



EXPERTENBERICHT FINANZPLANUNG LAND OÖ

31. Mai 2017

Verfasst von:

Univ.-Prof. Dr. Teodoro D. Cocca
Lehrstuhl für Asset Management
Johannes Kepler Universität Linz

Dipl.-Math. Wolfgang Baaske
Studienzentrum für internationale Analysen
Schlierbach

Zusammenfassende Erkenntnisse

- (1) Die **Stärken** des Bundeslandes Oberösterreich aus finanzpolitischer Sicht sind:
 - Die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist substantiell vorhanden
 - Der institutionelle Rahmen ist sehr stark und die Reformfähigkeit wurde bereits unter Beweis gestellt
 - Die solide Finanzgesamtlage bildet die Handlungsgrundlage
 - Die sparsame Gebarung in einigen Organisationseinheiten unterstreicht die starken Management-Fähigkeiten
 - Eine Vielzahl international wettbewerbsfähiger Unternehmen (in Nischen) bildet das wertschöpfende und innovative Gerüst des Bundeslandes

- (2) Die **Schwächen** des Bundeslandes Oberösterreich aus finanzpolitischer Sicht sind:
 - Eine gesamtheitliche strategische Steuerung ist wenig ausgeprägt
 - Die zukünftigen finanziellen Verpflichtungen liegen höher als die Finanzschulden (siehe ausgewiesene Verwaltungsschulden)
 - Die Finanzierung zukünftiger Kostenbelastungen ist herausforderungsreich
 - Die Szenario-Sensibilität des Landeshaushaltes ist erheblich
 - Die wachsenden Budgets einzelner Aufgabenbereiche und deren geringe Effektivität wirken belastend

- (3) Die **Risiken**, welchen das Bundesland Oberösterreich ausgesetzt ist, sind:
 - Eine adverse gesamtwirtschaftliche Entwicklung würde die Landesfinanzen stark belasten
 - Der Stabilitätspakt grenzt den Handlungsspielraum gegenüber früher stark ein
 - Das weitere Aufschieben nötiger Strukturreformen würde hemmend wirken
 - Ausufernde Budgets bereits kostenintensiver Aufgabenbereiche könnten deren Finanzierbarkeit in Frage stellen
 - Der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit der Region würde das Wohlstandsniveau generell reduzieren

- (4) Die **Chancen**, welche sich dem Bundesland Oberösterreich aus der aktuellen Lage eröffnen, sind:
 - Das Land kann (noch) aus einer Position der Stärke handeln
 - Der strategischere Einsatz von Steuermitteln kann gestärkt werden
 - Eine nachhaltigere Finanzpolitik kann erfolgreich umgesetzt werden
 - Effizienzpotenziale einzelner Aufgabenbereiche können gehoben werden
 - Das Land kann Wachstum verfolgen, das allen zugutekommt (soziale Inklusion)

(5) Die **finanzpolitischen Ziele** werden wie folgt vorgeschlagen:

- I. Stärkung der **strategischen Steuerung** des Bundeslandes Oberösterreich, um das Land erfolgreich in die Zukunft zu führen.
- II. **Diszipliniertere Haushaltsführung**, um laufende Ausgaben und Zukunftsinvestitionen nachhaltig finanzieren zu können.
- III. **Klarere Schwerpunktsetzung** bei Investitionen und Ausgaben um die regionale Wettbewerbsfähigkeit gezielt zu stärken.
- IV. **Wirkungsorientierte Steuerung in die Optimierung von Strukturen und Abläufen und in das Förderwesen** einführen, um ineffizienten Ressourceneinsatz zu minimieren.
- V. Die **bestehenden** und **zukünftigen finanziellen Verpflichtungen** ab **sofort kontinuierlich abbauen**, um den künftigen Generationen keine finanziellen Lasten zu hinterlassen.
- VI. **Budgetierungspraxis verbessern**, um transparenter und strukturierter planen zu können.

Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSENDE ERKENNTNISSE	2
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	5
TABELLENVERZEICHNIS	5
1 ZIELSETZUNG	6
2 VORGEHEN	6
3 SWOT-ANALYSE	8
3.1 STRENGTHS (STÄRKEN)	8
3.1.1 <i>Volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit</i>	8
3.1.2 <i>Institutioneller Rahmen und Reformfähigkeit</i>	18
3.1.3 <i>Solide Finanzgesamtlage</i>	20
3.1.4 <i>Sparsame Gebarung in Organisationseinheiten</i>	21
3.1.5 <i>International wettbewerbsfähige Unternehmen in Nischen</i>	23
3.2 WEAKNESSES (SCHWÄCHEN)	26
3.2.1 <i>Gesamtheitliche strategische Steuerung wenig ausgeprägt</i>	26
3.2.2 <i>Gesamt-Verschuldung ist höher als Ist-Verschuldung</i>	28
3.2.3 <i>Finanzierung zukünftiger Kostenbelastungen</i>	32
3.2.4 <i>Szenario-Sensibilität des Landeshaushaltes</i>	33
3.2.5 <i>Wachsende Budgets einzelner Aufgabenbereiche und deren Effektivität</i>	35
3.3 OPPORTUNITIES (CHANCEN)	36
3.3.1 <i>Position der Stärke</i>	36
3.3.2 <i>Strategischer Einsatz von Steuermitteln</i>	36
3.3.3 <i>Nachhaltige Finanzpolitik</i>	38
3.3.4 <i>Effizienzpotenziale einzelner Aufgabenbereiche heben</i>	40
3.3.5 <i>Wachstum, das allen zugutekommt (soziale Inklusion)</i>	41
3.4 THREATS (BEDROHUNGEN)	42
3.4.1 <i>Adverse gesamtwirtschaftliche Entwicklung</i>	42
3.4.2 <i>Neue Spielregeln durch Stabilitätspakt</i>	43
3.4.3 <i>Weiteres Aufschieben nötiger Aufgaben- und Strukturreformen</i>	45
3.4.4 <i>Ausufernde Budgets bereits kostenintensiver Aufgabenbereiche</i>	46
3.4.5 <i>Verlust an Wettbewerbsfähigkeit als Region</i>	47
3.5 ZUSAMMENFASSUNG SWOT	48
3.5.1 <i>Finanzpolitische SWOT-Analyse</i>	48
3.5.2 <i>SWOT-Analyse Landesausgaben</i>	49
4 FINANZPOLITISCHE ZIELE	53
4.1 STRATEGISCHE STEUERUNG STÄRKEN	53
4.2 DISZIPLINIERTERE HAUSHALTSFÜHRUNG	54
4.3 SCHWERPUNKTSETZUNG	55
4.4 WIRKUNGSORIENTIERTE STEUERUNG UND WIRKUNGSORIENTIERTES FÖRDERWESEN	56
4.5 BESTEHENDE UND ZUKÜNFTIGE FINANZIELLE VERPFLICHTUNGEN AB SOFORT KONTINUIERLICH ABBAUEN	57
4.6 BUDGETIERUNGSPRAXIS VERBESSERN	57
5 FAZIT	59
LITERATURVERZEICHNIS	60
ANHANG	62

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit	7
Abbildung 2: Produktivitätswachstum OECD	12
Abbildung 3: Finanzverpflichtungen und Schulden des Landes OÖ, 2000 - 2021 (Prognose)	30
Abbildung 4: Szenariorechnungen Schuldenstand OÖ (ESVG) in % des BIP 2017 -2021	34
Abbildung 5: Zusammenfassung finanzpolitische SWOT-Analyse	48
Abbildung 6: Grundlegende Einstufungen der Landesausgaben in SWOT-Felder	50
Abbildung 7: Koppelung der Gesamtausgaben, Oberösterreich im Vergleich mit der Summe der Bundesländer ohne Wien, 2000 – 2015 (2000=100).....	62

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: BIP pro Kopf (PPS) - Vergleich.....	9
Tabelle 2: Produktivität, Beschäftigung und Bruttowertschöpfung.....	13
Tabelle 3: Wertschöpfung im Bundesländervergleich	14
Tabelle 4: Beschäftigung im Bundesländervergleich	15
Tabelle 5: Arbeitslosenquote und Bezüge im Bundesländervergleich.....	16
Tabelle 6: Wichtige Wirtschaftsbereiche Oberösterreichs	17
Tabelle 7: Gründungen und Insolvenzen im Bundesländervergleich.....	18
Tabelle 8: Koppelung der Entwicklung der Ausgaben einzelner Aufgabenbereiche Oberösterreich vs. Bundesländer gesamt.....	20
Tabelle 9: Benchmark OÖ - Ertragsanteile und lfd. Transfers	22
Tabelle 10: Benchmark OÖ - Voranschlagsgruppen mit sparsamer Gebarung.....	22
Tabelle 11: Bruttowertschöpfung nach Branchen (sekundärer und tertiärer Sektor)	25
Tabelle 12: Zielgrößen: freie Finanzspitze Oberösterreichs.....	33
Tabelle 13: Kostenintensive Ausgabenbereiche	47

1 Zielsetzung

Vor dem Hintergrund einer möglichen Neuausrichtung der Finanzpolitik des Landes Oberösterreich wurde die Expertengruppe bestehend aus Univ.-Prof. Dr. Teodoro D. Cocca¹ und Dipl.-Math. Wolfgang Baaske beauftragt, erstens eine Lagebeurteilung der aktuellen Finanzpolitik vorzunehmen und zweitens finanzpolitische Ziele für die Regierungspolitik der kommenden Jahre vorzuschlagen, welche einer nachhaltigen Entwicklung Oberösterreichs dienlich sind.

2 Vorgehen

Als Grundlage für die Lagebeurteilung wird in Kapitel 3 eine „SWOT-Analyse“ durchgeführt und basierend darauf in Kapitel 4 die finanzpolitischen Ziele für das Bundesland Oberösterreich abgeleitet.

Die SWOT-Analyse² [engl. Akronym für Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Bedrohungen)] ist ein Instrument der strategischen Planung. Sie dient der Positionsbestimmung und der Strategieentwicklung von Unternehmen und anderen Organisationen. Die SWOT-Analyse soll auf einem übergeordneten Niveau erfolgen (High-Level SWOT-Analyse) und keine operativen Aspekte inkludieren.

Als Grundlage der SWOT-Analyse dienen:

- Berichte des Landesrechnungshofes
- Bericht der Rating-Agentur Standard & Poor's
- Berichte des Studienzentrums für internationale Analysen
- Berichte von Univ.-Prof. Dr. Cocca zum Standortwettbewerb
- Mehrjahresplanung 2017 bis 2021 des Landes Oberösterreich
- Interviews mit VertreterInnen der Finanzdirektion des Landes Oberösterreich und des oberösterreichischen Landesrechnungshofes
- Eine vergleichende Analyse der Ausgabenstruktur des Landes Oberösterreich nach Voranschlagsgruppen und Voranschlagsabschnitten
- Eine Szenario-Analyse, welche die Auswirkungen von Änderungen relevanter Input-Variablen auf die Budget-Planzahlen untersucht

¹ Leiter der Expertengruppe.

² Vgl. Christensen, C. et al. (1965), S. 7-8; Andrews (1971).

In einem ersten Schritt wurden die Ergebnisse der Berichte ausgewertet, Interviews mit ExpertInnen geführt und vor dem Hintergrund einer Datenanalyse dargestellt. Daraus wurden in einem zweiten Schritt Stärken, Schwächen, Chancen und Bedrohungen (SWOT-Analyse) abgeleitet. Die Analyse der Ausgabenstruktur ist ein wesentlicher Teil der SWOT-Analyse, denn die Ausgaben sind maßgeblich für die Ausgeglichenheit des Landeshaushalts verantwortlich. Zudem beeinflussen sie die Standortattraktivität, die langfristigen Perspektiven des Wirtschaftsstandortes, des Sozialkapitals und der Lebensqualität. Im dritten und letzten Schritt werden die finanzpolitischen Ziele formuliert, welche als Leitlinien für die zukünftige Finanzpolitik des Landes Oberösterreich vorgeschlagen werden.

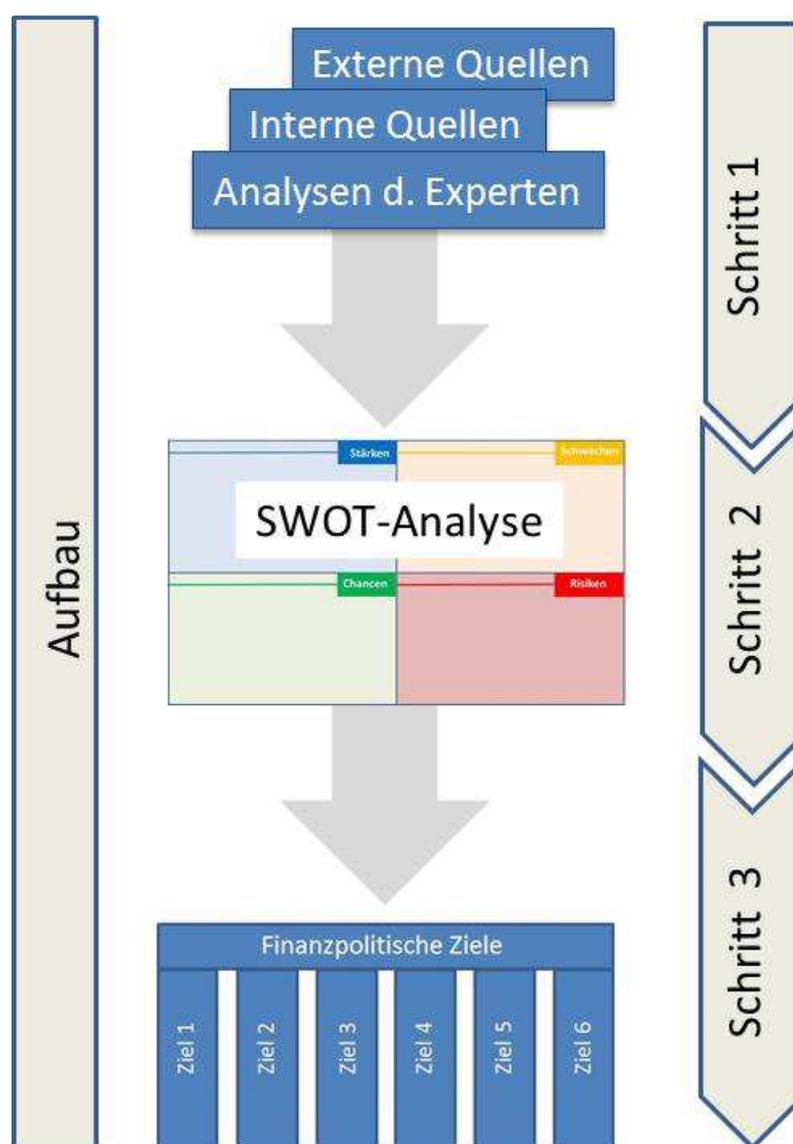


Abbildung 1: Aufbau der Arbeit

3 SWOT-Analyse

In diesem Kapitel werden die vier Elemente der SWOT-Analyse erarbeitet. Kapitel 3.1 zeigt die Stärken, Kapitel 3.2 die Schwächen, Kapitel 3.3 die Chancen und Kapitel 3.4 die möglichen Risiken der aktuellen Situation des Bundeslandes Oberösterreich aus finanzpolitischer Sicht.

3.1 Strengths (Stärken)

Als Stärken des Bundeslandes Oberösterreich werden folgende Punkte erachtet und in den entsprechenden Abschnitten einer vertieften Analyse unterzogen:

- Volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit (3.1.1)
- Institutioneller Rahmen und Reformfähigkeit (3.1.2)
- Solide Finanzgesamtlage (3.1.3)
- Sparsame Gebarung in Organisationseinheiten (3.1.4)
- International wettbewerbsfähige Unternehmen in Nischen (3.1.5)

3.1.1 Volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit

Die Leistungsfähigkeit eines Bundeslandes lässt sich aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive anhand von folgenden Parametern beurteilen:

- Wertschöpfung
- Produktivität und Beschäftigung
- Sektorale Struktur
- Gründungen und Insolvenzen

Die nun folgende Analyse zeigt eine leicht überdurchschnittliche Leistungsfähigkeit des Bundeslandes Oberösterreich im Vergleich zu den anderen österreichischen Bundesländern und gegenüber anderen europäischen Regionen. Dabei ist der Lebensstandard im Allgemeinen recht hoch und die regionale Wettbewerbsfähigkeit (gemessen an den Ergebnissen des Regional Competitiveness Index) stellt sich als eher durchschnittlich dar.

Betrachtet man verschiedene weitere Makrovariablen, ergibt sich – abweichend von den Ergebnissen des Regional Competitiveness Index – ein recht positives Bild für Oberösterreich. Allerdings paart sich die regionale volkswirtschaftlich robuste Leistungsfähigkeit auch mit einem deutlichen Abstand zu leistungsfähigeren Regionen – was auf ein gewisses Aufholpotenzial verweist.

3.1.1.1 Wertschöpfung

Einen ersten Anhaltspunkt hinsichtlich der wirtschaftlichen Stärke des Landes Oberösterreich bietet das BIP pro Kopf in PPS (Purchase Price Standards)³. Diese Kennzahl erlaubt einen Vergleich des durchschnittlichen Lebensstandards mit anderen Bundesländern sowie mit den wettbewerbsfähigsten Regionen Europas und bietet somit einen Anhaltspunkt für den durchschnittlichen Lebensstandard in einer Region.⁴ Gleichzeitig kann durch diese Analyse auch gezeigt werden, inwiefern ein Zusammenhang zwischen der Wettbewerbsfähigkeit einer Region und dem durchschnittlichen Lebensstandard besteht. Auf Grund der Beschaffenheit des Indexwertes des BIP pro Kopf in PPS ist ein Zeitvergleich wenig sinnvoll und es erfolgt deshalb nur eine Analyse auf Basis der Daten des Jahres 2016.

	BIP pro Kopf (PPS) - Index	BIP pro Kopf (PPS) - Rang	RCI 2016⁵ - Rang
NÖ & W	136	27	49
OÖ	133	34	103
V	139	26	99
ST	117	57	98
S	154	17	105
B	89	134	125
T	139	25	95
K	109	72	120
Top 10 Ø ⁶	165.8	20.5 ⁷	5.4

Tabelle 1: BIP pro Kopf (PPS) - Vergleich⁸

Wie sich in der Tabelle zeigt, ist der durchschnittliche Lebensstandard in Österreich in allen Bundesländern (mit Ausnahme des Burgenlandes) höher als im EU 28 Durchschnitt (Indexwerte > 100). Im österreichischen Vergleich erreicht Salzburg dabei den höchsten Indexwert und sowohl Tirol, Vorarlberg,

³ Dieser Index erlaubt einen Vergleich innerhalb der EU 28 Länder bzw. Regionen – ein Indexwert von 100 entspricht dem durchschnittlichen BIP pro Kopf in PPS der EU 28. Ein Indexwert über (unter) 100 besagt, dass das durchschnittliche BIP pro Kopf in PPS höher (niedriger) ist, als im EU 28 Durchschnitt.

⁴ In Relation zu anderen europäischen Ländern bzw. Regionen.

⁵ Der Regional Competitiveness Index (RCI) wurde von der Europäischen Kommission in den Jahren 2010, 2013 sowie 2016 erstellt. Dieser Indikator ist eine Kennzahl, die verschiedenste Kennzahlen der regionalen Wettbewerbsfähigkeit verdichtet und versucht, europäische Regionen hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit vergleichbar zu machen. Anzahl der Regionen im Ranking: 263.

⁶ Enthält die Top 10 Regionen basierend auf ihrem Ranking im RCI Index 2016. Das sind die folgenden Regionen: London, Utrecht, Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire, Stockholm, Surrey, Hovedstaden, Luxembourg, ile de France, Oberbayern sowie Hampshire.

⁷ Dieser Wert ist auf Grund von zwei Regionen mit einem vergleichsweise schlechten Ranking (60 sowie 66) erhöht. Die übrigen 8 Regionen weisen ein Ranking von besser als 18 auf.

⁸ Vgl. European Commission (2017).

sowie Niederösterreich und Wien erreichen einen höheren Indexwert als Oberösterreich. Entsprechend den Erwartungen ist der BIP pro Kopf Index in den 10 wettbewerbsfähigsten Regionen Europas recht hoch und im Allgemeinen um einiges höher als die österreichischen Indexwerte. Während das gute Abschneiden der wettbewerbsfähigsten Regionen im Bereich BIP pro Kopf zu erwarten war, lässt sich für die österreichischen Regionen kein starker Zusammenhang zwischen der Wettbewerbsfähigkeit und BIP pro Kopf herstellen. Hier lässt sich für die österreichischen Bundesländer feststellen, dass das Ranking im BIP pro Kopf Index merklich besser ausfällt als das RCI Ranking zur Wettbewerbsfähigkeit. Daraus kann geschlossen werden, dass der Lebensstandard in den österreichischen Bundesländern im Allgemeinen recht hoch ist (auch relativ zu anderen europäischen Regionen, gemessen am Ranking BIP pro Kopf), während die Rankings im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit den österreichischen Regionen bestenfalls eine mittelmäßige Wettbewerbsfähigkeit ausweisen. Für Oberösterreich gilt, dass es sowohl im Bereich GDP per capita als auch in der Wettbewerbsfähigkeit nur mehr im österreichischen Durchschnitt liegt.⁹

3.1.1.2 Produktivität und Beschäftigung

In diesem Kapitel soll nun ein Überblick über verschiedene Makrovariablen gegeben werden, um Oberösterreich im österreichischen wie auch im europäischen Vergleich darstellen und vergleichen zu können. Dabei ergibt sich in mehreren Makrovariablen – abweichend von den Ergebnissen des RCI Rankings – ein recht positives Bild für Oberösterreich und gemessen an verschiedenen Makrovariablen ist Oberösterreich nach wie vor unter den führenden Regionen in Österreich ohne Wien. Außerdem sollen verschiedene Dynamiken im regionalen Wettbewerb kurz dargestellt werden.

Eine erste Beurteilung erlaubt der OECD Regional Outlook 2016. Dabei identifiziert die OECD einige grundlegende Dynamiken, welche einen nicht unerheblichen Teil zur positiven Entwicklung einer Region beitragen können. Eine erste wichtige Erkenntnis der OECD ist diejenige, dass Hauptstädte oft nicht so stark im Wettbewerb um die Standortattraktivität mit anderen nationalen Regionen stehen, sondern vielmehr an anderen global relevanten Regionen bzw. Hauptstädten gemessen werden und mit diesen im Regionenwettbewerb stehen. Dies kann in weiterer Folge zu zweierlei Entwicklungen führen. Erstens kann es dadurch zu Ungleichgewichten (Beispielsweise im BIP pro Kopf sowie anderen Indikatoren der Lebensqualität) innerhalb der Regionen einer Nation kommen, wenn die wirtschaftliche Entwicklung bzw. die Steigerung der Produktivität in der führenden Region schneller stattfindet als in den anderen Regionen. Zweitens konnte gezeigt werden, dass das Produktivitätswachstum der Regionen in einer Nation stark davon abhängt, wie sich die Produktivität in der Region mit der höchsten Produktivität – der Frontier Region – (das ist üblicherweise die Region um die Hauptstadt) darstellt. Demnach zeigen Regionen in Ländern mit einer

⁹ Im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit war Oberösterreich lange Zeit die in Österreich (ohne Wien) führende Region.

produktiven Frontier Region bzw. einer Frontier Region mit starkem Produktivitätswachstum oftmals umfangreiche Aufholdynamiken.¹⁰

Daraus lassen sich verschiedene allgemeine Lehren ziehen. Zentral ist in diesem Zusammenhang das Fördern von positiven Spillover-Effekten von der führenden Region auf andere Regionen. Produktivitätswachstum erfüllt dabei nicht nur einen Selbstzweck, sondern es konnte ein starker Zusammenhang zwischen Produktivitätswachstum und verschiedenen Variablen wie Einkommen, Beschäftigung sowie allgemeineren Dimensionen der Lebensqualität wie etwa Gesundheit festgestellt werden.¹¹

Für Österreich lässt sich in diesem Zusammenhang eine kritische Entwicklung feststellen. Während in Ländern mit starkem Produktivitätswachstum oftmals die beschriebene Dynamik (an die Frontier Region anschließende andere Regionen) stattfindet, ist dies in Österreich nicht der Fall (siehe Abbildung 2). In Österreich ist es sogar so, dass Wien im Produktivitätswachstum hinter den anderen österreichischen Regionen zurück liegt. Das ist vor allem deswegen kritisch, weil sich dadurch die Aufholdynamik der anderen Regionen nur in beschränktem Ausmaß entwickeln kann.¹² In Ländern, die ein stärkeres Produktivitätswachstum aufweisen (Slowakei, Korea, Ungarn, Schweden sowie Großbritannien), ist die Dynamik einer starken Frontier Region hingegen klar ersichtlich.

¹⁰ Der Bezug zur Bundesländerebene ist hier insoweit gegeben, als in zahlreichen Studien darauf hingewiesen wird, dass die Förderung einer Region nicht nur von dieser selbst ausgehen kann bzw. soll. In verschiedenen Studien zur Wettbewerbsfähigkeit von Regionen wird darauf hingewiesen, dass das Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen der Regierungsführung – im österreichischen Fall Gemeinden, Länder und Bund – ein zentraler Faktor in der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit ist, vor allem wenn durch Kooperationen Synergien gefördert werden können. Eine isolierte Betrachtung eines Bundeslandes ist vor diesem Hintergrund also kritisch zu hinterfragen.

¹¹ Vgl. OECD (2016).

¹² Die Entwicklung der Region Wien ist zwar außerhalb des oberösterreichischen Einflussbereiches, das langsame Produktivitätswachstum der Region Wien hat aber potenziell negative Auswirkungen auch auf andere österreichische Regionen, weil dadurch deren potenzielle Aufholdynamik abgeschwächt wird.

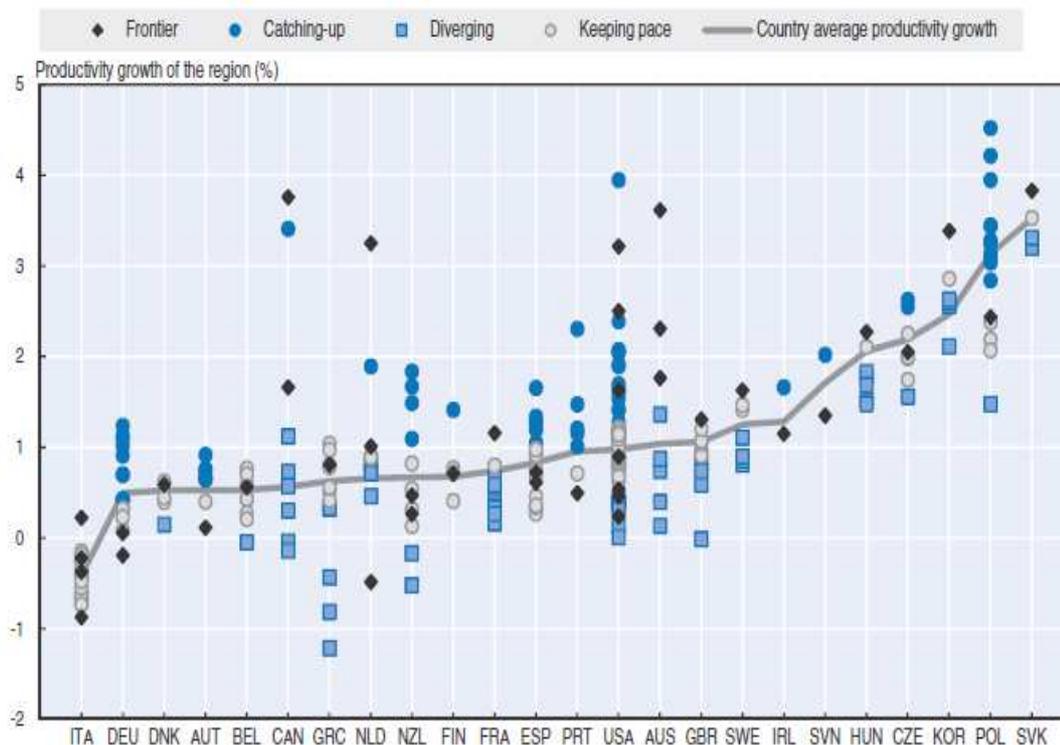


Abbildung 2: Produktivitätswachstum OECD¹³

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Produktivität, die Beschäftigungszahlen und deren jährliches Wachstum im Zeitverlauf von 2000 - 2013 sowie über die Bruttowertschöpfung¹⁴ in den Regionen. Betrachtet werden dabei die Daten für die österreichischen Bundesländer sowie ein Durchschnitt der 10 wettbewerbsfähigsten Regionen Europas.¹⁵

¹³ Quelle: OECD (2016), S. 53.

¹⁴ Die Bruttowertschöpfung errechnet sich als die Differenz zwischen dem Wert der hergestellten Güter bzw. Dienstleistungen und dem Wert der für deren Herstellung bzw. Erbringung verwendeten Vorleistungen.

¹⁵ Das sind die Top 10 Regionen basierend auf ihrem Ranking im RCI Index 2016. Das sind folgende Regionen: London, Utrecht, Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire, Stockholm, Surrey, Hovedstaden, Luxembourg, ile de France, Oberbayern sowie Hampshire.

	Produktivität (USD PPP)	Wachstum Produktivität 2000-2013	Beschäftigung in 1000	Wachstum Beschäftigung 2000-2013	Bruttowertschöpfung
NÖ	78.299	0.66%	729	0.76%	34.6%
W	92.398	0.11%	1013	0.96%	29.2%
OÖ	80.250	0.64%	771	1.03%	43.9%
V	87.364	0.66%	193	1.07%	42%
ST	74.339	0.73%	632	0.86%	39.4%
S	84.159	0.76%	322	1.10%	29.5%
B	68.439	0.91%	124	0.84%	33.1%
T	80.451	0.64%	404	1.27%	31.3%
K	72.632	0.40%	275	0.64%	35.8%
Top 10 ¹⁶	94.717	0.95%	3638	0.59%	31.8%

Tabelle 2: Produktivität, Beschäftigung und Bruttowertschöpfung¹⁷

Bei der Analyse der Produktivität zeigt sich, dass Oberösterreich im Bundesländervergleich im Mittelfeld liegt. Auch im Produktivitäts- sowie Beschäftigungswachstum liegt Oberösterreich im österreichischen Mittelfeld. Positiv anzumerken ist, dass Oberösterreich die höchste prozentuelle Bruttowertschöpfung aufweist. Das gilt vor allem auch im Vergleich mit den 10 wettbewerbsfähigsten Regionen Europas.¹⁸

Interessant ist außerdem, dass Wien, gemessen an der Produktivität, fast an die wettbewerbsfähigsten Regionen Europas herankommt. Allerdings ist das Produktivitätswachstum der Top 10 Regionen im Vergleich mit den Bundesländern (und vor allem im Vergleich mit Wien) recht hoch. Gleichzeitig ist das Beschäftigungswachstum in den Top 10 Regionen niedriger als in den Bundesländern. Hier könnte es also durchaus so sein, dass durch das hohe Produktivitätswachstum weniger neue Stellen entstehen. Auffallend ist auch, dass es in den Top 10 Regionen durchschnittlich sehr viel mehr Beschäftigte gibt. Es scheint also ein gewisser Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte bzw. der Anzahl der Beschäftigten und der Wettbewerbsfähigkeit einer Region zu bestehen.¹⁹

3.1.1.3 Sektorale Struktur

Im folgenden Kapitel wird ein Überblick über die Wertschöpfung (Bruttoregionalprodukt sowie Bruttowertschöpfung), die Beschäftigung sowie

¹⁶ Enthält die Top 10 Regionen basierend auf ihrem Ranking im RCI Index 2016. Das sind die folgenden Regionen: London, Utrecht, Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire, Stockholm, Surrey, Hovedstaden, Luxembourg, ile de France, Oberbayern sowie Hampshire.

¹⁷ Quelle: OECD (2016).

¹⁸ Wobei die Top 10 Regionen auch im Vergleich zu den anderen österreichischen Bundesländern eine recht niedrige Bruttowertschöpfung aufweisen.

¹⁹ Durch Clusterbildung, Spillover-Effekte sowie stärkere Spezialisierung kann es zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit kommen. Gewisse Regionen dürften aber auch auf Grund der Berechnung einzelner Indikatoren bevorzugt sein. So sind beispielsweise Regionen mit einer hohen Bevölkerungsdichte bei der Berechnung des Infrastructure Indikators tendenziell bevorzugt.

über die sektorale Struktur der oberösterreichischen Wirtschaft im Vergleich mit anderen Bundesländern gegeben.²⁰ Zur Darstellung der wirtschaftlichen Situation der Bundesländer wurden Daten von Statistik Austria sowie der WKO verwendet.

	BRP (Mio. €)²¹	Anteil Ö	Bruttowertschöpfung (Mio. €)	Anteil Ö	BRP pro Kopf (€)
NÖ	53.408	15.7%	47.556	15.7%	32.500
W	86.538	25.5%	77.055	25.5%	47.700
OÖ	58.138	17.1%	51.768	17.1%	40.300
V	16.115	4.7%	14.349	4.7%	42.300
ST	43.326	12.8%	38.579	12.8%	35.400
S	24.943	7.3%	22.210	7.3%	46.100
B	7.962	2.3%	7.090	2.3%	27.500
T	30.761	9.1%	27.391	9.1%	42.000
K	18.610	5.5%	16.571	5.5%	33.300
Österreich	339.801		302.569		39.400

Tabelle 3: Wertschöpfung im Bundesländervergleich²²

Bei der Betrachtung der Tabelle zeigt sich, dass Oberösterreich im Bundesländervergleich eine sehr hohe absolute Bruttowertschöpfung (wie auch prozentuelle Wertschöpfung; vgl. Tabelle 2) aufweist. Insgesamt werden etwa 17% der nationalen Bruttowertschöpfung in Oberösterreich erwirtschaftet, was in etwa dem Anteil der in Oberösterreich Beschäftigten (17.3%) und dem geleisteten Arbeitsvolumen entspricht. Wenn man jedoch das Bruttoregionalprodukt mit den Einwohnern ins Verhältnis setzt, rutscht Oberösterreich ins österreichische Mittelfeld ab. Demnach wird in Wien, Vorarlberg, Salzburg sowie Tirol ein höheres BRP pro Kopf erzielt als in Oberösterreich, was mit der von der OECD ermittelten höheren Produktivität dieser Regionen konsistent ist.²³ Dieser Unterschied kann aber auch durch eine höhere Erwerbstätigenquote dieser Regionen im Vergleich zu Oberösterreich entstehen bzw. verstärkt werden.

²⁰ Dabei soll gezeigt werden, welche Branchen im oberösterreichischen bzw. österreichischen Kontext von hoher Bedeutung (gemessen an den Arbeitnehmerentgelten) sind, um letztendlich einen Ansatzpunkt für Reformbemühungen in bestimmten Bereichen identifizieren zu können.

²¹ Das BRP ist das Äquivalent zum Bruttoinlandsprodukt und berechnet sich als Bruttowertschöpfung + Steuern – Subventionen.

²² Quelle: Statistik Austria; die Daten beziehen sich auf das Jahr 2015.

²³ Unterschiede im BRP pro Kopf können neben einer unterschiedlichen Produktivität auch durch Unterschiede in der Erwerbstätigkeit der Bevölkerung entstehen. Regionen mit einer höheren Anzahl von Erwerbstätigen relativ zu nicht Erwerbstätigen werden per Definition ein höheres BRP pro Kopf ausweisen können.

	Arbeitsvolumen (Mio. Stunden)	Anteil Ö	Erwerbstätige²⁴	Anteil Ö	Einkommensbezieher - AN²⁵
NÖ	1.132	16.4%	743.500	16.4%	763.587
W	1.574	22.8%	1.030.100	22.8%	811.531
OÖ	1.178	17.1%	784.300	17.3%	703.272
V	299	4.3%	199.600	4.4%	178.102
ST	965	14.0%	635.100	14.0%	578.774
S	503	7.3%	324.000	7.2%	275.002
B	191	2.8%	124.700	2.8%	130.941
T	627	9.1%	409.500	9.0%	373.498
K	429	6.2%	275.900	6.1%	253.804
Österreich	6.898		4.526.700		4.068.511

Tabelle 4: Beschäftigung im Bundesländervergleich²⁶

Eine Analyse der Beschäftigung zeigt, dass 17.3% der österreichischen Erwerbstätigen in Oberösterreich tätig sind, und dort 17.1% des Arbeitsvolumens leisten und damit 17.1% der Bruttowertschöpfung erzielen. Interessant ist hier unter anderem der Zusammenhang zwischen Arbeitsvolumen und erzielter Wertschöpfung in Wien. In Wien konnten mit 22.8% des Arbeitsvolumens 25.5% der Bruttowertschöpfung Österreichs generiert werden, was wiederum die höhere Produktivität in Wien unterstreicht. Mit etwa 784.000 Erwerbstätigen sind in Oberösterreich nach Wien die meisten Erwerbstätigen beschäftigt. Der Überhang der Erwerbstätigen über die Einkommensbezieher in Oberösterreich zeigt außerdem, dass insgesamt um etwa 80.000 mehr Erwerbstätige nach Oberösterreich pendeln als aus Oberösterreich in andere Bundesländer fahren, um dort einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.

In Tabelle 5 sind die Arbeitslosenquoten (nationales Berechnungskonzept), die gesamten Bruttobezüge nach Bundesländern sowie die durchschnittlichen Nettobezüge in den einzelnen Bundesländern dargestellt.

²⁴ Bezogen auf den Arbeitsort.

²⁵ Bezogen auf den Wohnort.

²⁶ Quelle: Statistik Austria, WKO; die Daten beziehen sich auf das Jahr 2015 und 2014 (Einkommensbezieher).

	Arbeitslosenquote	Bruttobezüge – AN (Mio. €)	Durchschn. Nettobezüge – AN (€)
NÖ	9.1%	25.636	22.500
W	13.5%	26.084	21.143
OÖ	6.1%	22.060	21.253
V	6.1%	5.481	20.637
ST	8.3%	17.361	20.368
S	6.0%	8.047	19.768
B	9.3%	4.205	21.821
T	7.0%	10.423	18.968
K	11.1%	7.581	20.206
Österreich	9.1%	126.878	20.956

Tabelle 5: Arbeitslosenquote und Bezüge im Bundesländervergleich²⁷

Sehr positiv zu werten ist die niedrige Arbeitslosenquote Oberösterreichs im Bundesländervergleich. Dabei ist Oberösterreich gemeinsam mit Salzburg und Vorarlberg österreichweit führend. Auch im Bereich der durchschnittlichen Nettobezüge wird Oberösterreich nur vom Burgenland und Niederösterreich übertroffen. Interessant ist außerdem die Höhe der summierten Bruttobezüge in Niederösterreich – dieser Betrag ist im Vergleich zum geleisteten Arbeitsvolumen und im direkten Vergleich mit Wien und Oberösterreich relativ hoch (ähnlich hohe Bruttobezüge wie Wien bei sehr viel weniger Arbeitsvolumen; merklich höhere Bruttobezüge als Oberösterreich bei weniger Arbeitsvolumen).

Die sektorale Struktur Oberösterreichs soll nun noch überblicksweise dargestellt werden, um die wichtigsten Wirtschaftsbereiche identifizieren zu können. Der Fokus liegt dabei auf den Wirtschaftsbereichen, in denen größere Teile der gesamten Arbeitnehmerentgelte ausgezahlt werden.²⁸

²⁷ Quelle: Statistik Austria, WKO; die Daten beziehen sich auf das Jahr 2015 (Arbeitslosenquote) und 2014.

²⁸ Die bezahlten Arbeitnehmerentgelte werden hier als Indikator für die Relevanz von Wirtschaftsbereichen herangezogen. Alternativ wäre auch eine Betrachtung nach der erzielten Wertschöpfung möglich – die Schlussfolgerungen sollten aber die gleichen sein.

	Absolut (Mio. €)	Anteil OÖ²⁹	Anteil Ö³⁰
Produzierender Bereich	10.606	39.9%	24.1%
davon Herstellung von Waren	8.102	30.5%	27.5%
Dienstleistungsbereich	15.881	59.8%	14.5%
davon Handel	3.210	12.1%	15.8%
davon freiberufl., wirtschaftl., techn. oder sonstige DL	2.490	9.4%	16.7%
davon Gesundheit & Sozialwesen	2.404	9.1%	16.5%
davon Erziehung & Unterricht	1.942	7.3%	15.3%
davon öff. Verwaltung	1.521	5.7%	12.8%

Tabelle 6: Wichtige Wirtschaftsbereiche Oberösterreichs³¹

Dabei zeigt sich, dass dem produzierenden Bereich sowohl im oberösterreichischen (ca. 40% der Arbeitnehmerentgelte) wie auch im österreichischen Kontext (ca. 24% der Arbeitnehmerentgelte) eine hohe Bedeutung zukommt. Der Dienstleistungssektor ist mit ca. 60% der bezahlten Arbeitnehmerentgelte der umfangreichste Sektor der oberösterreichischen Wirtschaft.³² Im österreichischen Kontext kommt dem oberösterreichischen Dienstleistungssektor aber mit etwa 14.5% der bezahlten Arbeitnehmerentgelte eine relativ geringere Bedeutung zu als dem produzierenden Bereich. Die wichtigsten Sektoren innerhalb des Dienstleistungssektors sind dabei die Bereiche Handel, freiberufliche, wirtschaftliche, technische und sonstige Dienstleistungen, Gesundheit & Sozialwesen, Erziehung & Unterricht sowie öffentliche Verwaltung.

²⁹ In dieser Spalte ist dargestellt, wie hoch der Anteil der gezahlten Arbeitnehmerentgelte in den einzelnen Wirtschaftsbereichen an den gesamten in Oberösterreich gezahlten Arbeitnehmerentgelten ist.

³⁰ In dieser Spalte sind die Anteile der in Oberösterreich bezahlten Arbeitnehmerentgelte als Anteil an den in Österreich bezahlten Arbeitnehmerentgelten nach Wirtschaftsbereichen dargestellt. Interpretation: 24.1% der in Österreich im produzierenden Bereich gezahlten Arbeitnehmerentgelte werden in Oberösterreich gezahlt.

³¹ Quelle: WKO; die Daten beziehen sich auf das Jahr 2013.

³² Der Anteil des Dienstleistungssektors steigt dabei seit Jahren auf Kosten des Anteils des produzierenden Bereichs.

3.1.1.4 Gründungen und Insolvenzen

Aus Sicht der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen geht es in vielen Fällen darum, ein für Unternehmen attraktives Umfeld zu schaffen, da letztlich nur durch wirtschaftliche Tätigkeit und Unternehmertum die Grundlage für dauerhaften Wohlstand und hohe Lebensqualität geschaffen werden kann. Aus dieser Perspektive ist es daher nützlich und relevant, sich die Begründung und Beendigung von unternehmerischen Tätigkeiten genauer anzusehen. Letztlich ist es unerlässlich, ein Umfeld zu schaffen, das eine unternehmerische Tätigkeit attraktiv werden lässt und somit Neugründungen fördert.

	Gründungen	Anteil Ö	Insolvenzen	Anteil Ö	Passiva der eröffneten Insolvenzen	Anteil Ö
NÖ	8.939	22.6%	814	15.8%	294	12.1%
W	8.704	22.0%	1.707	33.1%	704	29.0%
OÖ	5.369	13.6%	588	11.4%	406	16.7%
V	1.247	3.2%	134	2.6%	46	1.9%
ST	5.892	14.9%	762	14.8%	467	19.2%
S	2.227	5.6%	331	6.4%	115	4.7%
B	1.896	4.8%	181	3.5%	124	5.1%
T	2.661	6.7%	267	5.2%	105	4.3%
K	2.628	6.6%	366	7.1%	169	7.0%
Österreich	39.563		5.150		2.430	

Tabelle 7: Gründungen und Insolvenzen im Bundesländervergleich³³

Mit ca. 5.400 Neugründungen im Jahr 2015 liegt Oberösterreich hinter Niederösterreich, Wien und der Steiermark im österreichischen Mittelfeld. Insgesamt wurden 13.6% der in Österreich neu gegründeten Unternehmen in Oberösterreich gegründet. Demgegenüber steht die Beendigung von insgesamt 588 Unternehmen im Rahmen von Insolvenzen mit Passiva von insgesamt 406 Mio. €. Mit 588 Insolvenzen fanden etwa 11% der Insolvenzen in Oberösterreich statt. Die Höhe der Passiva beträgt mit 406 Mio. € etwa 17% der gesamten von Insolvenzen betroffenen Passiva in Österreich. Das lässt den Schluss zu, dass im Allgemeinen in Oberösterreich (und auch in der Steiermark) durchschnittlich Insolvenzen mit höheren Passiva als in anderen Bundesländern abgewickelt werden. Im Allgemeinen ist aber positiv anzumerken, dass die Zahl der Neugründungen im Vergleich zu den Insolvenzen recht hoch ist.

3.1.2 Institutioneller Rahmen und Reformfähigkeit

Dem Land Oberösterreich kann attestiert werden, bedeutende strukturelle Reformprojekte umsetzen zu können, sofern der politische Wille dazu genügend groß ist. Zu den ambitioniertesten Reformprojekten der vergangenen Jahre ist die Spitalsreform wie auch die Umsetzung des Oö. Reformprojektes zu zählen.

³³ Quelle: WKO; die Daten beziehen sich auf das Jahr 2015.

Die Oö. Landesregierung beschloss am 6.6.2011 die Spitalsreform II, die vom Oö. Landtag am 7.7.2011 zur Kenntnis genommen wurde. Die Reform hatte zum Ziel, eine in ihrem Leistungsspektrum aufeinander abgestimmte, flächendeckende, bedarfsgerechte, hochwertige medizinische Versorgung sicherzustellen und dabei die langfristige Finanzierbarkeit des Spitalssystems zu gewährleisten. Nach Umsetzung der Reform 2020 soll ein jährliches Kostendämpfungspotential von rund 121 Mio. € (berechnet auf Basis der Kosten 2009) erreicht werden. Bis 2020 wird eine kumulierte Kostendämpfung von 2,3 Mrd. € angestrebt. Der LRH kommt in seinem Evaluierungsbericht zum Schluss, dass die Reformumsetzung zielorientiert auf dem Weg ist.³⁴

Das Ziel des Oö. Reformprojektes bestand darin, eine deutlich nachhaltige Verkleinerung des Apparates der Landesverwaltung und damit eine nachhaltige Kostendämpfung zu gewährleisten. Angepeilt wird ein „Einsparungspotential“ von rund 503 Mio. € für einen Zeitraum von sechs Jahren. Zusätzlich soll die Verwaltung durch Reformprozesse bis 2016 um 650 Vollbeschäftigungs-äquivalente (VBÄ) gekürzt werden. Eine abschließende Bewertung der Umsetzung des Oö. Reformprojektes durch den Oberösterreichischen Landesrechnungshof steht noch aus, allerdings bewerten wir aus den uns vorgelegten Zahlen die Ziele des Reformprojektes als erfüllt bzw. als übererfüllt.³⁵

Der letzte Bericht der Ratingagentur Standard & Poor's bestätigt, dass das Land Oberösterreich ein „very strong financial management“³⁶ aufweist und der institutionelle Rahmen wird grundsätzlich als „very predictable and well balanced“³⁷ eingestuft. Dem Kostenmanagement wird ebenfalls ein guter Leistungsausweis zuerkannt.

Aus der jüngsten Vergangenheit lässt sich belegen, dass das Land Oberösterreich strukturelle Reformprojekte im politischen Prozess beschließen und durchsetzen kann. Zudem konnten auch im Umsetzungsprozess der Reformen Ziele effektiv erreicht und erste Kosteneinsparungsmaßnahmen erfolgreich implementiert werden.

³⁴ Vgl. Oberösterreichischer Landesrechnungshof (2014 B), S. 3; Oö. Landtag, Bericht des Sozialausschusses über die Umsetzung der Oö. Spitalsreform II; Jahresbericht der Evaluierungskommission, Beilage 1492/2015 zu den Wortprotokollen des Oö. Landtags XXVII. Gesetzgebungsperiode.

³⁵ Land Oberösterreich Bereich Verwaltung Entwicklung Personalstände (2010 bis 2015): 31.12.2009: 8.573; 31.12.2015: 7.917. Land Oberösterreich Bereich Verwaltung Entwicklung Personalaufwand: 2010: 445,1 Mio; 2015: 463,4 Mio. (unter Berücksichtigung der Gehaltsabschlüsse ist eine Aufwandsreduktion festzustellen).

³⁶ Vgl. Standard & Poor's (2016), S. 2.

³⁷ Vgl. Standard & Poor's (2016).

3.1.3 Solide Finanzgesamtlage

Die aktuelle Gesamtbeurteilung der Finanzlage des Landes Oberösterreich wird als „solide“ eingestuft.³⁸ Folgende Punkte unterstreichen diese Einschätzung:

Im Vergleich zu den anderen österreichischen Bundesländern entwickelte sich die Ausgabenentwicklung zwischen 2000 und 2015 unter Berücksichtigung der Einwohnerrelationen weitgehend durchschnittlich (siehe Anhang). Die Ausgabenentwicklung verläuft in Oberösterreich häufig parallel zur Entwicklung in anderen Bundesländern. Das Bundesland hat jedoch auch Spielraum: Der überwiegende Teil der Ausgabenentwicklung wird nicht durch einen gesamtösterreichischen Trend erklärt. Der Erklärungswert der Ausgabenprognosen liegt im Median bei nur 36 Prozent.

VA-Gruppe	Determination		Koppelung
	klassisch (R ²)	robust	
Vertretungskörper und allgem. Verwaltung <0>	0,58	0,75	eng
Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft <2>	0,73	0,66	eng
Finanzwirtschaft <9>	0,25	0,44	teilweise
Wirtschaftsförderung <7>	0,37	0,43	teilweise
Straßen- und Wasserbau, Verkehr <6>	0,84	0,37	teilweise
Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung <4>	0,25	0,36	teilweise
Kunst, Kultur und Kultus <3>	0,66	0,29	teilweise
Öffentliche Ordnung und Sicherheit <1>	0,06	0,06	entkoppelt
Gesundheit <5>	0,40	0,01	entkoppelt
Dienstleistungen <8>	0,79	0,00	entkoppelt
GESAMT VA	0,31	0,22	entkoppelt

Tabelle 8: Koppelung der Entwicklung der Ausgaben einzelner Aufgabenbereiche Oberösterreich vs. Bundesländer gesamt³⁹

VA ... Voranschlag (gemäß Landeshaushaltsgruppen und -abschnitten).

Datenbasis: Jährliche Wachstumsraten der Ausgaben der VA-Gruppen 2000 bis 2015.

Determination: OBERÖSTERREICH in Abhängigkeit von der Summe aller Bundesländer (ausgenommen Wien).

Determinationsmaß: klassisch (Pearson), robust (Minimum Volume Ellipsoid).

Bewertung: eng ... >0.50, teilweise ... >0.25 – unter 0.5, entkoppelt ... bis unter 0.25.

- Im Vergleich zu den anderen österreichischen Bundesländern weist Oberösterreich bei der finanzpolitisch zentralen Kennzahl der freien

³⁸ Mögliche Einstufungen: „sehr stark“, „stark“, „solide“, „schwach“, „sehr schwach“. Als „solide“ wird eine Finanzlage dann bezeichnet, wenn die finanzielle Gesamtsituation gemessen an wichtigen Kennzahlen keine besonders negativen oder positiven Auffälligkeiten aufweist, keine finanziellen Altlasten zu bewältigen sind und die Haushaltsprojektionen keine finanziellen Ungleichgewichte vermuten lassen.

³⁹ Quelle: Eigene Darstellung.

Finanzspitze⁴⁰ historisch betrachtet eine überdurchschnittlich positive Entwicklung auf. Im Bundesländervergleich befinden sich die jüngsten Werte und die Projektionen im 1. Quartil.⁴¹

- Das Land hat im Budgetvollzug 2015 und 2016 den Österreichischen Stabilitätspakt (ÖStP 2012) eingehalten⁴², womit sich die Finanzpolitik auf dem geforderten Konsolidierungspfad befindet.
- Die Ist-Verschuldung (Finanzschulden im Landeshaushalt) ist im Bundesländervergleich wie auch im Vergleich zu anderen Kennzahlen (Einnahmen aus laufender Gebarung, Ergebnis der laufenden Gebarung) moderat und führt zu einer niedrigen absoluten Zinslast aus Finanzschulden (Kapitalkosten). Positiv ist auch die trendmäßige Reduktion der Ist-Verschuldung zu vermerken, wenn auch wenig nachhaltige Sonderfaktoren diese Entwicklung ermöglichten.⁴³

3.1.4 Sparsame Gebarung in Organisationseinheiten

Haupteinnahmen des Landes Oberösterreich sind die Ertragsanteile und die laufenden Transfers von Trägern des öffentlichen Rechts (vor allem des Bundes). Sie machen in Summe 4.556 Mio. Euro und damit über 80 Prozent der Ist-Haushaltseinnahmen des Landes aus (5.679 Mio. Euro im Jahr 2015). Diese Einnahmen sind – auch in den Krisenjahren 2009 und den darauf folgenden Jahren – immer gestiegen, im Regelfall deutlich über dem Maß des Wirtschaftswachstums.

Anmerkung: Diese Steigerungen haben sich aber nicht in einer adäquaten Verbesserung der Abgangslage widerspiegelt. Das Land Oberösterreich hat kein Einnahmen-, sondern ein Ausgabenproblem.

⁴⁰ Kenngröße aus dem laufenden Haushalt, die anzeigt, in welchem Ausmaß laufende Einnahmen für Investitionen und deren Folgelasten, Investitionsförderungen, Darlehensgewährungen oder außerordentliche Schuldentrückzahlungen bereitstehen.

⁴¹ Nach den Auswertungen der FinD liegt Oberösterreich mit der positiven Entwicklung der freien Finanzspitze im Bundesvergleich im oberen Bereich und ist auf Basis der VA-Werte 2016 an erster Stelle. Es ist hierbei darauf zu verweisen, dass der Vergleich der freien Finanzspitze zwischen den Bundesländern methodologisch nicht einwandfrei durchgeführt werden kann, trotzdem werden die Tendenzaussagen als realistisch eingestuft.

⁴² Vgl. Oberösterreichischer Landesrechnungshof, Rechnungsabschluss 2015 des Landes OÖ, S. 2 bzw. Zahlen Statistik Austria.

⁴³ Die Ist-Verschuldung konnte nur durch den Verkauf von Wohnbauförderungs-Darlehen sowie Energie AG Anteilen niedrig gehalten werden.

Position	Einnahmen OÖ		Benchmark 1. Quartile, € pro Kopf	Rang OÖ	Wachstum OÖ 2010/15
	in Mio. €	€ pro Kopf			
Ertragsanteile	2.728	1.889	1.870	3	26.0%
Laufende Transfers von Trägern des öffentlichen Rechts	1.828	1.266	1.068	6	20.0%
SUMME	4.556	3.155	2.981	7	23.5%

Tabelle 9: Benchmark OÖ - Ertragsanteile und lfd. Transfers⁴⁴

Rang OÖ: Rangposition des Landes Oberösterreich in der Reihung der Bundesländer (ohne Wien); 8 ... höchste Ausprägung, 1 ... niedrigste Ausprägung der jeweiligen Variable (pro Kopf).

Benchmark 1. Quartile: Vergleichswert; Mittelwert aus Rangposition 2 und 3 in der aufsteigenden Reihung der Bundesländer (ohne Wien) – 25% der Bundesländer ist niedriger ausgeprägt in der jeweiligen Variable (pro Kopf).

Einzelne strukturelle Reformen im Verwaltungs- und Gesundheitsbereich wurden mit bereits sichtbaren Ergebnissen umgesetzt. So konnten die Ausgaben in der Voranschlagsgruppe Gesundheit im Zeitraum 2010 bis 2015 relativ konstant gehalten werden (+4.7%). Ein Bundesländerbenchmark der Voranschlagsgruppe „<5> Gesundheit“ müsste die Personalausgaben (615 Mio. €) des ausgegliederten Rechtsträgers gesparg berücksichtigen; diese Position findet sich derzeit als Sachaufwand in der Voranschlagsgruppe „<9> Finanzwirtschaft“.

Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung sowie öffentliche Ordnung und Sicherheit (Voranschlagsgruppe 0 und 1) arbeiten sparsam. Im Bundesländervergleich steht das Land Oberösterreich an Position 2 bei den Pro-Kopf-Ausgaben für Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung (exkl. Pensionen). Die Wachstumsrate der Ausgaben in diesem Bereich liegt mit 7 Prozent deutlich unter der des Bruttoregionalprodukts (BRP) in den Jahren von 2010 bis 2015.

Position	Ausgaben OÖ		Benchmark 1. Quartile, € pro Kopf	Rang OÖ	Wachstum OÖ 2010/15
	in Mio. €	€ pro Kopf			
Vertretungskörper und allg. Verwaltung <0>, ohne Pensionen <08>	406,2	281,3	298,6	2	6.8%
Öffentliche Ordnung und Sicherheit <1>	20,4	14,1	14,6	2	4.3%

Tabelle 10: Benchmark OÖ - Voranschlagsgruppen mit sparsamer Gebarung⁴⁵

Erläuterungen: siehe Text und Tabelle 9

⁴⁴ Quelle: OÖLRH (2016, S. 24), Statistik Austria (Abfrage März 2017), eigene Berechnungen.

⁴⁵ Quelle: Statistik Austria (Abfrage März 2017), eigene Berechnungen.

Einzelne Organisationseinheiten der Voranschlagsgruppe setzten Mittel (vorwiegend Personal) im Bundesländer-Vergleich sparsam ein und hielten Ausgabensteigerungen unterhalb des BRP-Wachstums, wie z.B.

- der Landtag (Rang 1)
- das Amt der Landesregierung (Rang 3)
- die Bezirkshauptmannschaften (Rang 1)

Anmerkung: Eine gute Position im Bundesländer-Benchmarking bedeutet nicht, dass die Effizienz nicht noch weiter gesteigert werden kann. Diesbezügliche Maßnahmen (Vertikale / horizontale Zusammenarbeit und Strukturbereinigungen etwa bei den BHs) zählen im Rahmen der SWOT-Analyse zu den Chancen (s.u.).

3.1.5 International wettbewerbsfähige Unternehmen in Nischen

Das Land Oberösterreich weist eine erfolgreiche und wettbewerbsfähige Unternehmensstruktur in wichtigen Branchen auf. Oberösterreich hat einen Anteil von rund 17% an der Wertschöpfung in Österreich (inkl. produzierendes Gewerbe und Bauwesen), weist ca. einen jährlichen Produktionswert von 37 Mrd. € aus und generiert jährliche Personalaufwände von etwa 5,3 Mrd. €. Die größten Industriebranchen (Umsätze in Mrd. €) sind Maschinen- und Metallwaren 9,92 (30% der österreichischen Produktion), Fahrzeuge 7,20 (55% der österreichischen Produktion) und Chemie 4,74 (32% der österreichischen Produktion). Betrachtet man ganz Österreich, befindet sich in Oberösterreich die höchste Anzahl an „Hidden Champions“ (Weltmarktführer in einer Nische). Gründe hierfür liegen in einer stark exportgetriebenen Industrie.

Ein Auszug der Liste der international wettbewerbsfähigsten, in Oberösterreich ansässigen, Unternehmen:

- Alpine Metal Tech GmbH (Regau): Weltmarktführer bei Speziallösungen für das Testen, die Herstellung und das Handling von Aluminiumrädern
- AMAG Austria Metall AG (Braunau am Inn): führender Hersteller von Aluminium-Halbzeug- und Gießereiprodukten für die weiterverarbeitende Industrie; 2015 Umsatz: 913,3 Mio., MA: 1.700, Bilanzsumme: 1,11 Mrd.
- AMST-Systemtechnik GmbH (Ranshofen): weltweit führend in den Bereichen Luftfahrt- und Weltraum-Medizin, Flugzeugbesatzung-Trainings-Technologie sowie Sauerstoffmangel Trainingssysteme; 2015 Umsatz: -, MA: 81, Bilanzsumme: 24,4 Mio.
- Bernecker & Rainer Industrie-Elektronik GmbH (Eggelsberg): Innovations- und Technologieführer in der Prozessautomatisierung und Entwicklung von Steuerungen für Industrieanlagen; 2014 Umsatz: 495 Mio., MA: 2.701, Bilanzsumme: 440,4 Mio.
- Delfortgroup AG (Traun): führender Hersteller von Zigarettenpapier, Filterhüllpapieren und Dünndruckpapieren; 2015 Umsatz: 743,8 Mio., MA: 2.038, Bilanzsumme: 770,4 Mio.
- ELMET Elastomere Produktions- und Dienstleistungs GmbH (Oftring): führend in der Verarbeitung von Flüssigsilikon & Produktion von LSR Elastomerteilen; 2015 Umsatz: -, MA: 93, Bilanzsumme: 7,8 Mio.
- FACC AG (Ried im Innkreis): die FACC ist führend in der Entwicklung und Produktion von Komponenten und Systemen aus Composite-Materialien; 2015 Umsatz: 587,5 Mio., MA: 3.100, Bilanzsumme: 699,2 Mio.
- Fischer Sports GmbH (Ried im Innkreis): Weltmarktführer im nordischen Skisport und einer der größten Skihersteller weltweit; 2015 Umsatz: 113,7 Mio., MA: 485, Bilanzsumme: 76,8 Mio.
- Fronius International GmbH (Pettenbach): globaler Marktführer für Roboterschweißen und weltweiter Technologieführer für Lichtbogen- und Widerstandspunkt-Schweißen; 2015 Umsatz: 441, 8 Mio., MA: 3.723 , Bilanzsumme: 526,1 Mio.
- Haidlmair GmbH (Nussbach): Weltmarktführer in der Fertigung von Getränkeboxen/-kästen.
- Infranorm Technologie GmbH (Wels): führender Spezialist für Infrastrukturtechnologie in großen Produktionsunternehmen (ganzheitliche & vernetzte Lösungen im Bereich industrieller Energie- & Umwelttechnik).
- KTM AG (Mattighofen): Weltmarktführer bei geländegängigen Motorrädern; 2015 Umsatz: 1,02 Mrd., MA: 2.515, Bilanzsumme: 848,9 Mio.
- Maschinenfabrik LASKA GmbH (Traun): weltweit führend in der Fertigung hochwertiger Spezialmaschinen in der fleischverarbeitenden Industrie sowie in verwandten Anwendungsbereichen der Lebensmittelindustrie; 2015 Umsatz: -, MA: 120, Bilanzsumme: 21,9 Mio.
- Lenzing AG (Lenzing): weltweit führend in der Faserproduktion (Cellulosefasern); 2015 Umsatz: 1,98 Mrd., MA: 6.127, Bilanzsumme: 2,42 Mrd.
- Rosenbauer International AG (Leonding): führender Hersteller von Feuerwehertechnik im abwehrenden Brand- und Katastrophenschutz; 2015 Umsatz: 865,4 Mio., MA: 3.086, Bilanzsumme: 611,8 Mio.
- RUBBLE MASTER HMH GmbH (Linz): Marktführer für mobile Brecher für das Recycling und die Aufbereitung von Naturstein; 2015: Umsatz: -, MA: 88, Bilanzsumme: 24,6 Mio.
- Tannpapier GmbH: weltweit führender Anbieter von Tipping Papier; 2014 Umsatz: 146 Mio., MA: 482, Bilanzsumme: 178,2 Mio.
- Teufelberger Holding AG (Wels): führender Hersteller von Stahlseilen für Seilbahnen, Kräne und Forstanwendungen, synthetischen Faserseilen sowie Kunststoff-Umreifungsbändern zur Transportsicherung; 2014 Umsatz: 178,4 Mio., MA: 950, Bilanzsumme: 121,9 Mio.
- Trodat Trotec Holding GmbH (Wels): Weltmarktführer bei selbstfärbenden Stempeln und bei Lasergeräten zum Beschriften, Schneiden und Gravieren; 2015 Umsatz: 145,7 Mio., MA: 1.075, Bilanzsumme: 142,6 Mio.
- Voestalpine AG (Linz): weltweit führender Technologie- und Industriegüterkonzern mit kombinierter Werkstoff- und Verarbeitungskompetenz, darüber hinaus Weltmarktführer in der Weichentechnologie und im Spezialschienenbereich sowie bei Werkzeugstahl und Spezialprofilen; 2015 Umsatz: 11,07 Mrd., MA: 47.500, Bilanzsumme: 14,01 Mrd.
- Wintersteiger AG (Ried im Innkreis): Weltmarktführer bei Sport-, Saat- und Dünnschnittmaschinen; 2015 Umsatz: 138,9 Mio., MA: 919, Bilanzsumme: 113,9 Mio.

Die Struktur der Wertschöpfung in Oberösterreich lässt sich für 2015 wie folgt unterteilen: Primärer Sektor 1,5%, Sekundärer Sektor 40,2%, Tertiärer Sektor 58,3%. Die Bruttowertschöpfung, die in Oberösterreich erwirtschaftet wurde, beträgt (in Mio. €): Gesamt 2015: 51.768 (VJ: 50.471)

Die Bruttowertschöpfung nach Branchen (sekundärer und tertiärer Sektor) verteilt sich wie in Tabelle 11 dargestellt. Zudem zeigt Tabelle 11 die Schwerpunkte im österreichweiten Vergleich.

Branche	2013 (Mio. €)	2014 (Mio. €)	2014 (Anteil ÖÖ)	2014 (Anteil Ö)
Bergbau	306	310	0.6%	0.1%
Herstellung von Waren	14.806	15.017	29.8%	5.2%
Energieversorgung	761	772	1.5%	0.3%
Wasserversorgung und Abfallentsorgung	521	542	-	-
Bau	3.483	3.570	7.1%	1.2%
Handel	5.243	5.596	11.1%	2%
Verkehr	2.115	2.159	4.3%	0.8%
Beherbergung und Gastronomie	1.253	1.289	2.6%	0.5%
Information und Kommunikation	1.033	1.102	2.2%	0.4%
Finanz- und Versicherungsleist.	1.750	1.746	3.5%	0.6%
Grundstücks- und Wohnungswesen	4.631	4.692	9.3%	1.6%
Freiberufliche / techn. und wirtschaftl. Dienstleistungen	4.292	4.508	8.9%	1.6%
Öffentl. Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung	1.944	1.953	3.9%	0.7%
Erziehung und Unterricht	2.330	2.353	4.7%	0.8%
Gesundheits- und Sozialwesen	2.845	2.946	5.8%	1%
Kunst, Unterhaltung und Erholung	957	1.006	2%	0.4%

Tabelle 11: Bruttowertschöpfung nach Branchen (sekundärer und tertiärer Sektor)⁴⁶

⁴⁶ Quelle: WKO.

3.2 Weaknesses (Schwächen)

Als Schwächen des Bundeslandes Oberösterreich werden folgende Punkte erachtet und in den entsprechenden Abschnitten einer vertieften Analyse unterzogen:

- Integrierte strategische Steuerung wenig ausgeprägt (3.2.1)
- Gesamt-Verschuldung bzw. Umfang der finanziellen Verpflichtungen höher als Ist-Verschuldung (3.2.2)
- Finanzierung zukünftiger Kostenbelastungen (3.2.3)
- Szenario-Sensibilität des Landeshaushaltes (3.2.4)
- Wachsende Budgets einzelner Aufgabenbereiche und deren geringe Effektivität (3.2.5)

3.2.1 Gesamtheitliche strategische Steuerung wenig ausgeprägt

Regionale Wettbewerbsvorteile entstehen in der Regel, wenn es in einer Region zu einer Ansammlung von Expertise, spezialisierten Arbeitskräften und knowledge spillovers⁴⁷ kommt, die ihrerseits wieder neue Unternehmen anziehen. Durch die Konzentration von Expertise innerhalb der Region werden Innovationen besonders gefördert und auch die Gründung von Unternehmen wird gefördert. Durch Kooperationen zwischen den ansässigen Unternehmen und Akteuren, spezielles Wissen der Unternehmer und ausgeprägte Netzwerke können in industriellen Distrikten Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Regionen generiert werden.⁴⁸ In innovativen Milieus kommt es vor allem durch Kooperationen zwischen Firmen und Institutionen der öffentlichen Hand (z.B. Universitäten) zur Schaffung von Innovationen und den damit verbundenen Wettbewerbsvorteilen.⁴⁹ Gefördert werden Innovationen ebenfalls zum größten Teil durch Kooperationen zwischen Unternehmen und staatlichen Institutionen. Mit der zunehmenden Bedeutung von regionalen Wettbewerbsvorteilen wird auch die Gestaltung des Unternehmensumfelds durch die Politik immer wichtiger. Es lässt sich zeigen, dass wissensbasierte Strategien (auf Forschung und Entwicklung sowie Bildung basierend) immer wichtiger werden und deshalb der Vernetzung von wirtschaftlichen Akteuren sowie den Systemen, die Wissen generieren (z.B. Universitäten), ein höherer Stellenwert eingeräumt werden sollte. Aus diesen Anforderungen können drei allgemeine Politikmaßnahmen abgeleitet werden. Erstens kann die Politik diese wichtiger werdenden Faktoren durch Projekte, welche die Schaffung von Wissen (und die Vernetzung von wirtschaftlichen Akteuren) fördern, unterstützen.⁵⁰ Zweitens kann die Bildung

⁴⁷ Durch persönliche Kontakte, den Austausch von Arbeitskräften und die generell hohe Expertise in der Region kommt es dazu, dass sich Wissen zwischen den einzelnen Unternehmen schneller verbreiten kann.

⁴⁸ Vgl. Belussi, F. (1996).

⁴⁹ Audretsch, Hülsbeck und Lehmann (2012) zeigen beispielsweise, dass Universitäten mit intensiver Forschungstätigkeit Spillover Effekte und positive externe Effekte auf innovative Unternehmen in der Region auslösen.

⁵⁰ Beispielsweise durch den Ausbau von Universitäten und Science Parks.

von Clustern gefördert werden, um die oben diskutierten Vorteile zu erreichen und drittens ist es wichtig, die Vernetzung von Forschung und Industrie zu fördern, um Wissen effizienter zu verbreiten und die kommerzielle Verwendung von Innovationen zu verbessern. Gleichzeitig sollen Systeme entwickelt werden, die eine Messung der Ergebnisse und der Zielerreichung von Maßnahmen der öffentlichen Hand ermöglichen. Erste Maßnahmen in diese Richtung werden in Österreich im Zuge der wirkungsorientierten Haushaltsführung gesetzt.⁵¹

Eine Modernisierung sozialer Sicherungsnetze gehört zum Fundament eines attraktiven Standortes. Zur Umsetzung dieses Ziels sollen vor allem jugendliche und ältere Arbeitnehmer unterstützt werden sowie geschlechtsspezifische Unterschiede verringert werden. Zusätzlich sollen Institutionen dabei helfen, benachteiligte Personen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, während gleichzeitig ein Ausgleich zwischen dem Anreiz zu arbeiten und sozialer Sicherheit geschaffen werden soll. In diesem Zusammenhang sind vor allem die Kosten der sozialen Sicherheit zu berücksichtigen, die im schlechtesten Fall durch höhere Steuern finanziert werden müssen.⁵² Auch sollen die Erfordernisse des Arbeitsmarkts durch ausreichende Ausbildung erfüllt werden. Weitere Ziele sind die Flexibilisierung von Arbeitnehmern und Unternehmen sowie höhere Investments in Humankapital und Bildung.

Eine zentrale Grundvoraussetzung für eine wettbewerbsfähige Region ist eine effektive und effiziente öffentliche Verwaltung, welche in der Lage ist, die wichtigsten Hebel zur Erhöhung der Standortattraktivität zu erkennen und diese gezielt und wirkungseffektiv zu steuern.

Ein Umfeld, das für Unternehmertum förderlich ist und das Unternehmen anzieht, ist ebenso von zentraler Bedeutung. Durch Unternehmen können Innovationen, Arbeitsplätze und Wertschöpfung in der Region geschaffen und dadurch zur allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit beigetragen werden. Besonders in diesem Bereich ist die Politik gefordert, um eben dieses unternehmensfreundliche Umfeld zu schaffen bzw. zu fördern.

Das Land Oberösterreich hat im Sinne einer solchen bewussten, wirkungseffektiven und strategischen Steuerung in der Vergangenheit einige Erfolge vorzuweisen. Nichtsdestotrotz muss das generelle Niveau der strategischen Führungsprozesse als verbesserbar bezeichnet werden. Insbesondere sind auf politischer Ebene zentrale strategische Handlungsfelder und Ziele festzulegen, welche in der Folge über einen strategischen Führungsprozess möglichst stringent umgesetzt, überwacht und allenfalls angepasst werden müssen.

⁵¹ Details zur wirkungsorientierten Haushaltsführung finden sich im Handbuch für wirkungsorientierte Haushaltsführung des BMF (2011).

⁵² In diesem Zusammenhang ist es zwar wichtig, soziale Sicherheit zu bieten, aber gleichzeitig sollen die Anreize zu arbeiten nicht untergraben werden. Besonders wichtig sind solche Überlegungen in Österreich, wo hohe Steuersätze bereits als größtes Hindernis für die wirtschaftliche Entwicklung erkannt werden.

Dabei ist festzulegen, welche Rolle das Land Oberösterreich bei der Stärkung des Standortes einnehmen soll und welche nicht. Daraus muss sich ableiten, welche Ausgaben bzw. Investitionen durch das Land zu tragen sind (und welche nicht), an welchen Grundsätzen sich eine finanzielle Verpflichtung des Landes ausrichten sollte, welche Richtlinien der Empfänger einer Förderung einzuhalten hat und welcher Kontrollmechanismus hinsichtlich der Erfüllung dieses Zielrahmens implementiert werden soll. Bereits vorhandene Prozessschritte sollten hinsichtlich ihrer aktuellen Relevanz und Wirkungseffektivität evaluiert werden.

Der Budgetierungsprozess des Landes Oberösterreich stellt ein zentrales Element dieser strategischen Steuerung dar. Unseres Erachtens ist der heutige Budgetierungsprozess nicht geeignet, um die strategische Steuerung zu ermöglichen. Folgende Punkte erscheinen verbesserbar:

- Die Anzahl und die Höhe der regelmäßig anfallenden Nachtragsvoranschläge erscheint nicht geeignet, den strategischen Steuerungsprozess zu unterstützen. Nachtragsvoranschläge sollen seltene Ausnahmefälle bleiben. Bereits absehbare budgetäre Ungleichgewichte sind im jährlichen Budgetprozess einzuplanen, ansonsten droht eine durch vermeintlich kurzfristige Dringlichkeiten stark verzerrte finanzielle Steuerung.
- Die Einhaltung der einschlägigen Richtlinien bei der Vergabe von Förderungen muss im Sinne einer verantwortungsbewussten Verwendung von Steuergeldern forciert werden.
- Die Intransparenz bei Förderungen sollte durch eine Reduktion der Komplexität des Förderwesens erreicht werden. Strikte Wirkungsanalysen erscheinen sehr geeignet, um die Effizienz der eingesetzten Mittel zu gewährleisten.

3.2.2 Gesamt-Verschuldung ist höher als Ist-Verschuldung

Die Finanzverpflichtungen und Schulden des Landes Oberösterreich sind in den letzten Jahren drastisch gestiegen. Das geht aus verschiedenen Indikatoren hervor. Wichtigste Kenngröße, die zugleich das Gesamtausmaß der dem Land Oberösterreich zuzuordnenden Verschuldung kennzeichnet, ist die Summe aus Finanzschulden (SOLL- plus IST-Schulden) des Kern-Landeshaushalts und der außerbudgetären Einheiten. Die Gesamtschulden des Landes Oberösterreich beliefen sich per 31.12.2015 auf 2.876 Mio. € und sind seit 2012 um 626 Mio. €, d.h. um +28% gestiegen.

- Finanzschulden: Die Finanzschulden (SOLL- und IST-Schulden) beziehen sich ausschließlich auf den Kernhaushalt, also die Gebietskörperschaft Land Oberösterreich. Finanzschulden sind alle Geldverbindlichkeiten, die zum Zwecke eingegangen werden, der Gebietskörperschaft Verfügungsmacht über Geld zu verschaffen. Sie umfassen SOLL-Schulden ohne tatsächliche Fremdmittelaufnahme und IST-Schulden mit konkreter

Fremdmittelaufnahme. Für IST-Schulden fallen vereinbarte Zinszahlungen an. SOLL-Schulden stellen eine Ermächtigung für Fremdmittelaufnahmen dar, die nicht mehr veranschlagt werden müssen. Der Bestand an SOLL-Schulden hält die IST-Schulden niedrig; verursacht wird dies durch vorzeitig erhaltene Rückflüsse aus (verkauften) Wohnbauförderungsdarlehen. Dieser Effekt ergibt sich jedoch nur zwischenzeitlich, da die erhaltenen Beträge sowie die in den Tilgungsplänen enthaltenen Zinsen an die Erwerber der WBF-Darlehen künftig sukzessive weitergegeben werden müssen. Die Finanzschulden des Landes Oberösterreich beliefen sich per 31.12.2015 auf 1.374 Mio. € und stiegen seit 2012 um 448 Mio. € (+48%), seit 2008 sogar um 961 Mio. € (+233%).

In einer alternativen Rechenweise stellen sich die Gesamtschulden dar als Summe der Maastricht-Schulden und der SOLL-Schulden.

- Maastricht-Schulden: Die Maastricht-Schulden (Schuldenstand nach dem ESVG 2010) beziehen sich einerseits auf die IST-Schulden aus den Finanzschulden des Kernhaushalts und andererseits zusätzlich auf die Schulden mit konkreter Fremdmittelaufnahme der dem Sektor Staat (Teilsektor Land Oberösterreich) zugeordneten „außerbudgetären Einheiten“. Die Sektor-Zuordnung dieser Einheiten erfolgt nach den Bestimmungen des ESVG 2010 für sämtliche öffentliche, institutionelle Einheiten, die Nicht-Marktproduzenten sind. Die Maastricht-Schulden beliefen sich 2015 auf 1.899 Mio. € und sind seit 2012 um 253 Mio. €, d.h. um +15% gestiegen.

Bei Zusammenführung dieser beiden Berechnungen ist zu beachten, dass die IST-Schulden des Kernhaushalts jeweils in beiden Berechnungsmethoden enthalten sind, weshalb diese von der Gesamtsumme abgezogen werden.

Der zusammengeführte Betrag (die Gesamtschulden des Landes Oberösterreich⁵³) kann daher zum 31.12.2015 wie folgt dargestellt werden:

Finanzschulden	1.374 Mio. Euro
Maastricht-Schulden	1.899 Mio. Euro
<i>Zwischensumme:</i>	<u>3.273 Mio. Euro</u>
abzgl. Doppelanrechnung (IST-Schulden Kernhaushalt)	397 Mio. Euro
Gesamtschulden des Landes OÖ	<u>2.876 Mio. Euro</u>

⁵³ Laut OÖLRH liegen die schuldrechtlichen Verpflichtungen, deren Rückzahlung im überwiegenden Ausmaß aus Steuereinnahmen erfolgen muss, bei 3.160 Mio. €. Die OÖLRH-Betrachtung unterscheidet sich in der Anrechnung der ausgelagerten Schulden und Sonderfinanzierungen geringfügig von der hier gewählten Betrachtung, die den Vorteil hat, dass sie auf der europa- und österreichweiten standardisierten Kennziffer der „Maastrichtschulden“ fußt. Der RA 2015 dokumentiert eine Gesamtsumme „Noch nicht fälliger Verwaltungsschulden“ in Höhe von 4.093 Mio. €. Diese Gesamtsumme fließt nicht in die Analyse ein, da sie - über die Gesamtschulden hinaus - zusätzlich Positionen umfasst, deren Leistung wie Finanzierung erst künftig erfolgen.

Schulden des Landes Oberösterreich

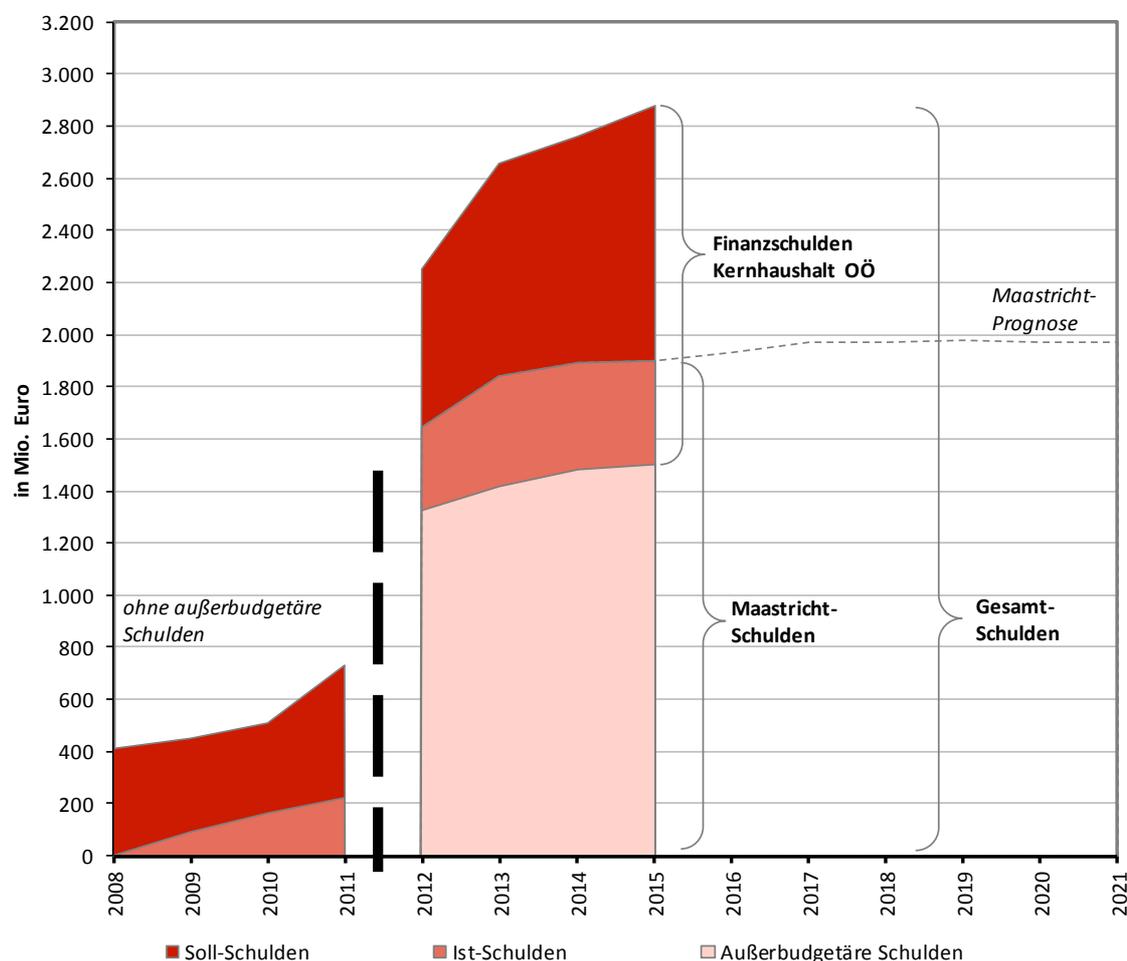


Abbildung 3: Schulden des Landes OÖ, 2008 – 2021⁵⁴

Kommentar: Die Finanzschulden des Landes Oberösterreich stiegen trotz sinkender Ist-Verschuldung, die durch laufende Tilgungen und Zinsen sowie vorzeitige Rückzahlungen von (bereits verkauften) WBF-Darlehen ermöglicht wurden. Künftig stellt dieser Titel keine Liquidität mehr bereit. Die Finanzverpflichtungen des Landes Oberösterreich stiegen trotz eingebremster Maastricht-Schulden, da in diesem Rechenwerk bestimmte Beteiligungsunternehmen und Sonderfinanzierungen fehlen.

Es besteht eine materielle Diskrepanz zwischen dem finanziellen und dem ökonomischen, effektiven Schuldenstand. Diese Inkonsistenz betrifft sowohl den aktuellen Schuldenstand wie auch die prognostizierte Schuldenentwicklung. Zudem gibt es substantielle zukünftige Verpflichtungen, welche einer finanziellen

⁵⁴ Datenquelle: Maastricht Schulden Statistik Austria (Abfrage März 2017), Ist-Schulden FinD 2016 S. 15, Soll-Schulden OÖLRH (2016) S. 45, Maastricht Prognose FinD (2015) S. 13, für den Zeitraum 2008 bis 2011 liegen keine vergleichbaren Maastricht-Schuldenstände (und damit außerbudgetäre Schuldenstände) vor. Eigene Berechnungen; Grafik: Eigene Darstellung

Deckung bedürfen, die nur ansatzweise in die Haushaltsbudgetierung einfließen. Es ist dabei zwischen folgenden Schulden- bzw. Verpflichtungskategorien zu unterscheiden.

Eine erweiterte Schuldenbetrachtung führt zur Berücksichtigung weiterer finanzieller Verpflichtungen:

- Finanzielle Verpflichtungen aus Projekten gemäß Art.II/7 mit Landtagsbeschluss: Diese Verpflichtungen sind bekannt und zu einem gewissen Anteil bereits finanziert, dennoch ergeben sich substantielle Beträge in der Größenordnung von in Summe 1,3 Mrd. € (jährlich ca. 100 Mio. €), welche in den zukünftigen Budgets/Voranschlägen zu berücksichtigen sind.
- Finanzielle Verpflichtungen aus Projekten gemäß Art.II/7 ohne Landtagsbeschluss: Diese Verpflichtungen sind bekannt und zu einem gewissen Anteil bereits finanziert, dennoch ergeben sich substantielle Beträge in der Größenordnung von in Summe 1,6 Mrd. € (jährlich > 100 Mio. €), welche in den zukünftigen Budgets/Voranschlägen zu berücksichtigen sind.⁵⁵
- Pensionsverpflichtungen Landesbeamte: Folgt man den einschlägigen Projektionen, werden die Ausgaben des Landes für Ruhe- und Versorgungsgenüsse bis 2026 kontinuierlich ansteigen und erst 2036 unter das Niveau des Jahres 2014 sinken. Dazu hielt der Oö. LRH in seiner Initiativprüfung fest, dass diese Entwicklung stark durch die legislativen Maßnahmen des Landes, die im Ergebnis das Niveau der Ruhebezüge deutlich senken und das durchschnittliche Pensionsantrittsalter sukzessive anheben werden, mitbeeinflusst wird.⁵⁶ Diese Prognosezahlen belegen, dass die Steuerung der Entwicklung anhand konkreter finanzieller Zielvorgaben wichtig ist.

Auch diese weiteren Verpflichtungen sind (größtenteils) aus der laufenden Gebarung der nächsten Jahre zu bedecken.

Die Analyse der Gesamtheit der Finanzverpflichtungen bringt zutage, dass die IST-Verschuldung eine unzureichende und ungeeignete finanzielle Steuerungsgröße ist, um die tatsächlich auf den Haushalt des Landes Oberösterreich zukommenden finanziellen Lasten zu erfassen und zu planen.

⁵⁵ Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass einige zusätzliche Projekte hinsichtlich Projektstart und einer genauen Kostenaufteilung noch offen sind und daher in der II/7-Liste nicht enthalten sind, aber sich im politischen Diskurs befinden (z.B. zweite Straßenbahnachse Linz), daraus könnte sich in naher Zukunft nochmals ein Betrag von rund 300 Mio. € ergeben, der in den zukünftigen Budgets/Voranschlägen zu berücksichtigen sein wird.

⁵⁶ Vgl. Oberösterreichischer Landesrechnungshof (2014 A), S. 25.

Deshalb wurde in diesem Gutachten eine neue Steuerungsgröße erarbeitet, welche unseres Erachtens als geeignete Steuerungsgröße hinkünftig zu verwenden ist: die Summe aus Finanzschulden des Kernhaushaltes und den außerbudgetären Schulden der dem Land zugeordneten Einheiten (siehe oben).

Die vorhandene Datenlage zeigt eindeutig, dass selbst bei einem ausgeglichenen Haushalt die IST-Verschuldung steigen wird und sich daraus ein höherer Konsolidierungsdruck auf den Haushalt ergibt, als dies in den heutigen Planzahlen berücksichtigt wird.

Je nach Übereinkunft darüber, welche und in welchem quantitativen Ausmaß die Gesamtheit der finanziellen Verpflichtungen in Form einer zusätzlichen Bereitstellung von Mitteln (bzw. Erhöhung der Vorsorge hierfür) erfolgen soll, kann der über das Budget aufzubringende Aufwand von substantiellem Umfang sein.

Die Erarbeitung eines realistischen und ambitionierten Planes zur Bedeckung möglichst sämtlicher Finanzverpflichtungen erscheint dringlich.

3.2.3 Finanzierung zukünftiger Kostenbelastungen

Die Entwicklung der Kostendynamik in bedeutenden Kostengruppen für die zukünftigen Jahre lässt eine anspruchsvolle Entwicklung erwarten. Nicht zuletzt aufgrund demografischer Entwicklungen wird der Kostendruck weiterhin wesentlich sein.⁵⁷

Bereits die Bedeckung der erwarteten Steigerungsrate der Finanzverpflichtungen (siehe 3.2.2) stellt schon eine bedeutende Herausforderung dar. Werden zudem Investitionen in die Erhöhung der Standortattraktivität beabsichtigt, erhöht sich der Druck zusätzlich. Laufende Einnahmen für Investitionen und sich daraus ergebende Folgelasten, Investitionsförderungen, Darlehensgewährungen oder Schuldentrückzahlungen in der gebotenen Höhe bereitzustellen wird in Zukunft eine zusätzliche Herausforderung sein.

Die heute erreichte freie Finanzspitze von rund 9% bzw. die Sparquote von rund 10% erscheinen nicht geeignet, genügend finanzielle Spielräume zu bieten, um diesen zukünftigen finanziellen Herausforderungen zu entsprechen. Daraus resultiert ein erhebliches Ungleichgewicht, welches die Dringlichkeit der Ergreifung von strukturellen Kostensenkungsmaßnahmen erkennen lässt.

Wir schätzen den jährlichen Bedarf an zusätzlichen freien Mitteln aus der laufenden Gebarung, basierend auf den Werten des Rechnungsabschlusses 2015, auf 150 Mio – 200 Mio. € (weitere Berechnungen folgen).

⁵⁷ Vgl. Biwald (2015), S. 4-5.

Dieser zusätzliche Bedarf soll sicherstellen, ein deutlich höheres Ausgabenniveau des Landes ohne neue Schulden finanzieren oder Schulden abbauen zu können.

	Aktuell	in €	Zielgrößen		
			10%	12.5%	15%
Berechnung Land OÖ	8.79%	436.500.000	496.474.776	620.593.470	744.712.164
Erhöhung zu 2015			59.974.776	184.093.470	308.212.164
Berechnung LRH	7.02%	312.500.000	445.156.695	556.445.869	667.735.043
Erhöhung zu 2015			132.656.695	243.945.869	355.235.043

Tabelle 12: Zielgrößen: freie Finanzspitze Oberösterreichs

Eine freie Finanzspitze in der Höhe von 12 bis 15% wird generell als gut bzw. sehr gut bezeichnet.⁵⁸

Die zu erwartende Kostendynamik im laufenden Haushalt bei deutlich engerem Korsett durch die Vorgaben des Stabilitätspaktes würde ohne strukturelle Maßnahmen zur Entlastung des Haushaltes bedeuten, über die strategische Handlungsfähigkeit (z.B. Investitionen in die Verbesserung der Standortattraktivität) nur in sehr engen Grenzen oder gar nicht mehr verfügen zu können.

Sowohl die Ratingagentur Standard & Poor's wie auch der Landesrechnungshof stellen eine deutliche Verbesserung in der laufenden Gebarung der letzten Jahre fest. Allerdings hat sich der eingeschlagene positive Trend zur Haushaltskonsolidierung im Jahr 2015 verlangsamt.⁵⁹ Es erscheint in diesem Kontext sinnvoll, die Politik einer disziplinierten Haushaltskonsolidierung zu stärken.

3.2.4 Szenario-Sensibilität des Landeshaushaltes

Der Mehrjahresplan (MJPL) des Landes Oberösterreich 2017 – 2021 sieht keinen Abbau der Maastricht-Schulden vor und ist damit wenig ambitioniert. Mit diesem Plan hält das Land die Vereinbarungen im Rahmen des ÖStP zwar ein, allerdings nur unter den Annahmen:

- keine erheblichen Mehrausgaben im laufenden Budgetvollzug
- keine erheblichen Mindereinnahmen im laufenden Budgetvollzug
- keine Zuordnung ausgelagerter Schulden als Landesschulden

⁵⁸ Vgl. Biwald (2005), S.8.

⁵⁹ Vgl. LRH (2015), S. 22; Standard & Poor's (2016).

Was als „erheblich“ gelten kann, geht aus Szenariorechnungen hervor, die im Rahmen des Projektes bis zum Jahr 2021 vorgenommen wurden. Diese zeigen die Wirkungen von Einflussfaktoren auf die Ergebnisse der Mehrjahresplanung. So werden die im Österreichischen Stabilitätspakt 2012 vereinbarten Ziele NICHT erreicht, wenn z.B.:

- Ausgaben im Sozial- und Gesundheitsbereich jährlich um 1,5 Prozentpunkte mehr anwachsen als in der MJPL vorgesehen (ohne entsprechende Zusatzeinnahmen), ODER
- Einnahmen aus Ertragsanteilen jährlich um 1,0 Prozentpunkte geringer ausfallen als in der MJPL vorgesehen (ohne entsprechende Ausgabeneinsparungen), ODER
- 7 Prozent der laut OÖLRH ausgelagerten und dem Methodenwerk des ESGV 2010 nicht zugeordneten außerbudgetären Schulden und Sonderfinanzierungen dem Land Oberösterreich zugeordnet würden.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Schuldenstandsziele laut ÖStP 2012, das Basisszenario lt. MJPL des Landes Oberösterreich und eigene Berechnungen unter den Annahmen einer Reduktion des Ertragsanteilszuwachses (gegenüber den Planzahlen) und des Ausgabenwachstums (gegenüber den Planzahlen).

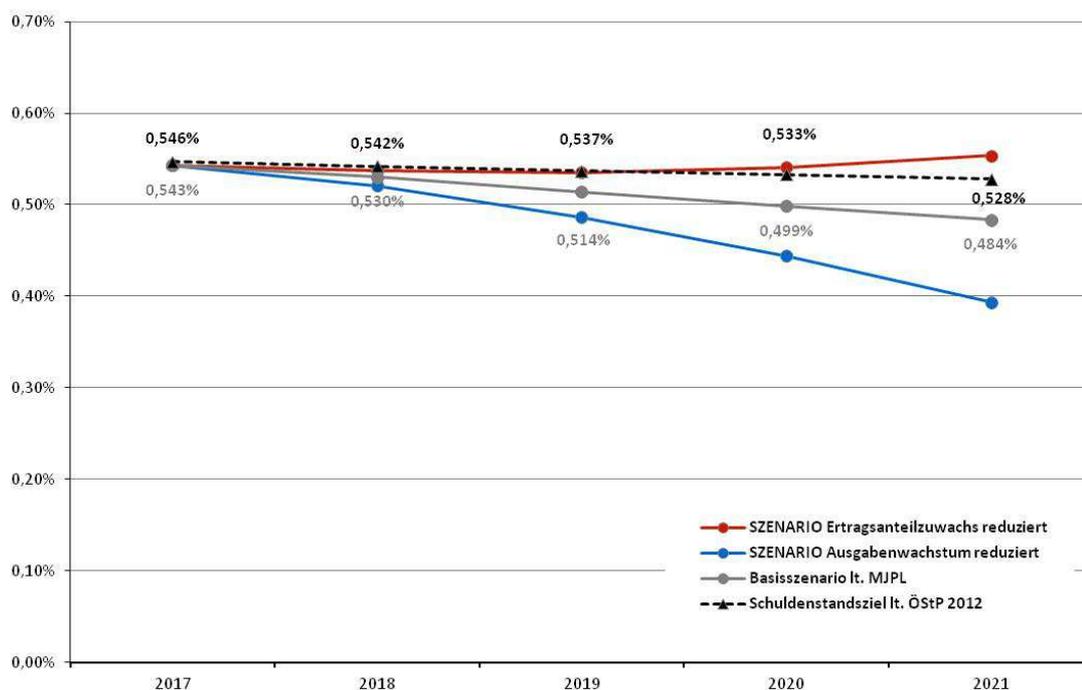


Abbildung 4: Szenariorechnungen Schuldenstand ÖÖ (ESVG) in % des BIP 2017 - 2021⁶⁰

⁶⁰ Quelle: Eigene Berechnungen.

Gemäß den Feststellungen des OÖLRH sollte der laufende Überschuss bzw. die Sparquote von dzt. (2010) 10% auf 15 bis 20 % erhöht werden. Die zusätzlichen 5 bis 10 % können zum nachhaltigen Abbau der Schulden verwendet werden. Die übrigen 10% verbleiben als freie Finanzspitze zur Finanzierung strategischer Schwerpunkte.

Die MJPL sieht jedoch einen Anstieg der freien Finanzspitze von derzeit 9% auf 12,6% im Jahr 2021 vor. Hiervon wird nur rund 1% zum Schuldenabbau verwendet.

3.2.5 Wachsende Budgets einzelner Aufgabenbereiche und deren Effektivität

Das Land Oberösterreich tätigte im Jahr 2015 5,76 Mrd. € an Ausgaben (RA 2015) und damit um 17% mehr als im Jahr 2010. Die Steigerungsrate der Ausgaben liegt in Höhe des nominellen Wachstums des Bruttoregionalprodukts (BRP) im gleichen Zeitraum, ebenfalls 17% (AbtStat 2017).

Im Bundesländervergleich hat Oberösterreich eine gute bis mittlere Position. So liegen die Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung unterhalb des Österreich-Durchschnittes. Bundesländer-Benchmark: 3.990 € Ausgaben pro Kopf (Rang 1).

Einzelne Aufgabenbereiche sind mit wachsenden Ausgaben konfrontiert, wie etwa der Sozialbereich, der Gesundheitsbereich, der Kulturbereich (z.B. Musikschulwesen) sowie die Kinderbetreuung. Ausgabensteigerungen bergen das Risiko der Fortschreibung auch in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation, wenn kein reales Einnahmenwachstum generiert wird.

Analysen und Experteneinschätzungen geben Hinweise darauf, dass einzelne Aufgaben effektiver strukturiert werden können, etwa in den Bereichen

- Finanzierung oder Mitfinanzierung von Aufgaben und Projekten im Zuständigkeitsbereich anderer Gebietskörperschaften ohne nachweisbaren Bedarf
- Kulturelle Einrichtungen im Zentralraum (ungenutzte Synergien bei Museen, Brucknerhaus, Musiktheater usw.)
- Förderungen: Ineffizienzen im Fördersystem des Landes – Mangel an Transparenz und klaren Verantwortlichkeiten
- Bildung: Hohe (und wachsende) Bildungsausgaben ohne Prüfung der Effizienz
- Wohnbauförderung: Die Praxis der Vergabe von Direktdarlehen ist zu hinterfragen. Wir empfehlen das beispielsweise in Niederösterreich zur Anwendung gelangende Zuschuss-Modell über Haftungen einer tieferen Analyse zu unterziehen.
- Vorschulische Erziehung: Mitnahmeeffekte

Das Modell der Wirkungsziele ist zwar im Management- und Unternehmenskonzept der wirkungsorientierten Landesverwaltung (WOV 2027) des Landes Oberösterreich verankert, die Wirkungsziele werden jedoch nicht immer evaluiert.

3.3 Opportunities (Chancen)

Als Chancen für das Bundesland Oberösterreich werden folgende Punkte erachtet und einer vertieften Analyse in den entsprechenden Abschnitten unterzogen:

- Position der Stärke (3.3.1)
- Strategischer Einsatz von Steuermitteln (3.3.2)
- Nachhaltige Finanzpolitik (3.3.3)
- Effizienzpotenziale einzelner Aufgabenbereiche heben (3.3.4)
- Wachstum, das allen zugutekommt (soziale Inklusion) (3.3.5)

3.3.1 Position der Stärke

Es ist festzuhalten, dass sich Oberösterreich in den letzten zwei Jahrzehnten eine robuste wirtschaftliche Stellung innerhalb Österreichs verschafft hat und hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit im regionalen europäischen Vergleich im Mittelfeld rangiert. Die Finanzen des Landes Oberösterreich, die Regierungsarbeit generell und der gesamte politische sowie institutionelle Rahmen müssen als solide und wirksam bezeichnet werden. Es besteht heute keine finanzielle Schieflage und die konjunkturellen Wachstumsaussichten erscheinen unterstützend.

Das Land Oberösterreich kann also aus einer Position der Stärke heraus die Weichen für die nächsten erfolgreichen Jahrzehnte stellen. Das ist einerseits eine besonders angenehme Ausgangslage, wenn Selbstbestimmung und Handlungsfreiheit gewährleistet sind. Andererseits soll die Dringlichkeit einzuleitender Maßnahmen im langfristigen Interesse des Bundeslandes Oberösterreich keinesfalls unterschätzt werden. Gerade der immer härter geführte Wettbewerb zwischen den Regionen soll mahnen, dass es nicht genügt, Veränderungen zum Bestehenden vorzunehmen und als solche zu bewerten. Vielmehr gilt es festzuhalten, dass auch die anderen Regionen stets bemüht sind, sich weiterzuentwickeln und man sich deshalb schneller und effektiver weiterentwickeln muss, um Wettbewerbsvorteile zu erzielen. Es ist somit die relative Reformgeschwindigkeit (komparative Betrachtung) zu anderen Regionen relevant und nicht die Veränderung zur eigenen Position in der Vergangenheit (selbstreflektive Betrachtung). Dass man diesen Veränderungsprozess aus einer relativ angenehmen Position der Stärke beginnt, sollte den Mut für strukturelle Veränderungen erhöhen.

3.3.2 Strategischer Einsatz von Steuermitteln

Wie jedes Bundesland hat auch das Bundesland Oberösterreich mannigfaltige Verantwortungen und finanzielle Verpflichtungen, welche nicht immer und unmittelbar eine strategische Zielsetzung verfolgen. Dieser Realität ist die Erkenntnis gegenüberzustellen, dass etwa bei einer Förderpraxis, welche keine

Schwerpunkte setzt („Gießkannenprinzip“), eine staatlich geförderte Basis für außergewöhnliche Leistungen nur schwer möglich sein wird und der effektive Einsatz von Mitteln in Frage gestellt ist.

Der strategische Einsatz von finanziellen Mitteln hat sich an folgenden Eckpunkten zu orientieren:

- **Formulierung der strategischen Ziele des Landes OÖ:** Abgeleitet von der Vision für das Land Oberösterreich können verschiedene strategische Ziele für die Entwicklung Oberösterreichs formuliert werden. Strategische Ziele stellen somit eine Konkretisierung der Vision dar. Sie haben grundlegenden Charakter und geben die Rahmenbedingungen für das Handeln der Organisation vor. An ihnen lässt sich der Erfolg des Handelns messen.
- **Schwerpunktsetzung:** Es empfiehlt sich, im Rahmen der Umsetzung der strategischen Ziele, Schwerpunkte zu setzen. Überdurchschnittliche Potenziale und Exzellenz in einem Gebiet/einer Branche/einer Nische werden durch den gezielten Einsatz substanzieller Mittel erreicht. Dies widerspricht in einem gewissen Sinne dem Ansatz der fairen Gleichverteilung von Mitteln an alle Anspruchsgruppen. Durch Gleichverteilung lässt sich aber keine Überdurchschnittlichkeit erreichen. Gelingt es aber, durch die Schwerpunktsetzung überdurchschnittliche Wertschöpfung zu erzielen, kommt dies wieder der Allgemeinheit zugute.

Als mögliche Schwerpunkte sind zu prüfen: Impulse in Bildung, Forschung- u. Entwicklung, Breitbandausbau, E-Government in Abstimmung mit Bund und Gemeinden usw.

- **Kontinuität:** An einer Strategie muss kontinuierlich gearbeitet werden. Erst über längere Zeiträume lassen sich tatsächliche, einzigartige Kompetenzen entwickeln, die von anderen Regionen nicht leicht kopiert werden können. Darin liegt der Sinn der strategischen Ziele: Alleinstellungsmerkmale für Oberösterreich zu erzielen.
- **Strategie-Controlling und Wirkungsorientierung:** Trotz oder gerade aufgrund der Langfristigkeit des Entwicklungsprozesses bis zur strategischen Zielerreichung gilt es, die Entwicklung genau zu überwachen und die Effektivität der eingesetzten Mittel kritisch zu evaluieren. Dieser Steuerungsmechanismus führt über die Zeit zu wichtigen Lerneffekten und zur Optimierung des Ressourceneinsatzes. So kann die Tendenz der Einwerbung von EU-Mitteln „um jeden Preis“ kritisch hinterfragt werden, weil sich daraus nicht per se immer ein effektiver Mitteleinsatz ergibt und Folgekosten für das Land häufig unberücksichtigt bleiben.

Damit nun diese strategische Schwerpunktsetzung überhaupt ermöglicht werden kann, ist der strukturelle Spielraum im Budget zu schaffen bzw. bedeutend auszuweiten. Dabei müssen zusätzliche freie Mittel für Investitionen, neue strategische Maßnahmen, Unvorhergesehenes (Rücklagen) und den Schuldenabbau generiert werden.

3.3.3 Nachhaltige Finanzpolitik

Die Verfolgung einer nachhaltigen Finanzpolitik beinhaltet folgende Dimensionen:

- Eine nachhaltige Finanzpolitik zeichnet sich auch durch eine wachstums- und wohlfahrtsfördernde Einnahmen- und Ausgabenstruktur aus. Darauf zielen strukturelle Reformen ab. Zu diesem Zweck wurde 2003 die Schuldenbremse für die ordentlichen Ausgaben eingeführt und 2010 um eine Regel für die außerordentlichen Ausgaben ergänzt.
- Gesunde öffentliche Finanzen sind eine Voraussetzung, um auf politische Herausforderungen reagieren zu können. Das Land Oberösterreich sollte eine nachhaltige Finanzpolitik verfolgen, die darauf abzielt, die heutigen Bedürfnisse zu befriedigen und den Handlungsspielraum für zukünftige Generationen zu erhöhen. Die gesellschaftspolitisch und ökonomisch gleichermaßen begründete Verpflichtung, künftigen Generationen eine finanzwirtschaftliche Grundlage für eigenständige politische Gestaltungen zu ermöglichen, muss zum finanzpolitischen Imperativ erklärt werden. Dies soll durch ein mittelfristig ausgeglichenes Budget und eine tiefe Schuldenquote erreicht werden.

Ursachen dafür, dass die finanzpolitische Dimension dieser Herausforderung zunehmend in den Vordergrund gerückt ist, sind im Wesentlichen folgende Sachverhalte:⁶¹

- Die demografische Entwicklung, insbesondere die zunehmende Alterung der Bevölkerung in den meisten westlichen Industriestaaten sowie die sich daraus ergebenden künftigen staatlichen Gestaltungsaufgaben.⁶² Für Oberösterreich wird etwa erwartet, „dass allein durch die Veränderung der Altersstruktur dem Bundesland Oberösterreich in Summe der Gemeinden und des Landes eine Steigerung des Deckungsbedarfs von derzeit 82 Millionen auf 666 Millionen Euro im Jahr 2050 bevorsteht. Diese Mehrkosten entstehen fast ausschließlich in den Altersgruppen der 66 – 80 und über 80-Jährigen“.⁶³
- Die Erkenntnis, dass die Aktionsparameter sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte nicht unbegrenzt sind – sowohl hinsichtlich des Belastungspotenzials des privaten Sektors als auch bezüglich der Beanspruchung von Ressourcen für öffentliche Zwecke.
- Die Tatsache, dass bereits der gegenwärtige Verschuldungsstand die Gefahr einer Perpetuierung in sich trägt, da die Generationen-Last der Schulden bei sehr tiefen Zinsen stark unterschätzt wird.

⁶¹ Vgl. Rehm (2014), S. 3.

⁶² Vgl. Statistik Austria.

⁶³ Amt der Oö. Landesregierung (2012), S. 11.

Es können zwei wesentliche Konzepte für die „finanzpolitische Nachhaltigkeit“ herangezogen werden:

- **Intertemporale Nachhaltigkeit:**⁶⁴ Diese berücksichtigt den langfristig unumgänglichen Ausgleich zwischen Einzahlungen und Auszahlungen im öffentlichen Haushalt über einen Zeitraum von etwa 30 bis 50 Jahren. Der Barwert aller zukünftigen Überschüsse im Primärhaushalt muss dabei mit der im Ausgangszeitpunkt bestehenden Staatsschuld übereinstimmen. Eine Finanzpolitik, die diese Regel missachtet, ist demnach als nicht nachhaltig einzustufen. Sie führt zu einem Defizit in Höhe des Barwerts aller Abweichungen von dem intertemporalen staatlichen Haushaltsausgleich. Ergibt sich bei dieser Betrachtung eine Differenz zwischen der für das Ende des Betrachtungszeitraums errechneten und der gegenwärtigen Schuldenquote, so misst die Differenz die Nachhaltigkeitslücke als Anteil am Bruttoinlandsprodukt.

- **Intergenerationale Nachhaltigkeit:**⁶⁵ Hier liegt der Fokus auf der intergenerativen Verteilung. Nachhaltigkeit liegt demnach dann vor, wenn der Barwert der Nettosteuerzahlung aller gegenwärtigen und künftigen Generationen ausreicht, um die Staatsschuld und die staatlichen Ausgaben zu finanzieren. Das bedeutet, dass die öffentliche Hand bei einem unendlichen Zeithorizont nur das verbrauchen kann, was im Ausgangsjahr an staatlichem Nettovermögen vorhanden ist zuzüglich der Summe künftiger Nettozahlungen (also zukünftiger Steuerzahlungen abzüglich künftiger Transfers aller lebenden Generationen sowie der Summe der Nettozahlungen aller kommenden Generationen). Wird die intertemporale Budgetrestriktion verletzt, müssen entweder gegenwärtige oder künftige Generationen höhere Steuern zahlen oder mit weniger öffentlichen Leistungen auskommen. Die Generationenbilanz geht davon aus, dass die staatlichen Einnahmen und Ausgaben einzelnen Altersjahrgängen zugerechnet werden und für jeden Jahrgang Generationenbilanzen erstellt werden können. Auch wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben werden als Indikatoren für die „Qualität der öffentlichen Finanzen“ herangezogen. Mit „Qualität“ sind in diesem Zusammenhang in der Regel die Produktivität oder die Wachstumswirkung der öffentlichen Ausgaben gemeint. Künftige Generationen können – so wird unterstellt – diese Investitionen nutzen und befinden sich aufgrund dieser Vorleistungen auf einem höheren Wachstumspfad.

⁶⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik, S. 10 ff.; Rehm (2014), S. 6.

⁶⁵ Vgl. Deutsche Bundesbank (1997), S. 17 ff.; B. Raffelhüschen (2002), S. 73 ff.

3.3.4 Effizienzpotenziale einzelner Aufgabenbereiche heben

Chancen für eine aufgabenseitige, nachhaltige Gestaltung der Finanzplanung bestehen darin, dass einzelne Aufgabenbereiche, evtl. in Kooperation mit anderen, ihre Effizienz steigern und somit einen gleichen gesellschaftlichen Nutzen mit weniger Aufwand erzielen. Dies kann bedeuten, dass weniger öffentliche Ressourcen zur Produktion der gleichen Dienstleistung eingesetzt werden oder gesellschaftliche Ziele auch mit vermindertem öffentlichem Produkt erreicht werden. Beispiele, die im einzelnen geprüft werden sollten, sind:

- Effizienzsteigerung in einzelnen Aufgabenbereichen:
 - Durch die Einführung von E-Government unter Nutzung der Digitalisierung werden Verwaltungsabläufe schneller und Portokosten können gespart werden
 - Wirkungen und Kosten-Nutzen-Verhältnis aller Förderungen sowie immaterieller Investitionen (Bildungsmaßnahmen) prüfen
 - Effizienzsteigerungen durch Beteiligung von NutzerInnen, Hebung der Eigenmittelanteile und Reduktion des staatlichen Ressourcenverbrauchs
 - Grundsätzliche Änderung der Preispolitik im Kulturbereich: z.B. Erhöhung des Selbstbeitrages bei den Musikschulen, Einhebung eines Kulturschillings, Reduktion der Grateintritte
 - Einführung eines Elternbeitrags für Kindergärten

- Effizienzsteigerung durch horizontale Zusammenarbeit und Strukturbereinigung:
 - Zwischen Bezirkshauptmannschaften (BH): Dienste bezirksübergreifend anbieten oder BH zusammenlegen
 - Strategien für eine an die Raumbedingungen und die Bürgerbedarfe angepasste Fusion von Gemeinden (dezentrale Konzentration)
 - Länderübergreifende Zusammenarbeit etwa im Gewerberecht und bei Fachgutachten
 - Zusammenlegen dislozierter Servicestellen und Lobbyeinheiten: Jugendservice, Soziales, Frauen, Sozialberatung, Sonderfunktionen (Integration mit Antidiskriminierung, Tierschutz mit Umweltschutz, etc.)
 - Straßenmeistereien, Gewässerbezirke, Brückenmeistereien
 - Infrastruktur (Freizeiteinrichtungen, Feuerwehren, Bildungseinrichtungen): erfassen, strategisch planen, Synergien nutzen
 - KUK und Gespag

- Effizienzsteigerung durch vertikale Zusammenarbeit:
 - Zwischen Amt, BHs und Gemeinden: Aufgaben konzentrieren, Doppelgleisigkeiten vermeiden
 - Zwischen Straßenmeistereien und Bauhöfen
 - Mit Dritten: Gesetzeskostenabschätzung, Kostenwahrheit gegenüber Privaten Haushalten, Unternehmen und anderen Gebietskörperschaften wie Gemeinden

- Dienste substituieren oder aufgeben:
 - ZAMG nutzen anstelle eig. Lawinenwarndienst Oberösterreich

- nicht gesetzlich erforderliche Sonderfunktionen reduzieren: Radfahr-, Klimaschutz-, Antiatombeauftragte/r, etc.
- Prüforganisationen
- Standards auf Verhältnismäßigkeit prüfen: Sozialbereich, Bauvorschriften, Kindergärten, Musikschulen, etc.
- Förderungen mit hohem Verwaltungsaufwand reduzieren

3.3.5 Wachstum, das allen zugutekommt (soziale Inklusion)

Im aktuellen Umfeld lässt sich generell ein schwindendes Vertrauen der Öffentlichkeit in die Reformbestrebungen der Regierungen in vielen Ländern und auch auf Bundesländerebene feststellen. Auf eine Phase stagnierender Lebensstandards weht Reformanstrengungen ein heftiger politischer Widerstand entgegen. Wachsender Widerstand ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass es bei Reformen immer Gewinner und Verlierer gibt. Dennoch muss auch das Bundesland Oberösterreich strukturpolitische Reformen durchführen, sowohl um die anhaltende Wachstumsschwäche zu überwinden, als auch um für den raschen technologischen Wandel gewappnet zu sein. Das größte Risiko würde allerdings darin bestehen, das Tempo der Reformen zurückzufahren, weil damit kurz- wie mittelfristige Wachstumsaussichten eingetrübt würden. Sinnvoller ist es, potenzielle Synergien zwischen verschiedenen Reformbereichen zu orten und zugleich die Aufmerksamkeit auf Maßnahmen zu richten, mit denen es auch möglich ist, die Nachfrage auf kürzere Sicht optimal zu stützen, den Sorgen jener zu begegnen, die die Kosten der Reformen zu tragen haben und sicherzustellen, dass die Nutzeffekte der Reformen möglichst weiten Teilen der Bevölkerung zugutekommen.

Die Regierung könnte mehr Aufmerksamkeit auf die Förderung der sozialen Inklusion richten, insbesondere mit Maßnahmen, die die Arbeitsmarktintegration von jungen und geringqualifizierten Arbeitskräften erleichtern. Über eine stärkere Inklusion soll die Einkommens- und Chancenungleichheit ebenso wie die Armut verringert werden, um das Wohlergehen der Bürger zu fördern und ihr Vertrauen zu stärken. Wichtig ist dies, um den sozialen Zusammenhalt zu sichern und das Wachstum auf längere Sicht zu stützen.

Ein besonderes Augenmerk sollte dabei dem Produktivitätswachstum verliehen werden. Die Erfahrung der vergangenen 20 Jahre hat gezeigt, dass insbesondere am unteren Ende der Einkommensverteilung der rasche technologische Fortschritt nicht automatisch in weitreichende Produktivitäts- und Einkommenszuwächse umgesetzt werden kann. Damit technologischer Fortschritt und Wissensgewinne weiteren Teilen der Bevölkerung zugutekommen, müssen Arbeitskräfte, Unternehmensleitungen und staatliche Stellen besser dafür gerüstet sein, die Kompetenzen zu erwerben, die Organisationsstrukturen einzurichten und die Rahmenbedingungen zu schaffen, die erforderlich sind, um mit der Innovation Schritt zu halten.

Neuere OECD-Analysen haben gezeigt, dass eine Möglichkeit zur Erzielung einer höheren Gesamtproduktivität darin besteht, eine stärkere und raschere

Verbreitung von Innovationen von den führenden Unternehmen hin zu Unternehmen mit Aufholbedarf zu fördern.⁶⁶ Abgesehen von der Verbreitung von Technologien ist auch die Verbreitung von unternehmerischem Know-how und optimalen Vorgehensweisen im Managementbereich ein wichtiger Faktor, um die Produktivität einer Region zu verbessern.

Maßnahmen, welche die Standortattraktivität stärken, sind dazu geeignet, nachhaltige Vorteile für die gesamte Region zu erzielen und sind damit mit dem Ansatz der sozialen Inklusion eng verbunden. Eine politische Reformagenda müsste dies unterstreichen.

3.4 Threats (Bedrohungen)

Als Bedrohungen für das Bundesland Oberösterreich werden folgende Punkte erachtet und in den entsprechenden Abschnitten einer vertieften Analyse unterzogen:

- Adverse gesamtwirtschaftliche Entwicklung (3.4.1)
- Neue Spielregeln durch Stabilitätspakt (3.4.2)
- Weiteres Aufschieben nötiger landesweiter bzw. gesamtstaatlicher Aufgaben- und Strukturreformen (3.4.3)
- Ausufernde Budgets bereits kostenintensiver Aufgabenbereiche (3.4.4)
- Verlust an Wettbewerbsfähigkeit als Region (3.4.5)

3.4.1 Adverse gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Das aktuelle makroökonomische Bild ist durch mehrere Sonderfaktoren begünstigt, welche sehr moderierend auf die finanzielle Gesamtsituation von Bund und Ländern wirken:

- Die aktuell robuste konjunkturelle Entwicklung führt zu einer Erhöhung der Steuereinnahmen des Bundes und in der Folge auch der Länder. Die konjunkturell robuste Lage wirkt ebenfalls dämpfend auf Sozialausgaben.
- EZB-Politik: Die Tiefzins-Politik der EZB wirkt entlastend auf den Haushalt des Bundes und der Länder, da die Zinsenlast gedrückt wird. Zudem wird die Kapitalbeschaffung für Bund und Länder am Kapitalmarkt durch die EZB-Programme begünstigt. Dabei muss die Möglichkeit von in näherer Zukunft wieder steigenden Zinsen und die damit verbundenen Konsequenzen jedenfalls berücksichtigt werden.
- Absenz großer unvorhersehbarer Katastrophenschäden oder konkreter politischer Krisenherde

⁶⁶ Vgl. OECD (2017).

Diese Rahmenbedingungen verbergen zumindest zum Teil die strukturellen Schwächen der finanziellen Gesamtlage und mindern unter Umständen den Reformeifer. Zudem tragen sie zu einem möglicherweise verzerrten Bild der Schuldenlast bei. Es ist erstens dringend davor zu warnen, von langfristig gleichbleibend „idealen“ Rahmenbedingungen auszugehen und zweitens sollten solche Rahmenbedingungen so schnell wie möglich genutzt werden, um die notwendigen strukturellen Reformen umzusetzen. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, können sich makroökonomische Rahmenbedingungen innerhalb sehr kurzer Zeit schlagartig und synchron ändern und die eigene Handlungsfähigkeit in der Folge stark einengen, was kaum mehr Reaktionsmöglichkeiten auf adverse Entwicklungen zulässt.

3.4.2 Neue Spielregeln durch Stabilitätspakt

Der neue Stabilitätspakt zielt auf einen strukturell ausgeglichenen Haushalt für ganz Österreich ab 2017 ab. Schwerpunkte der neuen, mit Sanktionen abgesicherten Fiskalregeln, bilden eine Schuldenbremse, eine Ausgabenbremse und eine Schuldenquotenanpassung.

Der Österreichische Stabilitätspakt ist insbesondere auch Anker für die Umsetzung einer Schuldenbremse für Bund, Länder und Gemeinden. Eine Schuldenbremse im Verfassungsrang, die für 2017 ein strukturelles gesamtstaatliches Defizit von maximal 0,45 % des BIP vorsieht, scheiterte an der fehlenden parlamentarischen Verfassungsmehrheit. Der Österreichische Stabilitätspakt als Staatsvertrag nach Art. 15a B-VG wird jedoch in seiner Wirkung als gleichwertig beurteilt. Generell wird die Vereinbarung durch die geregelten Stabilitätsverpflichtungen einen wichtigen Beitrag zur Erreichung dauerhaft stabiler und gesunder öffentlicher Finanzen der österreichischen öffentlichen Haushalte und damit zur Kosteneinsparung leisten. Das neu geschaffene Korsett engt die Handlungsspielräume der zukünftigen Finanzpolitik eng ein, dessen muss man sich bewusst sein. Dies bedingt einen viel genaueren Budgetierungs- und Planungsprozess, der auch verschiedene Eventualitäten von Anfang an mitberücksichtigt.

Dieses System mehrfacher Fiskalregeln umfasst u.a.:⁶⁷

- a) eine Regel über den jeweils zulässigen Haushaltssaldo nach ESVG (Maastricht-Saldo)

Zu den jeweiligen Sektoren zählen neben den Kernhaushalten ebenfalls die in der budgetären Verantwortung stehenden Einheiten. Der Teilsektor Länder umfasst die Bundesländer, die als separate institutionelle Einheiten auf der Ebene unterhalb des Zentralstaates und oberhalb der lokalen Gebietskörperschaften (Gemeinden) staatliche Funktionen wahrnehmen, mit Ausnahme der Länderverwaltungen der Sozialversicherung. Zum Teilsektor

⁶⁷ Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 – ÖStP 2012; BMF (2013), Stabilitätspakt 2012 RV Erläuterungen.

Länder zählen die von den Ländern kontrollierten Organisationen ohne Erwerbzweck, deren Zuständigkeit auf das Wirtschaftsgebiet der Länder beschränkt ist. Der Maastricht-Saldo steht **bis 2016** im Vordergrund und wird in dieser Funktion 2017 vom strukturellen Saldo abgelöst.

Das Maastricht-Ergebnis ist im Rechnungsabschluss des Landes Oberösterreich 2015 inklusive der außerbudgetären Einheiten mit minus 60,3 Mio. € ausgewiesen. Das Land hat im Budgetvollzug 2015 und 2016 den Österreichischen Stabilitätspakt eingehalten.

- b) eine Regel über den jeweils zulässigen strukturellen Saldo (Schuldenbremse)

Ab dem Jahr 2017 steht jedenfalls der strukturelle Saldo im Vordergrund: Österreich wird ein gesamtstaatlich nahezu ausgeglichenes Budget als Normalfall vorlegen. Der strukturelle Saldo des Gesamtstaates wird max. - 0,45 % des BIP betragen. Dem Grundsatz eines ausgeglichenen Haushalts ist für Länder und Gemeinden entsprochen, wenn der Anteil von Ländern und Gemeinden am strukturellen Defizit insgesamt 0,1 % des nominellen Bruttoinlandsproduktes nicht übersteigt. Kontrollkonten werden für jedes Land und landesweise für die Gemeinden geführt.

- c) eine Regel über das jeweils zulässige Ausgabenwachstum (Ausgabenbremse)

Wird hier nicht weiter beachtet, da das Ausgabenwachstum aufgrund der Komplexität der Berechnung sowie der statistischen Besonderheiten nur von der Statistik Austria korrekt ermittelt werden kann und selbst das nur im Nachhinein.⁶⁸

- d) eine Regel über die Rückführung des jeweiligen öffentlichen Schuldenstandes nach ESVG (Schuldenquotenanpassung)

Artikel 10 setzt die Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 idF VO 1177/2011 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit um: Bund, Länder und Gemeinden werden die gesamtstaatliche Schuldenquote unter den Referenzwert von 60 % des nominellen BIP senken und darunter belassen. Eine Überschreitung der Obergrenze für die gesamtstaatliche Schuldenquote von 60 % des nominellen BIP verpflichtet zu stärkeren Konsolidierungsanstrengungen: Die Rückführung von gesamtstaatlichen Schulden bei Werten über 60 % des nominellen BIP wird dann als ausreichend erachtet, wenn sich die Differenz zwischen 60 % und der tatsächlichen Schuldenquote über die vergangenen drei Jahre durchschnittlich um 1/20 pro Jahr verringert. Veränderungen des Schuldenstandes entgegen dieser Vereinbarung bewirken im jeweiligen Folgejahr die Verpflichtung, die vereinbarungsgemäße Schuldenquote herzustellen (Kontrollkonto). Zusätzlich wird auf Basis des Gutachtens des

⁶⁸ Interner Bericht Direktion Finanzen (2017).

Rechnungshofes gegen die verantwortlichen Gebietskörperschaften eine Sanktion verhängt.

e) Eine Regel über Haftungsobergrenzen

Eine Regelung für verbindliche Haftungsobergrenzen, die für die Bundesebene bundesgesetzlich und für die Länder und Gemeinden rechtlich verbindlich festzulegen sind, wurden bereits durch den Österreichischen Stabilitätspakt 2011 eingeführt. In Anpassung an die unionsrechtlichen Bestimmungen (insbesondere Artikel 14 Fiskalrahmen-Richtlinie) werden nunmehr auch für alle Teilsektoren des Staates die relevanten Informationen über Eventualverbindlichkeiten, die sich erheblich auf die öffentlichen Finanzen auswirken können, darunter Staatsbürgschaften, notleidende Darlehen und Verbindlichkeiten aus der Tätigkeit öffentlicher Körperschaften, einschließlich Angaben zu deren Umfang veröffentlicht. Die Vertragsparteien werden die „sonstigen Eventualverbindlichkeiten“ jeweils in eigener Verantwortung ausweisen.

Dieses umfassende System von immer strengeren Bestimmungen des Stabilitätspaktes wird den Rahmen der Finanzpolitik stark verändern und vor allem Spielräume einengen. Eine Haushaltskonsolidierung wird durch diese Fiskalregeln einen gewissen Automatismus erfahren, was zu begrüßen ist. Der Haushalt soll grundsätzlich ohne Neuverschuldung ausgeglichen werden und die Verschuldung eine Reduktion erfahren. Aus Sicht des LRH kann das Land den im Stabilitätspakt geforderten Budgetpfad in Zukunft nur erreichen, wenn es den Haushalt durch nachhaltige Maßnahmen ausgabenseitig entlastet. Dabei sollen auch finanzielle Verpflichtungen weniger in die Zukunft verlagert werden.

3.4.3 Weiteres Aufschieben nötiger Aufgaben- und Strukturreformen

Wie bereits in Abschnitt 3.3.1 dargelegt wird dringend empfohlen, die aktuell günstigen Rahmenbedingungen für eine Erhöhung der Reformgeschwindigkeit zu nutzen. Kritisch kann festgestellt werden, dass das Land den eingeschlagenen Konsolidierungskurs im Jahr 2015 verlassen hat und sowohl bei der beabsichtigten raschen Entschuldung des Landes, wie auch bei der Entwicklung des Landeshaushaltes, eine – zumindest kurzfristige – Abkehr vom Konsolidierungspfad beobachtet werden kann (OÖ LRH, 2016, S. 13). Ein Aufschieben nötiger Reformen ist kurzfristig nicht unmittelbar mit negativen Folgen verbunden. Mittel- und langfristig führen verschiedene Wirkungsmechanismen zu einer schleichenden Verschlechterung der relativen Wettbewerbsfähigkeit einer Region, welche in der Folge nur mehr sehr schwer – wenn überhaupt – aufzuholen ist. Diese Mechanismen beinhalten unter anderem folgende Aspekte („Kreislauf des regionalen Untergangs“):

1. Fehlende Investitionen in die Standortattraktivität führen zu einer relativen Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit zu anderen Standorten/Regionen, da Drittregionen massiv in die Standortattraktivität investieren.
2. Es kommt zu einem ersten Verlust von Know-How-Trägern, talentierten Mitarbeitern sowie Unternehmen, welche in anderen Regionen attraktivere Rahmenbedingungen vorfinden.
3. Die Innovationsgeschwindigkeit verlangsamt sich und die Wertschöpfung/Produktivität der hiesigen Arbeitsplätze nimmt ab.
4. Unternehmen verlieren an Wettbewerbsfähigkeit und der Kostendruck führt dazu, dass deren Margen und Gewinne sich verringern. Unternehmen zahlen in der Folge weniger Löhne und weniger Steuern.
5. Unternehmen können die notwendigen Investitionen in ihre Produktionsanlagen nicht mehr finanzieren (da deren Gewinne schrumpfen) und verlieren zusehends an Wettbewerbsfähigkeit. Der Wohlstand der Region beginnt in der Folge zu sinken.
6. Lohnempfänger und Bürger sind zunehmend unzufrieden und Angst bestimmt den Blick in die Zukunft. Reformen sind in einem solchen Umfeld möglich, aber schwierig umzusetzen. Der Aufholbedarf gegenüber den erfolgreichsten Regionen ist stark gestiegen.
7. Finanzieller Spielraum für die Landesfinanzen wird immer enger. Wichtige Standortprojekte können nicht finanziert werden, obwohl man viel mehr investieren müsste als andere Regionen, um zumindest die Wettbewerbsfähigkeitslücke wieder verkleinern zu können.
8. Die Standortattraktivität nimmt weiter ab, eine akute Notlage der Landesfinanzen entwickelt sich.
9. Unternehmen verschieben wichtige Produktions- oder Innovationsstandorte in andere Regionen. Die Region leidet zusehends unter einem schlechten Image.
10. Kreislauf verschärft sich und kann kaum mehr aufgehalten werden.

3.4.4 Ausufernde Budgets bereits kostenintensiver Aufgabenbereiche

Eine Bedrohung stellen jene Aufgabenbereiche dar, die bereits mit (verhältnismäßig) hohen Budgets dotiert sind und in denen künftig überproportionale Kostensteigerungen zu erwarten sind. Ein Indikator dafür sind Kostensteigerungen in der Vergangenheit. Es besteht die Gefahr, dass diese fortgeschrieben werden. Folgende Aufgabenbereiche mit einem absehbar steigenden Bedarf, möglichen unvorhersehbaren Risiken oder ambitionierten Zielen sollten besonderes Augenmerk erhalten:

- Sozialbudget: demografischer Druck, hohe Standards, Anstrengungen für mehr Verteilungsgerechtigkeit, Übernahme familialer Leistungen durch den Staat
- Gesundheit: Verursacher sind steigende Personalkosten (Ärzte), Sachkosten (IT-Lösungen), Strukturänderungen Krankenhäuser / PHC, Anreize für Versorgung des ländlichen Raums
- Kunst, Kultur, Kultus: ambitionierte Ziele, großzügige Abwicklung

- Unterricht: die hohen und stark wachsenden Ausgaben des Landes werden weitgehend durch Einnahmen seitens des Bundes gedeckt („Einnahmen mit Ausgabenverpflichtung“) und sind damit als Durchläufer zu behandeln. Der Steuerungseinfluss des Landes ist hier gering und ermöglicht wenig Wirkungsorientierung.

Position	Ausgaben OÖ		Benchmark 1. Quartile, € pro Kopf	Rang OÖ	Wachstum OÖ 2010/15
	in Mio. €	€ pro Kopf			
Unterricht, Erziehung, Sport u. Wissenschaft <2>	1.568,1	1.085,9	927,3	7	21.3%
Kunst, Kultur und Kultus <3>	183,4	127,0	80,7	8	18.4%
Allg. öff. und Freie Wohlfahrt <41-42> inkl. Pflegefonds	614,8	425,8	477,6	k.A.*	23.0%*
Gesundheit <5> exkl. PA in ausgelagerten Einheiten	766,5	530,8	633,7	2**	4.7%**

Tabelle 13: Kostenintensive Ausgabenbereiche⁶⁹

* Die Beurteilung als Threat ergibt sich aus der prognostizierten mehrjährigen Steigerungsrate der Ausgaben von 5% p.a.. Ein vergleichendes Bundesländerbenchmarking ist aufgrund unterschiedlicher Zuordnungen zu Gebietskörperschaften (Bund, Land, Kommunen, SHVs ...) nicht möglich.

** Die Beurteilung als Threat ergibt sich aus den lt. MJPL prognostizierten Kostensteigerungen von 14% in den kommenden vier Jahren (2017-2021) und der Nichteinbeziehung des ausgelagerten Personalaufwandes (PA).

3.4.5 Verlust an Wettbewerbsfähigkeit als Region

Gelingt es dem Land Oberösterreich nicht, die zur Aufrechterhaltung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit notwendigen Investitionsmittel aufzubringen, riskiert man, gegenüber anderen Regionen ins Hintertreffen zu geraten. Die vielfältigen Kräfte des Wandels (technologisch, wirtschaftlich, sozial) haben das Potenzial für einen hohen Grad an disruptiven Veränderungen im 21. Jahrhundert.⁷⁰ Schon heute werden lang etablierte Muster in praktisch jedem Markt und jedem Sektor der Weltwirtschaft herausgefordert. Wohin man schaut, erkennt man das Aufbrechen von Strukturen und den Versuch, radikal neue Ansätze zu verfolgen. Dies alles bedeutet, dass sich die Welt, in der Oberösterreich und seine BewohnerInnen groß geworden sind und ihren Wohlstand aufgebaut haben, radikal am Verändern ist. In einem solchen Umfeld ist die Gefahr, als Wirtschaftsregion den Anschluss zu verlieren, real, selbst wenn heute der Eindruck besteht, in einer komfortablen Situation zu sein. Gerade der Erfolg der Vergangenheit kann dazu verleiten, sich in Sicherheit zu wiegen. Die Geschwindigkeit der hier aufgezeigten Veränderungen impliziert allerdings, dass sich Unternehmen genauso wie staatliche Organe in ihren Planungs- und

⁶⁹ Quelle: OÖLRH (2016, Anlage 6), Statistik Austria (Abfrage März 2017), eigene Berechnungen.

⁷⁰ Vgl. McKinsey Global Institute (2013).

Strategieprozessen an diese neuen Rahmenbedingungen anpassen müssen und sich stets die Frage zu stellen haben, ob die in der Vergangenheit festgelegten Annahmen und Projektionen, auf denen die eigenen Handlungen basieren, auch für die Zukunft Geltung haben. Auch diese Planungszyklen dürften immer häufigeren Überarbeitungen und Adjustierungen unterliegen. Gerade der Erfolg der Vergangenheit soll nicht dazu verleiten, die Zukunft mit Hilfe des Rückspiegels vorhersagen zu wollen.

3.5 Zusammenfassung SWOT

3.5.1 Finanzpolitische SWOT-Analyse

Abbildung 5 fasst die Erkenntnisse der finanzpolitischen SWOT-Analyse zusammen. Diese Analyse zeigt, dass der Zeitpunkt für eine Anpassung und Stärkung der Finanzpolitik aus mehreren Gesichtspunkten richtig erscheint. Das Land Oberösterreich kann (noch) aus einer Position der Stärke agieren, weil der finanzpolitische Rahmen zwar durchaus substanzielle Herausforderungen für die nahe Zukunft aufweist, aber gleichzeitig in der jüngsten Vergangenheit auch Handlungs- und Reformfähigkeit an den Tag gelegt wurde. Die Dringlichkeit einer Stärkung der Finanzpolitik ergibt sich somit nicht aus einer finanziellen Schiefelage (nicht vorhanden), sondern aus den Anforderungen einer dynamischen Unternehmenswelt, gesellschaftlichen und sozialen Veränderungen und einem stets intensiver geführten internationalen Wettbewerb der Regionen.

	Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit ▪ Institutioneller Rahmen und Reformfähigkeit ▪ Solide Finanzgesamtlage ▪ Sparsame Gebarung in Organisationseinheiten ▪ Internationale wettbewerbsfähige Unternehmen in Nischen 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Strategische Steuerung wenig ausgeprägt ▪ Zukünftige finanzielle Verpflichtungen höher als Finanzschulden ▪ Finanzierung zukünftiger Kostenbelastungen ▪ Szenario-Sensibilität des Landeshaushaltes ▪ Wachsende Budgets einzelner Aufgabenbereiche
Chancen		Risiken
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Position der Stärke ▪ Strategischer Einsatz von Steuermitteln ▪ Nachhaltige Finanzpolitik ▪ Effizienzpotenziale heben ▪ Wachstum, das allen zugutekommt (soziale Inklusion) 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Averse gesamtwirtschaftliche Entwicklung ▪ Neue Spielregeln durch Stabilitätspakt ▪ Weiteres Aufschieben nötiger Aufgaben- und Strukturreformen ▪ Ausufernde Budgets bereits kostenintensiver Aufgabenbereiche ▪ Verlust an Wettbewerbsfähigkeit als Region

Abbildung 5: Zusammenfassung finanzpolitische SWOT-Analyse⁷¹

⁷¹ Quelle: Eigene Darstellung.

3.5.2 SWOT-Analyse Landesausgaben

Zur Beurteilung von Schwerpunktsetzungen und Wirkungsorientierung wurden zwei Fragen gestellt:

- Frage 1: Wie hoch werden die einzelnen Aufgabenfelder dotiert etwa im Vergleich zu den Vorjahren oder zu anderen Bundesländern?

und

- Frage 2: Welche Folge-, Rück- und Nebenwirkungen einer Ausgabe sind zu erwarten? Zum Beispiel in Bezug auf Einnahmensteigerung, Umverteilung der Einkommen durch Steuern und Förderungen, Aufbau von kulturellem und sozialem Kapital, Konjunkturimpulse etc.

Die erste Frage (Ausgabenstruktur) wird durch vorhandene Daten beantwortet.

Zur Beurteilung der Frage 1 sind vier Felder vorgesehen:

- Stärke: geringe Ausgabensteigerung oder Ausgabenrückgang und guter Benchmarkwert im Bundesländer-Vergleich
- Schwäche: hohe Ausgabensteigerung und guter Benchmarkwert im Bundesländer-Vergleich
- Chance: geringe Ausgabensteigerung oder Ausgabenrückgang und schlechter Benchmarkwert im Bundesländer-Vergleich
- Risiko: hohe Ausgabensteigerung und schlechter Benchmarkwert im Bundesländer-Vergleich

Der Benchmarkwert des Bundesländer-Vergleichs bezieht sich auf das erste Quartil der Bundesländerausgaben standardisiert zu einer Bezugsgröße wie der Bevölkerung oder der Fläche. Für die Ausgabensteigerung wird als Grenzwert das nominelle Wachstum des Bruttoregionalproduktes in Oberösterreich angesetzt. Zur Beurteilung von Wirkungen und Umwegrentabilitäten (Frage 2) werden a) Expertenmeinungen und b) weiterführende Studien einbezogen.

Angesichts des hohen und wachsenden Schuldenstandes des Landes Oberösterreich besteht für strategische Investitionen ein geringer werdender Handlungsspielraum. Dieser kann sich vergrößern, wenn Ausgaben im eigenen Verfügungsbereich reduziert werden. Potenziale dazu leiten sich ab aus einer vergleichenden Analyse: Sind die Ausgaben verhältnismäßig und dauerhaft niedrig, so liegt ein Stärkefeld vor. Es sind kaum Sparmöglichkeiten zu erwarten. Sind die Ausgaben verhältnismäßig hoch, deutet das auf ein Sparpotenzial hin. Wachsen die Ausgaben, so ist der Bereich als schwach oder – bei hohem Ausgabenniveau – als riskant einzustufen. Diese grundlegenden Einstufungen (siehe folgende Abbildung) müssen durch Detailuntersuchungen ergänzt werden: So kann sich z.B. herausstellen, dass auch in Stärkefeldern noch erhebliches Verbesserungspotenzial ruht. Weiters sind die strategischen Bedeutungen festzustellen: So stärken qualifizierte, strategische Investitionen in Bildung und Forschung den Standort. Ein Mehr an Ausgaben führt hier möglicherweise zu höheren Einnahmen und volkswirtschaftlich positiven Effekten.

SWOT-Analyse Landesausgaben OÖ 2015

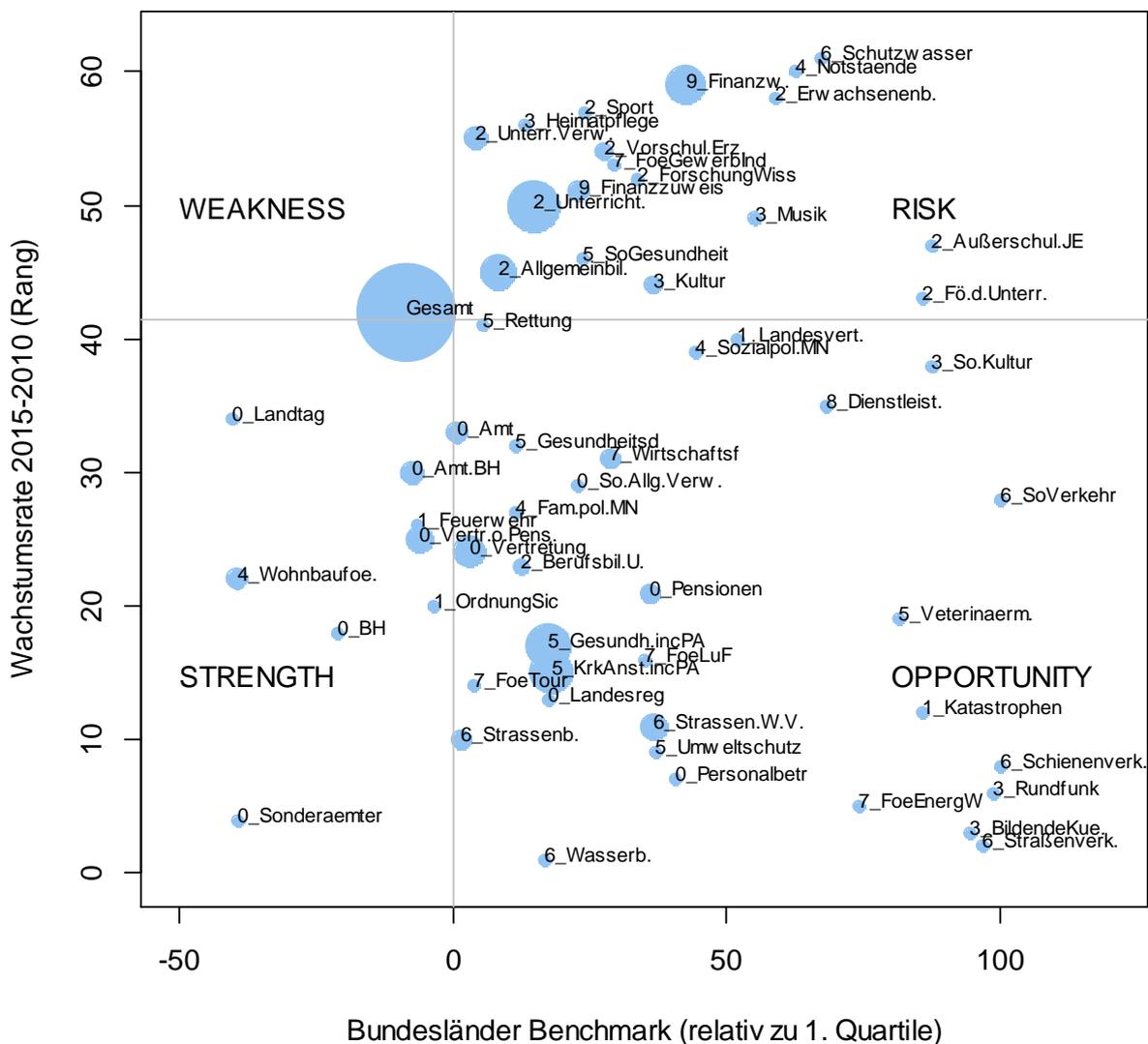


Abbildung 6: Grundlegende Einstufungen der Landesausgaben in SWOT-Felder

Horizontale Achse (x-Achse): Verhältnis der Ausgaben des Landes Oberösterreich zum Bundesländer-Benchmark. Der Benchmark 1. Quartile ist ein Vergleichswert; Mittelwert aus Rangposition 2 und 3 in der aufsteigenden Reihung der Bundesländer (ohne Wien). 25% der Bundesländer ist niedriger ausgeprägt in der jeweiligen Variable (pro Kopf). Ein Wert von 0 bedeutet, dass Oberösterreich genau auf dem 1. Quartil liegt, also zu den 25% besten Ländern gehört. Ein Wert von 100 bedeutet, dass die Ausgaben pro Kopf doppelt so hoch sind wie das 1. Quartil.

Vertikale Achse (y-Achse): Unterteilung der Ausgaben in stark wachsende und schwach wachsende (oder rückläufige) Ausgaben. Grenzwert ist die Wachstumsrate des Bruttoregionalprodukts (BRP) im Zeitraum 2010 bis 2017 (17%). Voranschlagsabschnitte, die stärker wuchsen, finden sich oberhalb, Voranschlagsabschnitte, die schwächer wuchsen, finden sich unterhalb der Trennlinie (jeweils ranggereiht).

Beobachtungen: Ausgewählte Voranschlagsgruppen und -abschnitte des Landeshaushalts

Eine grobe Beurteilung der einzelnen Voranschlagsgruppen ist:

- Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung: Diese Position ist eine **Stärke**, auch die Abschnitte wie Landtag, Landesregierung, Amt der Landesregierung sowie die Bezirkshauptmannschaften. Langfristige Chancen gibt es im teuren Bereich der Pensionen, wo allerdings eine geringe Handlungsfreiheit gegeben ist.
- Öffentliche Ordnung und Sicherheit: Dieser Bereich ist als eine **Stärke** anzusehen. Das Feuerwehrwesen kann als Stärke beurteilt werden. Der Katastrophendienst bietet Chancen: Bedingt durch Überschwemmungen sind die Ausgaben höher als in anderen Bundesländern. Sie wurden aber in der Vergangenheit reduziert und können wahrscheinlich auch weiter reduziert werden.
- Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft: Dieser Bereich stellt sich insgesamt als **Schwäche im finanzpolitischen Sinne** dar, mit Kostensteigerungen von 21% in den letzten 5 Jahren und überproportionalen Kosten im Bundesländervergleich. Sämtliche einzelne Abschnitte hatten in den letzten Jahren überproportionale Kostensteigerungen, vor allem die Erwachsenenbildung. Einzelne Abschnitte haben zusätzlich überproportionale Ausgaben im Bundesländervergleich wie zum Beispiel Förderung des Unterrichts, vorschulische Erziehung, außerschulische Jugenderziehung, Sport, Erwachsenenbildung, Forschung und Wissenschaft und sind damit als Risiko einzustufen. Investitionen in diesem Bereich haben allerdings strategische Bedeutung, da Bildung und Wissenschaft das immaterielle Kapital und in weiterer Folge die regionale Wettbewerbsfähigkeit erhöhen.
- Kunst, Kultur und Kultus: Diese Voranschlagsgruppe ist als **Risiko** einzustufen, mit Ausgaben von 57% über dem Benchmark und Steigerungen von 18% in den letzten 5 Jahren oberhalb des BRP Wachstums. Insbesondere sind die Positionen Musik und darstellende Kunst ebenfalls als Risiko zu beurteilen.
- Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung: Ausgehend von den RA-Daten gilt dieser Bereich als **Schwäche im finanzpolitischen Sinne**, mit Kostensteigerungen von 23% (inklusive der Pflegefondsbeiträge) in den letzten 5 Jahren. Diese Kostensteigerungen liegen deutlich über dem BIP Wachstum. Auch künftig werden im Bereich der sozialen Wohlfahrt Kostensteigerungen von 5% p.a. erwartet.

Anmerkung: Die Landesausgaben für den Voranschlagsabschnitt „Allgemeine öffentliche Wohlfahrt“ sind in Abbildung 6 nicht enthalten, da ein vergleichendes Bundesländerbenchmarking (horizontale Achse) aufgrund unterschiedlicher Zuordnungen zu Gebietskörperschaften (Bund, Land, Kommunen, SHVs ...) nicht möglich ist.

-
- Gesundheit: Dieser Bereich gilt im Zeitraum 2010-2015, wenn die nicht budgetierten Personalausgaben berücksichtigt werden, als **Chance**. Allerdings sind hier in den kommenden Jahren starke Kostensteigerungen zu erwarten, die den Gesundheitsbereich künftig als Risiko erscheinen lassen (bedingt durch ein Gesundheitssystem mit hohen Arzt- und Spitalsdichten). Risikofaktoren sind der Nachbesetzungsbedarf bei Hausärzten, die Weiterentwicklung der Versorgungsstrukturen sowie attraktive Entlohnungs- und Anreizsysteme als starke Kostentreiber. Zur Minimierung dieser budgetären Risiken sollten Kooperationen in der wohnortnahen Primärversorgung und Optimierungen von Nahtstellen (beispielsweise zum Sozialbereich / zu Alten- und Pflegeheimen und mobilen Diensten Nahversorgung usw.) erwogen werden.

 - Straßen- und Wasserbau, Verkehr: Dieser Bereich bietet **Chancen**: Die Ausgaben waren in den letzten 5 Jahren rückläufig. Oberösterreich liegt aber immer noch oberhalb des Bundesländerbenchmarks.

 - Wirtschaftsförderung: Dieser Bereich bietet eine **Chance**. Die Ausgabensteigerungen waren unterhalb des BRP Wachstums. Die Ausgaben pro Einwohner liegen 40 % oberhalb des Bundesländerbenchmarks. Sie könnten damit reduziert werden. Auch diese Aufgabengruppe ist strategisch. Sie darf nicht allein ausgabenseitig betrachtet werden, sondern muss durch eine Wirkungsanalyse ergänzt werden.

4 Finanzpolitische Ziele

In diesem Kapitel schlagen die Autoren mögliche konkrete Formulierungen finanzpolitischer Ziele vor, welche sich als strategische Stoßrichtungen aus der durchgeführten SWOT-Analyse ergeben.

4.1 Strategische Steuerung stärken

Die Regierung setzt sich zum Ziel, die Finanzpolitik und daraus abgeleitete Umsetzungsinstrumente zur nachhaltigen und strategischen Steuerung des Landes einzusetzen.

Das Budget ist "das in Zahlen gegossene Regierungsprogramm": gemeint ist damit der Haushaltsplan des Landes, der die für ein Finanzjahr (= Kalenderjahr) erwarteten Einzahlungen und vorgesehenen Auszahlungen sowie die dazugehörigen Erträge und Aufwendungen beinhaltet. Das Budget zeigt, wie viele finanzielle Mittel zum Erfüllen der Aufgaben des Landes im jeweiligen Finanzjahr nötig sind und wie diese Mittel gedeckt werden. In der Finanzpolitik laufen folgerichtig alle Fäden der politischen Visionen und der Möglichkeit, diese umzusetzen, zusammen. Zudem muss Finanzpolitik als ressortübergreifendes Führungsinstrument verstanden werden. Die zentrale Funktion soll bewusster genutzt werden, um das Land Oberösterreich nachhaltiger und strategischer zu führen.

Als übergeordnete Vision, welche die Zielsetzung des Landes zusammenfasst, könnte Folgendes herangezogen werden:

Oberösterreich bis im Jahr 2030 zu einem der

(1.) attraktivsten⁷² Wirtschaftsstandorte in der EU entwickeln und dabei

(2.) nachhaltigen⁷³ Mehrwert für alle Bevölkerungsschichten im Sinne der sozialen Inklusion schaffen.

⁷² Dabei könnte in der Folge ein quantitatives Ziel formuliert werden, um den Begriff „attraktiver Standort“ zu operationalisieren (z.B. im ersten Quartil der entsprechenden Rankings der Europäischen Kommission, sprich mindestens Rang 65 – zurzeit ist NÖ/Wien mit Rang 49 die beste österreichische Region). Oberösterreich wird in dem von der Europäischen Kommission veröffentlichten Regional Competitiveness Index (RCI 2016) auf dem 103. Platz von 263 Regionen ausgewiesen. Um einen echten Vergleich Oberösterreichs mit strukturell ähnlichen Industrieregionen zu erhalten, verwendet die Industriellenvereinigung eine engere Peer-Group (hier OÖ Rang 49 im 2013 Ranking). Das quantitative Ziel ließe sich auch an dieser adaptierten Rangliste ausrichten.

⁷³ In gleicher Weise könnte man ein quantitatives Ziel bezüglich nachhaltigem Mehrwert für alle Bevölkerungsschichten formulieren (z.B. Bruttoregionalprodukt je Einwohner plus Verteilungsmaß). Alternativ könnte man das Ziel qualitativ derart formulieren, eine gerechte und hochwertige Bildung zu gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens zu fördern.

4.2 Diszipliniertere Haushaltsführung

Auf übergeordneter Ebene werden folgende Festlegungen im Sinne eines klaren Bekenntnisses der Regierung zu den wichtigsten finanziellen Zielsetzungen getätigt:

1. Die Regierung setzt sich zum **Ziel das „AA+/A-1“-Rating zu halten**. Dies ist nach Außen ein sehr wichtiges Signal, welches durch eine international anerkannte, objektive Beurteilung die Glaubwürdigkeit des Landes Oberösterreich stärkt. Das Rating richtet den Fokus zudem nicht lediglich auf finanzielle Kennzahlen, sondern beurteilt auch die erwartete Entwicklung und qualitative Aspekte, weshalb es einer gesamtheitlichen Beurteilung gleichkommt.

Anmerkung: Es ist darauf hinzuweisen, dass der Ausblick (Outlook) der Ratingagentur am 9. Dezember 2016 auf „negativ“ gesetzt wurde. Dieser Ausblick zur künftigen wirtschaftlichen beziehungsweise finanziellen Entwicklung des Landes ist eher langfristig orientiert, der Beobachtungszeitraum liegt bei bis zu zwei Jahren. Wird der Ausblick von «stabil» auf «negativ» geändert, ist aus Sicht der Ratingagentur die Wahrscheinlichkeit gestiegen, dass sich das Rating zu Ungunsten des Landes ändern könnte. Dies verdeutlicht, dass der Erhalt des aktuellen Ratings mit bedeutenden Anstrengungen in Richtung Haushaltskonsolidierung verbunden sein wird.⁷⁴

2. Die Regierung verpflichtet sich, den **Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012) stets einzuhalten** und keine Abweichungen (weder im Voranschlag noch im Abschluss) zu dulden. Zeichnen sich unterjährig Entwicklungen ab, welche die Einhaltung des ÖStP 2012 in Frage stellen und eine Sanktionierung bedingen würden, sind auf dringendem Weg Maßnahmen zu beschließen, welche dieser Entwicklung entgegenwirken.
3. Die Regierung verpflichtet sich zu einem **ausgeglichenen Budget** und der damit verbundenen Erarbeitung und Verabschiedung notwendiger, kostendämpfender Maßnahmen u.a. in den ausgabendynamischen Bereichen wie Gesundheit, Soziales und Kinderbetreuung. Gleichzeitig sollten etwaige Mehreinnahmen aus Ertragsanteilen möglichst nicht ausgegeben werden, damit der Landeshaushalt tatsächlich ohne Neuverschuldung oder weitere Vermögensverkäufe ausgeglichen werden kann. Zusätzliche Einnahmemöglichkeiten sind gezielt auszuschöpfen.
4. Die Regierung verpflichtet sich, durch strukturelle Maßnahmen den **finanziellen Spielraum im Budget zu erhöhen**. Die freien Mittel zur

⁷⁴ Ferner ist darauf zu verweisen, dass das Rating einer Gebietskörperschaft der Republik Österreich niemals ein besseres Rating haben kann als die Republik selber. Eine Abstufung des Ratings der Republik Österreich hätte unter Umständen zur Folge, dass das Rating des Landes OÖ automatisch reduziert würde. Zurzeit weist die Republik Österreich folgendes Rating bei Standard & Poor's auf: AA+/A-1+, Outlook: Stable (bei anderen Ratingagenturen sind die Ratings und der Outlook gleichwertig).

Deckung von Ausgaben für Investitionen, neuen Maßnahmen, Schuldenabbau und Unvorhergesehenes sollen erhöht werden.

5. Die **Bindung der Steigerungen** in kostendynamischen Bereichen wie z.B. dem Sozial- und Gesundheitsbudget an das jährliche BIP-Wachstum ab 2017 könnte in Betracht gezogen werden. Weiters kann auch eine Anpassung kostendynamischer Bereiche wie z.B. Kulturbudgets an den Durchschnitt aller Bundesländer als Maßnahme zur Kostenreduktion in Betracht gezogen werden.

4.3 Schwerpunktsetzung

Die Regierung setzt sich zum Ziel, für das Land Oberösterreich strategisch wichtige Themenfelder zu definieren und dafür finanzielle Ressourcen frei zu machen und mit konkreten Zeitplänen und Zielen zu verbinden.

Vor dem Hintergrund der festgestellten Abweichung vom Pfad der Haushaltskonsolidierung in der kurzen Frist, der zu erwartenden Kostendynamik und dem intensiven Standortwettbewerb, ergibt sich trotz der aktuell soliden finanziellen Gesamtsituation eine gewisse Dringlichkeit, die Finanzpolitik auf neue Beine zu stellen. Die Herausforderung eines solchen Adjustierungsprozesses darf nicht unterschätzt werden und bedingt, gewisse Prioritäten und Schwerpunkte zu setzen, da nicht alle Themenfelder gleichzeitig mit gleicher Dringlichkeit verfolgt werden können.

Wir erachten aus einer solchen Perspektive folgende Schwerpunktsetzungen aus finanz- wie standortpolitischer Sicht als besonders erwägenswert, insbesondere da diese einen besonders hohen Multiplikator-/Wirkungseffekt auf die hier dargelegten Problembereiche haben:

- Wirkungsorientierte Erhöhung und Wirkungssteigerung des Forschungsbudgets
- Wirkungsorientierte Erhöhung und Wirkungssteigerung des Budgets für Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik bis 2020
- Politik- und Verwaltungsstrukturen optimieren (u.a. Ausbau E-Government, Anreizmechanismen für Gemeindefusionen, Einführung einer Sunset-Legislation und einer Gesetzesfolgekostenabschätzung)

4.4 Wirkungsorientierte Steuerung und wirkungsorientiertes Förderwesen

Die Regierung setzt sich zum Ziel, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit sämtlicher Förderausgaben kritisch und ohne Tabus zu analysieren. Strukturen und Abläufe werden optimiert, um ineffizienten Ressourceneinsatz zu minimieren.

Während der Begriff der Wirtschaftlichkeit auf ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Ergebnis und eingesetzten Mitteln zielt («Werden die Dinge richtig gemacht?»), geht es bei der Wirksamkeit darum, dass die erzielten Ergebnisse den beabsichtigten Wirkungen (dem gewünschten Output) entsprechen müssen («Werden die richtigen Dinge gemacht?»). Die Verfolgung verfehlter Ziele bleibt eben selbst dann ineffektiv, wenn sie mit hoher Effizienz geschieht.

Da die Wirkungsorientierung im Gegensatz zur heute applizierten Inputorientierung durch die Ausrichtung der öffentlichen Leistungen auf die tatsächlich angestrebten Wirkungen zu einem effektiven Mitteleinsatz beitragen kann und damit auch mittelfristig das Potenzial hat, die nachhaltige Finanzierbarkeit von Leistungen sicherzustellen und einen Beitrag zur Generationengerechtigkeit zu leisten, fügt sich dieses finanzpolitische Ziel logisch in die Gesamtsystematik ein.

Die Wirkungsorientierung ist bereits im WOV-Konzept der Landesregierung angelegt. Die Umsetzung in die Praxis erfordert jedoch eine regelmäßige und zeitlich engmaschigere Reflexion, die Ableitung von Maßnahmen, deren Umsetzung sowie eine laufende Wirkungskontrolle. Schwerpunktsetzungen bei gesellschaftspolitischen Zielen sollen die erwarteten Wirkungen steuern. Die Frage, ob und mit welchen Produkten sich das Land engagieren wird, soll damit künftig flexibler beantwortet werden.

Im Sinne einer disziplinierten Haushaltsführung ist ein wirkungsorientiertes Förderwesen in den Ländern und Gemeinden dringlich. Dabei sollen bereitgestellte Mittel klarer mit den damit zu erreichenden Wirkungs- und Leistungszielen verknüpft werden, um eine ideale Nutzung der bereitgestellten finanziellen Ressourcen sicherzustellen. In der Folge ist die **Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit sämtlicher Förderausgaben kritisch und ohne Tabus** zu analysieren.

Landesförderungen und Landesaktivitäten mit geringer Wirksamkeit oder Wirtschaftlichkeit könnten um einen fixen oder abgestuften Prozentsatz pro Jahr reduziert werden, falls eine sofortige Streichung als nicht opportun erachtet würde. Die Errichtung einer Transparenzdatenbank erscheint ebenfalls geeignet, staatliche Mittel effektiver einzusetzen.

Die Wirkungsorientierung könnte zusätzlich folgende Aspekte umfassen:

- die Abschätzung von (mittelfristigen) Auswirkungen in relevanten Wirkungsdimensionen vor der Freigabe von Fördermitteln (wirkungsorientierte Folgenabschätzung).

- unterjährige Steuerung anhand von definierten und ausgewiesenen Wirkungsangaben
- Festlegung geeigneter Indikatoren und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung
- eine Evaluierung mit anschließender Berichtslegung

4.5 Bestehende und zukünftige finanzielle Verpflichtungen ab sofort kontinuierlich abbauen

Die Regierung setzt sich zum Ziel, ab 2018 (VA) die Gesamtschulden des Landes durch Einigung auf einen langfristigen Tilgungsplan kontinuierlich zu reduzieren.

Gerade die Finanz- und Wirtschaftskrise zeigt, dass Schuldenstände nicht nur buchhalterische Größen sind, sondern sehr rasch massive Auswirkungen auf die realen Lebenssituationen der BürgerInnen haben können. Schulden können zu enormen "intergenerativen Verwerfungen" führen, da unterschiedliche Altersgruppen sehr verschieden von den Auswirkungen betroffen und belastet werden.

Es wird empfohlen,

1. am Grundsatz des **Einfrierens des aktuellen Schuldenstandes** im Sinne einer absoluten Deckelung festzuhalten,
2. die **gesamten bekannten und absehbaren finanziellen Verpflichtungen des Landes Oberösterreich systematisch zu erfassen** und im Budgetierungsprozess zu berücksichtigen (der Stand der Ist-Verschuldung als (alleinige) Messgröße ist für die finanzielle Lage des Landes von geringer Aussagekraft). Es sollte auf die in 3.2.2 dargestellte **Steuerungsgröße der Gesamtschulden** (Maastricht-Schulden plus Finanzschulden, bereinigt um die Doppelzählung der Itschulden) abgestellt werden.
3. zusätzlich neu ab 2018 (VA) einen **linearen oder graduellen Tilgungsplan** für die Finanzschulden zu beschliessen.

4.6 Budgetierungspraxis verbessern

Die Regierung setzt sich zum Ziel, ab 2018 (VA) die Budgetpraxis hinsichtlich Ausgabenplanung, Nachtragsbudgets, Vollständigkeit, Controlling und Reservebildung zu verbessern. Mittels „Zero-Base-Budgeting“ sollen strukturelle Kostenoptimierungspotenziale erkannt werden.

Die aktuelle Budgetierungspraxis wird als verbesserbar hinsichtlich folgender Aspekte beurteilt:

1. Ausgaben direkter nach effektiven Einnahmen ausrichten
2. Nachtragsbudget nur in echten Ausnahmefällen ermöglichen
3. Vollständige Darstellung der Mittelbindung (mehrjährige unverbindliche Mittelzusagen, welche im VA nicht berücksichtigt werden, sind systematisch zu erfassen)
4. (unterjähriges) Budget-Controlling ausbauen
5. Echte Reserven veranschlagen, welche folgerichtig auch nur für überplanmäßige Pflichtausgaben einsetzbar sind
6. Zero-Base-Budgeting einführen

Das wesentliche Merkmal des Zero-Base-Budgetings ist darin zu sehen, dass es grundsätzlich die bestehende Ressourcenverteilung in Frage stellt und der Budgetierungsprozess somit jeweils bei "Null" startet, das heißt die vormals erstellten Budgets bei der neuen Planung ignoriert. Um alle Verkrustungen der Vergangenheit aufzudecken, arbeitet das Zero-Base-Budgeting mit der Fiktion einer "Neuplanung" im Sinne einer Neugründung und berücksichtigt bei der Budgetaufstellung die Denkansätze der Wertanalyse und der Kosten-Nutzen-Analyse. Die Vorteile des Zero-Base-Budgetings liegen vor allem darin, daß im Gemeinkostenbereich alle Aktivitätsfelder systematisch analysiert und bewertet werden. Diesem Vorteil steht als Nachteil der hohe zeitliche und formale Aufwand gegenüber, da zur Durchführung des Zero-Base-Budgetings durchaus Zeiträume von zwei bis drei Jahren keine Seltenheit sind. Zudem sind gewisse Anforderungen an eine Kostenrechnung zu stellen, damit der Ansatz umgesetzt werden kann.⁷⁵ Damit eignet sich dieses Verfahren nicht zur kurzfristigen periodischen Verwaltungskostenplanung, sondern ist eher als Sonderprojekt zur Reallokation und Verwaltungskostenenkung einsetzbar. Aufgrund der analytischen Vorgehensweise eignet sich der Ansatz aber gut zur Strukturierung der Leistungserstellung in administrativen Verwaltungsbereichen. Es trägt dazu bei, die Kosten- und Leistungstransparenz zu schaffen, welche die Umsetzung der hier dargestellten Wirkungsorientierung bzw. struktureller Verwaltungsreformen unterstützt. Ohne die Kenntnis von Kosten der Teileinheiten und Kosteneinflussgrößen lassen sich keine tatsächlichen Output-orientierten Fachbereichsbudgets planen, steuern oder kontrollieren. Daher wird empfohlen, eine analytische Betrachtung von ausgewählten Bereichen auf Basis des Zero-Base-Budgetings durchzuführen.

⁷⁵ Vgl. Seifert (2013), S. 120ff.

5 Fazit

Wir begrüßen die Entscheidung der Landesregierung, sich einer kritischen Analyse der bisherigen Finanzpolitik zu unterziehen. Dies zeugt von der Bereitschaft, strukturelle Veränderungen zu erwägen und Verbesserungspotenziale effektiv zu nutzen. Mit der Festlegung der neuen finanzpolitischen Ziele entlang den Dimensionen (1.) Stärkung der strategischen Steuerung, (2.) diszipliniertere Haushaltsführung, (3.) klarere Schwerpunktsetzung, (4.) wirkungsorientierte Steuerung von Prozessen und wirkungsorientiertes Förderwesen, (5.) Abbau der Gesamtschulden und (6.) Verbesserung der Budgetierungspraxis kann die Grundlage für eine langfristig wettbewerbsfähigere Region geschaffen und damit die Basis für einen nachhaltigen Wohlfahrtsgewinn für alle OberösterreicherInnen gelegt werden.

Die hier erarbeiteten analytischen Grundlagen und die formulierten strategischen Zielsetzungen würden in der Folge die Erarbeitung eines Maßnahmenplanes für die Umsetzung bedingen.

Literaturverzeichnis

- AbtStat (2017) Gesamtwirtschaftliche Entwicklung Oberösterreichs im Vergleich. Regionale volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 2015. Abteilung Statistik, Amt der oberösterreichischen Landesregierung.
- Amt der Oö. Landesregierung (2012). Auswirkungen der demographischen Veränderung auf die Finanzen Oberösterreichs.
- Andrews, K. (1971). The concept of corporate strategy. Homewood: Irwin.
- Audretsch, D., Hülsbeck, M., Lehmann, E. (2012). Regional competitiveness, university spillovers, and entrepreneurial activity. *Small Business Economics* 39, 587-601.
- Belussi, F. (1996). Local systems, industrial districts and institutional networks: towards a new evolutionary paradigm of evolutionary economics? *European Planning Studies* 4, 187-200.
- Biwald, P. (2005). Kommunale Haushalte mit Kennzahlen analysieren und steuern. *Forum Public Management* 4, 2005, 7-9.
- Biwald, P. (2015). Bevölkerungsstruktur – Demografische Veränderung stellt Österreich vor große Herausforderungen. *Forum Public Management* 2, 2015, 4-5.
- Bundesministerium für Finanzen (2001). Handbuch wirkungsorientierte Haushaltsführung.
- Bundesministerium für Finanzen (2013). Erläuterungen zum Österreichischen Stabilitätspakt.
- Deutsche Bundesbank (1997). Die fiskalische Belastung künftiger Generationen – eine Analyse mithilfe des Generational Accounting. Monatsbericht November 1997.
- Direktion Finanzen (2017). Interner Bericht.
- European Commission (2017). EU regional competitiveness index. RCI 2016.
- FinD (2015) Mehrjahresplanung 2017 bis 2021 des Landes Oberösterreich. Subbeilage. Finanzdirektion des Amt der oberösterreichischen Landesregierung.
- FinD (2016) Budget Land OBERÖSTERREICH 2017-2021 *unveröffentlicht*. Finanzdirektion, Amt der oberösterreichischen Landesregierung.
- Learned, E., Andrews, K., Christensen, C., Guth, W. (1965). Business policy: Text and Cases. Homewood: Irwin.
- McKinsey Global Institute (2013). Disruptive technologies: advances that will transform life, business, and the global economy.
- Oberösterreichischer Landesrechnungshof (2014 A). Pensionspraxis bezüglich Landes- und Gemeindebediensteter. LRH-Bericht zur Initiativprüfung.
- Oberösterreichischer Landesrechnungshof (2014 B). Umsetzung Spitalsreform II. LRH-Bericht zur Initiativprüfung.
- Oberösterreichischer Landesrechnungshof (2016). Rechnungsabschluss 2015 des Landes OBERÖSTERREICH. LRH-Bericht zur Initiativprüfung.
- Oö. Landtag (2016). Bericht des Sozialausschusses über die Umsetzung der Oö. Spitalsreform II. Jahresbericht der Evaluierungskommission.
- OECD (2016). OECD regional outlook. Productive regions for inclusive societies.
- OECD (2017). Economic policy reforms 2017: going for growth.
- Raffelhüschen, B. (2002). Ein Plädoyer für ein flexibles Instrument zur Analyse nachhaltiger Finanzpolitik.
- Rehm, H. (2014). Nachhaltige kommunale Finanzpolitik: Befund – Probleme – Perspektiven. Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.).

Seifert, K. (2013). Prozessmanagement für die öffentliche Verwaltung.
Standard & Poor's (2016 A). Public finance system overview: Austrian states.
Standard & Poor's (2016 B). Research update: state of Upper Austria outlook,
revised to negative on delayed consolidation.
Statistik Austria. Verwendete Daten verfügbar auf der Homepage:
https://www.statistik.at/web_de/statistiken/index.html.
Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001).
Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Gutachten.
WKO. Verwendete Daten verfügbar auf der Homepage:
<https://www.wko.at/service/zahlen-daten-fakten/bundeslaender-in-zahlen.html>.

Anhang

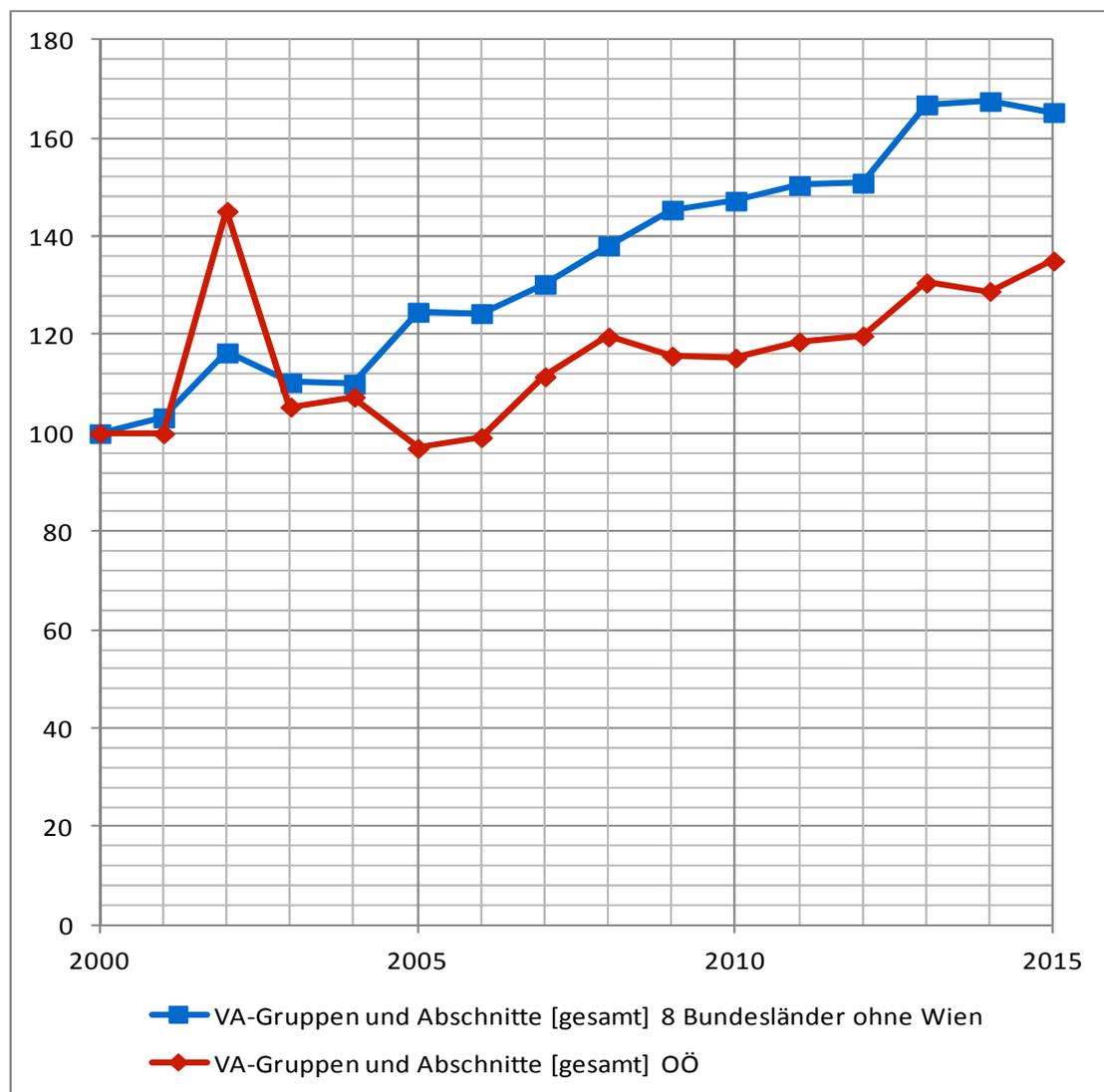


Abbildung 7: Koppelung der Gesamtausgaben, Oberösterreich im Vergleich mit der Summe der Bundesländer ohne Wien, 2000 – 2015 (2000=100)⁷⁶

Exkl. haushaltsunwirksam veranschlagter Personalausgaben ausgegliederter Rechtsträger wie gespag

⁷⁶ Quelle: Statistik Austria. Bevölkerungszahlkorrektur; eigene Berechnungen.

Kontaktdaten:

Univ.-Prof. Dr. Teodoro D. Cocca
Leiter Abteilung für Asset Management
Institut für betriebliche Finanzwirtschaft
Johannes Kepler Universität Linz
Altenberger Strasse 69 / MZ 312 A
A - 4040 Linz
teodoro.cocca@jku.at
+43 (0)732 / 2468 7212

Dipl.-Math. Wolfgang Baaske
Studienzentrum für internationale Analysen
Panoramaweg 1
4553 Schlierbach
baaske@studia-austria.com
+43 699 1819 8195