

Bericht
des Finanzausschusses
betreffend das
Landesgesetz zur Sicherung der Stabilität des öffentlichen Haushalts
(Oö. Stabilitätssicherungsgesetz - Oö. StabG)

[L-2017-250307/3-XXVIII,
miterledigt [Beilage 459/2017](#)]

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass und Inhalt des Gesetzentwurfs

Die Bestimmungen des vorliegenden Landesgesetzes haben die finanzpolitische Nachhaltigkeit im Sinn

- einer intertemporalen Nachhaltigkeit (langfristig unumgänglicher Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben) sowie
- einer intergenerationalen Nachhaltigkeit (prinzipielle Gleichbehandlung unterschiedlicher Generationen)

zum Ziel.

Dieses Ziel soll grundsätzlich durch die Begrenzung der tatsächlichen Ausgaben auf die Höhe der tatsächlichen Einnahmen im Landeshaushalt (bezogen auf ein Verwaltungsjahr) erreicht werden.

Diese Begrenzung geht über die Stabilitätsziele nach der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012), der insbesondere auch den Anker für die Umsetzung einer Schuldenbremse für Bund, Länder und Gemeinden darstellt, hinaus. Konkret verzichtet das Land Oberösterreich durch das Regelungsregime dieses Gesetzes auf die Ausnützung eines gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. b iVm. Art. 6 Abs. 1 ÖStP 2012 eingeräumten finanziellen Spielraums in Höhe seines Anteils am strukturellen Saldo aller Länder von zumindest -0,1 % des nominellen BIP. Dieses Landesgesetz geht über die Stabilitätsziele des ÖStP 2012 zudem dadurch hinaus, dass die Berechnung des Haushaltsausgleichs der Methodik der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV 1997) folgt und nicht jener zur Berechnung des strukturellen Saldos gemäß Art. 5 ÖStP 2012. Dies bedeutet einen weiteren Verzicht auf einen durch den ÖStP 2012 grundsätzlich eingeräumten finanziellen Spielraum.

Als wesentliche Punkte dieses Gesetzentwurfs sind anzuführen:

- Die festgelegte Ausgabenhöchstgrenze stellt den Zielwert für die Erreichung der Stabilitätssicherung (sowohl für den Landesvoranschlag als auch für den Rechnungsabschluss) dar und soll die künftige Vermeidung einer Nettoneuverschuldung gewährleisten.
- Ausnahmen von dieser Ausgabenhöchstgrenze sind ausschließlich für den Fall von Naturkatastrophen oder Notsituationen vorgesehen.
- Bei einer Überschreitung der Ausgabenhöchstgrenze ist der Differenzbetrag verpflichtend je nach dem Grund der Überschreitung in einem entsprechenden Zeitraum zurückzuführen.

II. Kompetenzgrundlagen

Die Kompetenz des Landesgesetzgebers ergibt sich aus Art. 15 Abs. 1 B-VG.

III. Finanzielle Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften

Durch dieses Landesgesetz werden weder dem Land noch den Gemeinden oder dem Bund gegenüber der derzeitigen Rechtslage Mehrkosten erwachsen.

Vielmehr ist davon auszugehen, dass das Land Oberösterreich auf Grund dieses Gesetzes mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit seine Fiskalregeln nach dem ÖStP 2012 übererfüllen wird. Aus dieser Übererfüllung allfällig erzielte Überschüsse des Landes können so im Rahmen der bereits bestehenden Vereinbarung über die Übertragung von Überschüssen gemäß Art. 20 Abs. 1 ÖStP 2012 vorrangig den oberösterreichischen Gemeinden (im Fall der Nichterfüllung ihrer Fiskalregeln nach dem ÖStP 2012) zu Gute kommen. Falls bei den oberösterreichischen Gemeinden kein diesbezüglicher Bedarf gegeben ist, kommt durch allfällige Überschüsse des Landes Oberösterreich den anderen Bundesländern sowie dem Bund zusätzlicher Handlungsspielraum zur Erreichung des gesamtstaatlichen Ziels gemäß dem ÖStP 2012 zu.

Es werden keine zusätzlichen Leistungsprozesse der Verwaltung geschaffen. Das vorliegende Landesgesetz wird auch die Verfahren zur Erstellung des Landesvoranschlags und der Beschlussfassung darüber nicht aufwendiger machen.

Durch dieses Landesgesetz ergeben sich keine Folgekosten für die Gebietskörperschaften, weder im Rahmen der Vollzugskosten noch im Rahmen der Nominalkosten (Transferzahlungen).

IV. Finanzielle Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger und auf Unternehmen

Die in diesem Landesgesetz enthaltenen Regelungen bringen keinerlei finanzielle Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger im Allgemeinen und für Wirtschaftstreibende im Besonderen mit sich.

V. Verhältnis zu Rechtsvorschriften der Europäischen Union

Diesem Landesgesetz stehen - soweit ersichtlich - keine zwingenden unionsrechtlichen Vorschriften entgegen.

VI. Auswirkungen auf die verschiedenen Gruppen der Gesellschaft, insbesondere auf Frauen und Männer

Die in diesem Landesgesetz enthaltenen Regelungen haben - soweit ersichtlich - weder direkt noch indirekt unterschiedliche Auswirkungen auf die verschiedenen Gruppen der Gesellschaft, insbesondere auf Frauen und Männer.

VII. Auswirkungen in umweltpolitischer Hinsicht, insbesondere Klimaverträglichkeit

Die in diesem Landesgesetz enthaltenen Regelungen weisen keinerlei umweltpolitische Relevanz auf.

VIII. Besonderheiten des Gesetzgebungsverfahrens

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält keine Verfassungsbestimmungen.

Eine Mitwirkung von Bundesorganen im Sinn des Art. 97 Abs. 2 B-VG ist im vorliegenden Gesetzentwurf nicht vorgesehen. Der Gesetzentwurf hat keine Landes- oder Gemeindeabgabe im Sinn des § 9 Abs. 1 F-VG 1948 zum Gegenstand. Es besteht auch aus sonstigen Gründen keine Verpflichtung, diesen Gesetzesbeschluss vor seiner Kundmachung dem Bundeskanzleramt bekannt zu geben.

B. Besonderer Teil

Zu § 1:

Der Landtag bekennt sich durch Festlegung auf gesetzlicher Ebene zu einem ausgeglichenen Haushalt im Sinn einer nachhaltigen Finanzpolitik ohne Nettoneuverschuldung. Daraus resultiert

gleichzeitig auch eine Bindung der Landesregierung im Rahmen der Vorlage des Voranschlags und des Vollzugs des Haushalts.

Zu § 2:

§ 2 normiert, dass die Bestimmungen dieses Gesetzes bei der Erstellung des Voranschlags und des Rechnungsabschlusses sowie beim Beschluss über einen Voranschlag zu beachten sind. Durch diesen umfassenden Geltungsbereich soll sichergestellt werden, dass im Rahmen der Finanzgebarung des Landes Oberösterreich stets auf einen ausgeglichenen Haushalt hingewirkt wird.

Zu § 3:

Im § 3 Abs. 1 wird der Haushaltsausgleich durch die Vorschreibung einer konkreten Ausgabenhöchstgrenze angeordnet. § 3 Abs. 2 und 3 legen darüber hinaus Begriffsbestimmungen und die Berechnungsmethodik zur Ermittlung der Ausgabenhöchstgrenze fest.

Die inhaltlichen Vorgaben dieser Bestimmung gehen - wie bereits im Allgemeinen Teil dargelegt - über die Anforderungen des ÖStP 2012 deutlich hinaus.

Zu § 4:

Im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann die im § 3 festgelegte zulässige Grenze mit Beschluss des Landtags überschritten werden, um so eine angemessene Reaktionsmöglichkeit des Landes Oberösterreich auf derartige Ereignisse sicherzustellen.

Die Begriffe "Naturkatastrophen" und "außergewöhnliche Notsituationen" sind in Übereinstimmung mit Art. 4 Abs. 4 ÖStP 2012 zu verstehen, wo diese Begriffe ebenfalls verwendet werden (vgl. dazu exemplarisch Art. 5 der Richtlinien gemäß Art. 5 Abs. 2 und gemäß Art. 7 Abs. 7 ÖStP 2012 zur Berechnung des strukturellen Haushaltssaldos Österreichs und zur Führung der Kontrollkonten des Bundes, der Länder und Gemeinden).

Zur sinngemäßen Anwendung des Art. 4 Abs. 4 ÖStP 2012 vgl. auch § 5 Abs. 3 und 4 sowie die dazugehörigen Erläuterungen.

Da das vorliegende Landesgesetz wegen erforderlicher Anpassungen an die Systematik der neuen Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015) ohnedies zeitlich relativ kurz befristet gilt (vgl. dazu die Ausführungen zu § 6), scheint die Aufnahme einer weiteren

Bestimmung, die eine Bedachtnahme auf allfällige besondere konjunkturelle Erfordernisse erlaubt, entbehrlich.

Zu § 5:

Im Zuge der Erstellung des Rechnungsabschlusses festgestellte Überschreitungen der festgelegten Ausgabenhöchstgrenze im Vollzug des Voranschlags sowie Überschreitungen, die in der Folge von Naturkatastrophen oder (sonstigen) außergewöhnlichen Notsituationen mit Beschluss des Landtags gemäß § 4 dieses Landesgesetzes erfolgen, sind jedenfalls mit einem Rückführungsplan zu verbinden.

Die Rückführung hat - je nach dem Grund für die Überschreitung - entweder unverzüglich oder innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu erfolgen. Durch diese Bestimmungen soll sichergestellt werden, dass auf Überschreitungen stets eine adäquate Reaktion erfolgt.

Die Bestimmungen des § 5 über allfällige Überschreitungen der Ausgabenhöchstgrenze und das in diesem Zusammenhang zu führende Kontrollkonto sind an das Regime der Kontrollkonten gemäß dem ÖStP 2012 angelehnt und dienen zunächst dazu, anlässlich der Erstellung des Rechnungsabschlusses nach Abschluss eines Haushaltsjahres die Abweichungen von der Ausgabenhöchstgrenze transparent zu dokumentieren. Andererseits ist auch klargestellt, dass bei der Festlegung der Ausgabenhöchstgrenze gemäß § 3 Abs. 1 im Voranschlag jedenfalls auch allfällige Überschreitungen aus den Vorjahren zu berücksichtigen und entsprechend rückzuführen sind. Konkret können zwei Fälle unterschieden werden:

- Die Ausgabenhöchstgrenze wird nach Abschluss eines Haushaltsjahres überschritten. Dies ist auf dem Kontrollkonto mit dem Wert der tatsächlichen Überschreitung zu verbuchen. Spätestens zu diesem Zeitpunkt hat die Landesregierung einen Rückführungsplan zu beschließen und diesen Rückführungsplan anlässlich der Vorlage des Rechnungsabschlusses des abgelaufenen Verwaltungsjahres auch dem Landtag zur Genehmigung vorzulegen. Ist eine Überschreitung der Ausgabenhöchstgrenze bereits im laufenden Haushaltsjahr absehbar und ein entsprechender Nachtragsvoranschlag erforderlich, so hat die Landesregierung dem Landtag den Rückführungsplan bereits gemeinsam mit dem Nachtragsvoranschlag zur Genehmigung vorzulegen; diese Situation kann insbesondere im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen eintreten (vgl. auch Art. 4 Abs. 4 ÖStP 2012).

Mit der Genehmigung des Rückführungsplans durch den Landtag können einerseits schon gewisse Einschränkungen der Ausgabenermächtigungen des Voranschlags für das mittlerweile laufende Haushaltsjahr verbunden sein. Andererseits hat die Landesregierung durch die Einbindung des Landtags auch die notwendige Planungssicherheit für die Erstellung der nächstfolgenden Voranschläge, da die im Rahmen des Rückführungsplans für die einzelnen Jahre vorgesehenen Werte bei der Festlegung der Höhe der zulässigen

Ausgaben (Ausgabenhöchstgrenze) in den jeweiligen Voranschlägen wertanteilig zu berücksichtigen sind.

Beim Zeithorizont für die verpflichtende Rückführung eines Überschreitungs Betrags ist wie folgt zu unterscheiden:

- Bei einer Überschreitung gemäß § 5 Abs. 2 ist der Wert der Überschreitung jedenfalls so rasch wieder zurückzuführen, dass spätestens der auf die Ausgabenüberschreitung zweitfolgende Rechnungsabschluss wieder eine ausgeglichene Bilanz aufweist. Werden die jeweils budgetierten Rückführungsziele de facto nicht erreicht, sind die konkreten Ausgabenüberschreitungen als "neuer" Verstoß gegen das Ausgleichsgebot zu werten und nicht als Verletzung der Rückführungspflicht gemäß § 5 Abs. 2.
- Bei einer Überschreitung gemäß § 5 Abs. 3 ist der Wert der Überschreitung laut einem von der Landesregierung festzulegenden Rückführungsplan "innerhalb eines angemessenen Zeitraums" rückzuführen (vgl. auch Art. 4 Abs. 4 des ÖStP 2012). Bei der Festlegung dieses Zeitraums ist das Ausmaß der die Ausgabenüberschreitung verursachenden Naturkatastrophe bzw. außergewöhnlichen Notsituation und der damit verbundene Finanzbedarf von entscheidender Bedeutung. Auch hier gilt, dass das Nichterreichen budgetierter Rückführungsziele keine Verletzung der Rückführungspflicht - in diesem Fall gemäß § 5 Abs. 3 - bedeutet, sondern eine neue Überschreitung darstellt, die ihrerseits allerdings nicht zwangsläufig mit Bezug auf § 4 gerechtfertigt werden kann und daher uU gemäß § 5 Abs. 2 rückgeführt werden muss.
- Die Ausgabenhöchstgrenze wird eingehalten bzw. unterschritten. In diesem Fall erfolgt eine Einstellung auf das Kontrollkonto nur dann, wenn allfällige Einstellungen aus Überschreitungen auf dem Kontrollkonto aus dem Vorjahr bzw. den Vorjahren gemäß § 5 Abs. 2 bzw. 3 auszugleichen sind.

Zu § 6:

Das vorliegende Landesgesetz dient grundsätzlich der Sicherstellung langfristig stabiler Finanzen des Landes Oberösterreich und soll daher so rasch wie möglich Verbindlichkeit erlangen und bereits die Erstellung des Voranschlags für das Jahr 2018 entsprechend determinieren.

Die nach derzeitigem Stand der Rechtslage ab dem Haushaltsjahr 2019 auf den Landeshaushalt anwendbare VRV 2015 macht allerdings für das Land Oberösterreich umfassende und tief greifende Anpassungen des Haushaltsrechts des Landes notwendig. Die derzeitige Systematik der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben wird (mitsamt den Begrifflichkeiten "Einnahmen" und "Ausgaben") abgeschafft. Stattdessen wird eine Umstellung auf ein völlig anders konzipiertes 3-Komponenten-Modell (Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushalt) erfolgen.

Damit sind auch neue und mit der derzeitigen Rechtslage nicht vergleichbare Definitionen des Haushaltsausgleichs und der diesbezüglichen Berechnungsgrundlagen verbunden.

Diese zu erwartenden Änderungen des Haushaltsrechts wirken sich unmittelbar auch auf die Bestimmungen des vorliegenden Landesgesetzes aus, da schon die Kernbestimmung des § 3 Abs. 1, wonach eine "Ausgabenhöchstgrenze" durch Beschränkung der zulässigen "Ausgaben" auf die Höhe der "Einnahmen" festgelegt wird, unter dem Anwendungsregime der VRV 2015 nicht mehr vollziehbar sein wird. Der zeitliche Geltungsbereich des vorliegenden Landesgesetzes wird daher mit der Anwendbarkeit der VRV 1997 befristet. Es ist aber jedenfalls beabsichtigt, sachgerechte Rahmenbedingungen für einen Haushaltsausgleich unter dem Regelungsregime der VRV 2015 festzulegen und diese neuen Rahmenbedingungen ehestmöglich im Rahmen einer Novelle des vorliegenden Landesgesetzes für die weitere Zukunft verbindlich zu erklären, bis hin zur verfassungsgesetzlichen Absicherung.

Der Finanzausschuss beantragt, der Oö. Landtag möge das Landesgesetz zur Sicherung der Stabilität des öffentlichen Haushalts (Oö. Stabilitätssicherungsgesetz - Oö. StabG) beschließen.

Linz, am 22. Juni 2017

Makor
Obmann-Stv.

Mag. Kirchmayr
Berichterstatterin

Landesgesetz
zur Sicherung der Stabilität des öffentlichen Haushalts
(Oö. Stabilitätssicherungsgesetz - Oö. StabG)

Der Oö. Landtag hat beschlossen:

§ 1
Zielsetzung

Das Land Oberösterreich strebt bei seiner Haushaltsführung einen nachhaltig geordneten öffentlichen Haushalt an und bekennt sich zur Notwendigkeit eines verbindlichen Haushaltsausgleichs ohne Neuverschuldung, um so die Haushaltsstabilität langfristig abzusichern.

§ 2
Geltungsbereich

Dieses Landesgesetz ist auf die Finanzgebarung des Landes Oberösterreich im Rahmen der Vorlage des Voranschlags über den Landeshaushalt durch die Landesregierung an den Landtag sowie der Beschlussfassung des Landtags darüber (Art. 55 Abs. 2 und 3 Oö. Landes-Verfassungsgesetz [Oö. L-VG]) und des Rechnungsabschlusses anzuwenden.

§ 3
Haushaltsausgleich

(1) Im Voranschlag über einen Landeshaushalt ist die Höhe der zulässigen Ausgaben auf die Höhe der Einnahmen zu begrenzen und somit deren Ausgleich vorzusehen (Ausgabenhöchstgrenze).

(2) Als Einnahmen und Ausgaben im Sinn dieses Gesetzes sind sämtliche voranschlagswirksamen Einnahmen und Ausgaben nach den Bestimmungen der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV 1997), BGBl. Nr. 787/1996, in der Fassung der Verordnung BGBl. II Nr. 313/2015, anzusehen.

(3) Die Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Darlehensaufnahmen auszugleichen. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn

- a) die zum Haushaltsausgleich erforderlichen Einnahmen aus Darlehensaufnahmen oder
- b) der ausgewiesene Haushaltsabgang

die veranschlagten Ausgaben für Tilgungen von Darlehen nicht überschreiten.

§ 4

Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen

Im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die dessen Finanzlage erheblich beeinträchtigen, darf die nach § 3 Abs. 1 festgesetzte Ausgabenhöchstgrenze unter sinngemäßer Anwendung der Bestimmungen des Art. 4 Abs. 4 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012), LGBl. Nr. 6/2013, überschritten werden.

§ 5

Überschreitungen und Kontrollkonto

(1) Jede nach Abschluss eines Haushaltsjahres anlässlich der Erstellung des Rechnungsabschlusses festgestellte Überschreitung der anwendbaren Ausgabenhöchstgrenze ist unabhängig von ihrem Grund auf einem Kontrollkonto zu verbuchen.

(2) Liegt eine Überschreitung der Ausgabenhöchstgrenze (ausgenommen Überschreitungen gemäß § 4) vor, hat die Landesregierung unverzüglich einen Rückführungsplan zu erstellen und Maßnahmen zu ergreifen, um den Überschreibungsbetrag noch in dem auf die Überschreitung zweitfolgenden Haushaltsjahr zurückzuführen.

(3) Für Überschreitungen gemäß § 4 hat die Landesregierung unverzüglich einen Rückführungsplan für eine Rückführung innerhalb eines angemessenen Zeitraums festzulegen.

(4) Die Landesregierung hat einen allfälligen Rückführungsplan gemäß Abs. 2 oder 3 gemeinsam mit dem die Ausgabenüberschreitung erlaubenden (Nachtrags-)voranschlag oder spätestens anlässlich der Vorlage des Rechnungsabschlusses des abgelaufenen Verwaltungsjahres (Art. 55 Abs. 7 Oö. L-VG) dem Landtag zur Genehmigung vorzulegen.

§ 6

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Dieses Landesgesetz tritt mit Ablauf des Tages seiner Kundmachung im Landesgesetzblatt für Oberösterreich in Kraft.

(2) Die Bestimmungen dieses Landesgesetzes sind erstmals auf das Haushaltsjahr 2018 anzuwenden.

(3) Dieses Landesgesetz tritt nach Abschluss des Haushaltsjahres, in dem letztmalig die VRV 1997 anzuwenden war, außer Kraft.