

NÖ BUDGETPROGRAMM

2009 - 2013



NÖ BUDGETPROGRAMM

2009 - 2013

LANDESRAT MAG. WOLFGANG SOBOTKA

JUNI 2008

EINLEITUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

Der mittelfristigen Vorschau des WIFO vom Mai 2008 zufolge wird sich die in den Jahren 2008 und 2009 erwartete Abschwächung der wirtschaftlichen Entwicklung in den folgenden Jahren bis 2012 wieder bessern. Das reale Wachstum nimmt in dieser Periode im Österreichdurchschnitt um 2,5% zu. Für 2013 wird der gleiche Wert angenommen. Das Wachstum liegt damit im langjährigen Durchschnitt des Zeitraumes 1997 bis 2007.

Die nominelle Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, die für die öffentlichen Haushalte, sowohl für die Einnahmen als auch die Ausgaben maßgeblich ist, zeigt das gleiche Bild wie die reale Entwicklung. Nach der hohen Zuwachsrate 2007 von 5,8% sinkt die Zuwachsrate im laufenden Jahr auf 4,8% und 2009 weiter auf 3,9%. Sie erholt sich in den folgenden Jahren und beträgt im Durchschnitt der Periode 2010 bis 2012 4,3%. Dieser Wert wird auch für das Jahr 2013 unterstellt.

Eine weitere wichtige Rahmenbedingung für die Budgetvorschau stellt die Bevölkerungsentwicklung dar. Sie beeinflusst sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben. Der neue Finanzausgleich legt fest, dass die Bevölkerung nicht mehr wie bisher aufgrund einer Volkszählung in 10-jährigen Abständen erhoben wird. In der ersten Etappe bis inklusive 2010 wird die Bevölkerungsstatistik laut Stichtag 31.10.2008, in der zweiten Etappe 2011 bis 2013 wird die Bevölkerungsstatistik jährlich auf Basis des jeweils vorletzten Jahres angewendet. Da rund 77% der Ertragsanteile (zunächst) aufgrund der Einwohnerzahl auf die einzelnen Länder verteilt werden, beeinflusst diese Neuregelung die jährliche Entwicklung der Ertragsanteile erheblich.

In Niederösterreich wächst die Bevölkerung in der Periode 2008 bis 2013 mit 2,57% etwas stärker als im österreichischen Durchschnitt, der 2,14% beträgt. Niederösterreich zieht daher aus der geänderten Anpassung der Bevölkerungsentwicklung für die Entwicklung der Ertragsanteile geringfügige Vorteile.

Die Altersstruktur verschiebt sich allerdings auch in Niederösterreich deutlich zu den älteren Menschen und beeinflusst dadurch die Ausgaben in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Pflege erheblich.

Der neue Finanzausgleich 2008 bringt weitgehende Änderungen auf der Einnahmenseite des Haushalts nach sich. Vor allem die Einbeziehung von bisherigen zweckgebundenen Transfers des Bundes in die nicht zweckgebundenen Ertragsanteile verschiebt die Einnahmenstruktur maßgeblich. Damit sinkt im Gegensatz zu bisher der zweckgebundene Anteil der Einnahmen deutlich.

Für die Beurteilung der finanziellen Situation der einzelnen Länder spielt der Österreichische Stabilitätspakt, der ebenfalls neu geregelt ist, eine wichtige Rolle. Die Länder insgesamt, also mit Wien, haben nunmehr im Jahre 2008 einen Überschuss nach ESVG 95 von 0,45% des BIP zu erbringen, 0,49% im Jahr 2009 und ab 2010 bis 2013 unverändert 0,52% des BIP.

Vor diesem Hintergrund einerseits und nach dem Auslaufen des NÖ Budgetprogramms 2005 – 2008 andererseits ist es notwendig, die mittelfristige stabilitätsorientierte Entwicklung des Landeshaushalts in einem NÖ Budgetprogramm 2009 – 2013 fortzusetzen. Der Zeitraum deckt sowohl die begonnene Legislaturperiode des NÖ Landtags als auch die Laufzeit des neuen Finanzausgleichs und Österreichischen Stabilitätspakts ab.

Hauptinhalte und -zielsetzungen des NÖ Budgetprogramms 2009 – 2013 sind die Fortsetzung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik, d.h. einerseits die Erzielung der im Österreichischen Stabilitätspakt festgelegten Haushaltsüberschüsse nach ESVG 95 und auf der anderen Seite die schrittweise Reduktion der administrativen Abgänge und damit einhergehend die Stabilisierung des Schuldenstands.

Auf Grund der Einschätzung der Einnahmen und Ausgaben im Zeitraum bis 2013 wird es unter bestimmten Bedingungen möglich sein, den jährlichen Zuwachs der Neuverschuldung kontinuierlich um durchschnittlich 6,4% pro Jahr zu senken. Der Maastricht-Schuldenstand wird dadurch auf einem Niveau von rd. 25% der Einnahmen stabilisiert. Unabdingbare Voraussetzung ist, dass Ausgaben, insbesondere im Ermessensbereich, auf dem bisher erreichten, hohen Niveau gehalten und im Budgetvollzug effiziente Maßnahmen gesetzt werden.

Die Vorgaben des Österreichischen Stabilitätspakts können in der Programmperiode nicht zur Gänze erfüllt werden, sodass im Budgetvollzug Maastricht-verbessernde Maßnahmen prioritär sein werden.

Das Erreichen der Zielsetzungen wird auf Grund der geplanten, aber in ihren Auswirkungen noch nicht abschätzbaren, Steuerreform sicherlich erschwert. Es ist jedoch danach zu trachten, Mindereinnahmen im Budgetvollzug zu kompensieren. Ebenso nicht voraussehbar sind etwaige Neuinterpretationen des ESVG 95 durch Eurostat. Vor allem die Maastricht-Ergebnisse sind von letzterem betroffen.

DIE NÖ BUDGETPROGRAMME SEIT 1995

NÖ Budget- und Finanzvorschau 1990

Seit dem Jahr 1990 hat der Landesfinanzreferent dem Landtag, ausgelöst durch einen Resolutionsbeschluss des Landtages, eine zehnjährige Budget- und Finanzvorschau vorgelegt, welche die Entwicklung des Landeshaushaltes aufzeigte, wenn keine korrigierenden Eingriffe vorgenommen werden.

Ab 1995 wurde dem Landtag neben der Budget- und Finanzvorschau auch ein Budgetprogramm mit dem Ziel einer langfristigen Begrenzung der Abgangs- und Schuldenentwicklung vorgelegt.

NÖ Budgetprogramm 1996 bis 1998

Mit Beschluss des NÖ Landtages vom 29. Juni 1995 wurde das NÖ Budgetprogramm 1996 bis 1998 zur Kenntnis genommen und die Landesregierung beauftragt, im Sinne der Zielsetzung der Budgetkonsolidierung bei der Erstellung der Voranschläge 1996 bis 1998 das NÖ Budgetprogramm 1996 bis 1998 umzusetzen. In diesem Zeitraum ist es gelungen, den Nettoabgang nahezu zu halbieren.

NÖ Budgetprogramm 1999 bis 2003

Der 1996 begonnene Konsolidierungskurs wurde auch in der folgenden Legislaturperiode durch ein neues mittelfristiges NÖ Budgetprogramm 1999 bis 2003 fortgesetzt. Hauptzielsetzung war die schrittweise Reduzierung des Nettoabgangs.

NÖ Budgetprogramm 2001 bis 2004

Auf Grund des neuen Finanzausgleichs 2001 und des Österreichischen Stabilitätspakts 2001 wurde das noch laufende NÖ Budgetprogramm 1999 bis 2003 obsolet. Für die Beurteilung der öffentlichen Haushalte wurde nunmehr das Europäische System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 95) maßgeblich. Die im NÖ Budgetprogramm enthaltenen Ziele wurden hinsichtlich des zu erzielenden Maastricht-Überschusses zur Gänze erreicht.

NÖ Budgetprogramm 2005 bis 2008

Die Zielsetzungen für die Programmperiode 2005 bis 2008 bestanden darin, die im Österreichischen Stabilitätspakt 2005 für Niederösterreich festgelegten Stabilitätsbeiträge zu erbringen und gleichzeitig die Neuverschuldung hinsichtlich der Maastricht-Schulden zu minimieren.

Die NÖ Stabilitätsbeiträge wurden in den Jahren 2005 und 2006 erzielt. Im Rechnungsabschluss 2007 wird ein Stabilitätsbeitrag in Höhe von rd. 245 Millionen Euro ausgewiesen sein, das entspricht umgerechnet einem Länderanteil von rd. 0,5% des BIP. Im Österreichischen Stabilitätspakt 2005 sind 0,7% enthalten. Die Maastricht-Schulden stiegen im Zeitraum 2005 bis 2007 von 1.381 Millionen Euro um rd. 188 Millionen Euro auf rd. 1.569 Millionen Euro.

In die Periode des NÖ Budgetprogramms 2005 bis 2008 fiel die Übernahme der Trägerschaft der Gemeinde- bzw. Gemeindeverbandskrankenanstalten. Der Übernahmeprozess wurde 2008 abgeschlossen, so dass ab diesem Zeitpunkt alle bisherigen Gemeinde- bzw. Gemeindeverbandsspitäler zu NÖ Landeskliniken wurden.

2007 wurden die Verhandlungen über einen neuen Finanzausgleich vorgezogen und abgeschlossen. Damit einher ging auch die Vereinbarung über einen neuen Österreichischen Stabilitätspakt 2008.

Im Voranschlag 2008 des Landes Niederösterreich ist ein Maastricht-Ergebnis von rd. 278 Millionen Euro ausgewiesen, die Verpflichtung gemäß Stabilitätspakt würde rd. 238 Millionen Euro ergeben.

Auf Grund der neuen Rahmenbedingungen des Finanzausgleichs 2008 und des neuen Österreichischen Stabilitätspakts 2008 ist es nun erforderlich, ein neues NÖ Budgetprogramm zu erstellen.

RECHTLICHE GRUNDLAGEN

Österreich ist seit 1995 Mitglied der Europäischen Union. Für die Haushaltspolitik sind weiterhin die nationalen Regierungen zuständig. Sie sind allerdings an die Vorgaben des EG-Vertrages sowie des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts gebunden, der unter „normalen“ Konjunkturbedingungen einen ausgeglichenen Haushalt vorsieht, sowie wichtige Vertragsbestimmungen zur Haushaltspolitik präzisiert. Diese Rechtsvorschriften beruhen auf der Erkenntnis, dass eine solide Haushaltspolitik eine unerlässliche Voraussetzung für ein nachhaltiges nichtinflationäres Wachstum und ein hohes Beschäftigungsniveau darstellt und die Stabilität des Euro absichert. Die Rechtsnormen der Gemeinschaft haben für den Gesamtstaat, aber auch für die Gebietskörperschaften Gültigkeit.

Das Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union sieht eine Reihe von Regelungen für die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten vor. Insbesondere:

- *Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EG-Vertrag) Art. 99 (Koordinierung der Wirtschaftspolitik) und Art. 104 (Vermeidung übermäßiger Defizite, Haushaltsdisziplin).*

Als Mitglied der Europäischen Union ist Österreich verpflichtet, die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft innerstaatlich umzusetzen. Niederösterreich als Bundesland Österreichs ist in diese Verpflichtung eingebunden. Darüber hinaus will Niederösterreich seine gute Position innerhalb der europäischen Regionen ausbauen und muss dazu auch seine finanziellen Standards anheben.

Die relevanten innerösterreichischen Bestimmungen sind:

- *Österreichisches Stabilitätsprogramm*
- *Österreichischer Stabilitätspakt 2008*

„Bund, Länder und Gemeinden verpflichten sich, die Stabilitätsorientierung ihrer Haushaltsführung weiterzuführen. Sie werden gemeinsam die nachhaltige Einhaltung der Kriterien über die Haushaltsdisziplin auf Basis der Art. 99 und Art. 104 des EG-

Vertrags, ... sicherzustellen. ... Dazu vereinbaren Bund, Länder und Gemeinden jeweils zu erbringende Stabilitätsbeiträge ...“ (Artikel 1 Abs. 1 und 2)

Artikel 3: „Die Länder (einschließlich Wien) verpflichten sich, einen Stabilitätsbeitrag in Form eines durchschnittlichen Haushaltsüberschusses für das Jahr 2008 in Höhe von jeweils nicht unter 0,45% des BIP, für das Jahr 2009 von nicht unter 0,49% des BIP, für das Jahr 2010 und alle weiteren Jahre der Geltung dieser Vereinbarung in Höhe von nicht unter 0,52% des BIP zum gesamtstaatlichen Konsolidierungspfad beizutragen.“ Auf Niederösterreich entfällt ein Anteil von 18,548% am Stabilitätsbeitrag aller Länder.

„Bund, Länder und Gemeinden haben die mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung sicher zu stellen und haben sich bei der Beschlussfassung über die jährlichen Haushaltsvoranschläge an den mittelfristigen Vorgaben zu orientieren.“ (Artikel 7 Abs.1 und 2)

Der Österreichische Stabilitätspakt 2008 stellt im Wesentlichen eine Fortschreibung des Stabilitätspakts 2005 dar; die Höhe der jährlich zu erbringenden Stabilitätsbeiträge wurde geändert.

Stabilitätsbeiträge in Prozent des BIP

	Bund	Länder	Gemeinden	Gesamtstaat
2008	-1,33	+0,45	+/-0	-0,88
2009	-0,68	+0,49	+/-0	-0,19
2010 – 2013	-0,14	+0,52	+/-0	+0,38

Ab 2010 ist gesamtstaatlich ein Maastricht-Überschuss von +0,38% des BIP geplant.

Wirtschaftliche Entwicklung ¹

Die kurzfristige Wirtschaftsprognose des WIFO vom März 2008 zeigt eine Abschwächung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Jahren 2008 und 2009. Die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts der österreichischen Wirtschaft, die 2007 noch 3,4% betrug, wird 2008 auf 2,1% und 2009 weiter auf 1,7% zurückgehen. Nach der jüngsten mittelfristigen Vorschau des WIFO vom Mai 2008 wird sich das Bild in den folgenden Jahren bis 2012 wieder bessern. Das reale Wachstum nimmt in dieser Periode im Österreichdurchschnitt um 2,5% zu. Für 2013 wird der gleiche Wert angenommen. Das Wachstum liegt damit im langjährigen Durchschnitt der Jahre 1997 bis 2007.

Für die öffentlichen Haushalte und das NÖ Budgetprogramm ist die nominelle Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, sowohl für die Einnahmen als auch die Ausgaben maßgeblich. Sie zeigt das gleiche Bild wie die reale Entwicklung. Nach der hohen Zuwachsrate 2007 von 5,8% sinkt die Zuwachsrate im laufenden Jahr auf 4,8% und 2009 weiter auf 3,9%. Sie erholt sich jedoch in den folgenden Jahren und beträgt im Durchschnitt der Periode 2010 bis 2012 4,3%. Dieser Wert wird auch für das Jahr 2013 unterstellt.

Ebenfalls eine wichtige Rolle spielt die Entwicklung der Löhne und Gehälter sowie der Beschäftigung. Sie liegt 2008 und 2009 trotz der wirtschaftlichen Abschwächung über dem langjährigen Durchschnitt und spiegelt mit zeitlicher Verzögerung die gute Konjunktur der Jahre 2006 und 2007 wider. Die Pro-Kopf-Löhne und -Gehälter werden in Österreich im Jahre 2008 insgesamt um 3,3% und 2009 um 3,0% zunehmen. In den folgenden Jahren schwächt sich die Zunahme der Löhne und Gehälter ab und entspricht wiederum der Abschwächung der Konjunktur mit zeitlicher Verzögerung. Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 nehmen die Löhne und Gehälter pro Kopf insgesamt um 2,6% zu. Dieser Wert wird auch für 2013 angenommen. Die Beschäftigung wächst um etwa 1,1% im Jahresdurchschnitt.

¹ Die Darstellung der wirtschaftlichen Entwicklung sowie die folgende mittelfristige Vorschau der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung basieren auf einer Studie von Prof. Dr. Gerhard Lehner vom Mai 2008.

Bevölkerungsentwicklung

Eine wichtige Rahmenbedingung stellt ferner die Bevölkerungsentwicklung dar. Sie beeinflusst sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben. Der neue Finanzausgleich legt fest, dass die Bevölkerung nicht mehr wie bisher aufgrund einer Volkszählung in 10-jährigen Intervallen erhoben wird, sondern aufgrund der so genannten Registerzählung. In der ersten Etappe bis inklusive 2010 wird die Bevölkerungsstatistik laut Stichtag 31.10.2008, in der zweiten Etappe 2011 bis 2013 wird die Bevölkerungsstatistik jährlich auf Basis des jeweils vorletzten Jahres angewendet. Da rund 77% der Ertragsanteile zunächst aufgrund der Einwohnerzahl auf die einzelnen Länder verteilt werden, beeinflusst diese Neuregelung die jährliche Entwicklung der Ertragsanteile erheblich.

Die jüngste Bevölkerungsprognose von Statistik Austria vom November 2007 lässt für die Finanzausgleichsperiode bis 2013 deutliche Abweichungen in der Bevölkerungsentwicklung zwischen den einzelnen Bundesländern erkennen. Dazu kommen noch deutliche Verschiebungen in der Altersstruktur, die in den Ausgaben insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Pflege und Soziales, eine wichtige Rolle spielen.

In Niederösterreich wächst die Bevölkerung in der Periode 2008 bis 2013 mit 2,57% etwas stärker als im österreichischen Durchschnitt, der 2,14% beträgt. Niederösterreich zieht daher aus der jährlichen Anpassung der Bevölkerungsentwicklung, die ab 2009 erfolgt, für die Entwicklung der Ertragsanteile geringfügige Vorteile.

Die Altersstruktur verschiebt sich allerdings auch in Niederösterreich deutlich zu den älteren Menschen und beeinflusst dadurch die Ausgaben in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Pflege erheblich. Der Anteil der über 60-Jährigen steigt in Niederösterreich in der Finanzausgleichsperiode von 23,3% im Jahr 2007 auf 24,8% im Jahr 2013. Er liegt damit über dem österreichischen Durchschnitt von 23,7%.

Administrativer Saldo

Eine wesentliche Größe bei der Betrachtung von Voranschlägen des Bundes, der Länder und der Gemeinden stellt das (Netto-) Defizit bzw. der (Netto-) Überschuss auf administrativer Basis dar. Dieser so genannte „kamerale“ Saldo ist die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben.

Das administrative Defizit – auch öffentlicher Abgang genannt – ist der Unterschiedsbetrag zwischen den Ausgaben ohne Tilgungen und den Einnahmen ohne Kreditaufnahmen. Es setzt am finanz- und schuldenwirtschaftlichen Stand des Haushalts an und zeigt auf, in welchem Ausmaß Ausgaben mit Kreditaufnahmen finanziert werden.

Dieser Saldo spiegelt die Neuverschuldung bzw. die Veränderung des Schuldenstandes wider und entspricht somit dem Nettokreditbedarf. Nach dem Grundsatz der Gesamtdeckung sind alle Deckungsmittel mit Ausnahme der Kreditaufnahmen und Kassenstärker budgetrechtlich Einnahmen, auch Rücklagenentnahmen, Darlehensrückzahlungen und Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen. Bei den Ausgaben ist das Konzept der staatlichen Aufgabenerfüllung zu Grunde gelegt, wonach Darlehensgewährungen und Beteiligungen Instrumente der staatlichen Wirtschaftspolitik sind. Das administrative Defizit wird sozusagen „für sich alleine“ gegenüber der Volkswirtschaft und ohne methodische Berücksichtigung der Salden der anderen Sektoren gesehen.

Maastricht-Saldo

Durch den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt von Amsterdam, aber auch durch die internationale Entwicklung (insbesondere die Beurteilung der einzelnen Staaten durch die Finanzmärkte) gewinnt die Betrachtungsweise der öffentlichen Haushalte auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) zunehmend an Bedeutung.

Die Budgetsalden gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung unterscheiden sich teils erheblich von den üblichen administrativen oder kamerale Salden. Beide sind daher nicht unmittelbar miteinander vergleichbar. Die Diskussion über die Budgets entwickelt sich daher zunehmend auf zwei verschiedenen Ebenen.

Die Abweichungen bestehen sowohl in unterschiedlichen zeitlichen Zuordnungen einzelner Transaktionen bei Ausgaben als auch Einnahmen, vor allem aber in der Betrachtung der Finanztransaktionen, d.s. Darlehen, Beteiligungen, Wertpapiere, Rücklagengebarung.

Beim Maastricht-Saldo – auch Finanzierungssaldo genannt – wird auf Größen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) Bezug genommen, konkret auf das „Finanzierungsdefizit“, das sich als Saldo des Vermögensveränderungskontos bzw. auch des Finanzierungskontos ergibt.

Ein tragender Grundsatz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist die strenge Zuordnung aller wirtschaftlichen Vorgänge entweder zu Leistungs- oder zu Finanztransaktionen, die sich aus dem übergreifenden Grundsatz der Integration der volkswirtschaftlichen Sektoren in die Gesamtwirtschaft ergibt. Unterscheidendes Merkmal ist die Geldvermögenswirksamkeit einer Transaktion, ob sie das Geldvermögen senkt (Ausgabe) oder erhöht (Einnahme): eine Personalausgabe, eine Subvention, ein Transfer an private Haushalte oder eine Zinsausgabe vermindern, eine Steuer- oder Gebühreneinnahme und der Verkauf eines Gebäudes erhöhen für sich gesehen den Kassenbestand und damit das Geldvermögen. Eine Darlehensgewährung und Beteiligung vermindern dagegen das staatliche Finanzvermögen nicht. Den Ausgaben steht ein Aktivum (Forderung bzw. Beteiligung) gegenüber. Weitere Beispiele für Finanztransaktionen auf der Ausgabenseite sind die Rücklagenzuführungen. Auf der Einnahmenseite sind es Rücklagenentnahmen, Einnahmen aus Darlehensgewährungen, Einnahmen aus dem Verkauf von Wertpapieren und der Veräußerung von Beteiligungen.

Diese Finanztransaktionen bleiben bei der Berechnung des Maastricht-Saldos unberücksichtigt, weil es sich nur um Umschichtungen im Finanzvermögen handelt, aber um keine dauerhafte Be- oder Entlastung des Haushalts: gewährte oder aufgenommene Darlehen werden wieder zurückbezahlt, zuerst gebildete Rücklagen werden aufgelöst, Wertpapiere und Beteiligungen können wieder veräußert werden.

Auch bei der zeitlichen Zuordnung der Transaktionen folgt die VGR dem Grundsatz des Entstehens der Forderungen und Verbindlichkeiten. Eine Transaktion wird für diejenige Periode gebucht, in der die Leistung erbracht wird und in der eine Forderung entsteht.

Ausdrücklich muss darauf hingewiesen werden, dass die im Österreichischen Stabilitätspakt 2008 festgelegten Haushaltsüberschüsse gemäß ESVG 95 nicht mit herkömmlichen Einnahmenüberschüssen gleichzusetzen sind. Sie können daher nicht zur Begründung und Finanzierung neuer Aufgaben und Wünsche herangezogen werden.

Literatur:

Stübler, W., Öffentliches Defizit – Berechnungsmethoden und aktuelle Ergebnisse, in: Statistische Nachrichten 12/2000.

Stübler, W., Öffentliche Finanzen, in: Statistische Nachrichten 11/2001.

Fleischmann, E., Die Berechnung des Maastricht-Defizits des Bundes, in: Das öffentliche Haushaltswesen, April 2000.

Fleischmann, E., Öffentliche Haushaltsverrechnung und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, in: Steger, G. (Hsg.), Öffentliche Haushalte in Österreich, Wien 2002.

Eurostat, Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, ESVG 1995.

Eurostat, Handbuch zum ESVG 1995: Defizit und Schuldenstand des Staates, 2002.

Statistik Austria (Hsg.), Leitfaden Maastricht-Defizit, 2. Auflage, Wien 2002.

MITTELFRISTIGE ENTWICKLUNG DES MAASTRICHT-SALDOS UND DES ADMINISTRATIVEN SALDOS

Finanzausgleich und Stabilitätspakt

Der neue Finanzausgleich zieht tief greifende Änderungen im Haushalt und in der Einschätzung seiner mittelfristigen Entwicklung nach sich.

Vor allem die Einbeziehung von bisherigen zweckgebundenen Transfers in die Ertragsanteile verschiebt die Einnahmenstruktur maßgeblich. Dazu kommt, dass, im Gegensatz zu bisher, der zweckgebundene Anteil der Einnahmen deutlich zurückgeht. Das erhöht zwar einerseits den Spielraum der Länder, andererseits wird die Unsicherheit bei der Prognose der Ausgaben größer. Zum Beispiel fließen die bisher als Zweckzuschüsse des Bundes ausbezahlten Mittel für die an die Länder übertragenen Bundesstraßen und für den Wohnbau nunmehr in die nicht zweckgebundenen Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben ein.

Darüber hinaus erfolgen verschiedene Berechnungen für die zweite Etappe des Finanzausgleichs, also den Zeitraum 2011 bis 2013 erst auf Basis der Daten des Jahres 2010. Das erschwert eine Vorschau und erhöht den Unsicherheitsspielraum. Im Gegensatz zu bisher ändern sich verschiedene Faktoren für die Zurechnung der Ertragsanteile jährlich.

Für die Beurteilung der finanziellen Situation des Landeshaushaltes spielt der Stabilitätspakt, der zusammen mit dem Finanzausgleich neu geregelt wurde, eine wichtige Rolle. Die Länder insgesamt, also mit Wien, haben im Jahre 2008 einen Überschuss von 0,45% des BIP zu erbringen, der bis 2010 auf 0,52% des BIP ansteigen wird und dann bis zum Jahr 2013 unverändert bleibt.

Für Niederösterreich ist ein Anteil von 18,548% vorgesehen. Die Aufteilung dieses Überschusses auf die einzelnen Länder hängt maßgeblich von der Volkszahl ab. Ab 2009 wird die Bevölkerungsstatistik angewendet; in der ersten Etappe bis inklusive 2010 laut Stichtag 31.10.2008, in der zweiten Etappe 2011 bis 2013 jährlich auf Basis des jeweils vorletzten Jahres. Auf Grund dieser Neuregelung wird sich auch der Anteil der einzelnen Bundesländer am Überschuss verschieben. Der

Berechnungsmodus ist im Art. 3 Abs. 3 des Österreichischen Stabilitätspakts 2008 festgelegt. Bei einer Änderung der Volkszahl ändert sich auch der Anteil Niederösterreichs am Stabilitätsbeitrag der Länder entsprechend. Für das NÖ Budgetprogramm und die Ermittlung des NÖ Stabilitätsbeitrages in der Periode bis 2013 wurde zunächst eine gleich bleibende Volkszahl unterstellt.

Der Stabilitätsbeitrag des Landes Niederösterreich ab 2008

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	<i>in Millionen Euro</i>					
BIP²	285.840	296.880	309.650	322.860	336.850	351.330
Länder	1.286	1.455	1.610	1.679	1.752	1.827
NÖ	239	270	299	311	325	339

Entwicklung der Einnahmen bis 2013

Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben:

Die Ertragsanteile haben durch die Neuregelung im Finanzausgleich und die Einbeziehung von Transfers eine dominierende Position in der Finanzierung des Landeshaushalts erreicht. Sie wurden aufgrund der gegenwärtigen Rechtslage geschätzt (April 2008). Die Steuerreform, die 2010 in Kraft treten soll, bleibt daher unberücksichtigt, zumal noch Details fehlen. Es können hier nur Tendenzen über Einnahmefälle angegeben werden. Der Anteil des Landes Niederösterreich am Bruttoaufkommen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben beträgt ab 2009 rund 3,8%. Das bedeutet, pro Milliarde Euro Bruttoausfall entfallen auf Niederösterreich rund 38 Millionen Euro. D.h., bei einem Bruttovolumen der Steuerreform von 3 Milliarden Euro hätte das Land Niederösterreich rund 115 Millionen Euro zu tragen. Dieser Anteil nimmt in Niederösterreich langfristig leicht zu.

Die Bruttoeinnahmen aus den Ertragsanteilen werden heuer, aufgrund der guten Konjunktur der Vorjahre, noch über dem Bundesvoranschlag liegen (das gilt insbesondere für die Lohnsteuer, die Körperschaftsteuer und die Kapitalertragsteuern). In den nächsten Jahren ist mit einem durchschnittlichen Anstieg der Brutto-

² Nominelles Wachstum des BIP gemäß WIFO Prognose vom Mai 2008

Steuereinnahmen um etwa 3,9% zu rechnen. Gemessen am nominellen Bruttoinlandsprodukt steigt das Steueraufkommen in den nächsten Jahren etwas schwächer. Diese Entwicklung lässt sich jedoch schon seit vielen Jahren beobachten. Das Aufkommen der Länder (Ertragsanteile) steigt zunächst etwas stärker als die Bruttoeinnahmen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben, weil im neuen Finanzausgleich der Konsolidierungsbeitrag in zwei Etappen wegfällt, wobei allerdings die Länder ab 2011 den Gemeinden 50 Millionen Euro zur teilweisen Kompensation der Ausfälle der größeren Gemeinden aus der Neuregelung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels überlassen. Die Ertragsanteile des Landes Niederösterreich werden in den Jahren 2009 bis 2013 jährlich um etwa 4% zunehmen.

Ausschließliche Landesabgaben

Die ausschließlichen Landesabgaben spielen für die Finanzierung des Haushalts nur eine geringe Rolle. Sie decken kaum 1% der Ausgaben. Sie wachsen in der Periode 2009 bis 2013 um etwa 2,5% im Jahresdurchschnitt. Niederösterreich ist das einzige Bundesland, das keine Landesumlage von den Gemeinden einhebt.

Transfers vom Bund

Die Umstellung im neuen Finanzausgleich spiegelt sich deutlich in den Transfers, die bisher im Voranschlagsabschnitt 94 verrechnet wurden. Sie werden ab 2008 und weiter 2009 weitgehend in die Ertragsanteile integriert. Diese Transfers, die 2007 im Niederösterreichischen Landeshaushalt noch 1,02 Milliarden Euro erbrachten, werden 2009 nur mehr auf 0,19 Milliarden Euro geschätzt. Es handelt sich dabei primär um Bedarfszuweisungsmittel für die Gemeinden sowie einige sonstige Transfers. Sie sind weitgehend saldenneutral und steigen im Vorschauzeitraum um 4,3%.

Einnahmen aus Pensionsbeiträgen

Die Einnahmen aus den Pensionsbeiträgen (in die neben den Transfers für die Pensionen der Landeslehrer auch die Pensionsbeiträge der Landesbediensteten, die im Voranschlagsabschnitt 08 verrechnet werden, einbezogen sind), steigen in der Vorschauperiode um etwa 3,8%. Das ist etwa gleich viel wie in den Jahren 2000 bis 2007.

Wohnbauförderung

Die Einnahmen aus der Wohnbauförderung waren in den letzten Jahren aus institutionellen Gründen deutlich rückläufig. Sie werden auch künftig weiter leicht sinken, weil Wohnbaudarlehen verkauft wurden und dadurch die Einnahmen aus Zinsen und Rückzahlungen ausfallen. Im Gegenzug werden Einnahmen aus der Verwertung der Wohnbaudarlehen wieder für die Wohnbauförderung verwendet.

Sozialbereich

Für die Programmperiode wird angenommen, dass die Einnahmen im Sozialbereich mit steigenden Ausgaben auch zunehmen. Es handelt sich dabei vor allem um Transfers der Gemeinden an das Land, im Rahmen der 50 : 50 Mitfinanzierung.

Sonstige Einnahmen

Die sonstigen Einnahmen werden bis 2013 jährlich um etwa 1,2% zunehmen. Es handelt sich bei diesen Einnahmen um keine dynamische Komponente.

Entwicklung der Ausgaben bis 2013

Verwaltungsaufwand

Die Verwaltungsausgaben (Voranschlaggruppe 0 ohne Voranschlagsabschnitt 08) in Niederösterreich stiegen im Zeitraum 2000 bis 2007 um rund 2% pro Jahr. Für den Zeitraum bis 2013 wird eine Zunahme um 1,8% angenommen, wobei eine sehr straffe Gestaltung der Ausgaben, insbesondere des Sachaufwandes, vorausgesetzt wird. Dieser Anstieg deckt gerade die Preissteigerungen und bedeutet daher einen leichten realen Rückgang, der vor allem den Sachaufwand betrifft.

Personalaufwand

Die Pro-Kopf-Löhne und -Gehälter werden in Österreich im Jahre 2008 insgesamt um 3,3% und 2009 um 3,0% zunehmen. In den folgenden Jahren schwächt sich die Zunahme der Löhne und Gehälter ab und entspricht wiederum der Abschwächung der Konjunktur mit zeitlicher Verzögerung. Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 nehmen die Löhne und Gehälter pro Kopf insgesamt um 2,6% zu. Dieser Wert wird auch für 2013 angenommen. Diese Annahme geht davon aus, dass sich die Entwicklung des Personalstandes und die Struktureffekte kompensieren.

Pensionen

Die Pensionen der Landesbediensteten als auch die der Landeslehrer steigen im Vorschauzeitraum um 3,7% jährlich. Das ist etwas mehr als 2000 bis 2007 (3,5%). Diese etwas stärkere Zunahme lässt sich damit erklären, dass einerseits die Preissteigerungen in den nächsten Jahren etwas stärker sein werden als in der Vergangenheit und andererseits eine Wertsicherung der Pensionen unterstellt wird. Das bedeutet aber auch, dass die Entwicklung der Zahl der Pensionen und des Struktureffektes in der Vorschauperiode etwa gleich angenommen wird wie in den Jahren 2000 bis 2007.

Bildung

Der Bildungsbereich ist sehr heterogen. Er umfasst Kinderbetreuungseinrichtungen, die Pflichtschulen, Musikschulen und Fachhochschulen. Die Ausgaben für die Kinderbetreuungseinrichtungen entwickeln sich dynamisch, wobei Niederösterreich als einziges Bundesland den Personalaufwand für die (ausgebildeten) Kindergärtnerinnen zur Gänze trägt. Aufgrund der starken Entwicklung der Nachfrage nach Kindergartenplätzen, insbesondere in Kinderkrippen, die überdurchschnittlich personalintensiv sind, ist hier mit einem stärkeren Anstieg des Personalaufwandes zu rechnen. Im Bereich der allgemeinbildenden Pflichtschulen wird der Großteil der Ausgaben durch zweckgebundene Kostenersätze des Bundes bedeckt. Bei den Gewerblichen Berufsschulen und den Landwirtschaftlichen Schulen hat das Land den Personalaufwand der Lehrer zur Hälfte und jenen für die übrigen Bediensteten sowie den Sachaufwand zur Gänze zu tragen. Für die Fachhochschulen und die Musikschulen ist mit wachsenden Aufwendungen zu rechnen. Die Zuwachsrate der Ausgaben im Bildungsbereich beträgt insgesamt rund 2,8%. Das bedeutet einen leichten realen Anstieg, der größtenteils durch die wachsende Nachfrage, insbesondere in den Kinderbetreuungseinrichtungen zu erklären ist.

Soziales

Die Sozialausgaben, wozu auch die Aufwendungen für die Pflegeheime im Vorschlagsabschnitt 85 gehören, steigen im Programmzeitraum um durchschnittlich 4,8%. Im Vergleich zu den Jahren 2000 bis 2007 ist die Zuwachsrate höher (2000 bis 2007: 4,1%). Das lässt sich mit der Änderung des sozialen Umfelds (wachsende Zahl der Leistungsempfänger aufgrund der zunehmenden Alterung der Bevölkerung, mehr

allein stehende alte Personen) erklären. Ferner wird angenommen, dass die sozialen Leistungen zunächst mit den Preissteigerungen ausgeweitet werden, um keine realen Einbußen entstehen zu lassen. Es wird weiters unterstellt, dass die realen Ausgaben je Leistungsempfänger im gleichen Ausmaß steigen wie 2000 bis 2007. Mit einer 4,8%igen Steigerung sind also keine Ausweitungen der Leistungen (real) angenommen. Allerdings führen die in Niederösterreich bereits beschlossenen neuen Leistungen im Sozialbereich, wie das NÖ Förderungsmodell der 24-Stunden-Pflege, die Verdoppelung des Heizkostenzuschusses und der Verzicht auf den Regress zu höheren Zuwachsraten. Dazu kommt die bevorstehende Einführung der Mindestsicherung. Es wird daher angenommen, dass die Sozialaufwendungen im Zeitraum 2009 bis 2013 um durchschnittlich 6,5% jährlich steigen werden.

Landeskliniken

Die Aufwendungen für die Krankenanstalten sind durch die Übernahme der Gemeindespitäler ab 2005 geprägt. Daher sind die Ausgaben in den letzten Jahren überdurchschnittlich gestiegen. Diese Entwicklung setzt sich durch die Übernahme von weiteren drei Spitälern im Jahre 2008 fort. Damit ist der Übernahmeprozess abgeschlossen, alle bisherigen Gemeindespitäler sind ab 2008 Landeskliniken, deren Budgets im Abschnitt 85 des Voranschlages enthalten sind. Es wird erwartet, dass nach der vollständigen Übernahme durch die einheitliche Betriebsführung die bereits eingetretenen Effizienzsteigerungen noch deutlich erhöht werden können und Ausgabenoptimierungen im laufenden Betrieb zu Verbesserungen der Ergebnisse führen werden. In den Jahren 2009 bis 2013 werden ohne zusätzliche institutionelle Effekte die Ausgaben für die Krankenanstalten jährlich um etwa 5,1% zunehmen. Das deckt sich mit der Entwicklung in anderen Bundesländern. Sie ergibt sich einerseits aus den Preissteigerungen, andererseits bedeutet der Anstieg eine reale Ausweitung um etwas weniger als 3%. Sie betrifft sowohl die Entwicklung des Personalaufwandes als auch die Inanspruchnahme der Krankenanstaltenleistungen.

Wohnbau

Die wachsende Bevölkerung in Niederösterreich bringt zusätzliche Nachfrage nach Wohnraum. Außerdem treten die Aspekte der Sanierung und des Klimaschutzes stärker in den Vordergrund. Es wird daher ein Anstieg der Ausgaben im

Wohnbaubereich um jährlich 3% angenommen. Diese Zunahme ermöglicht eine leichte reale Ausweitung.

Straße und Verkehr

Die bisherigen Zweckzuschüsse des Bundes für Straßen wurden im neuen Finanzausgleich in Ertragsanteile umgewandelt. Für die nächsten Jahre wird unterstellt, dass die Ausgaben im Bereich der Straßen jährlich um etwa 2,6% zunehmen. Das würde einen geringfügigen realen Zuwachs der Ausgaben ermöglichen. Im sonstigen Verkehr, insbesondere im Nahverkehr, hat das Land Niederösterreich zwischen 2000 bis 2007 jährlich um 3,9% mehr ausgegeben. Diese Zunahme wird auch für den Zeitraum bis 2013 beibehalten. Auch in diesem Bereich wurden die bisherigen Zweckzuschüsse für den Nahverkehr (aus der Mineralölsteuer) in Ertragsanteile umgewandelt.

Wirtschaftsförderung

Die Ausgaben für die Wirtschaftsförderung einschließlich Land- und Forstwirtschaft sollen in der Programmperiode auf dem bisherigen hohen Niveau gehalten werden.

Zinsendienst:

Es wurde angenommen, dass der jährliche Zinsaufwand mittelfristig um rund 2,5% steigen wird.

Investitionsausgaben

In weiten Bereichen werden Leasingfinanzierungen angewendet. Bereits bekannte Investitionsprogramme wurden berücksichtigt.

Förderungsausgaben im freien Ermessen und Beiträge an die Landesfonds

In der Programmperiode wird das Niveau der Förderungen ebenso wie die Landesbeiträge an Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit im bisherigen Umfang beibehalten. Förderungsausgaben finden sich in allen Voranschlagsgruppen.

Zweckgebundene und ausgeglichene Gebarung

Zweckgebundene Einnahmen und Ausgaben sowie jene Bereiche, in denen Einnahmen und Ausgaben unmittelbar zusammenhängen und gleich hoch sind, wurden nicht erhöht, da sie saldenneutral sind und daher keinen Einfluss auf die administrativen Salden und das Maastricht-Ergebnis haben.

Sonstige Ausgaben

Die sonstigen Ausgaben steigen in den nächsten Jahren jährlich um 2,5%.

Auf Basis dieser Annahmen wurde ein Voranschlagsquerschnitt für die Jahre 2009 bis 2013 errechnet:

Voranschlagsquerschnitt	2009	2010	2011	2012	2013
	in Millionen EURO				
Einnahmen der laufenden Gebarung	6.459	6.669	6.887	7.113	7.346
Ausgaben der laufenden Gebarung	5.992	6.170	6.369	6.570	6.774
Saldo 1 (laufende Gebarung)	+467	+499	+518	+543	+572
Einnahmen der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen	38	38	38	38	38
Ausgaben der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen	484	497	510	528	548
Saldo 2 (Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen)	-446	-459	-472	-490	-510
Saldo 3 (Saldo 1 plus Saldo 2)	+21	+40	+46	+53	+62
Finanztransaktionen der Abschnitte 85-89	240	246	252	257	261
Maastricht Ergebnis (Überschuss)	+261	+286	+298	+310	+323

Bei einem Vergleich des NÖ Budgetprogramms 2009 - 2013 mit den im Stabilitäts-pakt enthaltenen Maastricht-Überschüssen ergibt sich folgendes Bild:

	2009	2010	2011	2012	2013
	in Millionen Euro				
BIP	296.880	309.650	322.860	336.850	351.330
Länder gesamt	1.455	1.610	1.679	1.752	1.827
NÖ Beitrag gem. Stabilitätspakt	+270	+299	+311	+325	+339
Budgetprogramm	+261	+286	+298	+310	+323
<i>Differenz</i>	-9	-13	-13	-15	-16

Für Niederösterreich ist ein Anteil am Stabilitätsbeitrag der Länder von 18,548% vorgesehen. Die Aufteilung dieses Überschusses auf die einzelnen Länder hängt allerdings von der Volkszahl ab. Da sich diese aufgrund der Heranziehung der Bevölkerungsstatistik nunmehr ändern kann, wird sich auch der Anteil der einzelnen Bundesländer am Überschuss verschieben. Bei einer Änderung der Volkszahl ändert sich auch der Anteil Niederösterreichs am Stabilitätsbeitrag der Länder entsprechend. Wie die Tabelle zeigt, werden die Vorgaben annähernd erreicht werden können. Allerdings müssen sowohl bei der Veranschlagung als auch im Budgetvollzug Maastricht-verbessernde Maßnahmen prioritär ergriffen werden.

Im Bereich des administrativen Ergebnisses werden die Ausgaben im Zeitraum 2009 bis 2013 durchschnittlich um 3,2% und die Einnahmen durchschnittlich um ca. 3,5% steigen. Das bedeutet, dass der administrative Netto-Abgang im Durchschnitt um 6,4% jährlich gesenkt werden kann.

Die Maastricht-Schulden betragen über die Programmperiode stabile 25% der Einnahmen. Die Finanzschulden, also die Maastricht-Schulden inklusive Darlehen für marktbestimmte Betriebe (Landeskliniken), steigen in diesem Zeitraum um durchschnittlich 6,5%.

Um die Zielsetzungen des NÖ Budgetprogramms 2009 – 2013 erreichen zu können sind darüber hinaus noch folgende Faktoren maßgeblich:

Etwaige Neuinterpretationen des ESVG 95 durch Eurostat können im Programm nicht berücksichtigt werden. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass kurzfristig keine entscheidenden negativen Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis eintreten werden. Ebenso wird unterstellt, dass die Verbuchung der Landeskliniken im Abschnitt 85 „Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit“ weiterhin gemäß ESVG 95 anerkannt wird. Das gilt auch für die als Maastricht-neutrale Finanztransaktionen geltenden Darlehensaufnahmen sowie die Tilgungs- und Investitionszuschüsse an Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit.

Die Auswirkungen der Steuerreform auf den Landeshaushalt sind zurzeit noch nicht bekannt. Dennoch sind deutliche Einnahmefälle wahrscheinlich. Es ist im Rahmen des Budgetvollzugs zu trachten, solche Ausfälle zu kompensieren.

Effizienzpotentiale in allen Bereichen, insbesondere im Bereich der Betriebe des Abschnitts 85, sind wahrzunehmen und umzusetzen.

Im Bereich der Förderungen ist verstärktes Augenmerk auf die Effizienz und Maastricht-neutrale Förderungsarten zu legen. Förderungen im Rahmen von EU-Kofinanzierungen haben gegenüber reinen Landesförderungen Priorität. In der Programmperiode ist, so wie in der Vergangenheit, eine Ausgabenbindung bei den Ermessensausgaben vorzusehen.

Die bereits laufenden Optimierungsmaßnahmen im Finanz- und Schuldenmanagement sind fortzusetzen.

Bei der Finanzierung von kostenintensiven Investitionen bzw. mehrjährigen Investitionsprogrammen müssen Sonderfinanzierungs- bzw. Leasingmodelle zur Anwendung kommen. Die Finanzierung ist so zu gestalten, dass möglichst Maastricht-neutrale und budgetschonende Modelle zur Anwendung kommen und die Belastungen für den Haushalt gleichmäßig auf mehrere Jahre verteilt werden. Gegebenenfalls sind Anpassungen auf Grund der budgetären Rahmenbedingungen durchzuführen.

Im Budgetvollzug sind generell strengste Maßstäbe anzuwenden.