

Bericht
des Ausschusses für Finanzen und Kommunales
betreffend den
Bericht des Oö. Landesrechnungshofs betreffend Initiativprüfung
Rechnungsabschluss 2022 des Landes OÖ

[L-2013-19201/105-XXIX,
miterledigt [Beilage 5060/2023](#)]

Der Oö. Landesrechnungshof hat in der Zeit vom 23. Februar 2023 bis 16. Mai 2023 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 Finanzjahr 2022.

Der Oö. Landesrechnungshof hat dem Oö. Landtag seinen mit 14. Juni 2023 datierten Bericht über diese Initiativprüfung übermittelt. Dieser Bericht wurde als [Beilage 5060/2023](#) dem Ausschuss für Finanzen und Kommunales zugewiesen.

Der Ausschuss für Finanzen und Kommunales hat den Bericht des Oö. Landesrechnungshofs in seiner Sitzung am 22. Juni 2023 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 2022 folgt haushaltsrechtlichen Vorgaben

Seit 2020 erstellt das Land Oberösterreich den jährlichen Rechnungsabschluss nach dem neuen Haushaltsrecht, der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015) und der landeseigenen Haushaltsordnung. Daher besteht der Rechnungsabschluss 2022 aus einer Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung mit zahlreichen Beilagen. Diese drei miteinander verbundenen Rechnungen wurden für das Finanzjahr 2022 korrekt und vollständig aus der Buchhaltung des Landes abgeleitet. (Berichtspunkte 1, 2 und 67)

(2) Haushaltsentwicklung 2022 von Konjunkturerholung, Inflation und Finanzhilfen des Bundes positiv beeinflusst

Infolge der raschen Konjunkturerholung und der starken Inflation erhielt das Land 2022 mehr Ertragsanteile als veranschlagt (+404,9 Mio. Euro). Zudem gewährte der Bund Zweckzuschüsse für Pflege, Grundversorgung und Krankenanstalten; allein der Ausgleich für krisenbedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen bei Krankenanstalten aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds betrug 120 Mio. Euro. Mit diesen zusätzlichen Geldern (570,5 Mio. Euro) bedeckte das Land im Nachtragsvoranschlag Auszahlungen von 569,7 Mio. Euro. Zum Teil waren die zum Jahresende im Nachtragsvoranschlag budgetierten Auszahlungen 2022 nicht realisierbar, wie z. B. jene für den OÖ Zukunftsfonds (38 Mio. Euro) oder das Oö. Gemeindepaket (56 Mio. Euro). Solche nicht vollzogenen Auszahlungen trugen wesentlich dazu bei, dass sich der Nettofinanzierungssaldo im Nachtragsvoranschlag kaum änderte, im Rechnungsabschluss aber stark verbesserte. Auszahlungen, die im betreffenden Finanzjahr nicht vollzogen werden können, wären nicht zu budgetieren. Der LRH regt daher an, auch beim Erstellen von Nachtragsvoranschlägen die Budgetierungsgrundsätze verstärkt einzuhalten. (Berichtspunkt 7; VERBESSERUNGSVORSCHLAG I)

(3) Ergebnisse und Kennzahlen 2022 wesentlich besser als 2021

Im Jahr 2022 hat sich die finanzielle Lage des Landes im Vergleich zu 2021 stark verbessert:

- In der Vermögensrechnung 2022 stieg das Nettovermögen auf 3.666,8 Mio. Euro und erreichte 34,2 Prozent der Bilanzsumme. Der Vermögenszuwachs gegenüber dem Vorjahr (+683,0 Mio. Euro) stammt hauptsächlich aus dem Nettoergebnis (243,0 Mio. Euro) und der gestiegenen Neubewertungsrücklage für Beteiligungen (+442,1 Mio. Euro).
- In der Ergebnisrechnung 2022 beträgt das Nettoergebnis 243,0 Mio. Euro; dieser periodenbezogene Jahreserfolg ist um 268 Mio. Euro besser als 2021. Die Nettoergebnisquote kam bei drei Prozent der Aufwendungen zu liegen.
- In der Finanzierungsrechnung 2022 beläuft sich der Nettofinanzierungssaldo auf 229,3 Mio. Euro. Dieses finanzierungswirksame Ergebnis wird vielfach als materielles Haushaltsergebnis gewertet. Der Nettofinanzierungssaldo 2022 verbesserte sich gegenüber 2021 um 659,4 Mio. Euro.

Aus dem operativen Ergebnis der Finanzierungsrechnung ergeben sich wichtige Kennzahlen, die zur Steuerung und Einschätzung der Landesfinanzen gut geeignet sind: Mit einem operativen Einzahlungsüberhang von 1.063,3 Mio. Euro, einer Sparquote von 15,5 Prozent und einer Freien Finanzspitze von 13,3 Prozent wurden die vom LRH empfohlenen Referenzwerte (15 Prozent – Öffentliches Sparen und 10 Prozent – Freie Finanzspitze) 2022 erstmals übertroffen. Möglich wurde dies durch die außerordentlich gute Einnahmensituation und die ausgeprägte Haushaltsdisziplin.

Aus Sicht des LRH ist es für das Land aber herausfordernd, auch weiterhin jährlich einen möglichst hohen operativen Überschuss zu erzielen und dadurch die Leistungsfähigkeit des Haushaltes dauerhaft abzusichern. Denn es ist zu bedenken, dass 2022 die hohen Finanzhilfen des Bundes die nominelle Staatsverschuldung auf Bundesebene steigen ließen und die geo- und wirtschaftspolitischen Risiken tendenziell zunahmen. (Berichtspunkt 14)

(4) Haushaltsrechtliche Regelungen und Darstellungen anpassen

In den drei Rechnungen des Rechnungsabschlusses 2022 stellte der LRH auch Verbesserungspotentiale in der haushaltsmäßigen Darstellung fest (Berichtspunkt 67):

- In der Vermögensrechnung 2022 sind unverzinsliche, langfristige Forderungen aus substituierten Wohnbauförderungsdarlehen mit ihrem Nominalwert von 209,6 Mio. Euro enthalten, weil mangels EDV-Lösung die haushaltsrechtlich geforderte Barwertberechnung verwaltungsökonomisch nicht möglich war.
- Das Nettoergebnis der Ergebnisrechnung profitierte von verkauften Wohnbauförderungsdarlehen in Höhe von 48,5 Mio. Euro. Solange diese Darlehen nicht voranschlagswirksam verrechnet werden, wären diese Vermögensberichtigungen nicht ertragswirksam abzubilden.
- Der positive Nettofinanzierungssaldo der Finanzierungsrechnung musste nahezu zur Gänze für den Liquiditätsabfluss in der nicht voranschlagswirksamen Gebarung eingesetzt werden. Um die Aussagekraft dieses „materiellen Ergebnisses“ zu erhöhen, wäre in Zukunft ein strengerer Maßstab beim Verrechnen von neuen Sachverhalten in der nicht voranschlagswirksamen Gebarung geboten.

Positiv hebt der LRH hervor, dass das Land dem jährlichen Rechnungsabschluss auf freiwilliger Basis eine Reihe von Informationen beigibt, die dessen Informationsgehalt qualitativ erheblich erhöhen. Um diese langjährige Praxis rechtlich abzusichern, empfiehlt der LRH, dieses Qualitätslevel an zusätzlicher Transparenz bedarfsgerecht in den haushaltsrechtlichen Festlegungen des Landes zu verankern. (Berichtspunkt 49; VERBESSERUNGSVORSCHLAG II)

(5) Steigende Transfers möglichst verringern

Den zunehmenden Risiken und Unsicherheiten im Landeshaushalt kann das Land am besten durch strukturelle Reformen, möglichst im Einklang mit anderen Gebietskörperschaften, entgegen. Die derzeit laufenden Finanzausgleichsverhandlungen sind daher ein wesentlicher Ansatzpunkt, z. B. die Transferbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften zu entflechten und das gesamte staatliche Fördersystem durch unterschiedliche Gebietskörperschaften zu reformieren. Daher verweist der LRH auf das Oö. Regierungsprogramm 2021-2027, in dem die Vertragspartner übereinkamen, für einen aufgabenorientierten Finanzausgleich einzutreten. (Berichtspunkte 6 und 53)

(6) Haushaltsrücklagen aufgelöst – Mittelübertragung dennoch gestiegen

Im Jahr 2022 hat das Land sämtliche Haushaltsrücklagen (766,1 Mio. Euro) aufgelöst; diese waren nicht finanziert. Der größte Teil der Rücklagen betraf die Übertragung von Ausgabekrediten (712,6 Mio. Euro). Die Rücklagenauflösung und Neuregelung der jährlichen Mittelübertragung entspricht einer vorjährigen LRH-Empfehlung, nicht verbrauchte Budgetwerte bei Bedarf zwar weiterhin zu übertragen, diese aber nicht mehr als Haushaltsrücklage darzustellen.

Seit Jahren kritisiert der LRH die hohen Mittelübertragungen. 2019 wurden sie zwar leicht verringert, in der Folge aber massiv erhöht. Zuletzt erreichten sie Höchststände. 2022 wurden 1.192,7 Mio. Euro auf das Folgejahr übertragen. Das sind zusätzliche Ausgabenermächtigungen zum Budget 2023 von 14,6 Prozent. Derart hohe Beträge gehen über das der Flexibilisierung eines Jahresbudgets dienliche Maß hinaus. Sie relativieren die Aussagekraft und die Ergebnisse von Finanzplanungen (Budget und Mittelfristplanung). Auch erhöhen sie das Risiko steigender Finanzierungserfordernisse. Denn falls die übertragenen Budgetwerte zusätzlich zum Voranschlag eingesetzt werden, sind sie aus Schuldaufnahmen zu finanzieren. Weiters erschwert ein zusätzlicher, nicht veranschlagter Mitteleinsatz die finanzielle Steuerung im Land und auf gesamtstaatlicher Ebene. Die Größenordnung der Mittelübertragungen und die damit möglichen Gestaltungsspielräume schwächen die Budgethoheit des Oö. Landtags und stehen mit den Grundsätzen der Wahrheit, Klarheit und zeitlichen Begrenzung (Jährlichkeitsprinzip) des Budgets nicht im Einklang.

Da die Übertragungsmittel in nahezu allen Referaten gestiegen und seit Jahren hoch sind, wären sie in allen Ressorts zu reduzieren und auf das Notwendigste zu beschränken. Aufgrund der überraschend schnellen wirtschaftlichen Erholung ist für den LRH fraglich, ob die hohen Mittelreservierungen tatsächlich nötig sind, um das Budget 2023 derart zu stärken. Er empfiehlt daher, die außerordentlich hohen Übertragungsmittel aus 2022 im Jahr 2023 sehr sparsam einzusetzen und diese Budgetreserve im Zuge der Erstellung des VA 2024 und des RA 2023 auf ein bedarfsgerechtes Ausmaß zu reduzieren. Dazu gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, übertragene Mittel zu verringern, wie z. B. vorfinanzierte Gemeinde-Bedarfszuweisungen rascher als geplant in den Landeshaushalt rückzuführen. (Berichtspunkt 55; VERBESSERUNGSVORSCHLAG III und IV)

(7) Verschuldung leicht zurückgegangen

Finanzschulden sind die im Kernhaushalt eingegangenen Geldverbindlichkeiten. Während die Finanzschulden 2021 stark stiegen, gingen sie 2022 um 5,1 Mio. Euro auf 1.191,2 Mio. Euro leicht zurück.

Die Maastricht-Schulden, bei denen die Statistik Austria auch Finanzschulden von bestimmten ausgegliederten Einheiten des Landes einrechnet, waren hingegen stärker rückläufig. 2022 verringerte sich deren vorläufiger Stand um 86 Mio. Euro auf 2.387,0 Mio. Euro.

In der erweiterten Schuldenbetrachtung des LRH, bei der möglichst alle Finanzverpflichtungen des Landes einbezogen werden, wie z. B. Sonderfinanzierungen, die den Finanzschulden ähnlich und im überwiegenden Ausmaß aus Steuergeldern zurückzuzahlen sind, zeigte sich ein noch stärkerer Rückgang. Im Jahresvergleich 2022 zu 2021 gingen diese Finanzverpflichtungen um 235,7 Mio. Euro auf 2.926,7 Mio. Euro zurück. Dieser Schuldenabbau verteilt sich auf Finanzschulden (-5,1 Mio. Euro), ausgelagerte Schulden in Beteiligungsunternehmen (-83,1 Mio. Euro), Sonderfinanzierungen im Haushalt (-29,4 Mio. Euro) und in der Oberösterreichischen Gesundheitsholding (-123,2 Mio. Euro). Für die großen Rückgänge bei den ausgelagerten Schulden und Sonderfinanzierungen in den Krankenanstalten der Gesundheitsholding waren Kapitaltransfers aus dem Landeshaushalt nötig. Allein aus dem Nachtragsvoranschlag 2022 leistete das Land 225,3 Mio. Euro als indirekten Gesellschafterzuschuss an die LKV Krankenhaus Errichtungs- und Vermietungs-GmbH. Dieser diente dazu, Verbindlichkeiten dieser Gesellschaft gegenüber den Krankenanstalten zu tilgen. Die Krankenanstalten wiederum überweisen den Teil dieses Zuschusses für bereits geleistete Mietvorauszahlungen (112,7 Mio. Euro) wieder an das Land zurück. Diese Mittelrückführung ist im Rechnungsabschluss 2022 nur ertragswirksam, finanzierungswirksam wurde sie im Finanzjahr 2023.

Für den LRH steht fest, dass die Finanzschulden alleine nicht reichen, um die Verschuldungssituation des Landes zu beurteilen. Die Verschuldung ist in den Jahren 2020 und 2021 gestiegen und im Jahr 2022 zurückgegangen. Langfristig wird es große budgetäre Anstrengungen brauchen, um die Last der finanziellen Verpflichtungen des Landes einzudämmen bzw. abzutragen. (Berichtspunkte 56 bis 60)

(8) „Etikettierung“ von Budgetmitteln war verwaltungsaufwendig

Innerhalb des Landesbudgets sind „Sonderbudgets“, wie der vorjährige OÖPlan oder der neue OÖ Zukunftsfonds, eingerichtet. Beide „Sonderbudgets“ verteilen sich auf zahlreiche, eigens bezeichnete Voranschlagsstellen. Den OÖ-Plan initiierte das Land, um dem pandemiebedingten Wirtschaftseinbruch entgegenzuwirken; mit dem OÖ Zukunftsfonds will es die Standortattraktivität für mehr Investitionen in die klimaneutrale und dekarbonisierte Wirtschaft, Digitalisierung und klimaneutrale Mobilität steigern.

Für den OÖ Zukunftsfonds stellte das Land 38 Mio. Euro im Nachtragsvoranschlag 2022 und 200 Mio. Euro im Voranschlag 2023 bereit. Dieses „Sonderbudget“ besteht aus einem Mix aus jährlich regulären Budgetmitteln, anteiligen Mitteln aus dem OÖ-Plan und zusätzlichen Budgeterhöhungen. Im Voranschlag 2023 ist es auf 85 Voranschlagsstellen verteilt. Diese Budgetbeträge sind mehrjährig einsetzbar. Auch können sie zu anderen Budgetansätzen im Haushalt umgeschichtet oder von diesen gestärkt werden, wie dies beim OÖ-Plan zum Teil erfolgte. Bis Stichtag 17.4.2023 setzte das Land aus dem OÖ Zukunftsfonds erst 29,6 Mio. Euro ein.

Da das Land seine wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Impulse vorrangig mit dem Budget zu setzen hat, ist es fraglich, ob es dafür im Landeshaushalt künftig eine zusätzliche und zusammenfassende „Etikettierung“ in Form eines Fonds braucht. Der OÖ Zukunftsfonds ist kein

Sondervermögen, sondern Teil des Budgets. Die daraus finanzierten Schwerpunkte sind mit einem bedarfsgerecht ausgestatteten Landesbudget – ohne Bündelung einzelner Beträge und „Etikettierung“ zu einem Fonds – genauso zu erreichen. Die gesonderte „Etikettierung“ der Budgetwerte erhöht die Komplexität des Voranschlags und des Rechnungsabschlusses. Dadurch wurden Budgetierung, Verrechnung und Vollzug bzw. Überwachung des Budgets verwaltungsaufwendiger und weniger effizient.

Durch die jederzeit mögliche „Vermengung“ der Budgetmittel ist der tatsächliche Mitteleinsatz schwer nachvollziehbar und im Überblick nicht transparenter. Der LRH empfiehlt daher von der gesonderten „Etikettierung“ von Budgetansätzen im Voranschlag und Rechnungsabschluss aus verwaltungswirtschaftlichen Gründen künftig Abstand zu nehmen. Aus seiner Sicht könnten die Investitionen, Projekte und Maßnahmen des OÖ Zukunftsfonds, aber auch des OÖ-Plans, in die regulären Budgetansätze überführt werden.

Will das Land in Zukunft im Budget und dessen Vollzug bestimmte Schwerpunkte zusammenfassen und gesondert darstellen, wären dafür die Voraussetzungen, Rahmenbedingungen und Ziele in eigenen Richtlinien zu definieren sowie der geplante und tatsächliche Mitteleinsatz in übersichtlicher Form als Beilage zum jeweiligen Voranschlag bzw. Rechnungsabschluss der interessierten Öffentlichkeit nachzuweisen. (Berichtspunkte 78 und 79; VERBESSERUNGSVORSCHLAG V)

(9) Vorjährige Empfehlungen unterschiedlich umgesetzt

Die drei vorjährigen Empfehlungen wurden aufgegriffen. In Umsetzung der Empfehlung „Verkaufte Wohnbauförderungsdarlehen transparenter darstellen“ setzte das Land erste Schritte. Die Anregung „die Übertragung von Budgetmitteln neu zu regeln“ ist vollständig umgesetzt. Die Empfehlung „den Mitteleinsatz aus dem OÖ-Plan auf das Notwendigste zu reduzieren“ ist in Umsetzung. (Berichtspunkt 82 bis 84)

(10) Die Empfehlungen des LRH an die geprüfte Stelle sind unter Berichtspunkt 80 zusammengefasst.

(11) Im Sinne des § 9 Abs. 2 Oö. LRHG 2013 empfiehlt der LRH dem Finanzausschuss betreffend folgende Beanstandungen und Verbesserungsvorschläge eine einmalige Folgeprüfung zu beschließen:

- I. Beim Erstellen von Nachtragsvoranschlägen sollten die Vorgaben der VRV 2015 und die Budgetierungsgrundsätze (z. B. Jährlichkeitsprinzip) verstärkt beachtet werden. (Berichtspunkt 7; Umsetzung ab sofort)**
- II. Die freiwilligen Informationen und Beilagen zum jährlichen Rechnungsabschluss sollten in den haushaltsrechtlichen Regelungen verbindlich festgelegt werden. (Berichtspunkt 49; Umsetzung ab sofort)**

- III. **Die außerordentlich hohen Übertragungsmittel aus 2022 sollten im Jahr 2023 nur sehr sparsam eingesetzt und diese Budgetreserve im Zuge der Erstellung des Voranschlags 2024 und des Rechnungsabschlusses 2023 auf ein bedarfsgerechtes Ausmaß reduziert werden. (Berichtspunkt 55; Umsetzung ab sofort)**
- IV. **Zwecks Abbaus der Budgetreserve bei Gemeinde-Bedarfszuweisungen sollten die vom Land OÖ im 2. Nachtragsvoranschlag 2020 bereitgestellten Landesmittel zur Vorfinanzierung von GemeindeBedarfszuweisungen (75 Mio. Euro) rascher als geplant (jährlich gleichhohe Tilgungsraten bis 2027) in den Landeshaushalt rückgeführt werden. (Berichtspunkt 55; Umsetzung ab sofort)**
- V. **Aus verwaltungsökonomischen Gründen sollte in Zukunft von einer gesonderten „Etikettierung“ von Budgetansätzen für zukunftsorientierte Investitionen und Maßnahmen im Voranschlag und Rechnungsabschluss Abstand genommen werden. (Berichtspunkt 79; Umsetzung ab sofort)“**

Als Beanstandungen und Verbesserungsvorschläge im Sinn des § 9 Abs. 2 des Oö. Landesrechnungshofgesetzes 2013 wurden vom Kontrollausschuss festgelegt:

- I. Beim Erstellen von Nachtragsvoranschlägen sollten die Vorgaben der VRV 2015 und die Budgetierungsgrundsätze (z. B. Jährlichkeitsprinzip) verstärkt beachtet werden. (Berichtspunkt 7; Umsetzung ab sofort)
- II. Die freiwilligen Informationen und Beilagen zum jährlichen Rechnungsabschluss sollten in den haushaltsrechtlichen Regelungen verbindlich festgelegt werden. (Berichtspunkt 49; Umsetzung ab sofort)
- III. Die außerordentlich hohen Übertragungsmittel aus 2022 sollten im Jahr 2023 nur sehr sparsam eingesetzt und diese Budgetreserve im Zuge der Erstellung des Voranschlags 2024 und des Rechnungsabschlusses 2023 auf ein bedarfsgerechtes Ausmaß reduziert werden. (Berichtspunkt 55; Umsetzung ab sofort)

Der Ausschuss für Finanzen und Kommunales beantragt, der Oö. Landtag möge beschließen:

- 1. **Der Bericht des Oö. Landesrechnungshofs betreffend Initiativprüfung Rechnungsabschluss 2022 des Landes OÖ sowie die Festlegungen des Ausschusses für Finanzen und Kommunales 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 Ausschuss für Finanzen und Kommunales festgelegten Empfehlungen zu veranlassen.**

Linz, am 22. Juni 2023

Bgm. Dipl.-Ing. Josef Rathgeb

1. Obmann-Stv.

Bgm. Dr. Christian Dörfel

Berichterstatler