

Bericht
des Finanzausschusses
betreffend den
Bericht des Oö. Landesrechnungshofs über die Initiativprüfung
Rechnungsabschluss 2019 des Landes OÖ

[L-2013-19201/70-XXVIII,
miterledigt [Beilage 5159/2020](#)]

Der Oö. Landesrechnungshof hat in der Zeit vom 27. Februar 2020 bis 18. Mai 2020 eine Initiativprüfung im Sinn des § 4 Abs. 1 Z 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Z 1 des Oö. Landesrechnungshofgesetzes 2013 durchgeführt.

Gegenstand der Prüfung war der Rechnungsabschluss des Landes Oberösterreich für das Verwaltungsjahr 2019.

Der Oö. Landesrechnungshof hat dem Oö. Landtag seinen mit 17. Juni 2020 datierten Bericht über diese Initiativprüfung übermittelt. Dieser Bericht wurde als [Beilage 5159/2020](#) dem Finanzausschuss zugewiesen.

Der Finanzausschuss hat den Bericht des Oö. Landesrechnungshofs in seiner Sitzung am 25. Juni 2020 mit Stimmenmehrheit zur Kenntnis genommen. Der Bericht ist daher gemäß § 24 Abs. 6 in Verbindung mit § 22 Abs. 2 Z 3 der Oö. Landtagsgeschäftsordnung 2009 dem Oö. Landtag mit einem Ausschussantrag vorzulegen.

Der Oö. Landesrechnungshof fasst seinen Bericht wie folgt zusammen:

„(1) Rechnungsabschluss 2019 - korrekt und vollständig aus der Buchhaltung abgeleitet

Für das Verwaltungsjahr 2019 erstellte das Land OÖ den Rechnungsabschluss letztmals nach altem Haushaltsrecht. Ab 2020 erfolgt die Rechnungslegung nach neuem Haushaltsrecht (VRV 2015 und Haushaltsordnung 2019) im Rahmen eines integrierten Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushaltes.

Hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit und Vollständigkeit des Rechnungsabschlusses 2019 stellte der LRH fest:

- Die Haushaltsrechnung 2019 wurde korrekt und vollständig aus der Buchhaltung abgeleitet. Sie folgte weitgehend dem Voranschlag. Allerdings sind einzelne Geschäftsfälle hinsichtlich Fälligkeit und Periodenzuordnung zur korrekten Umsetzung der VRV 2015 noch näher abzuklären. (Berichtspunkte 7 und 41)

- Der Kassenabschluss per 31.12.2019 stimmte mit den Geldbeständen zu diesem Stichtag überein. (Berichtspunkt 2)
- Einzelne überprüfte Nachweise zum Rechnungsabschluss ergaben in der Abstimmung mit Buchhaltungsaufzeichnungen keine Hinweise auf wesentliche Fehldarstellungen. (Berichtspunkte 15 bis 38)

(2) **Vollständigkeitserklärungen an neues Haushaltsrecht anpassen**

Zur Absicherung der Vollständigkeit des Rechnungsabschlusses fordert die Direktion Finanzen seit 2015 über Empfehlung des LRH und laut dem beschlussmäßigen Auftrag des Finanzausschusses jährlich Vollständigkeitserklärungen ein. Darin bestätigen die Leiter der bewirtschaftenden Stellen und zuständigen Mitglieder der Oö. Landesregierung, dass alle buchungspflichtigen Einnahmen und Ausgaben vollständig und korrekt in der Haushaltsrechnung enthalten sind, alle noch nicht fälligen Verwaltungsschulden und -forderungen der Landesbuchhaltung gemeldet und keine Haftungen ohne Genehmigung des Oö. Landtags eingegangen wurden. Auch für den Rechnungsabschluss 2019 lagen die geforderten Vollständigkeitserklärungen vor. Ab dem Rechnungsabschluss 2020 sind die Vollständigkeitserklärungen an die Anforderungen und Begrifflichkeiten des neuen Haushaltsrechtes anzupassen. Der LRH empfiehlt daher, sie im Hinblick auf die VRV 2015 so zu adaptieren, wie dies unter Berichtspunkt 8 im Detail ausgeführt ist. Diese adaptierten Vollständigkeitserklärungen sollten so wie bisher standardisiert im Zuge der Erstellung des Rechnungsabschlusses jährlich eingefordert und von den Leitern der bewirtschaftenden Stellen und den zuständigen Mitgliedern der Oö. Landesregierung unterfertigt werden. Solche unterfertigten Erklärungen können dazu beitragen, wesentliche Fehldarstellungen im jährlichen Rechnungsabschluss zu vermeiden. (Berichtspunkt 8 - VERBESSERUNGSVORSCHLAG I)

(3) **Haushaltsergebnisse durchwegs verbessert**

So wie in den Vorjahren ist auch die Haushaltsrechnung 2019 mit erfolgswirksamen Soll-Einnahmen und Ausgaben von jeweils 6.601,8 Mio. Euro ausgeglichen. Das kassenwirksame Ist-Ergebnis ist neuerlich mit 30,7 Mio. Euro negativ (Vorjahr -58,7 Mio. Euro).

Zum erfolgswirksamen Haushaltsausgleich im Soll waren langjährig immer einmalige Einnahmen erforderlich, die der LRH begrifflich als **einmaligen Finanzbedarf zum Haushaltsausgleich** zusammenfasste. In den letzten beiden abgeschlossenen Finanzjahren war ein solcher Finanzbedarf nur mehr im jeweiligen Voranschlag, nicht aber im Rechnungsabschluss gegeben. So betrug die einmaligen Einnahmen aus Rücklagenentnahmen zum Haushaltsausgleich im Voranschlag 2019 noch 35,8 Mio. Euro. Im Nachtragsvoranschlag stellte der Oö. Landtag zwar weitere einmalige Einnahmen (222,5 Mio. Euro aus Rücklagen und 38,6 Mio. Euro Bundeszuschuss aus der Endabrechnung Grundversorgung 2017 und 2018) bereit, diese dienten aber nicht dem Haushaltsausgleich, sondern der Bedeckung zusätzlicher einmaliger Ausgaben.

Im Rechnungsabschluss 2019 stehen den genannten einmaligen Einnahmen von in Summe 296,9 Mio. Euro Ausgaben von 351,7 Mio. Euro gegenüber. Diese einmaligen Ausgaben betrafen Darlehen an Beteiligungsunternehmen (315 Mio. Euro), den aus

Rücklagenentnahmen finanzierten Abbau von Verbindlichkeiten im Sozialbereich (11,3 Mio. Euro) und nicht veranschlagte Zuführungen zur Haushaltsrücklage (25,4 Mio. Euro). Per Saldo erwirtschaftete das Land daher aus dem Budgetvollzug einen Haushaltsüberschuss von mindestens 54,8 Mio. Euro. Gemeinsam mit den budgetierten Rücklagenentnahmen ermöglichte dieser Überschuss, die gewährten Darlehen und die nicht budgetierte Rücklagenzuführung abzudecken sowie den Haushalt auszugleichen. Zudem würde sich dieser Überschuss auf 93,4 Mio. Euro erhöhen, wenn man die hohen Einnahmen aus der späten Endabrechnung der Grundversorgung als alleinige Einnahme des Jahres 2019 ansehen würde. Im Vergleich dazu lag der vorjährige Haushaltsüberschuss bei 17,8 Mio. Euro. (Berichtspunkte 3 und 4)

2018 erwirtschaftete das Land erstmals einen positiven **Primärsaldo**. Dieser Kennwert ist ein Maß für eine nachhaltige Haushaltsführung und errechnet sich aus den gesamten Einnahmen und Ausgaben im Haushalt jeweils ohne Schuldaufnahmen, -rückzahlungen, Zinsausgaben und Rücklagentransaktionen. 2018 lag der Primärsaldo bei plus 121,5 Mio. Euro, begünstigt durch hohe Verkaufserlöse. Im Jahr 2019 war er mit 217,6 Mio. Euro negativ. Hätte das Land aber nicht 315 Mio. Euro als Darlehen an Beteiligungsunternehmen eingesetzt, wäre auch 2019 dieser Wert in Höhe von 97,4 Mio. Euro positiv. Mit dieser Darlehensgewährung wurden bloß Finanzreserven des Landes wirtschaftlich genutzt, indem sie nicht als Rücklagenbestände zu Negativzinsen veranlagt, sondern als Darlehensforderungen gegenüber Beteiligungsunternehmen mitunter auch zur Verringerung der öffentlichen Verschuldung eingesetzt wurden. (Berichtspunkte 5 und 33)

Neuerlich verbessert hat sich der Beitrag des Landes zum gesamtstaatlichen **Maastricht-Ergebnis**. Allein im Kernhaushalt 2019 ergab sich ein maastricht-wirksamer Einnahmenüberhang von 197,1 Mio. Euro (Vorjahr 131,9 Mio. Euro). Damit kann das Land selbst unter Berücksichtigung der außerbudgetären Einheiten und nach Abzug der zyklischen Budgetkomponente (= positiver Konjunktoreinfluss laut Österreichischem Stabilitätspakt) einen positiven strukturellen Saldo von 166,6 Mio. Euro (Vorjahr 114,0 Mio. Euro) erwarten. Unter der Voraussetzung, dass nach der Berechnung der Statistik Austria der endgültige strukturelle Saldo nicht allzu stark von diesem vorläufigen Ergebnis abweichen wird, hat das Land OÖ im Budgetvollzug 2019 den Österreichischen Stabilitätspakt 2012 hinsichtlich der Schuldenbremse eingehalten und die diesbezügliche Regelgrenze um 220 Mio. Euro übertroffen. (Berichtspunkt 6)

(4) Laufende Gebarung ermöglichte höheren finanziellen Handlungsspielraum

Seit 2011 zeigt sich in der laufenden Gebarung des Landes eine positive Entwicklung, die sich 2019 fortsetzte. Allerdings war 2019 das jährliche Einnahmenwachstum mit 238,8 Mio. Euro bzw. 4,3 Prozent um einen Prozentpunkt niedriger als 2018; da aber gleichzeitig auch das jährliche Ausgabenwachstum um 1,8 Prozentpunkte auf 162,5 Mio. Euro bzw. 3,2 Prozent reduziert wurde, erhöhte sich 2019 der jährliche Überschuss der laufenden Gebarung auf insgesamt 618,7 Mio. Euro. Das war um 76,4 Mio. Euro bzw. 14,1 Prozent mehr als im Vorjahr. Die Mehreinnahmen gegenüber dem Vorjahr resultieren im Wesentlichen aus dem konjunkturell gestützten Aufkommen an Bundesabgaben-Ertragsanteilen (+133,8 Mio. Euro bzw. 5,3 Prozent), den höheren Transferleistungen von öffentlichen Rechtsträgern (+88,8 Mio.

Euro bzw. 3,7 Prozent) und dem landeseigenen Steueraufkommen (+11,6 Mio. Euro bzw. 5,2 Prozent). Das Ausgabenwachstum war in nahezu allen Ausgabenbereichen moderat und bei den laufenden Transferzahlungen an öffentliche Träger sogar rückläufig. Lediglich beim Verwaltungs- und Betriebsaufwand gab es höhere Steigerungen durch Abschreibungen und Mehrausgaben im Sozialbereich.

Das laufende Ergebnis ist eine wichtige Kenngröße für die Leistungsfähigkeit des Haushaltes und die Eigenfinanzierungskraft des Landes ohne etwaige Vermögensverkäufe. Daraus leiten sich wichtige Kennzahlen ab. So errechnet sich aus dem laufenden Überschuss 2019 (618,7 Mio. Euro) eine **Öffentliche Sparquote** von 11,9 Prozent (Vorjahr 10,8 Prozent); nach Abzug der Schuldenrückzahlung ergibt sich eine Freie Finanzspitze von 601,4 Mio. Euro bzw. eine Quote von 10,3 Prozent. Gegenüber dem Vorjahr ist die Freie Finanzspitze um 131,2 Mio. Euro bzw. 28 Prozent gestiegen. Seit Jahren regt der LRH an, den laufenden Überschuss so zu steigern, dass eine Sparquote von 15 Prozent und eine **Freie Finanzspitze** von 10 Prozent erreicht werden kann. Solche Zielwerte entsprechen in öffentlichen Haushalten durchschnittlichen Referenzwerten. Bei der Freien Finanzspitze wurde 2019 erstmals ein derartiger Zielwert erreicht. Allerdings nicht nur weil der Überschuss der laufenden Gebarung gestiegen ist, sondern weil im Haushalt auch weniger Mittel für Schuldenrückzahlungen eingesetzt wurden. Um auch eine Sparquote von 15 Prozent darstellen zu können, hätte es weiterer Einsparungen bzw. Entlastungseffekte von 3,1 Prozent aller laufenden Ausgaben bedurft. (Berichtspunkt 10)

(5) Rücklagen in Darlehen umgeschichtet

Die Haushaltsreserven in den Rücklagen haben sich 2019 verringert: Der gesamte Rücklagenstand ging buchmäßig um 241,3 Mio. Euro auf insgesamt 496,5 Mio. Euro (= Soll-Wert) zurück. Davon waren 34,7 Mio. Euro (= Ist-Wert) mit Geldbeständen gedeckt, um 22 Mio. Euro weniger als im Vorjahr. Diese cash-mäßig gedeckten Rücklagen sind für bestimmte Zwecke gebunden und nicht frei verfügbar. Die Liquiditätsreserve des Landes ist vielmehr in der frei verfügbaren Haushaltsrücklage abgebildet; diese wurde 2019 um 158,6 Mio. auf 25,4 Mio. Euro reduziert, weil das Land diese liquiden Mittel u. a. für jederzeit rückführbare Darlehen an Beteiligungsunternehmen (315 Mio. Euro) einsetzte. Der weitere Rücklagenabbau betraf die Rücklage zur Übertragung von Ausgabekrediten; diese wurde um 87,1 Mio. Euro auf 436,4 Mio. Euro vermindert. Damit hat das Land einer langjährigen Empfehlung des LRH entsprochen. Aus Sicht des LRH ist der eingetretene Rückgang beim Stand der Rücklagen aus mehreren Gründen zu relativieren. Immerhin verfügt das Land durch die 2019 aufgebauten Darlehensforderungen gegenüber den Beteiligungsunternehmen (315 Mio. Euro), die noch immer hohen Übertragungsmittel (436,4 Mio. Euro) und die aus dem Jahresüberschuss 2019 neu aufgebaute Haushaltrücklage (25,4 Mio. Euro) doch über gewisse Haushalts- und Finanzreserven. Wenn das Land aber die Darlehen von den landeseigenen Unternehmen kurzfristig zurückfordert oder rein buchmäßige Rücklagen einsetzt, muss es die erforderlichen liquiden Mittel vielfach auch durch Schuldaufnahmen im Kernhaushalt oder in den Beteiligungsunternehmen beschaffen - es sei denn, dem Land fließen anderwärtig hohe Finanzmittel z. B. durch Vermögensverkäufe oder Finanzhilfen des Bundes zu. (Berichtspunkte 23 und 25)

(6) Aktuelle Krisenbewältigung herausfordernd für Landesfinanzen

Das Land OÖ verfügt zwar über gewisse Haushalts- und Vermögensreserven zur Bewältigung der COVID-19-Krise. Ob diese reichen werden, ist aber aufgrund der zum Prüfungszeitpunkt kaum abschätzbaren Folgen ungewiss. Etwaige Auswirkungen auf eine mögliche Neuverschuldung des Landes sind derzeit nicht absehbar. Die in den letzten Jahren vorherrschende gute Einnahmenentwicklung endete im Mai 2020 abrupt. Massive Einnahmehausfälle im Landeshaushalt, erste zusätzliche budgetäre Erfordernisse in einem Nachtragsbudget und die Aufhebung der selbst auferlegten Schuldenbremse waren bereits die Folge. Da der im Doppelbudget 2020/2021 und in der letzten Mittelfristigen Finanzplanung eingeschlagene Budgetpfad nicht zu halten sein wird, muss das Land seine finanziellen Planungen so rasch als möglich aktualisieren. Auch ist es dem LRH wichtig, dass das Land OÖ im Mitteleinsatz zur Krisenbewältigung stets auf die Grenzen der Finanzierbarkeit achtet. Die an sich solide Haushalts- und Finanzsituation des Landes sollte nicht auf Dauer nachhaltig gefährdet werden, indem das Land zwar eine mögliche Neuverschuldung eingeht, diese dann aber in der Folge nicht wieder innerhalb eines vertretbaren Zeitraumes - sobald es die konjunkturellen Rahmenbedingungen wieder erlauben - abbaut. (Berichtspunkt 24)

(7) Finanzverpflichtungen vorübergehend verringert

Im Jahresvergleich 2018/2019 gingen die Finanzschulden um 10 Mio. Euro auf 454,5 Mio. Euro zurück. Vom Schuldenstand 2019 entfielen 299 Mio. Euro auf die Abgangsdeckung im Landeshaushalt, 110,5 Mio. Euro auf eine 2018 durchgeführte Umschuldung in der Oö. Gesundheitsholding GmbH und 45 Mio. Euro auf fremdfinanzierte Bedarfszuweisungszahlungen für Gemeinden. Im Jahr 2019 wurden auch 7,3 Mio. Euro für eine innere Anleihe eingesetzt, die mit dieser letzten Tranche vorzeitig vollständig abgebaut wurde. Der LRH stellt fest, dass sich auch 2019 der rückläufige Trend der an sich noch niedrigen Ist-Verschuldung fortsetzte. Allerdings konnte die Ist-Verschuldung nur durch die vorherrschend hohe Liquidität aus den Rückflüssen für verkaufte Wohnbauförderungsdarlehen niedrig gehalten werden. Daher ist auch der Stand der Ist-Verschuldung als (alleinige) Messgröße für die finanzielle Lage des Landes von beschränkter Aussagekraft.

Neben den Finanzschulden im Kernhaushalt erhebt der LRH seit Jahren in einer erweiterten Schuldenbetrachtung ein möglichst umfassendes Bild über die Finanzverpflichtungen des Landes. Zum 31.12.2019 summierten sich diese auf 2.656,9 Mio. Euro (Vorjahr 2.954,3 Mio. Euro). Trotz des positiv zu sehenden Rückgangs stellte der LRH fest, dass diese Finanzverpflichtungen auch weiterhin künftige Budgets des Landes wesentlich belasten werden. Im Jahresvergleich 2018/2019 fällt auf, dass sich die ausgelagerten Schulden in den Beteiligungsunternehmen verringert, die Verpflichtungen aus Sonderfinanzierungen im Landeshaushalt leicht erhöht und die Sonderfinanzierungen in der Oö. Gesundheitsholding GmbH und in der Kepler Universitätsklinikum GmbH erneut reduziert haben. Der Rückgang bei den ausgelagerten Schulden geht zum größten Teil auf landesinterne Darlehen zurück, die an Beteiligungsgesellschaften gegeben wurden. Dazu weist der LRH darauf hin, dass die Schulden in den ausgegliederten Gesellschaften künftig wieder steigen werden, wenn einerseits anstehende Investitionen getätigt werden und andererseits, das Land die

gegebenen Darlehen wieder rückfordert. Eine teilweise Rückforderung erfolgte bereits kurzfristig zur Bewältigung der COVID-19-Krise im Nachtragsvoranschlag 2020.

Der leichte Anstieg bei den Sonderfinanzierungen geht neben dem erstmaligen Ansatz des Landesanteils an den Baukosten zur A 26/Westring und Rückgängen bei den Ordenskrankenhäusern, bei den Vorfinanzierungen im Straßenbau und im Bereich des Oö. Chancengleichheitsgesetzes auf erneut gestiegene Zuschussverpflichtungen zu den verkauften Wohnbauförderungsdarlehen (per 31.12.2019 auf 159,7 Mio. Euro) zurück. Diese Zuschussverpflichtungen sind aus dem Budget des Landes abzudecken. Dazu kommt, dass das Land seit Jahren zwar vorübergehend über hohe liquide Mittel aus (vorzeitigen) Darlehensrückzahlungen (2019: 892,7 Mio. Euro) verfügt, die aber in den nächsten Jahren an die Forderungskäufer weiterzuleiten sind und daher sukzessive aufgebraucht werden. Bis Ende 2031 sind dafür sogar zusätzliche liquide Mittel von 551,4 Mio. Euro erforderlich. Aus gegenwärtiger Sicht kann das Land diesen Abfluss an Liquidität nur durch Fremdmittelaufnahmen ausgleichen. Das bedeutet, dass allein dadurch die Ist-Verschuldung um über eine Milliarde Euro steigen kann. Weiters gibt der LRH zu bedenken, dass in den gesamten beschriebenen Finanzverpflichtungen etwaige noch kommende Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Krise noch nicht einbezogen sind, da deren tatsächliche finanzielle Höhe zum Zeitpunkt der Prüfung nicht einschätzbar ist. Für den LRH steht jedenfalls fest, dass es nach Ende der Krise besondere Anstrengungen seitens des Landes bedürfen wird, um die Anforderungen an den Landeshaushalt langfristig bewältigbar zu halten. (Berichtspunkte 27 bis 29)

(8) Vorjährige Empfehlungen in unterschiedlichem Ausmaß umgesetzt

Die vorjährigen vier Empfehlungen aus der Prüfung des Rechnungsabschlusses hat das Land zur Umsetzung aufgegriffen.

- Die Empfehlung, die im jeweiligen Budgetvollzug anzuwendende Haushaltsordnung genau festzulegen, beurteilte der LRH als vollständig umgesetzt.
- Die Empfehlung zur vorzeitig rückgeführten inneren Anleihe ist in Umsetzung.

Hinsichtlich der zwei Empfehlungen,

- Systematische Überprüfung der Periodenzuordnung und
- Maßnahmen zur korrekten Rechnungslegung

wurden erste Schritte gesetzt. (Berichtspunkte 40 bis 44)

(9) Die Empfehlungen des LRH an die geprüfte(n) Stelle(n) sind unter Berichtspunkt 39 zusammengefasst.

(10) Im Sinne des § 9 Abs. 2 Oö. LRHG empfiehlt der LRH dem Finanzausschuss betreffend folgende Beanstandungen und Verbesserungsvorschläge eine einmalige Folgeprüfung zu beschließen:

- I. **Die Direktion Finanzen sollte die jährlichen Vollständigkeitserklärungen zum Rechnungsabschluss im Hinblick auf die Anforderungen und Begrifflichkeiten der VRV**

**2015 adaptieren und weiterhin zum jährlichen Rechnungsabschluss einfordern.
(Berichtspunkt 8; Umsetzung kurzfristig)“**

Als Beanstandung und Verbesserungsvorschlag im Sinn des § 9 Abs. 2 des Oö. Landesrechnungshofgesetzes 2013 wurde vom Finanzausschuss festgelegt:

Die Direktion Finanzen sollte die jährlichen Vollständigkeitserklärungen zum Rechnungsabschluss im Hinblick auf die Anforderungen und Begrifflichkeiten der VRV 2015 adaptieren und weiterhin zum jährlichen Rechnungsabschluss einfordern. (Berichtspunkt 8; Umsetzung kurzfristig)

Der Finanzausschuss beantragt, der Oö. Landtag möge beschließen:

- 1. Der Bericht des Oö. Landesrechnungshofs über die Initiativprüfung „Rechnungsabschluss 2019 des Landes OÖ“ sowie die Festlegung des Finanzausschusses werden zur Kenntnis genommen.**
- 2. Dem Oö. Landesrechnungshof wird für seinen Bericht gedankt.**
- 3. Die Oö. Landesregierung wird aufgefordert, bis zur Folgeprüfung die Umsetzung der vom Finanzausschuss festgelegten Empfehlung zu veranlassen.**

Linz, am 25. Juni 2020

KommR Alfred Frauscher
Obmann

Bgm. Anton Froschauer
Berichterstatter