über die klare Trennung von realen und finanziellen Transaktionen. Dennoch lassen die ESVG 95-Vorgaben buchhalterische Maßnahmen zur Reduktion des Finanzierungssaldos (insbesondere Ausgliederungen) in begrenztem Maße zu. Interpretationsspielräume des ESVG 95 führen ferner zu erheblichen Datenrevisionen im Zeitablauf.
- Strukturdaten der Länder sind im Zeitablauf und zwischen den Ländern zum Teil verzerrt. Eine Behebung dieser Datenproblematik müsste primär an den jeweiligen haushaltsrechtlichen Bestimmungen, der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung sowie bei den Kontierungsrichtlinien der Länder (bzw. auch der anderen Gebietskörperschaften) ansetzen. Das Voranschlags- und Rechnungsabschluss-Komitee dürfte nur über eingeschränkte Möglichkeiten verfügen, die Vergleichbarkeit der Finanzstatistiken zu gewährleisten.
- Bei der Untersuchung eines Teilsektors des Staates, wie der Landesebene, sind die Einnahmen- und Ausgabenvolumina stark von institutionellen Gegebenheiten (Aufgabenverteilung, Steuerkompetenzen, Ertragshoheit, Finanzausgleichsregeln) geprägt. Diese institutionellen Gegebenheiten ändern sich allerdings innerhalb einer Finanzausgleichperiode im Regelfall nicht. Die gegenständliche Studie nimmt auf institutionelle Aspekte dann (soweit möglich) Bezug, wenn diese die Einnahmen und Ausgaben der Länder im Zeitablauf beeinflussen.
- Die revidierten Daten der Statistik Austria von Ende März 2006 wurden in der vorliegenden Studie zwar nicht mehr berücksichtigt, auf die Reklassifikation der Landesdarlehensgewährungen der Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften im Zuge dieser Datenmeldung als defizitrelevante Zuschussfinanzierung und deren Wirkung auf die Einnahmen, Ausgaben und den Finanzierungssaldo der Länder wird aber Bezug genommen.

2 Budgetentwicklung der Landesebene 1997 bis 2004 im Sinne von Maastricht ²

Einnahmen

- Der Anstieg der **gesamten Einnahmen der Landesebene** war innerhalb der Beobachtungsperiode zumeist geringer als das nominelle BIP-Wachstum. Die Einnahmenquote erreichte 1998 mit 10,5% des BIP den Höchstwert und reduzierte sich bis 2001 auf 9,8%. Innerhalb der FAG-Periode 2001 bis 2004 zeigte sich bis 2003 ein relativ stabiler Verlauf, gefolgt von einem merklichen Einnahmerückgang im Jahr 2004 auf 9,4% des BIP.
- Durch die **Ausgliederungen der Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften** im Jahr 2001 dürfte sich die Einnahmenquote um in etwa 0,3% des BIP (Schätzungen von Statistik Austria) verringert haben. Ohne diese Maßnahme hätten die gesamten Einnahmen der Landesebene in der Periode 2001 bis 2003 den Endwert der vorangegangenen FAG-Periode 1997 bis 2000 von 10,0% des BIP wieder erzielt oder sogar leicht überschritten. Nur im Jahr 2004 lag der Einnahmewachstum der Landesebene auch unter Einbeziehung der ausgegliederten Einheiten merklich unter dem nominellen BIP-Anstieg. Die Datenrevision von Ende März 2006 veränderte dieses Bild nicht.
- Die Einnahmen der Länder werden in verhältnismäßig geringem Ausmaß von der Steuereinnahmenkomponente im engeren Sinn determiniert. Der Anteil der **Steuereinnahmen** an den Gesamteinnahmen betrug 2004 30%, jener der **intergovernmentalen Transfers** 53%. Die **primären Einnahmequellen** (Steuereinnahmen der Länder einschließlich der intergovernmentalen Transfers) erreichten 1997 8,1% des BIP, schwankten in den Folgejahren zwischen 8,0% des BIP (2000) und 8,3% des BIP (1998) und reduzierten sich erst 2004 relativ stark auf 7,8% des BIP.

² Länder ohne Wien einschließlich Fonds, ausgegliederter Einheiten und Kammern.

Ausgaben

- Der Verlauf der **gesamten Ausgaben** der Landesebene variierte von 1997 bis 2004 stärker als jene der Einnahmen. Die Ausgabenquote betrug 1997 9,6% des BIP, stieg auf den Höchstwert von 10,0% des BIP 1998/1999 an und reduzierte sich 2001 deutlich (-0,5%-Punkte des BIP). Während der FAG-Periode 2001 bis 2004 stabilisierte sich die Ausgabenentwicklung mit leicht rückläufiger Tendenz (2001: 9,3% des BIP; 2004: 9,2% des BIP).
- Durch die **Ausgliederungen der Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften** im Jahr 2001 dürfte sich nach Schätzungen der Statistik Austria die Ausgabenquote um in etwa 0,5% des BIP verringert haben. Ohne Ausgliederungen hätten die Ausgaben der Länder in der Periode 2001 bis 2003 den Endwert der vorangegangenen FAG-Periode 1997 bis 2000 von 9,8% des BIP wieder erzielt oder sogar leicht überschritten.
- Durch die **Neuinterpretation der Darlehensgewährungen** an die Landeskrankenanstaltenbetriebsgesellschaften als defizitrelevante Ausgabe per Ende März 2006 (budgetäre Notifikation) wurde ein Teil dieses Ausgliederungseffekts wieder rückgängig gemacht. Nach revidierten Daten per Ende März 2006 dürften die Ausgabenquoten der Länder in den Jahren 2001, 2002 und 2004 um jeweils rund 0,1% des BIP und 2003 um 0,4% des BIP über dem Auswertungsstand der gegenständlichen Studie vom Oktober 2005 liegen.
- Der Großteil der Ländermittel floss innerhalb der gesamten Beobachtungsperiode in den **Personal- und Sachaufwand**. 2004 betrug der Anteil des Aktivitätsaufwands (einschließlich Landeslehrer) an den Gesamtausgaben 27%, jener des Sachaufwandes 11%. Von herausragender quantitativer Bedeutung waren ferner die **Transferzahlungen an die privaten Haushalte** mit einem Anteil an den Gesamtausgaben von 33% im Jahr 2004.

Finanzierungssaldo

- Die **Budgetüberschüsse der Landesebene** schwankten im Zeitverlauf in einer Bandbreite von 0,2% (2002) des BIP bis 0,6% (1997) des BIP mit jeweils rückläufigen Entwicklungen in beiden FAG-Perioden (1997 bis 2000 bzw. 2001 bis 2004). Am Ende der Beobachtungsperiode (2004) betrug der positive Finanzierungssaldo nur noch 0,3% des BIP. Durch die Verbuchung der Darlehensgewährungen der Länder an die Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften als defizitrelevante Ausgabe (Revision von Ende März 2006) reduzierten sich die Finanzierungsüberschüsse der Länder in den Jahren 2001, 2002 und 2004 um jeweils zusätzlich 0,1% des BIP und 2003 um 0,4% des BIP.
- Die Höhe des jeweiligen Finanzierungssaldos der Landesebene wird im Regelfall von der **Gebietskörperschaft i. e. S.** (ohne Landesfonds, ausgegliederte Einheiten, Landeskammern) determiniert. 2003 und 2004 erzielten jedoch die Landeskammern einen relativ hohen Budgetüberschuss von beinahe 0,1% des BIP. Lässt man die Landeskammern außer Acht, so erreichten 2004 die Länder einen Budgetüberschuss von nur noch 0,2% des BIP (bzw. nach Datenrevision von März 2006 von weniger als 0,1% des BIP).
- Ein (positiver) **Zusammenhang zur Konjunkturentwicklung** ist nicht erkennbar. In den konjunkturschwachen Jahren 2001 bis 2003 mit realen BIP-Wachstumsraten von weniger als 1 ½% erzielte die Landesebene im Zeitvergleich relativ hohe Budgetüberschüsse von 0,4% bis 0,5% des BIP. In der Periode mit Wachstumsraten von mehr als 3% (1998 bis 2000) waren abnehmende Budgetüberschüsse in der Bandbreite von 0,4% des BIP (1998) bis 0,2% des BIP (2000) zu beobachten.

3 Budgetentwicklung der Länder gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2001

- Die Haushaltsergebnisse im Sinne des ÖStP 2001, deren Berechnungen von den ESVG 95-Vorgaben in Teilbereichen abweichen (ESVG 95-Interpretationsstand vom 16.10.2000; Landesebene ohne Kammern), lieferten in den Jahren 2001 bis 2004 stets einen deutlich höheren Budgetüberschuss als der Finanzierungssaldo laut ESVG 95. Dennoch wurden die **ordentlichen Stabilitätsbeiträge** gemäß ÖStP 2001 (0,75% des BIP, jedoch zumindest 1,67 Mrd EUR) von den Ländern (einschließlich Wien) ausschließlich in den Jahren 2002 und 2003 erreicht.

- Für 2004 errechnete Statistik Austria einen Budgetüberschuss der Länder mit Wien von 0,6% des BIP (bzw. ohne Wien von 0,5% des BIP). Nach dem ÖStP 2001 wäre – bei strenger Auslegung (ordentliche Stabilitätsbeiträge) – ein Budgetüberschuss der Länder mit Wien von 0,75% des BIP oder zumindest 1,67 Mrd EUR (bzw. ohne Wien von 0,6% des BIP oder zumindest 1,3 Mrd EUR) zu erzielen gewesen.
- Eine Unterschreitung der jährlichen Vorgaben bis zur Höhe der **verringerten Stabilitätsbeiträge** war aber zulässig, sofern *„über den gesamten Geltungszeitraum zumindest der durchschnittliche ordentliche Stabilitätsbeitrag erreicht wird“*. Weiters sieht der ÖStP 2001 einen Ausgleich der Unterschreitungen in den Folgejahren (erhöhter Stabilitätsbeitrag) vor. Ein Ausgleich durch Überschreitungen, die in den Vorjahren erzielt wurden, dürfte nicht zulässig sein.
- Die realisierten Unterschreitungen des erforderlichen Stabilitätsbeitrags bewegten sich zwar im erlaubten Rahmen, sie wurden aber nicht zur Gänze durch Überschreitungen in den anderen Jahren kompensiert. Die Vorgabe, den durchschnittlichen ordentlichen Beitrag über den Geltungszeitraum in Höhe von 1,71 Mrd EUR zu erreichen, wurde mit einem erzielten Wert iHv 1,65 Mrd EUR knapp verfehlt.
- Der Stabilitätspakt sieht ferner die Möglichkeit vor, *„jeweils durch schriftliche Vereinbarung Haushaltsergebnisse untereinander zu übertragen, soweit der jeweilige ordentliche Stabilitätsbeitrag übererfüllt wird“*, sodass aufgrund der positiven Haushaltsergebnisse der Gemeinden zum Teil noch Anrechnungen für die Landesebene erfolgten (Bgld, T). Der Pakt lässt offen, ob die Übertragung nur aus der Übererfüllung desselben Jahres oder aus der Summe der bisherigen Übererfüllungen erfolgen darf. Je nach Zulässigkeit würde sich der endgültige durchschnittliche Stabilitätsbeitrag der Landesebene auf 1,67 oder 1,70 Mrd EUR erhöhen.
- Angesichts der skizzierten Interpretationsspielräume können **keine endgültigen Aussagen** über die Erfüllung des ÖStP (2001) getroffen werden. Diese Entscheidung obliegt dem **Bundeskoordinationskomitee**, das allerdings diesbezüglich noch nicht getagt hat. Es lassen sich aber folgende Schlussfolgerungen ziehen: Die Länder haben 2001 und 2004 den ordentlichen Stabilitätsbeitrag zwar verfehlt, sie dürften aber den ÖStP 2001 unter Einbeziehung der verschiedenen Zusatzregeln zumindest beinahe erfüllt haben.

4 Ausgewählte Politikbereiche (Wohnbauförderung, Krankenanstalten, Verwaltungsreformmaßnahmen und Pensionsrechte)

Wohnbauförderung

- Die **Gesamteinnahmen** der Länder (einschließlich Wien) aus der Wohnbauförderung beliefen sich im Jahr 2004 auf 2,5 Mrd EUR (darunter: Bundesmittel in Höhe von 1,8 Mrd EUR, Landesmittel iHv 0,5 Mrd EUR, Rückflüsse iHv 0,7 Mrd EUR) zuzüglich der ungebundenen Bedarfszuweisungen an die Länder (§ 22 FAG 2001) iHv 0,7 Mrd EUR. Damit standen 2004 insgesamt 3,2 Mrd EUR für die Förderung des Wohnbaus (im weitesten Sinne) zur Verfügung. Die **Gesamtausgaben** erreichten 2004 eine Höhe von 2,6 Mrd EUR (darunter Wohnbauförderung: 1,8 Mrd EUR, Wohnhaussanierung: 0,5 Mrd EUR).
- Durch **Umstellung** eines zuschussbasierten **Förderungssystems** auf Gewährung von Wohnbauförderungsdarlehen wurden positive Effekte für das Haushaltsergebnis nach Maastricht lukriert. Der Anteil der Darlehensförderung der Länder (ohne Wien) gegenüber der Zuschussfinanzierung stieg von 69% (2001) auf 76% (2004). Die Ersparnis im Sinne von Maastricht durch die Veränderung des Darlehen-Zuschuss-Verhältnisses gegenüber dem Basisjahr 2001 war insbesondere in den Jahren 2003 (62 Mio EUR) und 2004 (114 Mio EUR) hoch und betrug kumuliert über den Beobachtungszeitraum 182 Mio EUR.
- Durch die Lockerung der Zweckbindung der Wohnbauförderungsmittel im Jahr 2001 wurde die Möglichkeit zur **Verwertung von Forderungen aus Wohnbauförderungsdarlehen** geschaffen. Die Erlöse aus den Forderungsverkäufen können durch Veranlagung (Zinseinnahmen) oder durch Schuldentilgung (Reduktion der Zinszahlungen) indirekt zur Verbesserung des Finanzierungssaldos beitragen. Zwischen 2002 und 2004 wurden jährlich **Maastricht-relevante**

Finanzströme aus der Verwertung von WBF-Darlehen von mehr als 200 Mio EUR oder 0,1% des BIP von den Ländern erzielt (Ktn, NÖ, OÖ, Stmk).

- Der gesamte Bestand aushaftender Wohnbauförderungsdarlehen belief sich per 31.12.2004 auf knapp 15 Mrd EUR. Das noch ausstehende **Verwertungspotential** dürfte maximal 12 Mrd EUR betragen (nur Wohnbauförderungsdarlehen, die bis 31.12.2000 gewährt wurden).

Ausgliederungen und Krankenanstaltenfinanzierung

- Die Höhe des Finanzierungssaldos des Staates wird durch eine Ausgliederung beeinflusst, wenn die ausgegliederte Einheit selbst finanzielle Mittel (auf dem Kapitalmarkt oder in Form von Darlehen von öffentlichen Gebietskörperschaften) aufnimmt und dadurch die Kosten- bzw. Abgangsdeckung nicht mehr zur Gänze durch den öffentlichen Rechtsträger erfolgen muss.
- Im Jahr 2004 führten Umgliederungen in die Abschnitte 85 bis 89 bei den Ländern ohne Wien zu einer **Budgetentlastung** von 112 Mio EUR. Durch die zum Teil eigenfinanzierte Abgangsdeckung der Krankenanstalten wurde die Landesebene zusätzlich um jährlich rund 500 Mio EUR entlastet. Insgesamt belief sich der Entlastungseffekt im Jahr 2004 auf mehr als 600 Mio EUR oder 0,3% des BIP.
- Im Burgenland erreichte die Eigenfinanzierung der **Burgenländischen Krankenanstaltengesellschaft mbH (KRAGES)** und damit die Entlastung des Landesbudgets in den Jahren 2001 und 2003 rund 8 Mio EUR bzw. 40 Mio EUR. In Kärnten lag die jährliche Eigenfinanzierung der **Kärntner Krankenanstaltenbetriebsgesellschaft (KABEG)** zwischen 167 Mio EUR (2004) und 197 Mio EUR (2003). Die Eigenfinanzierungsvolumina der **Steiermärkischen Krankenanstaltengesellschaft m.b.H (KAGES)** erreichten zwischen 2001 und 2004 sogar eine Höhe von bis zu 247 Mio EUR pro Jahr (wie im Falle Kärntens im Ländervergleich sehr hoch).
- Durch die **Neuinterpretation der Darlehensgewährung** als Maastricht-relevante Ausgaben der Länder von Ende März 2006 verminderte sich der budgetäre Entlastungseffekt 2004 um 0,1% des BIP.
- Die **langfristigen Verbindlichkeiten der Landeskrankenanstaltenbetriebsgesellschaften** (KRAGES (Bgld), KABEG (Ktn), KAGES (Stmk), TILAG (T), VKHB (Vlbg)) erreichten Ende 2004 bereits 1.895 Mio EUR (2001: 560 Mio EUR), wovon 1.423 Mio EUR auf Landesdarlehen und 472 Mio EUR auf Bankendarlehen entfielen.

Landesimmobiliengesellschaften

- Ende 2004 verfügten die Länder Burgenland, Kärnten, Nieder- und Oberösterreich, die Steiermark sowie Vorarlberg über Landesimmobiliengesellschaften (LIGs).
- Durch eine zentrale Verwaltung der Liegenschaften sollen Synergieeffekte und Effizienzgewinne erzielt werden. Zudem konnten durch die Übertragung von Immobilien des Landes an die LIGs Einnahmen lukriert werden, die die Haushaltsergebnisse gemäß ÖStP 2001 verbesserten (keine Maastricht-relevanten Einnahmen).
- Insgesamt erreichte im Zeitraum 2001 bis 2004 der Verkaufserlös aus **LIG-Übertragungen** mehr als 1 Mrd EUR (mehr als die Hälfte entfiel auf Oberösterreich). Das jährliche Übertragungsvolumen stieg kontinuierlich und betrug im Jahr 2004 über 400 Mio EUR.
- Der Erwerb der Landesimmobilien wird im Regelfall von den LIGs über den Kapitalmarkt finanziert. Der Schuldendienst (Tilgung und Zinszahlungen) wird laut Aussagen der Landesreferenten durch die Mieten, die nun für die Nutzung der veräußerten Liegenschaften und Gebäude von den Ländern zu leisten sind, abgedeckt. Eine Analyse der Ertragskraft der LIGs erfolgte mangels öffentlich zugänglicher Geschäftsberichte jedoch nicht.
- Im **Burgenland** wurden im Jahr 2004 sämtliche Liegenschaften an die Beteiligungs- und Liegenschaftsgesellschaft mbH (BELIG) mit einem Kaufpreis von 141,2 Mio EUR übertragen. Die erste Kaufpreistrate in Höhe von 30 Mio EUR (die der ersten Rückzahlungsrate der Landeshaftungen an die BA/CA entsprach) wurde noch 2004 an das Land überwiesen. An

die **Landesimmobiliengesellschaft Kärnten GmbH** erfolgten seit 2001 laufend Übertragungen, die im Zeitraum 2001 bis 2004 einen Erlös von insgesamt 110 Mio EUR nach sich zogen. In der **Steiermark** erwarb die Landesimmobiliengesellschaft seit ihrem Bestehen (2001) laufend Immobilien, die insgesamt ein Transaktionsvolumen von knapp 260 Mio EUR umfassten.

Verwaltungsreformmaßnahmen und Pensionsrechte

- Im **Burgenland** wurde das Projekt „**Wirkungsorientierte Verwaltungsführung**“ (Sicherstellung einer leistungs- und kundenorientierten Verwaltung mit klaren Entscheidungsstrukturen) fortgesetzt. Aus der Sicht des Rechnungshofes bestand 2002 eine Hinwendung zum New Public Management nur in Ansätzen. Seither wurde ein Teil der Reformvorhaben umgesetzt. Das **Pensionsrecht** des Burgenlands wurde 2002 und in den Folgejahren in Richtung der Regelungen des Bundes reformiert, weicht aber bei den Eckparametern (Bund: Antrittsalter: 65 Jahre, Dienstzeit zum Höchstausmaß der Pensionszahlungen: 45 Jahre, Durchrechnungszeitraum: 40 Jahre (bis 2028) sowie eine Parallelrechnung (zum alten System)) in vielen Bereichen etwas ab. Im **Burgenland** wurde das Pensionsantrittsalter auf 65 Jahre ebenfalls angehoben, ein Pensionsantritt nach 45 Jahren Gesamtdienstzeit ist ungeachtet des tatsächlichen Alters jedoch zulässig. Gegen Abschlüsse ist auch ein vorzeitiger Pensionsantritt ab 60 Jahren möglich. Die erforderliche Dienstzeit zur Erlangung des Höchstausmaßes beträgt 45 Jahre, der Durchrechnungszeitraum 40 Jahre (bis 2032).
- In **Kärnten** wurde 2000 ein umfassendes Reformprojekt namens „**Wirkungsorientierte Landesverwaltung (WOLV)**“ mit Wechsel von einer Input- zu einer Output-Orientierung eingeleitet. Bis 2004 wurden wesentliche New Public Management-Säulen (u. a. Produkt- und Leistungskatalog, Kosten- und Leistungsrechnung, e-Government) geschaffen. Laut Rechnungshof wäre ein Großteil der Einsparungseffekte des Projekts WOLV jedoch nur durch die Schaffung des Verwaltungszentrums als Voraussetzung für eine Kompetenzzentren-Organisation erzielbar. Der Abschluss des gesamten Bauvorhabens sei aber erst für Sommer 2006 geplant. Die Landesregierung ging insgesamt von einem Kosteneinsparungspotenzial von bis zu 25% des Verwaltungsaufwands aus. Eine Reform des **Besoldungs- und Dienstrechts** steht in Kärnten bislang noch aus, allerdings wurde Anfang 2006 die Einrichtung einer diesbezüglichen Arbeitsgruppe beschlossen. Die geltenden **Pensionsregelungen** der Kärntner Landesbediensteten sehen u. a. ein Pensionsantrittsalter von 61,5 Jahren, eine erforderliche Dienstzeit zur Erreichung des Höchstausmaßes der Pensionszahlung von 35 Jahren bzw. für Neueintritte seit 1. Oktober 1995 von 40 Jahren, eine schrittweise Reduktion der Ruhegenussbemessungsgrundlage von 80% auf 76% sowie keinen Durchrechnungszeitraum vor.
- In der **Steiermark** erfolgte die **Verwaltungsreform** in einem Bündel von Einzelmaßnahmen. Die Maßnahmen zu den Themenbereichen Organisation, Personal, Bürgerorientierung und Benchmarking befanden sich laut Rechnungshof bereits 2002 auf hohem Niveau und wiesen klare Züge einer New Public Management-Orientierung auf. Eine umfassende Reform des **Besoldungs- und Dienstrechts** für Neuaufnahmen einschließlich eines Optionsrechts für Landesbedienstete unter 51 Jahren trat Anfang 2003 in Kraft. Der Fokus galt dem Leistungsprinzip bei der Entlohnung, der Einschränkung der Pragmatisierungen, der Verflachung der Einkommensverläufe sowie der Aufhebung von Gehaltsunterschieden zwischen Beamten und Vertragsbediensteten. Zudem trat eine **Pensionsreform** Anfang 2005 in Kraft. Die Kernelemente der Reform umfassten die Steigerung des Pensionsantrittsalters von 60 auf 61,5 Jahre, die Einführung eines Durchrechnungszeitraums von 25 Jahren für Neueintritte bzw. eines steigenden Durchrechnungszeitraums von maximal 21 Jahren für bereits im Landesdienst befindliche Mitarbeiter sowie eine erforderliche Dienstzeit von 35 Jahren zur Erreichung des Höchstausmaßes.

5 Budgetentwicklung Burgenland, Kärnten und Steiermark 2001 bis 2004 gemäß Maastricht

Einnahmenentwicklung im Ländervergleich (ohne Wien)

- Die **budgetären Einnahmen** der einzelnen Länder im Sinne des ESVG 95 in **Summe** entwickelten sich innerhalb der FAG-Periode 2001 bis 2004 sehr unterschiedlich (Veränderung 2004 gegenüber 2001: Minimalwert: +1,7% (NÖ); Maximalwert: +12,2% (Vlbg); Länderdurchschnitt: +4,9%). Für diese abweichende Einnahmenentwicklung war im Wesentlichen der Verlauf der intergovernmentalen Transferzahlungen maßgeblich.
- Die **Einnahmen aus Transfers**, bei denen es sich zu mehr als 90% um zwischenstaatliche Zahlungen handelt, und die einen Anteil an den Gesamteinnahmen von in etwa 55% hatten, erhöhten sich 2004 gegenüber 2001 in den einzelnen Ländern von 2,8% bis 14,7% (Länderdurchschnitt: +8,2%). Der Anstieg der **intergovernmentalen Transfereinnahmen** der Landesebene ging zu beinahe 70% auf höhere Transferleistungen des Bundes, zu rund 20% auf höhere Zahlungen der Sozialversicherungsträger, zu rund 5% auf Mehrleistungen der Gemeinden und zu rund 5% auf höhere Transfers innerhalb der Landesebene zurück.
- Die zweitwichtigste Einnahmequelle, die **Steuern** (v. a. gemeinschaftliche Bundesabgaben, aber auch eigene Steuern) mit Anteilen an den Gesamteinnahmen von in etwa 30%, entwickelte sich im Landesvergleich ebenfalls uneinheitlich, die Differenzen waren jedoch weniger ausgeprägt (Veränderung 2004 gegenüber 2001: Minimalwert: -3,4%; Maximalwert: +3,8%; Länderdurchschnitt: +0,0%). In nominellen Werten verfügten 2004 alle Länder über mehr **Primärmittel** (Steuern einschließlich Transfers) als 2001 (Veränderung 2004 gegenüber 2001: Minimalwert: +1,9% (Bgl); Maximalwert: +12,3% (Vlbg); Länderdurchschnitt: +5,2%).
- Die stärker in der Verantwortung der Länder liegenden **sonstigen Einnahmen** (Einnahmen aus Vermögen und Marktproduktion, Sozialversicherungsbeiträge) trugen 2001 bis 2004 mit Anteilen in der Größenordnung von 10% bis 15% zu den Einnahmen der Länder bei. Im Länderdurchschnitt erhöhten sich die sonstigen Einnahmen 2004 gegenüber 2001 um 3,2% (Minimalwert: -3,2%, Maximalwert: +22,5%).
- Als **Sondereinflussfaktoren** sind insbesondere drei Aspekte anzuführen: Erstens die – erst ab 2002 – erfolgten Zuschüsse des Bundes für die **Übernahme der Bundesstraßen B** an die Länder in der Größenordnung von 0,2% des BIP pro Jahr. Diesen zusätzlichen Einnahmen standen neue Aufgaben der Länder gegenüber. Zweitens die Heterogenität der Primäreinnahmenentwicklung in den einzelnen Ländern wurde durch den Umstand, dass ab dem Jahr 2002 die **Volkszählung 2001** anstelle der Volkszählung 1991 die Grundlage für die Verteilung der FAG-Mittel nach der Einwohnerzahl bildete, verstärkt. Drittens dürften **Mitfinanzierungen der Gemeindeebene** bei dynamischen Ausgabebereichen und landesspezifischer Auf- und Ausgabenverteilung (Gemeindetransfers im Bereich Soziales und Gesundheitswesen) ebenfalls eine begrenzte Rolle für die äußerst unterschiedliche Einnahmenentwicklung gespielt haben. Auf der Ausgabenseite tangieren landesspezifische Gemeindebeiträge die Ausgaben nicht, da das gesamte Volumen (einschließlich eventueller Gemeindebeiträge) verbucht wird.

Einnahmenentwicklung Burgenland, Kärnten und Steiermark

Burgenland

- Die Zuwächse der **primären Einnahmen** (Steuern und Transfers) im Burgenland waren von 2001 bis 2004 äußerst bescheiden (2004 gegenüber 2001: Bgl: +1,9%, Länderdurchschnitt: +5,2%). Trotz EU-Fördermittel (Ziel 1-Förderungen) lukrierte das Burgenland nur im Länderdurchschnitt liegende Transfervolumina, die zusätzlich eine sehr geringe Dynamik im Beobachtungszeitraum aufwiesen. Die Primärmittel des Burgenlands pro Kopf veränderten sich angesichts des geringen Bevölkerungszuwachses nicht. Die Primärmittelquote bezogen auf die Bruttowertschöpfung ging durch die vergleichsweise dynamische Wirtschaftsentwicklung im Burgenland aber merklich zurück (2001: 16,7%; 2003: 15,3%).
- Betrachtet man die **Gesamteinnahmenentwicklung**, so zeigte sich ein geringfügig erfreulicheres Bild. Durch Zuwächse bei den **Erlösen aus Marktproduktion** und bei den **Erträgen aus Vermögen** erzielte das Burgenland von 2001 bis 2004 einen Einnahmewachstum von insgesamt 3,0% (Länderdurchschnitt: +4,9%).

Kärnten

- Ein vom Burgenland völlig abweichendes Bild ergab sich für Kärnten. Kärnten erzielte bei den **Primäreinnahmen** mit 8,8% (2004 gegenüber 2001) den zweithöchsten Zuwachs von allen Ländern. Während die **Steuereinnahmen** 2004 sogar leicht unter jenen von 2001 lagen, expandierten die **Transfers** (insbesondere des Bundes und der Landesebene) äußerst stark (2004 gegenüber 2001: +14,7%). Kärnten erhielt im Rahmen der Übertragung der Bundesstraßen – neben Tirol und Vorarlberg – höhere Finanzzuweisungen als die anderen Länder und dürfte auch von der forcierten F&E-bezogenen Wirtschaftsförderung des Bundes überdurchschnittlich stark profitiert haben. Auch pro Kopf standen dem Kärntner Budget 2004 mehr Primäreinnahmen als 2001 zur Verfügung. Die Primärmittelquote bezogen auf die Bruttowertschöpfung verharrte in etwa auf dem Ausgangsniveau (2001 und 2003: 14,8%).
- Die **Einnahmenentwicklung** Kärntens **in Summe** wurde ferner durch Zuwächse bei den Erlösen aus Marktproduktion und Vermögenseinkommen (u. a. Haftungsprovisionsvorauszahlungen der Hypo Alpe-Adria-Bank) unterstützt (2004 gegenüber 2001: Ktn: +9,2%, Länderdurchschnitt: +4,9%).

Steiermark

- Die Einnahmenentwicklung der Steiermark in Summe entsprach innerhalb des Ländersamples (Bgld, Ktn, Stmk) am ehesten dem Länderdurchschnitt. Die **Gesamteinnahmen** lagen 2004 um 4,0% über den Wert von 2001 (Länderdurchschnitt: +4,9%). Im Gegensatz zu Burgenland und Kärnten lukrierte die Steiermark innerhalb der Beobachtungsperiode keine bzw. kaum zusätzliche Einnahmen aus Marktproduktion und Vermögen. Die **Primäreinnahmen** der Steiermark erhöhten sich 2004 gegenüber 2001 mit 4,9% in der Größenordnung des Länderdurchschnitts (+5,2%). Rückläufigen **Steuereinnahmen** (2004 gegenüber 2001: -3,4%) standen relativ hohe Zuwächse bei den **Transfers** (2004 gegenüber 2001: +10,3%), die primär vom Bund (Zweckzuschuss infolge der Übertragung der Bundesstraßen) und den Sozialversicherungsträgern ausgingen, gegenüber.
- Der Rückgang bei den **Steuereinnahmen** dürfte zum Teil das Ergebnis des neuen Bevölkerungsschlüssels ab dem Jahr 2002, der sich auf die Volkszählung 2001 stützt, gewesen sein. Die Steiermark war jenes Land, dessen Anteil an der Gesamtbevölkerung am stärksten zurückging (Bevölkerungsanteil 1991: 15,2%; 2001: 14,7%). Gemessen an der Bevölkerung verfügte die Steiermark 2004 – angesichts des bescheidenen Bevölkerungszuwachses in den letzten Jahren – über etwas mehr Primärmittel pro Kopf als 2001. Die Primärmittelquote bezogen auf die Bruttowertschöpfung ging demgegenüber leicht zurück (2001: 12,5% und 2003: 12,3%).

Ausgabenentwicklung im Ländervergleich (ohne Wien)

- Der **Ausgabenwuchs** 2004 gegenüber 2001 bei den einzelnen Ländern bewegte sich in einer Bandbreite von 1,1% (NÖ) bis 15,8% (Bgld); im Länderdurchschnitt war ein Zuwachs von 7,3% zu verzeichnen. Fünf Ausgabenbereiche dominieren die Länderbudgets (COFOG-Gliederung):
 - **Soziale Sicherung** (Beamtenpensionen, Sozialhilfeleistungen, Familienleistungen)
 - **Bildungswesen** (Landeslehrer)
 - **Gesundheitswesen** (Ausgaben der Landeskrankenanstaltenfonds)
 - **Wirtschaftliche Angelegenheiten** (Wirtschaftsförderungen, Arbeitsmarkt, Verkehr)
 - **Allgemeine öffentliche Verwaltung** (Aktivbezüge in der öffentlichen Verwaltung allgemein, der Gerichtsbarkeit, allgemeine Dienste (Gebäudeverwaltung, Fuhrpark), Zinszahlungen, Mieten).
- Diese fünf Ausgabenbereiche deckten innerhalb des Beobachtungszeitraumes mehr als 90% der budgetären Ausgaben der Landesebene in Summe, wobei in etwa jeweils 20% auf die Aufgabenbereiche **soziale Sicherung, Gesundheitswesen und wirtschaftliche Angelegenheiten** und in etwa 10% auf die **allgemeine öffentliche Verwaltung** entfielen. Mehr als 95% der Arbeitnehmerentgelte wurden für drei dieser Aufgabenbereiche (Bildungswesen, allgemeine öffentliche Verwaltung, wirtschaftliche Angelegenheiten) aufgewendet. Die Arbeitnehmerentgelte in Summe binden in etwa 27% der gesamten Budgetausgaben der Landesebene.

- Im Zeitvergleich lassen sich bei den einzelnen Ausgabenbereichen **kaum gemeinsame Trends** im Ländervergleich ableiten. Im Länderaggregat verzeichneten die Aufgabenbereiche Gesundheitswesen, Bildungswesen und wirtschaftliche Angelegenheiten eine überdurchschnittliche Entwicklung mit einem Maximalzuwachs von 13,5% im Bereich Gesundheitswesen. Äußerst heterogen war insbesondere die Ausgabenentwicklung des Aufgabenbereichs allgemeine öffentliche Verwaltung (Veränderung 2004 gegenüber 2001: Länderdurchschnitt: -1,9%; Minimalwert: -16,9% (Stmk); Maximalwert +53,0% (Bgl)).
- Für die **Heterogenität der Ausgabenentwicklungen** bei den einzelnen Ländern dürften **mehrere Faktoren verantwortlich** sein: Erstens manifestieren sich bei der Entwicklung der einzelnen Ausgabebereiche die **wirtschafts-politischen Prioritätensetzungen**, die von den unterschiedlichen sozioökonomischen Rahmen- und Ausgangsbedingungen beeinflusst werden. Zweitens dürften die Budgetdaten der Länder (Budgetansätze nach ökonomischen Kriterien (Postenverzeichnis)) **unterschiedlichen Verbuchungsnormen** bzw. Gepflogenheiten im Zeitablauf folgen. Drittens wurden buchhalterische bzw. **institutionelle Maßnahmen** zur Reduktion der Ausgaben im unterschiedlichen Umfang gesetzt (Krankenanstalten, Wohnbauförderung, Landesimmobiliengesellschaften).

Ausgabenentwicklung Burgenland, Kärnten und Steiermark

Burgenland

- Das Burgenland weitete innerhalb der Beobachtungsperiode die **Budgetausgaben** am stärksten von allen Ländern aus (2004 gegenüber 2001: +15,8%). Dieser hohe Anstieg ist im Wesentlichen auf die erforderlichen Zahlungen im Zusammenhang mit der im Landeseigentum stehenden Bank Burgenland, die den enormen Zuwachs des Ausgabenbereiches **allgemeine öffentliche Verwaltung** zu mehr als die Hälfte erklären (2004 gegenüber 2001: +53,0%), sowie auf die erhebliche Ausgabendynamik im Bereich **Gesundheitswesen** (2004 gegenüber 2001: +45,5%) zurückzuführen. Burgenland deckte den Kapitalbedarf der KRAGES in höherem Maße als andere Länder durch Maastricht-relevante Zahlungen ab und verbesserte die Versorgungsleistungen gemäß dem Krankenanstaltenplan Burgenlands. Im Ländervergleich verzeichnete das Burgenland 2001 geringe Pro-Kopf-Ausgaben im Gesundheitsbereich, die bis 2004 beinahe den Länderdurchschnitt erreichten (2001: Landesebene rund 600 EUR pro Kopf; Burgenland rund 400 EUR pro Kopf; 2004: Landesebene rund 700 EUR pro Kopf; Burgenland rund 600 EUR pro Kopf).
- Ferner zählten die Ausgabenbereiche **Bildungswesen** und **soziale Sicherung** (Anstieg der Zahl der Empfänger, Standardanhebungen im Bereich der Altenwohn- und Pflegeheime, Entstehen neuer Zentren (Rust)) ebenfalls zu jenen, die starke Zuwächse aufwiesen (2004 gegenüber 2001: Bildung: +15,6%; soziale Sicherung: +13,5%), während die Ausgabenvolumina für **Wohnungswesen, Umweltschutz** und **Freizeitgestaltung** rückgeführt wurden. Der über dem Länderdurchschnitt liegende Anstieg des Ausgabenbereiches **Bildungswesen** ist aus sozioökonomischen Gründen (überdurchschnittlicher Rückgang der jungen Bevölkerung) nicht ableitbar. Auch weist das Burgenland eine geringere Schülerzahl pro Landeslehrer als der Durchschnitt der Landesebene auf (Schüler/Lehrerverhältnis 2002: Burgenland 9,1; Landesebene: 10,6). Im Bereich **soziale Sicherung** ist hervorzuheben, dass das Burgenland merklich geringere Volumina pro Leistungsbezieher als alle anderen Länder aufwenden dürfte. Das Pro-Kopf-Ausgabenvolumen für soziale Sicherung im Burgenland war trotz des hohen Zuwachses innerhalb der Beobachtungsperiode sowohl 2001 als auch 2004 mit rund 500 EUR bzw. 600 EUR das Geringste von allen Ländern.
- Die **Gesamtausgaben** des Burgenlands pro Kopf lagen – vom Jahr 2004 abgesehen – mit rund 2.900 EUR im unteren Bereich der Länder (Maximalwert 2003: 3.500 EUR; Minimalwert: 2.900 EUR). Die **Haftungsübernahme** des Landes in der Größenordnung von 360 Mio EUR infolge der Zahlungsunfähigkeit der Bank Burgenland wird auch in den kommenden Jahren das Budget spürbar belasten. Allerdings könnte eventuell ein Teil der aus den Haftungen entstandenen Kosten als Schuldübernahme im Vorfeld einer Privatisierung angesehen werden und somit defizitneutral im Sinne des ESVG 95 verbucht werden.

Kärnten

- Kärnten wies 2001 bis 2004 eine über dem Länderdurchschnitt liegende **Ausgabenentwicklung** (2004 gegenüber 2001: Ktn: +10,9%; Länderdurchschnitt: +7,3%) und die höchsten Ausgabenvolumina bezogen auf die Bevölkerung (Ausgabenvolumen pro Kopf 2004: Ktn: 3.600 EUR; Länderdurchschnitt 3.300 EUR) auf. In Relation zur Bevölkerung stellte Kärnten im Beobachtungszeitraum mehr Budgetmittel als der Länderdurchschnitt für die allgemeine öffentliche Verwaltung, für wirtschaftliche Angelegenheiten und für die soziale Sicherung bereit. Die Dynamik der Ausgaben ging gleichfalls von zwei dieser Ausgabenkategorien aus. Die Budgetmittel für die **allgemeine öffentliche Verwaltung** expandierten 2004 gegenüber 2001 um 23,5%, jene für **wirtschaftliche Angelegenheiten** (v. a. Investitionen in den Straßenverkehr) um 35,4%. In Kärnten wurden die Mittel für den Verkehr deutlich stärker als im Burgenland und in der Steiermark ausgeweitet.
- Ferner wurden die Ausgaben für **Freizeitgestaltung, Sport, Kultur** (Auszahlung der Presseförderung für zwei Jahre und Ausgaben für Musikschulen), **Religion sowie für öffentliche Ordnung und Sicherheit** (BSE-Bekämpfung, Mittel an Feuerwehrverband) in Kärnten beträchtlich erhöht (2004 gegenüber 2001: +82,1% bzw. +53,7%). Diese Entwicklung wirkte sich angesichts der geringen quantitativen Bedeutung jedoch auf die Ausgabenentwicklung in Summe nur marginal aus.
- Abgedeckt wurden diese dynamischen Positionen insbesondere durch eine Verminderung der Ausgabenvolumina im Bereich **soziale Sicherung** (2004 gegenüber 2001: -5,4%) und **Wohnungswesen** (2004 gegenüber 2001: -26,4%) sowie durch moderate Zuwächse im Bereich **Gesundheitswesen** und **Bildungswesen**. Als atypisch kann der Rückgang des Ausgabenvolumens für die **soziale Sicherung** bezeichnet werden. Angesichts des Ausbaus der Familienförderung des Bundes hat Kärnten diesen Bereich der sozialen Sicherung, der insbesondere durch das Familienpaket 2001 (Schulstartgeld, Kinderbetreuungsgeld, Kindergartenförderung) großzügig war, wieder restriktiver gestaltet (Auslaufen des Kärntner Kinderbetreuungsgelds). Andere Bereiche der sozialen Sicherung, wie die Sozialhilfe im weiteren Sinn (allgemeine Sozialhilfe, Altenwohn- und Pflegeheime, soziale Dienste, Flüchtlingsbetreuung, Behindertenhilfe, Jugendwohlfahrt), dürften im Ländervergleich ein unterdurchschnittliches Volumen mit hohen Zuwachsraten aufweisen. In den hier präsentierten Daten zeigt sich insgesamt ein hohes Ausgabenvolumen für den Bereich soziale Sicherung, das durch eine hohe Familienförderung begründet sein dürfte (Ktn: rund 800 EUR pro Kopf; Länderdurchschnitt: rund 600 bis 700 EUR pro Kopf).
- Den geringsten Ausgabenzuwachs im Landesvergleich verzeichnete Kärnten für das **Bildungswesen** (2004 gegenüber 2001: +5,6%) trotz eines „Überhangs“ an Pflichtschullehrern von rund 350 Dienstposten mit Mehrkosten für Kärnten von rund 15 Mio EUR. Die Nachfrage nach Bildungsleistungen im Pflichtschulbereich nahm infolge des Rückgangs der jungen Bevölkerung innerhalb der Beobachtungsperiode (Bevölkerung bis 14 Jahre: 2004 gegenüber 2001: -4,6%) in Kärnten ab und das Ausgabenvolumen zu Beginn der Beobachtungsperiode war überdurchschnittlich hoch. Auch weist Kärnten analog zum Burgenland eine geringere Schülerzahl pro Landeslehrer als der Durchschnitt der Landesebene auf (Schüler/Lehrerverhältnis 2002: Kärnten 9,4; Landesebene: 10,6).
- Die Ausgabensteigerungen im Bereich des **Gesundheitswesens** fielen moderat aus (2004 gegenüber 2001: +7,3%). Allerdings erfolgte die Abgangsdeckung der Krankenanstaltenbetriebsgesellschaft Kärntens kaum in Form von Zuschüssen des Landes, sondern in etwa zu 70% durch Fremdmittelaufnahmen beim Land und zusätzlich in hohem Umfang auf dem Kapitalmarkt. Damit konnten die budgetären Kosten im Sinne des ESVG 95 temporär niedrig gehalten werden. Auch die revidierten Daten von Ende März 2006 dürften für Kärnten im Landesvergleich relativ niedrige Ausgabenzuwächse im Gesundheitsbereich ergeben (hoher Anteil von Fremdmittelaufnahmen auf dem Kapitalmarkt).

Steiermark

- Die **Ausgabenentwicklung** in der Steiermark 2001 bis 2004 kann als sehr gering bezeichnet werden. Mit einer Veränderungsrate 2004 gegenüber 2001 von 4,8% erzielte die Steiermark die zweitgeringste Ausgabensteigerung im Landesvergleich. Auch das Budgetvolumen mit Pro-Kopf-Ausgaben von rund 2.800 EUR (2001) bzw. 2.900 EUR (2004) zählte zu den niedrigsten im Landesvergleich.

- Der moderate Ausgabenzuwachs in Summe wurde in erster Linie durch eine Rückführung des Ausgabenvolumens im Bereich **allgemeine öffentliche Verwaltung** (2004 gegenüber 2001: -16,9%) und **Wohnungswesen** (2004 gegenüber 2001: -34,9%) erreicht. Recherchen zu Einzelentwicklungen legen den Schluss nahe, dass der starke Rückgang im Ausgabenbereich allgemeine öffentliche Verwaltung zum Teil Folge einer Änderung der Verbuchung gewesen sein könnte. Zudem wurden bedeutende Ausgabenbereiche, wie vor allem das **Gesundheitswesen** (2004 gegenüber 2001: +6,9%), aber auch die **wirtschaftlichen Angelegenheiten** (2004 gegenüber 2001: +8,7%), weniger stark als bei anderen Ländern ausgeweitet. Die Abgangsdeckung der **KAGES** für den Zeitraum 2001 bis 2004 erfolgte ebenso wie in Kärnten zu etwa 70% in Form von Darlehensgewährungen des Landes und nur zu 30% in Form von Zuschüssen. Angesichts der vorrangigen Finanzierung der **KAGES** in Form von Darlehensvergaben des Landes, wird jedoch nach revidierten Daten von Ende März 2006 der Zuwachs des Ausgabenbereichs Gesundheitswesen in der Steiermark erheblich ansteigen und deutlich über dem Länderdurchschnitt von rund 18% (2004 gegenüber 2001) liegen.
- Eine im Landesvergleich sehr hohe Ausgabendynamik verzeichnete in der Steiermark ausschließlich der Bereich **soziale Sicherung** (2004 gegenüber 2001: +18,8%), wofür unter anderem die Mitfinanzierung des Landes bei dynamischen Gemeindeagenden (z. B. Aktivitätsaufwand für Kindergärten) verantwortlich gewesen sein dürfte. Das Ausgabenvolumen gemessen an der steirischen Bevölkerung erhöhte sich und betrug 2004 für den Sozialbereich rund 700 EUR pro Kopf (2001: rund 600 EUR pro Kopf). Betrachtet man nur den Teilbereich Sozialhilfe i. w. S. (allgemeine Sozialhilfe, Altenwohn- und Pflegeheime, soziale Dienste, Flüchtlingsbetreuung, Behindertenhilfe, Jugendwohlfahrt), so dürfte die Steiermark über ein relativ gut ausgebautes Sozialnetz verfügen, das einschließlich der Gemeindebeiträge höhere Kosten pro Einwohner als der Länderdurchschnitt generiert.

Entwicklung des Finanzierungssaldos Burgenland, Kärnten und Steiermark

Ländervergleich allgemein

- Eine durchgängige Verschlechterung des Finanzierungssaldos bei allen Ländern war ausschließlich im Jahr 2004 zu beobachten, während in den Jahren 2002 und 2003 einige Länder ihren Budgetüberschuss ausbauten, andere hingegen abnehmende Finanzierungssalden verzeichneten. Im Länderdurchschnitt reduzierte sich der Finanzierungssaldo 2002 zunächst gegenüber 2001, lag 2003 über dem Anfangsniveau von 2001 und ging sodann 2004 stark zurück. 2004 halbierte sich der Finanzierungsüberschuss der Landesebene gegenüber 2003 (2003: +1.176 Mio EUR oder 0,5% des BIP; 2004: 668 Mio EUR oder 0,3% des BIP). Durch die Neuinterpretation der Darlehensgewährungen an die Landeskrankenanstaltenbetriebsgesellschaften als Maastricht-relevante Ausgabe (Datenrevision von Ende März 2006) reduzierte sich der Finanzierungsüberschuss der Landesebene 2004 um weitere 322 Mio EUR oder 0,1% des BIP, wobei davon die Länder Burgenland, Kärnten, Steiermark und Vorarlberg betroffen waren.

Burgenland

- Die unter dem Länderdurchschnitt liegenden moderaten Einnahmenezuwächse (2004 gegenüber 2001: +3,0%) bei gleichzeitig hohen Ausgabensteigerungen (2004 gegenüber 2001: +15,8%) bedingten im Burgenland eine erhebliche Verschlechterung der Fiskalposition, die am Ende der Beobachtungsperiode in ein Budgetdefizit in der Größenordnung der Budgetüberschüsse der Vorjahre mündete. Das Burgenland verzeichnete 2004 (neben Oberösterreich) einen negativen Finanzierungssaldo (-51 Mio EUR oder -0,02% des BIP). Nach revidierten Daten von Ende März 2006 dürfte das Finanzierungsdefizit im Burgenland 2004 etwas geringer ausgefallen sein (-0,01% des BIP).

Kärnten

- Die Fiskalposition Kärntens verschlechterte sich in den Jahren 2003 und 2004 merklich, obwohl die Einnahmenezuwächse im Landesvergleich hoch ausfielen (2004 gegenüber 2001: +9,2%). Das Ausgabenwachstum Kärntens expandierte 2004 gegenüber 2001 um 10,9%. Den höchsten Finanzierungsüberschuss erreichte Kärnten im Jahr 2002 mit 103 Mio EUR oder 0,05% des BIP. Danach reduzierten sich die Budgetüberschüsse kontinuierlich. Im Jahr 2004 betrug der Finanzierungsüberschuss Kärntens nur noch 71 Mio EUR oder 0,03% des BIP. Nach revidierten Daten von Ende März 2006 dürfte 2004 der Finanzierungssaldo in Kärnten sogar negativ gewesen sein (-0,02% des BIP).

Steiermark

- Angesichts niedriger Ausgabenzuwächse (2004 gegenüber 2001: +4,8%) und Einnahmensteigerungen, die beinahe den Länderdurchschnitt erreichten (2004 gegenüber 2001: +4,0%), konnte in der Steiermark ein geringerer Rückgang des Budgetüberschusses als bei den beiden anderen Ländern erreicht werden (2001: 183 Mio EUR oder 0,08% des BIP; 2004: 166 Mio EUR oder 0,07% des BIP). Den höchsten Budgetüberschuss innerhalb der Beobachtungsperiode erzielte die Steiermark im Jahr 2003 mit 202 Mio EUR oder 0,09% des BIP; die Finanzierungssalden in den Jahren 2002 und 2004 fielen beinahe gleich hoch aus (2002: 165 Mio EUR oder 0,07% des BIP; 2004: 164 Mio EUR oder 0,07% des BIP). Nach revidierten Daten von Ende März 2006 dürfte der Finanzierungssaldo der Steiermark 2004 jedoch ebenfalls sogar negativ gewesen sein (-0,02% des BIP).

6 Wirtschaftspolitische Implikationen

- Das insgesamt äußerst **heterogene** Bild der **Einnahmenentwicklung** im Ländervergleich (Veränderung 2004 gegenüber 2001: +1,7% bis +12,2%) innerhalb der FAG-Periode 2001 bis 2004 bestätigt aus der Sicht der Autoren die bereits als traditionell zu bezeichnenden Forderungen einer gänzlichen **Neukonzeption** des **innerstaatlichen Lastenausgleichs in Richtung Aufgabenorientierung** sowie generell den **Reformbedarf einer finanziellen und kompetenzrechtlichen Entflechtung** der gebietskörperschaftlichen Ebenen in Österreich.
- Das hohe Volumen an **staatlichen Transferleistungen** trägt zur Intransparenz bei, kann die Zielorientierung des primären Finanzausgleichs konterkarieren und reduziert durch (teilweise) Zweckwidmungen den ausgabenseitigen Gestaltungsspielraum der Länder. Von **Zweckwidmungen** gehen im Regelfall sehr geringe Anreize zur Kosteneffizienz bzw. zur Nichtausschöpfung der verfügbaren Mittel aus. Gleichzeitig hängt das Aufkommen der zweckgewidmeten Transfers häufig von Parametern ab, die in keinem Zusammenhang mit den Ausgabenentwicklungen des jeweiligen Ausgabenbereichs stehen.
- Die gegenwärtig zur Verfügung stehenden **empirischen Informationen**, die insbesondere im Bereich der innerstaatlichen Transferzahlungen Mängel aufweisen (abweichende Verbuchungen und Detaillierungsgrad zwischen und innerhalb der Subeinheiten des Staates) **reichen nicht aus**, um budgetäre Wirkungen bei einer Neukonzeption des innerstaatlichen Lastenausgleichs in Richtung Aufgabenorientierung adäquat abschätzen zu können.
- **Ergebnisse auf Landesebene**, die sich auf das Aggregat beziehen, sind essenzielle Informationen zur Einschätzung der Fiskalposition Österreichs und ihrer ökonomischen Implikationen, lassen aber **kaum Rückschlüsse über die budgetäre Lage in den einzelnen Ländern zu**.
- Der geringe Budgetüberschuss am Ende der Beobachtungsperiode der Landesebene (ohne Kammern und ohne Wien) von 0,2% des BIP gemäß den ESVG 95-Vorgaben (bzw. von 0,1% des BIP nach Datenrevision von Ende März 2006) lässt erkennen, dass die bislang gesetzten Konsolidierungsmaßnahmen nicht ausreichen dürften, um die Zielvorgaben des **Österreichischen Stabilitätspaktes 2005 bis 2008** zu erfüllen. Die Länder dürften zwar unter Einbeziehung der verschiedenen Zusatzregeln den **ÖStP 2001** zumindest beinahe erfüllt haben, allerdings wurden die Ergebnisse primär durch buchhalterische Maßnahmen (Verwertung der WBF-Darlehen, Ausgliederungen) erreicht.
- Das Erfordernis eines innerösterreichischen Stabilitätspakts sollte nicht infrage gestellt werden, da eine gemeinsame Finanzverantwortung aller Gebietskörperschaften zur Erfüllung der EU-Vorgaben besteht und budgetäre Entwicklungen auf Landesebene die Fiskalposition Österreichs als Gesamtstaat direkt tangieren. Die Einhaltung der Budgetziele sollte aber nicht dazu führen, dass Maßnahmen gesetzt werden, die den ökonomischen Grundsätzen widersprechen und höhere Kosten mittelfristig bedingen.
- Die beträchtlichen **Unterschiede bei der Ausgabenentwicklung** insgesamt und bei allen Ausgabengruppen bei den einzelnen Ländern (Veränderung der Gesamtausgaben 2004 gegenüber 2001: +1,1% (NÖ) bis +15,8% (Bgl)), signalisieren, dass es **Spielräume für (länderspezifische) Einsparungsmaßnahmen** gibt.
- Auch auf Landesebene erscheinen angesichts der angespannten Budgetlage „**Sparpakete**“, die nachhaltig die Budgets entlasten und Synergiepotenziale nutzen, angezeigt, wobei strukturelle Reformen insbesondere bei den dynamischen

Ausgabenbereichen, wie dem Gesundheits- und Sozialwesen sowie der Wirtschaftsförderung, zweckmäßig wären. Die jüngste Datenrevision von Ende März 2006 im Hinblick auf die Krankenanstaltenfinanzierung lässt überdies erkennen, dass rein buchhalterische Maßnahmen zur Verbesserung des Finanzierungssaldos zunehmend von Eurostat bzw. Statistik Austria nicht mehr anerkannt werden.

- Die empirischen Informationen über die Budgetausgabenentwicklungen 2001 bis 2004 des Ländersamples **Burgenland, Kärnten und Steiermark** deuten in erster Linie auf folgende **Reformempfehlungen** hin:
 - Im **Burgenland** könnten die Bestrebungen zur Effizienzsteigerung der allgemeinen öffentlichen Verwaltung verstärkt werden und New Public Management-Ansätze zunehmend Anwendung finden. Ferner dürfte es noch weitere Sparpotenziale im Schulwesen (Volksschulen) geben. Die nicht nur im Burgenland, sondern bei allen Ländern zu beobachtende dynamische Kostenentwicklung bei den Krankenanstalten spricht ferner dafür, dass alle Möglichkeiten ergriffen werden sollten, die Kostendynamik bei den Landeskrankenanstalten zu bremsen, ohne dabei das Versorgungsniveau zu senken (Leistungskonzentration, länderübergreifende Optimierung der Standorte (keine Standort- und Beschäftigungsgarantien), Reduktion der Akutbettenanzahl etc.)
 - **Kärnten** verzeichnete innerhalb der Beobachtungsperiode in den Ausgabenbereichen allgemeine öffentliche Verwaltung, Ordnung und Sicherheit, wirtschaftliche Angelegenheiten sowie Freizeitgestaltung, Sport, Kultur sowie Religion eine merklich höhere Dynamik als der Länderdurchschnitt, sodass eine kritische Durchforstung dieser Bereiche im Hinblick auf ihre Effizienz und Effektivität zweckmäßig erscheint. Weiters dürften auch die Bereiche Soziales (Familienförderung) und das Förderwesen eher großzügig ausgestaltet sein. Darüber hinaus muss darauf hingewiesen werden, dass die KABEG Ende 2004 den bei weitem höchsten Schuldenstand (bezogen auf die Bevölkerung) aufwies.
 - In der **Steiermark** dürften der Sozialbereich und das Gesundheitswesen vergleichsweise kostenintensiv sein und diesbezügliche Reformüberlegungen notwendig machen. Ende 2004 erreichte die Verschuldung der KAGES (bezogen auf die Bevölkerung) nach Kärnten den zweithöchsten Wert von allen Landeskrankenanstalten.
- Die **Pensionsrechte** des Ländersamples Burgenland, Kärnten und Steiermark sind großzügiger als jene des Bundes ausgestaltet und sollten in Richtung einer Harmonisierung weiter reformiert werden. Vergleicht man die jüngsten Reformen im Burgenland und in der Steiermark, so zeigt sich, dass das Burgenland im Gegensatz zur Steiermark zumindest in groben Zügen die Pensionsregelungen für Bundesbeamte übernahm, während die Steiermark bei einem niedrigen Pensionsantrittsalter (61,5 Jahre) und einem geringen Durchrechnungszeitraum (21 Jahre) verblieb. In Kärnten besteht noch umfassender Harmonisierungsbedarf des Pensionsrechts im Hinblick auf die Regelungen des Bundes.

7 Ausblick

Finanzausgleich 2005 bis 2008

- Der Finanzausgleichspakt für die Periode 2005 bis 2008 brachte für die Länder und Gemeinden zusätzliche Mittel in Höhe von 212 Mio EUR. Der Gesamtbetrag teilt sich zu je 100 Mio EUR für Länder und Gemeinden sowie 12 Mio EUR für die Finanzierung der Pflichtschullehrer (als Kostenersatz für Strukturprobleme bei sinkender Schülerzahl und sonderpädagogischem Förderbedarf). Die bedeutendsten systemischen Veränderungen gegenüber dem FAG 2001 waren die Implementierung eines einheitlichen Verteilungsschlüssels bezüglich der meisten gemeinschaftlichen Bundesabgaben (erweitert um vormals ausschließliche Bundesabgaben, wie z. B. die Tabaksteuer und Energiesteuern) sowie der Wegfall des Sockelbetrags bei Anhebung des untersten Vervielfältigers beim abgestuften Bevölkerungsschlüssel von 1 1/3 auf 1,5 (wodurch die kleinen Gemeinden begünstigt werden).

Stabilitätspakt 2005

- Der aktuelle Österreichische Stabilitätspakt 2005 schreibt für Bund, Länder und Gemeinden für den Zeitraum 2005 bis 2008 Stabilitätsbeiträge vor, die die Einhaltung des im österreichischen Stabilitätsprogramm vom November 2004 festgelegten Konsolidierungspfads sicherstellen sollen. Demnach sollte das gesamtstaatliche Defizit von 1,9% des BIP

(2005) auf 0% des BIP (2008) zurückgeführt werden. Der Länderbeitrag (einschließlich Wien) wurde in Form eines durchschnittlichen Haushaltsüberschusses in Höhe von jeweils nicht unter 0,6% des BIP für die Jahre 2005 und 2006 sowie nicht unter 0,7% des BIP (2007) bzw. 0,75% des BIP (2008) festgelegt. Für die Ermittlung der Haushaltsergebnisse werden für die Jahre 2005 und 2006 – analog zum ÖStP 2001 – die Auslegungsregeln des ESVG 95 zum Stand 16.10.2000, für die Jahre 2007 und 2008 die (jeweils aktuellen) Auslegungsregeln des ESVG 95 zugrunde gelegt. Insbesondere durch die Neuinterpretation der Krankenanstaltenfinanzierung im Sinne des ESVG 95, aber auch durch den Wegfall der anrechenbaren Einnahmen aus der Übertragung von Immobilien an LIGs dürfte ab dem Jahr 2007 die Erfüllung des Stabilitätspakts aus der Sicht der Länder eine große Herausforderung darstellen. Der Finanzierungsüberschuss der Landesebene 2005 gemäß ESVG 95 (vorläufige Daten von März 2006) betrug nur noch 0,1% des BIP, wobei dieser Überschuss ausschließlich von den Landeskammern erzielt wurde.

Harmonisierung der Dienst- und Pensionsrechte

- Durch die Schaffung einheitlicher Pensionsregelungen für alle Pensionsversicherten unter 50 Jahren (insbesondere durch einheitliche Beiträge und Leistungen gekennzeichnet) wurden per 1.1.2005 Arbeiter, Angestellte, Selbstständige, Bauern und (Bundes-)Beamte in ein System integriert. Nachdem sich infolge der Abschaffung des Homogenitätsprinzips Mitte der Neunzigerjahre im öffentlichen Dienst die Besoldungs- und Pensionsregelungen der Gebietskörperschaften stark unterschiedlich entwickelten, gibt es seitens des Bundes wieder Bestrebungen, auch die Landes- und Gemeindebediensteten bei den einheitlichen Regelungen einzubeziehen. Demgegenüber stehen zahlreiche Dienstrechts- und Pensionsreformen, die in den letzten Jahren auf Landesebene implementiert wurden und sich den Reformschritten des Bundes nur vereinzelt annähern.

Gesundheitsreform

- Neben dem im Rahmen der Verhandlungen zum FAG 2005 geschnürten Einnahmepaket für das Gesundheitswesen wurden auf der Grundlage der Art. 15a B-VG Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens (BGBl. I. Nr. 73/2005) auch Einsparungen auf der Ausgabenseite in Höhe von 300 Mio EUR festgelegt. Dieses Bekenntnis wurde in der politischen Vereinbarung zur Verwaltungsreform II nochmals bekräftigt.
- Zur Dämpfung der Kosten dieses Aufgabenbereichs, die insbesondere durch die demographische Entwicklung, den technologischen Fortschritt sowie durch die sukzessive Hebung von Leistungsstandards getrieben werden, wurden zwar vereinzelt Maßnahmen diskutiert (z. B. Budgetvorgaben für KABEG in Kärnten in Anlehnung an das niederösterreichische Modell), bisher allerdings noch kaum umgesetzt. Zudem schränken häufig politische Entscheidungen, wie z. B. Standort- und Beschäftigungsgarantien für Krankenanstalten trotz hoher Versorgungsdichte, das Maßnahmenspektrum a priori ein und erschweren folglich die Umsetzung einer Gesundheitsreform deutlich.

Österreichischer Strukturplan Gesundheit (ÖSG) 2006

- Der Österreichische Strukturplan Gesundheit (ÖSG) ist die verbindliche Grundlage für die integrierte Planung der österreichischen Gesundheitsversorgungsstruktur mit Planungshorizont 2010 und löst den bisher gültigen Österreichischen Krankenanstalten- und Großgeräteplan (ÖKAP/GGP) 2003 ab. Der ÖSG stellt den Rahmen für Detailplanungen auf regionaler Ebene (32 Versorgungsregionen und vier Versorgungszonen) und/oder auf Ebene einzelner Bereiche der Gesundheitsversorgung (stationärer und ambulanter Bereich, Rehabilitationsbereich und Nahtstellen zum Pflegebereich) dar. Die Gestaltung der Versorgungsstruktur ist auf Landesebene bzw. auf regionaler Ebene festzulegen, wobei auf bestehenden Strukturen aufgebaut bzw. diese optimiert werden sollen.
- Über den ÖSG werden künftig auf Bundesebene nur mehr grundsätzliche Planungsaussagen festgelegt, sodass Länder, Krankenanstaltenträger und soziale Krankenversicherungsträger im Rahmen der Detailplanung auf regionaler Ebene wesentlich mehr Gestaltungsmöglichkeiten als bisher erhalten. Der integrative Ansatz ist eine Weichenstellung für Verlagerungen zwischen den verschiedenen Sektoren des Gesundheitswesens.

Verwaltungsreform II

- Zur Weiterführung der Verwaltungsreformdiskussion wurde im Anschluss an die Verhandlungen zum FAG 2005 eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Maßnahmen zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Aufgabenerfüllung eingesetzt. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe wurden in einer politischen Vereinbarung festgehalten und sehen z. B. die Einbremsung der Kostendynamik im Aktivitätsaufwand, die Optimierung der Schulverwaltung sowie die Einsparung von Verwaltungsausgaben im Gesundheitswesen und die Reduktion der Kostendynamik im Spitalswesen vor. In den meisten Themenbereichen bleiben die unmittelbaren Implikationen für die Länder bzw. deren Budgetpolitik noch unbestimmt. Konkretisiert wurde aber die Reduktion des Aktivitätsaufwands um knapp 1,9 Mrd EUR durch einen Personalabbau von insgesamt 15.677 Vollbeschäftigtenäquivalenten (VBÄ) im Zeitraum von 2006 bis 2010. Die Vereinbarung sieht vor, beim Bund 6.240 VBÄ, bei den Ländern 5.670 VBÄ sowie bei den Gemeinden 3.757 VBÄ einzusparen.

Haushaltsrechtsreform

- Für die Haushaltsführung des Bundes wurde ein neuer fiskalpolitischer Rahmen entwickelt, der in Form eines Bundesverfassungsgesetzes rechtlich verankert werden soll (Steger, 2006). Dieses Konzept sieht einen vierjährigen Finanzrahmen vor, der für Budgeterstellung und -vollzug verbindlich ist. Der Finanzrahmen setzt an der Ausgabenseite an und gliedert die Gesamtausgabensumme in große Politikfelder. Die Ausgabenobergrenzen richten sich sowohl nach fixen als auch – im Falle konjunktursensibler Ausgaben – nach flexiblen, indikatorbasierten Vorgaben, die jährlich evaluiert und gegebenenfalls adaptiert werden sollen. Dem parlamentarischen Entscheidungsprozess sollen überdies nicht nur die Verwendung der öffentlichen Mittel, sondern auch die angestrebten Ergebnisse und Wirkungen der Mittelverwendung (performance budgeting) unterworfen werden, um die effiziente Verwendung öffentlicher Mittel zu unterstützen.
- Diese haushaltsrechtlichen Neuerungen sind als „Kann-Bestimmung“ für die Länder verankert, wobei seitens des Bundes und des Staatsschuldenausschusses klar gestellt wurde, dass eine systematische und einheitliche Vorgehensweise aller Gebietskörperschaften bei der Budgetplanung und Buchführung im Sinne einer gesamtstaatlichen Finanzverantwortung zweckmäßig wäre.