



Rechnungshof
Österreich

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien

III-263 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Reihe BUND 2019/11

Reihe NIEDERÖSTERREICH 2019/3

Reihe OBERÖSTERREICH 2019/3

Reihe WIEN 2019/2



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz und den Landtagen der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie dem Gemeinderat der Stadt Wien gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im März 2019

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8876
Fax (+43 1) 712 94 25
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Kurzfassung	7
Kenndaten	10
Prüfungsablauf und –gegenstand	12
Grundlagen der Mittelfristigen Haushaltsplanung	12
Europarechtliche Regelungen	12
Regelungen auf nationaler Ebene	15
Landesrechtliche Regelungen	17
Erstellung der Mittelfristigen Haushaltsplanung und des Budgets	20
Berichte zur Mittelfristigen Haushaltsplanung	24
Überblick	24
Vorgaben der Fiskalrahmenrichtlinie	24
Berücksichtigung weiterer Planungsfelder	32
Zusammenfassung der Berichtsinhalte	36
Umsetzung der Mittelfristigen Haushaltsplanung	37
Grundlagen und Vorgaben	37
Zentrale und dezentrale Planung	40
Ertragsanteilsprognose des Bundesministeriums für Finanzen	41
Aktuelle Einnahmenplanung	43
Aktuelle Ausgabenplanung	46

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Vergleich von Plan- und Ist-Werten _____	51
Mittelfristige Entwicklung der Gesamtausgaben _____	58
Mittelfristige Haushaltsplanung als Steuerungsinstrument _____	61
Schlussempfehlungen _____	65
Anhang _____	68

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Landesrechtliche Regelungen im Überblick, Stand 31. Dezember 2017 _____	17
Tabelle 2:	Erstellung der Mittelfristigen Haushaltsplanung in Niederösterreich, Oberösterreich und Wien _____	22
Tabelle 3:	Verknüpfung zwischen Budgeterstellung und Mittelfristiger Haushaltsplanung in Niederösterreich, Oberösterreich und Wien _____	23
Tabelle 4:	Zusammenfassung der Berichtsinhalte _____	37
Tabelle 5:	Vorgaben der Mittelfristigen Haushaltsplanung _____	39
Tabelle 6:	Abweichung der Prognosewerte von den Ist-Werten, Ertragsanteilsprognose des Bundesministeriums für Finanzen in Prozent _____	42
Tabelle 7:	Eckwerte der Ausgabenplanung des Landes Niederösterreich (NÖ Budgetprogramm 2017–2021) _____	47
Tabelle 8:	Eckwerte der Ausgabenplanung des Landes Oberösterreich, Entwicklung (Mehrjahresplanung 2017 bis 2021) _____	48
Tabelle 9:	Eckwerte der Ausgabenplanung der Stadt Wien (Finanzrahmen für die Jahre 2018 und 2019–2023) _____	49

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Europarechtliche Regelungen im Überblick _____	13
Abbildung 2:	Ergebnis der laufenden Gebarung (Saldo 1) des Landes Niederösterreich _____	52
Abbildung 3:	Ergebnis der laufenden Gebarung (Saldo 1) des Landes Oberösterreich _____	52
Abbildung 4:	Ergebnis der laufenden Gebarung (Saldo 1) der Stadt Wien _____	53
Abbildung 5:	Laufende Ausgaben des Landes Niederösterreich _____	54
Abbildung 6:	Laufende Ausgaben des Landes Oberösterreich _____	54
Abbildung 7:	Laufende Ausgaben der Stadt Wien _____	55
Abbildung 8:	Ergebnis der Finanztransaktionen (Saldo 3) des Landes Niederösterreich _____	56
Abbildung 9:	Ergebnis der Finanztransaktionen (Saldo 3) des Landes Oberösterreich _____	56
Abbildung 10:	Ergebnis der Finanztransaktionen (Saldo 3) der Stadt Wien _____	57
Abbildung 11:	Gesamtausgaben des Landes Niederösterreich 2012 bis 2021, in Mio. EUR _____	59
Abbildung 12:	Gesamtausgaben des Landes Oberösterreich 2012 bis 2021, in Mio. EUR _____	60
Abbildung 13:	Gesamtausgaben der Stadt Wien 2012 bis 2021, in Mio. EUR _____	60
Abbildung 14:	Steuerungsspielraum der Länder – schematisch _____	62

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ESVG 2010	Europäisches System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 2010
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAG	Finanzausgleichsgesetz
ff.	folgende Seiten
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GZ	Geschäftszahl
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IHS	Institut für Höhere Studien
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
MA	Magistratsabteilung
Mio.	Million(en)
MTO	Medium Term Objective (mittelfristiges Haushaltsziel)

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
OÖ	Oberösterreich
ÖStP 2012	Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (kurz: Österreichischer Stabilitätspakt 2012)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RL	Richtlinie
S.	Seite
SKS-Vertrag	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VA	Voranschlag
VO	Verordnung
WIFO	Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Wirkungsbereich

Bundesministerium für Finanzen

Land Niederösterreich

Land Oberösterreich

Stadt Wien

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien

Kurzfassung

Der RH überprüfte von Juni bis Oktober 2017 die Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien. Im Mittelpunkt standen die Erstellung und die Umsetzung der Mittelfristigen Haushaltsplanung, die Zweckmäßigkeit der angewandten Methoden und die Bedeutung der Mittelfristigen Haushaltsplanung als Planungs- und Steuerungsinstrument. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2012 bis 2017. (TZ 1)

Die Länder waren nach dem Österreichischen Stabilitätspakt 2012 verpflichtet, eine Mittelfristige Haushaltsplanung durchzuführen. Entgegen den Vorgaben des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 legten die Länder Niederösterreich und Oberösterreich die Verpflichtung zur mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung nicht rechtlich verbindlich fest. Die Stadt Wien hingegen verankerte 2016 die Mittelfristige Haushaltsplanung in der Haushaltsordnung für den Magistrat. Damit setzte sie eine Empfehlung des RH aus dem Bericht „Konsolidierungsmaßnahmen der Bundeshauptstadt Wien“ (Reihe Wien 2015/2) um. (TZ 3, TZ 5)

Das Land Niederösterreich legte dem Landtag im überprüften Zeitraum jährlich einen Bericht über die Mittelfristige Haushaltsplanung zur Beschlussfassung vor, Oberösterreich – entgegen den Vorgaben des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 – nur in den Jahren 2012, 2014 und 2017. Die Stadt Wien erstellte – entsprechend der novellierten Haushaltsordnung – erstmals im Jahr 2016 eine Mittelfristige Haushaltsplanung. Die Prozesse für die Erstellung der Budgets und der Mittelfristigen

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Haushaltsplanung waren jeweils unterschiedlich gestaltet. Ebenso war die Verknüpfung der Mittelfristigen Haushaltsplanung mit der Budgeterstellung unterschiedlich ausgeprägt. (TZ 6)

Die Berichte des Landes Oberösterreich und der Stadt Wien enthielten keine Angaben zu den Vorjahren, der Bericht des Landes Niederösterreich weitgehend ebenfalls keine. Dadurch war die Verfolgung einer längerfristigen Entwicklung unter Einbeziehung der Planwerte und der Ist-Werte der vorangegangenen Jahre nicht möglich. Weiters berichteten die Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie die Stadt Wien dem Österreichischen Koordinationskomitee. (TZ 7, TZ 9)

In den Berichten war auch nicht konsequent dargestellt, welche Maßnahmen mit welchen erwarteten finanziellen Folgen geplant waren, um die angestrebten mittelfristigen Haushaltsziele zu erreichen. Dadurch vermittelten die Berichte den Landtagen bzw. dem Gemeinderat nicht die notwendigen Handlungserfordernisse. Aus den Berichten gingen auch allfällige Abweichungen der Planwerte eines Jahres gegenüber vorangegangenen Planungen nicht hervor. Es war dadurch nicht ersichtlich, wo und weshalb Adaptierungen vorgenommen wurden. (TZ 11, TZ 12)

Aufgrund der europarechtlichen Vorgaben hatten die Länder auch die Haushaltsalden und die Schuldenstände der außerbudgetären Einheiten im Rahmen der Mittelfristigen Haushaltsplanung zu berücksichtigen. Die Länder Niederösterreich und Oberösterreich stellten diese nur in Summe dar, die Stadt Wien wies diese Werte nicht in ihrem Bericht aus. Dementsprechend gaben die Berichte zur Mittelfristigen Haushaltsplanung nur unvollständig Auskunft über die europarechtlichen Vorgaben und die Zielwerte des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 und deren voraussichtliche Einhaltung. (TZ 13)

Die Berichte zur Mittelfristigen Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Wien enthielten keinen vollständigen Überblick über die Entwicklung des Schuldenstands und der geplanten jährlichen Tilgung. Allerdings lag dem Voranschlag der Stadt Wien eine strategische Vorschau zum Schulden- und Liquiditätsmanagement bei. Diese Vorschau zeigte die erwartete Schuldenentwicklung und die künftigen Refinanzierungserfordernisse. (TZ 15)

Für die Erstellung einer validen und aussagekräftigen Mittelfristigen Haushaltsplanung waren sowohl der zentrale als auch der dezentrale Planungsansatz geeignet. Durch die zentrale Planung in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich konnten die Entwicklung und die Höhe des Budgetaldos sowie der Einnahmen und Ausgaben sowohl aggregiert als auch auf Detailebene gestaltet werden. Die von der Stadt Wien gewählte Form der Saldenvorgabe an die Dienststellen ließ dies nicht zu. Dafür sensibilisierte die dezentrale Planung die

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Dienststellen frühzeitig über mögliche budgetäre Engpässe und ermöglichte es ihnen, rechtzeitig dezentral gegenzusteuern. (TZ 18)

Die Werte der Mittelfristigen Haushaltsplanungen waren mit den korrespondierenden Werten in den jährlichen Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen nicht vergleichbar, weil die Struktur der Ausgabenplanung und die zugrunde gelegten Ausgabenkategorien nicht durchgehend der Gliederung der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 entsprachen. Ein Vergleich der Mittelfristigen Haushaltsplanungen mit den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen war dadurch erschwert. (TZ 21)

Die Mittelfristigen Haushaltsplanungen gingen zumeist von günstigeren Entwicklungen aus, als tatsächlich realisiert werden konnten. Dies betraf das Ergebnis der laufenden Gebarung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie das Ergebnis der Finanztransaktionen aller drei Länder. (TZ 22)

Der Österreichische Stabilitätspakt 2012 ist eine wichtige Grundlage für die Koordination der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden. Im Hinblick auf die Erfüllung der EU-Vorgaben gibt er die budgetären Zielwerte für Bund, Länder und Gemeinden vor. Die Steuerungsrelevanz der derzeitigen Zielvorgaben des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 war jedoch für Länder und Gemeinden unterschiedlich ausgeprägt. Während in Absolutbeträgen festgelegte (nominelle) Haushaltsziele, wie der Maastricht-Saldo, relativ leicht für die Mittelfristige Haushaltsplanung verwendbar waren, bestanden bei der Berücksichtigung anderer Planungsgrößen – wie dem strukturellen Saldo und der Ausgabenregel – Abhängigkeiten von anderen Institutionen, vor allem vom Bundesministerium für Finanzen und von der Statistik Austria. Dadurch wurde eine Einbeziehung dieser Planungsgrößen in die Mittelfristige Haushaltsplanung erschwert. (TZ 24)

Empfehlungen

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- Das Bundesministerium für Finanzen, die Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie die Stadt Wien sollten die Kennzahlen des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 auf ihre Steuerungstauglichkeit prüfen und die Ergebnisse bei einer Novellierung oder Neugestaltung entsprechend berücksichtigen. Ziel sollte dabei sein, die Haushaltsplanung und –steuerung durch die Länder und Gemeinden zu erleichtern und die Berechnung stärker in deren Verantwortung zu verlagern. Der Bereich der außerbudgetären Einheiten sollte jedenfalls weiterhin berücksichtigt werden.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



- Die Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie die Stadt Wien sollten
 - in den Berichten zur Mittelfristigen Haushaltsplanung neben den Planwerten auch die Ist-Werte vorangegangener Jahre (nach Planungskategorie) aufnehmen, um etwaige Abweichungen von Planungszielen transparent darzustellen und die Aussagekraft der Planungen zu erhöhen.
 - im Zuge der Umstellung des Rechnungswesens auf die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 die Mittelfristige Haushaltsplanung in einer in den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen verwendeten Ausgabengliederung darstellen, um einen unmittelbaren Bezug zwischen den Planwerten und jenen der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse herstellen zu können. Dies würde die Beurteilung der Umsetzung der Planungen erleichtern.
 - die Abweichungen zwischen den im Rahmen der Mittelfristigen Haushaltsplanung geplanten und den tatsächlich realisierten Werten analysieren, mit dem Ziel, die Planungsqualität kontinuierlich zu verbessern. (TZ 22)

Kenndaten

Kenndaten der Mittelfristigen Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien		
Rechtsgrundlagen	EU-Ebene	siehe Anhang A
	nationale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> • Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. 1/1930 i.d.g.F. • Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012), BGBl. I 30/2013 i.d.g.F.
	Niederösterreich	<ul style="list-style-type: none"> • NÖ Landesverfassung 1979, LGBl. 0001-0 i.d.g.F.
	Oberösterreich	<ul style="list-style-type: none"> • Oö. Landes-Verfassungsgesetz, LGBl. 122/1991 i.d.g.F. • Oö. Stabilitätssicherungsgesetz, LGBl. 54/2017 i.d.g.F. • Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich, Beschluss der Oö. Landesregierung vom 18. Mai 1998, Fin-010000/138 i.d.g.F.
	Wien	<ul style="list-style-type: none"> • Wiener Stadtverfassung, LGBl. 28/1968, i.d.g.F. • Haushaltsordnung für den Magistrat der Stadt Wien 2016, Erlass der Magistratsdirektion, MDK-107271-2/16

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



wichtigste Unterscheidungsmerkmale der Mittelfristigen Haushaltsplanung			
	Niederösterreich	Oberösterreich	Wien
Bezeichnung der beschlossenen Berichte	Budgetprogramm	Mehrjahresplanung	Finanzrahmen samt Strategiebericht (auf Basis einer Mittelfristigen Haushaltsplanung)
Planungsziele	Ziele des ÖStP 2012	Ziele des ÖStP 2012; politische Vorgabe von Richtwerten durch Regierungsbeschluss (ab 2018 zum Teil geänderte Richtwerte nach Vorgabe der Regierungskoalition)	Ziele des ÖStP 2012; politische Vorgabe eines Budgetpfades (Regierungsklausur 2016)
Zeitraum der Erstellung	1. Halbjahr	unterschiedlich; kein gleichbleibender Prozess	März bis September (Terminplan laut Erlass)
Beschlussfassung durch den Landtag bzw. Gemeinderat	jährlich im Juni	zu unterschiedlichen Zeitpunkten und nicht jährlich (nur drei von 2012 bis 2017)	erstmalig Dezember 2016; auch künftig verpflichtend jährlich vorgesehen
zuständige Organisationseinheit	Abteilung für Finanzen, andere Dienststellen nicht eingebunden	Direktion Finanzen, andere Dienststellen nicht eingebunden	Grobplanung (Rahmen) Magistratsabteilung 5 – Finanzwesen Feinplanung: anordnungsbefugte Dienststellen

Jahr	Gesamtausgaben laut Rechnungsabschluss in Mio. EUR		
	Niederösterreich	Oberösterreich	Wien
2012	8.101	5.107	12.325
2013	8.708	5.565	12.471
2014	9.050	5.492	12.344
2015	8.792	5.756	13.080
2016	8.742	5.870	13.382

Jahr	Gesamtausgaben (Planwerte) laut Meldung an das Österreichische Koordinationskomitee im Rahmen des ÖStP 2012 in Mio. EUR		
	Niederösterreich	Oberösterreich	Wien
2017	9.060	5.467	13.392
2018	9.282	5.486	13.726
2019	9.375	5.621	13.851
2020	9.475	5.759	14.030
2021	9.639	5.901	14.254

ÖStP 2012: Österreichischer Stabilitätspakt 2012

Quellen: BMF; Länder Niederösterreich und Oberösterreich; Stadt Wien; RH

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Juni bis Oktober 2017 die Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien. Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Erstellung und der Umsetzung der Mittelfristigen Haushaltsplanung, der Zweckmäßigkeit der angewandten Methoden sowie der Bedeutung der Mittelfristigen Haushaltsplanung als Planungs- und Steuerungsinstrument. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2012 bis 2017. Nichtziel der Überprüfung war die Beurteilung der mittelfristigen finanziellen Entwicklung und der aktuellen finanziellen Lage.

Zu dem im Juli 2018 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Länder Niederösterreich, die Stadt Wien und das Bundesministerium für Finanzen im Oktober 2018 sowie das Land Oberösterreich im November 2018 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im März 2019.

Grundlagen der Mittelfristigen Haushaltsplanung

Europarechtliche Regelungen

Haushaltsrechtliche Vorgaben

2 (1) Österreich hat sich als Mitgliedstaat der Europäischen Union (**EU**) und als Mitglied der Währungsunion verpflichtet, die auf EU-Ebene von den Mitgliedstaaten gemeinsam beschlossenen Vorgaben für die Haushalts- und Wirtschaftspolitik einzuhalten. Als solche waren insbesondere der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (**AEUV**)¹, der Stabilitäts- und Wachstumspakt (**SWP**) und die beiden Reformpakete Sixpack und Twopack sowie der fiskalpolitische Pakt („Fiskalpakt“) als Teil des völkerrechtlichen Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (**SKS-Vertrag**) anzusehen (siehe Abbildung 1).

¹ Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl. C 202 vom 7. Juni 2016, S. 1, geht auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) zurück und erhielt seinen heutigen Namen mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009, weil mit diesem Vertrag die Europäische Gemeinschaft aufgelöst und ihre Funktionen von der EU übernommen wurden.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Abbildung 1: Europarechtliche Regelungen im Überblick

Primärrecht	Sekundärrecht				völkerrechtlicher Vertrag
	1997	2005	2011	2013	
Vertrag über die Europäische Union (EUV)	Stabilitäts- und Wachstumspakt		Sixpack	Twopack	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (beinhaltet den Fiskalpakt)
Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV)	Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt		makroökonomische Ungleichgewichte VO 1174/2011 VO 1176/2011	VO 472/2013 VO 473/2013	
Art. 121 Art. 126 Art. 136	VO 1466/97 (präventiver Arm)	Änderung VO 1050/2005	VO 1175/2011		
Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit	VO 1467/97 (korrekativer Arm)	VO 1056/2005	VO 1177/2011		
			VO 1173/2011		
			RL 2011/85/EU (Fiskalrahmenrichtlinie)		

VO = Verordnung
RL = Richtlinie

Quelle RH

(2) Die europarechtlichen Vorgaben verpflichteten die Mitgliedstaaten, ihre Wirtschaftspolitiken zu koordinieren und das mittelfristige Haushaltsziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts bzw. Überschusses² zu verfolgen.

(3) Der RH verwies hinsichtlich der europarechtlichen Vorgaben auf seine Berichte „Grundlagen der Fiskalpolitik“ (Reihe Bund 2011/5), „Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU“ (Reihe Bund 2012/13), „Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012“ (Reihe Bund 2018/45) sowie den Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2016 (Textteil Band 3).

Mittelfristige Haushaltsplanung

3 (1) Für die Gebietskörperschaften bestanden sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene Verpflichtungen zur Durchführung einer Mittelfristigen Haushaltsplanung.

² sogenanntes Medium Term Objective (MTO)

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Gemäß Art. 9 Fiskalrahmenrichtlinie³ als Teil des Sixpack hatten die Mitgliedstaaten einen glaubwürdigen, effektiven mittelfristigen Haushaltsrahmen festzulegen, der einen Haushaltsplanungshorizont von mindestens drei Jahren vorsieht, um sicherzustellen, dass die nationale Haushaltsplanung einer mehrjährigen Planungsperspektive folgt. Diese Bestimmung wurde in Art. 15 Abs. 1 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (kurz: Österreichischer Stabilitätspakt 2012 – **ÖStP 2012**) in nationales Recht übernommen, sodass sie vom Bund, den Ländern und Gemeinden verbindlich anzuwenden war.

Die Mittelfristigen Haushaltsplanungen der Teilspektoren waren gemäß Art. 13 Fiskalrahmenrichtlinie gesamtstaatlich zu koordinieren (siehe Anhang D).

(2) Österreich hat als Mitgliedstaat der Währungsunion aufgrund des gemeinsamen Haushaltszeitplans im Rahmen des Europäischen Semesters u.a. folgende Fristen zu beachten:

- Die Mitgliedstaaten haben vorzugsweise bis 15. April und spätestens am 30. April eines jeden Jahres ihre nationale Mittelfristige Haushaltsplanung, die im Einklang mit ihrem mittelfristigen Haushaltsrahmen steht, zusammen mit dem nationalen Reformprogramm und dem Stabilitätsprogramm⁴ der Europäischen Kommission und dem Rat zur Bewertung vorzulegen.⁵ Die Europäische Kommission und der Rat prüfen diese innerhalb von höchstens drei Monaten. Der Rat kann den Mitgliedstaat auf Empfehlung der Europäischen Kommission in seiner Stellungnahme auffordern, das Stabilitätsprogramm anzupassen.

³ Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (Fiskalrahmenrichtlinie), ABl. L 306 vom 23. November 2011, S. 41

⁴ Welche Inhalte ein Stabilitätsprogramm enthalten soll, ist in der Verordnung (EG) 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, konsolidiert in der Fassung Verordnung (EU) 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011, ABl. L 306 vom 23. November 2011, S. 12, vorgegeben.

⁵ gemäß Verordnung (EU) 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, ABl. L 140 vom 27. Mai 2013, S. 11, und Art. 4 der Verordnung (EG) 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, konsolidiert in der Fassung Verordnung (EU) 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011, ABl. L 306 vom 23. November 2011, S. 12

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



- Bis spätestens 15. Oktober muss Österreich der Europäischen Kommission seine Haushaltsplanentwürfe für den Zentralstaat (Bund) für das Folgejahr und wesentliche Parameter für die anderen Teilsektoren (z.B. Länder und Gemeinden) vorlegen bzw. veröffentlichen. Die Europäische Kommission gibt bis spätestens 30. November einen Stellungnahmeentwurf hierzu ab. Der Rat kann den Mitgliedstaat auf Empfehlung der Europäischen Kommission in seiner Stellungnahme auffordern, die Haushaltsplanung abzuändern.
- Bis 31. Dezember muss Österreich seinen Haushalt für das darauffolgende Jahr verabschiedet haben.

Angesichts dieser den Gesamtstaat betreffenden, strikten Vorgaben kommt der Mittelfristigen Haushaltsplanung der Länder neben jener des Bundes besondere Bedeutung zu.

Die nationale Umsetzung dieser europarechtlichen Vorgaben erfolgte im Wesentlichen mit dem Österreichischen Stabilitätspakt (zuletzt ÖStP 2012) (siehe [TZ 4](#)).

Regelungen auf nationaler Ebene

4 (1) Art. 13 Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz (**B-VG**)⁶ verpflichtete Bund, Länder und Gemeinden, bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordnete Haushalte anzustreben. Sie hatten ihre Haushaltsführung im Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren.

(2) Mit § 2 Abs. 1 Bundeshaushaltsgesetz 2013⁷ wurde die Verpflichtung zu einer nachhaltigen Haushaltsführung für den Bund konkretisiert.

(3) Bund, Länder und Gemeinden⁸ beschlossen den ÖStP 2012⁹. Dieser trat mit 1. Jänner 2012 in Kraft¹⁰ und war im Gegensatz zur Haushaltsüberwachung auf EU-Ebene (mit dem im Rahmen des Europäischen Semesters jährlich vorzulegenden Stabilitätsprogramm und dem nationalen Reformprogramm) kein rollierendes (d.h. jährlich aktualisiertes) Planungsinstrument. Er wurde grundsätzlich für einen unbestimmten Zeitraum abgeschlossen und enthielt Vorgaben für den Haushaltssaldo

⁶ BGBl. I/1930 i.d.F. BGBl. I 1/2008

⁷ BGBl. I 139/2009 i.d.F. BGBl. I 144/2015

⁸ vertreten durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund auf der Grundlage des Bundesverfassungsgesetzes über die Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes, BGBl. I 61/1998

⁹ BGBl. I 30/2013 i.d.g.F.

¹⁰ Eine Ausnahme stellte das Land Salzburg dar, in dem der ÖStP 2012 am 1. Jänner 2013 in Kraft trat.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



(Maastricht–Saldo), den strukturellen Saldo, das Ausgabenwachstum und für die Rückführung des öffentlichen Schuldenstands.

Gemäß Art. 15 Abs. 1 ÖStP 2012 hatten Bund, Länder und Gemeinden die mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen aus dem ÖStP 2012 sicherzustellen und einen glaubwürdigen, effektiven mittelfristigen Haushaltsrahmen entsprechend den europarechtlichen Regelungen festzulegen. Bund, Länder und Gemeinden hatten darüber hinaus bis jeweils 31. August des Jahres an das Österreichische Koordinationskomitee¹¹ zu berichten und zur Erläuterung der Haushaltsplanung Daten bzw. Grobplanungen gemäß Anhang 2 des ÖStP 2012 vorzulegen.

Bund und Länder hatten zudem die Verpflichtung, die mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung für ihren Zuständigkeitsbereich – die Länder somit auch für die Gemeinden – rechtlich verbindlich festzulegen, soweit dies zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des ÖStP 2012 nicht ohnedies bereits erfolgt war.

Weiters verpflichtete Art. 12 ÖStP 2012 Länder und Gemeinden, ihre Haushaltsbeschlüsse in rechtlich verbindlicher Form zu fassen und öffentlich kundzumachen sowie eine mehrjährige Haushaltsplanung mit festgelegten Haftungsobergrenzen zu beschließen.

Dem Österreichischen Koordinationskomitee waren die Daten des Voranschlagsquerschnitts gemäß Anhang 2 ÖStP 2012 jeweils für die Jahre t_{-1} , t_0 , t_{+1} , t_{+2} , t_{+3} , t_{+4} ¹² zu übermitteln (siehe Anhang B). Darüber hinaus waren laut Anhang 2 des ÖStP 2012 für denselben Zeitraum folgende Angaben zu übermitteln:

- Verbindlichkeiten und Jahresdurchschnitt der Vollbeschäftigungsäquivalente von Krankenanstalten im wirtschaftlichen Eigentum des Landes bzw. der Gemeinde (unabhängig von der Rechtsform),
- Verbindlichkeiten und Jahresdurchschnitt der Vollbeschäftigungsäquivalente von Landes– bzw. Gemeindeimmobiliengesellschaften,

¹¹ Die Einrichtung des Österreichischen Koordinationskomitees war gemäß ÖStP 2012 zur Haushaltskoordination vorgesehen.

¹² Dabei stand t_{-1} ausgehend vom Berichtsjahr (d.h. Jahr der Berichtsmeldung an das Österreichische Koordinationskomitee) für die Daten des vorangegangenen Jahres, wobei hier in der Regel der bereits beschlossene Rechnungsabschluss heranzuziehen war, sofern dieser bereits vorlag. Für t_0 waren die Sollwerte des beschlossenen Voranschlags des Berichtsjahres (= aktuelles Jahr) anzusetzen und für t_{+1} die Sollwerte des allfällig bereits beschlossenen Voranschlags für das kommende Haushaltsjahr. Für t_{+2} , t_{+3} und t_{+4} , das waren das übernächste und die folgenden Jahre, waren grobe Planwerte anzusetzen, die im Unterschied zu den Sollwerten der beschlossenen Voranschläge in der Regel noch keine Bindungswirkung für den Haushaltsvollzug entfalteten.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



- Maastricht-Saldo (inkl. außerbudgetärer Einheiten),
- Einmalmaßnahmen im Sinne der Europäischen Kommission,
- struktureller Saldo sowie
- Schulden und Haftungen.

(4) Für die Länder und Gemeinden war bei der Erstellung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997¹³ verbindlich.

Landesrechtliche Regelungen

5.1

(1) Gemäß Art. 12 und Art. 15 ÖStP 2012 hatten die Länder sowohl die Verpflichtung zur mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung rechtlich verbindlich festzulegen als auch eine mehrjährige Haushaltsplanung und ihre Haushaltsbeschlüsse in rechtlich verbindlicher Form zu beschließen (siehe [TZ 6](#)).

(2) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die landesrechtlichen Regelungen zur Erstellung der Budgets und zur Mittelfristigen Haushaltsplanung:

Tabelle 1: Landesrechtliche Regelungen im Überblick, Stand 31. Dezember 2017

Niederösterreich	Oberösterreich	Wien
– NÖ Landesverfassung 1979	– Oö. Landes-Verfassungsgesetz – Oö. Stabilitätssicherungsgesetz – Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich samt Ausführungsbestimmungen	– Wiener Stadtverfassung – Haushaltsordnung für den Magistrat der Stadt Wien 2016

Quellen: Länder Niederösterreich und Oberösterreich; Stadt Wien; RH

(3) Nach der niederösterreichischen Landesverfassung hatte die Landesregierung dem Landtag spätestens sechs Wochen vor Ablauf des Kalenderjahres einen Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Landes für das folgende Kalenderjahr vorzulegen. Weitere landesrechtliche Regelungen zur Erstellung des Budgets oder für eine verpflichtende Mittelfristige Haushaltsplanung bestanden nicht. Nach Ansicht des Landes Niederösterreich war durch die Beschlussfassung des Landtags über den ÖStP 2012 auch zugleich die Verpflichtung zur mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung für das Land rechtlich verbindlich festgelegt, ohne dass

¹³ BGBl. 787/1996 i.d.g.F., ab dem Finanzjahr 2020 ist die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015, BGBl. II 313/2015 i.d.g.F. anzuwenden, mit der eine umfassende Reform des Rechnungswesens erfolgt.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



es dafür einer zusätzlichen Regelung bedurft hätte. Das Land hatte sich bereits durch Resolutionsbeschlüsse des Landtags aus den Jahren 1989 und 1994¹⁴ zu mittelfristigen Budgetvorschauen verpflichtet. Auf Basis dieser Beschlüsse erfolgte jährlich die Vorlage einer Mittelfristigen Haushaltsplanung an den Landtag (siehe [TZ 6](#)).

(4) Nach der oberösterreichischen Landesverfassung hatte die Landesregierung dem Landtag jährlich einen Voranschlag über den Landeshaushalt (Einnahmen und Ausgaben) des folgenden Verwaltungsjahres vorzulegen. Der vom Landtag beschlossene Voranschlag bildete die Grundlage für die Gebarung des Landes. Nähere Bestimmungen zur Erlassung des Voranschlags enthielten die Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich und die dazu erlassenen Ausführungsbestimmungen. Darüber hinaus bestanden keine landesrechtlichen Regelungen zur verpflichtenden Erstellung einer Mittelfristigen Haushaltsplanung. Der jährlich beschlossene Voranschlag enthielt im vorangestellten Vorbericht des Finanzausschusses¹⁵ den Hinweis auf die Verpflichtung zur mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung gemäß Art. 15 ÖStP 2012 und die Feststellung, dass die jeweilige Mehrjahresplanung in diesem Sinne die Grundlage für die mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung darstelle (siehe [TZ 6](#)).

Das im Jahr 2017 beschlossene Oö. Stabilitätssicherungsgesetz sollte zudem einen Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung sicherstellen.

(5) In der Wiener Stadtverfassung war geregelt, dass der Gemeinderat den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben für jedes Verwaltungsjahr festzustellen hat. Dazu hatte der amtsführende Stadtrat für die Finanzverwaltung dem Finanzausschuss und dem Stadtsenat mindestens sechs Wochen vor Beginn des Verwaltungsjahres einen Voranschlagsentwurf vorzulegen. Die Stadt Wien entsprach einer Empfehlung des RH¹⁶, indem sie in der Haushaltsordnung für den Magistrat der Stadt Wien 2016 auch eine Mittelfristige Haushaltsplanung rechtlich verbindlich vorsah. Auf Grundlage der Mittelfristigen Haushaltsplanung ist ein Finanzrahmen für die Jahre t_{+1} bis t_{+5} zu erstellen und vom Gemeinderat zu genehmigen.¹⁷ Mit

¹⁴ Mit Beschluss des niederösterreichischen Landtags vom 7. Dezember 1989 wurde der Finanzreferent aufgefordert, eine mittelfristige Budget- und Finanzvorschau für die Jahre 1991 bis 2000 zu erstellen. Diese Vorschau müsste dann in mehrjährigen Intervallen den eintretenden Änderungen Rechnung tragend adaptiert werden. Mit Resolutionsbeschluss des Landtags vom 5. Dezember 1994 wurde der Landesfinanzreferent aufgefordert, dem Landtag einen Vorschlag zur langfristigen Begrenzung der Abgangs- und Schuldenentwicklung zwecks Konsolidierung des Landeshaushalts und Sicherung der Gestaltungsspielräume in der Zukunft vorzulegen.

¹⁵ Art. I Z 9 lit. b

¹⁶ RH-Bericht „Konsolidierungsmaßnahmen der Bundeshauptstadt Wien“ (Reihe Wien 2015/2)

¹⁷ Im Jahr 2016 wurden erstmalig gemeinsam mit dem Voranschlag 2017 ein Finanzrahmen für die Jahre 2017 und 2018 bis 2022 sowie ein Strategiebericht für die Jahre 2017 bis 2019 verbindlich beschlossen.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



diesem Beschluss galten die Budgetsalden für die Jahre t_{+1} und t_{+2} als verbindlich festgelegt.¹⁸ Die Werte für t_{+3} bis t_{+5} stellten Planungsvorschauen dar. Weiters war mit dem Entwurf eines Finanzrahmens ein Strategiebericht zu erstellen, der Informationen zu dem vom Gemeinderat festzustellenden Voranschlag und den Budgetsalden der beiden nachfolgenden Jahre (t_{+1} und t_{+2}) enthielt.

5.2

Der RH hielt fest, dass im Land Niederösterreich außer der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Vorlage eines Voranschlags keine weiteren landesrechtlichen Regelungen zur Erstellung des Voranschlags bestanden. Weiters hielt der RH kritisch fest, dass in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich die Verpflichtung zur mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung gemäß Art. 15 ÖStP 2012 nicht rechtlich verbindlich festgelegt war. Der Beschluss des Landtags über den ÖStP 2012 alleine entsprach nach Ansicht des RH diesem Erfordernis nicht.¹⁹

Der RH empfahl daher den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich, sowohl die Verpflichtung zur mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung als auch die jährliche Beschlussfassung einer Mittelfristigen Haushaltsplanung durch den Landtag rechtlich verbindlich festzulegen. Im Hinblick auf die gemäß Art. 12 ÖStP 2012 vorgesehene jährliche Beschlussfassung einer mehrjährigen Haushaltsplanung ist es nach Ansicht des RH überdies zweckmäßig, zumindest die grundlegenden Erfordernisse sowohl für die Mittelfristige Haushaltsplanung als auch für die Erstellung des Voranschlags – gegebenenfalls in einer Haushaltsordnung – landesrechtlich festzulegen.

Der RH begrüßte, dass die Stadt Wien die Verpflichtung zur Mittelfristigen Haushaltsplanung und zur Festlegung eines Finanzrahmens samt Strategiebericht landesrechtlich verankerte.

5.3

(1) Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme auf die Resolutionsbeschlüsse der Jahre 1989 und 1994, die den Landesfinanzreferenten auffordern, dem niederösterreichischen Landtag eine mittelfristige Budget- und Finanzvorschau vorzulegen. Darüber hinaus vertrat das Land Niederösterreich den Standpunkt, dass aufgrund der Genehmigung des ÖStP 2012 durch den niederösterreichischen Landtag bereits jährlich ein mittelfristiges Budgetprogramm erstellt worden und damit eine hinreichende rechtliche Festlegung gegeben sei. Eine Entscheidung, ob über die bestehenden Landtagsbeschlüsse hinaus rechtlich verbindliche Landtagsbeschlüsse zu den grundlegenden Erfordernissen des

¹⁸ Sie stellen für die Erstellung der Voranschläge die Planungen im Beschlusszeitpunkt dar, die aber einer jederzeit möglichen Abänderung durch den Gemeinderat bzw. einer rollierenden Adaptierung unterliegen.

¹⁹ In diesem Fall wäre die Bestimmung ÖStP 2012, insbesondere der Zusatz „sofern dies im Zeitpunkt des Inkrafttretens des ÖStP 2012 nicht ohnedies bereits erfolgt war“, entbehrlich, wovon nicht auszugehen ist.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



niederösterreichischen Budgetprogramms gefasst werden, liege beim niederösterreichischen Landtag.

(2) Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine rechtlich verbindliche Festlegung der Erstellung der Mehrjahresplanung im Rahmen der nächsten Novelle des oberösterreichischen Landesverfassungsgesetzes umgesetzt werde.

5.4 Der RH blieb gegenüber dem Land Niederösterreich bei seiner Empfehlung und verwies dazu auf die geplante rechtlich verbindliche Festlegung des Landes Oberösterreich.

Erstellung der Mittelfristigen Haushaltsplanung und des Budgets

6.1 (1) Der Voranschlag umfasst alle geplanten Einnahmen und Ausgaben, die im folgenden Finanzjahr voraussichtlich fällig werden. Er stellt die bindende Grundlage für den Haushaltsvollzug dar. Die Mittelfristige Haushaltsplanung bezeichnet eine mehrjährige Planung der Haushaltsführung unter Berücksichtigung der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung. Sie bietet nicht nur einen Überblick über die Haushaltsentwicklung der kommenden Jahre, sondern ist auch ein Analyse- und Steuerungsinstrument zur nachhaltigen Haushaltsführung.

(2) Das Land Niederösterreich verfügte im Zeitraum 2012 bis 2017 jährlich über eine Mittelfristige Haushaltsplanung, die dem Landtag zur Beschlussfassung vorgelegt wurde. Die Landesregierung hatte die Zielsetzungen der Mittelfristigen Haushaltsplanung bei der Erstellung und Vollziehung der jeweiligen Voranschläge umzusetzen. Dies erfolgte im Wesentlichen durch die Vorgabe von Einnahmen- und Ausgabenrahmen für die einzelnen Bereiche, die aus der letzten Mittelfristigen Haushaltsplanung abgeleitet und im Bedarfsfall aktualisiert wurden.

Die Mittelfristige Haushaltsplanung umfasste fünf Jahre (t_0 bis t_{+4}), wobei ausgehend vom laufenden Voranschlag (t_0) das erste Planungsjahr (t_{+1}) den zu beschließenden Voranschlag darstellte. Die Mittelfristige Haushaltsplanung und der Voranschlag wurden jeweils im 1. Halbjahr eines Jahres von der Finanzabteilung erstellt und zeitgleich dem Landtag zur Beschlussfassung vorgelegt. Bei der Mittelfristigen Haushaltsplanung waren die anderen Dienststellen des Landes nicht eingebunden, im Unterschied zum Voranschlag, bei dem die Finanzabteilung jeweils die Rahmen vorgab, innerhalb derer die Teilvoranschläge erstellt wurden.

(3) Im Land Oberösterreich gab es keine verbindlichen Vorgaben für die jährliche Erstellung einer Mittelfristigen Haushaltsplanung und deren Beschlussfassung durch den Landtag. Im Betrachtungszeitraum beschloss der Landtag nur in den

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Jahren 2012, 2014 und 2017 eine Mittelfristige Haushaltsplanung. In den anderen Jahren unterblieb die Erstellung auf Entscheidung des Finanzreferenten, etwa wegen Finanzausgleichsverhandlungen. Der Ablauf der Erstellung, der Zeitpunkt der Beschlussfassung und der Planungszeitraum waren im Betrachtungszeitraum jeweils unterschiedlich gestaltet.²⁰ Der Planungszeitraum der Mittelfristigen Haushaltsplanung umfasste abwechselnd fünf oder sechs Jahre, wobei auch die Ausgangsbasis zwischen dem laufenden Voranschlag oder dem Voranschlag für das Folgejahr wechselte.²¹ Bei Erstellung der Mittelfristigen Haushaltsplanung waren die anderen Dienststellen des Landes nicht eingebunden, im Unterschied zum Voranschlag, bei dem diese ihre Budgetanträge einzubringen hatten.

In den Jahren ohne einer vom Landtag beschlossenen Mittelfristigen Haushaltsplanung aktualisierte die Direktion Finanzen die erforderliche Meldung gemäß Anhang 2 des ÖStP 2012 auf Basis eines allfällig beschlossenen Voranschlags und übermittelte diese, beruhend auf einer Ermächtigung des Landtags²², an das österreichische Koordinationskomitee.

(4) Die Stadt Wien erstellte erstmals im Jahr 2016 aufgrund der novellierten Haushaltsordnung eine Mittelfristige Haushaltsplanung und – daraus abgeleitet – einen Finanzrahmen für die folgenden sechs Jahre.²³ Sowohl bei der Budgeterstellung als auch der Mittelfristigen Haushaltsplanung, für die ein Erlass gesonderte Vorgaben und einen Terminplan vorsah, waren die Dienststellen bei der Erstellung eingebunden.

(5) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die wesentlichen Eckpunkte bei Erstellung der Mittelfristigen Haushaltsplanung in den überprüften Ländern. Eine nähere Darstellung der Erstellungsprozesse für die Mittelfristige Haushaltsplanung und das Budget finden sich in Anhang C.

²⁰ Die Beschlüsse des Landtags erfolgten am 6. Dezember 2012 (Mehrjahresplanung 2013 bis 2017), am 25. September 2014 (Mehrjahresplanung 2014 bis 2019) und am 2. März 2017 (Mehrjahresplanung 2017 bis 2021).

²¹ Im Jahr 2014 wurde die Mehrjahresplanung 2014 bis 2019 beschlossen, die als Ausgangsbasis den laufenden Voranschlag enthielt und insgesamt einen Zeitraum von sechs Jahren umfasste, während die beiden anderen Mehrjahresplanungen einen Zeitraum von fünf Jahren umfassten.

²² Im Vorbericht zum jeweiligen Voranschlag wurde die Landesregierung beauftragt den Landesfinanzreferenten zu ermächtigen, bestimmte Datenmeldungen den jeweils zuständigen Stellen zu übermitteln, z.B. Art. IV Z 3 lit. d im Vorbericht des Voranschlags 2017.

²³ Dabei wurde der gleichzeitig beschlossene Voranschlag für das Folgejahr mit t_0 bezeichnet.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Tabelle 2: Erstellung der Mittelfristigen Haushaltsplanung in Niederösterreich, Oberösterreich und Wien

	Niederösterreich	Oberösterreich	Wien
rechtliche und politische Vorgaben/Termine	keine Regelungen; Regierungsbeschlüsse	keine Regelungen; Regierungsbeschluss ²	Haushaltsordnung für den Magistrat der Stadt Wien 2016 Voranschlagserslass
Planungsziele	Ziele des ÖStP 2012	Maastricht-Ziele ÖStP 2012 Grenzwerte; politische Vorgabe von Richtwerten durch Regie- rungsbeschluss ²	Ziele des ÖStP 2012; politische Vorgabe eines Budgetpfades (Regierungsklausur 2016)
Bezeichnung der beschlossenen Berichte	Budgetprogramm	Mehrjahresplanung	Finanzrahmen samt Strategiebe- richt (auf Basis einer Mittel- fristigen Haushaltsplanung) ³
Berichtszeitraum	fünf Jahre (t_0) bis (t_{+4})	unterschiedlich: fünf bis sechs Jahre (t_0) bis (t_{+4}) oder bis (t_{+5})	sechs Jahre (t_0) bis (t_{+5}) (drei Jahre verpflichtend, drei weitere Jahre Planungs- vorschau)
Ausgangsjahr (t_0)	(t_0) ist der laufende Voranschlag und (t_{+1}) der Voranschlag für das folgende Jahr	(t_0) ist entweder der Voran- schlag für das laufende Jahr oder der Voranschlag für das folgende Jahr, wenn schon vor- handen	(t_0) ist der Voranschlag für das folgende Jahr
Zeitraum der Erstellung	1. Halbjahr	unterschiedlich; kein gleichblei- bender Prozess	März bis September (Terminplan laut Erlass)
Beschlussfassung durch den Landtag bzw. Gemeinderat	jährlich im Juni ¹	zu unterschiedlichen Zeitpunk- ten und nicht jährlich (drei Jahre im Zeitraum 2012 bis 2017)	erstmalig Dezember 2016; auch künftig verpflichtend jährlich vorgesehen
Einsatz von IT/Tool	ACCESS-Datenbank	SAP-SEM (Tool für Mehrjahres- planung)	MIAN (Mittelanmeldung Gemeindevoranschlag)
Einholung einer Studie	ja	nein	nein
zuständige Organisationseinheit	Abteilung für Finanzen	Direktion Finanzen	Grobplanung (Rahmen) Magistratsabteilung 5 – Finanz- wesen Feinplanung: anordnungs- befugte Dienststellen
Rahmenvorgaben an Dienststellen	Dienststellen nicht eingebunden	Dienststellen nicht eingebunden	Rahmenvorgabe der Salden an die Geschäftsgruppen, die in- tern auf die Dienststellen und von diesen auf die jeweiligen Haushaltsstellen heruntergebro- chen werden
Planungstiefe	Ebene der Voranschlagsstellen	Ebene der Voranschlagsstellen	Ebene der Voranschlagsstellen (Manualposten)

ÖStP 2012: Österreichischer Stabilitätspakt 2012

¹ Im Jahr 2012 erfolgte die Beschlussfassung bereits im Jänner.

² Beschluss der Finanzklausur vom 11. Juli 2016 bzw. Oö. Stabilitätssicherungsgesetz (ab 2018)

³ erstmals im Jahr 2016 mit dem Voranschlag 2017 erstellt und beschlossen

Quellen: Länder Niederösterreich und Oberösterreich; Stadt Wien; RH

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Aufgrund unterschiedlicher oder fehlender Vorgaben zur Erstellung der Mittelfristigen Haushaltsplanung in den überprüften Ländern war auch die Verknüpfung der Mittelfristigen Haushaltsplanung mit der Budgeterstellung unterschiedlich ausgeprägt. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick:

Tabelle 3: Verknüpfung zwischen Budgeterstellung und Mittelfristiger Haushaltsplanung in Niederösterreich, Oberösterreich und Wien

	Niederösterreich	Oberösterreich	Wien
Verpflichtung zur Berücksichtigung der Mittelfristigen Haushaltsplanung bei der Budgeterstellung	ja; im Landtagsbeschluss des Budgetprogramms ist diese Bindung als Auftrag an die Landesregierung vorgegeben	keine Vorgabe	ja; laut Haushaltsordnung bildet der zuletzt genehmigte Finanzrahmen die Grundlage für den zu erstellenden Voranschlag
tatsächliche Berücksichtigung der Mittelfristigen Haushaltsplanung bei Erstellung des Budgets	ja; durch Rahmenvorgaben	Die zuletzt beschlossene Mittelfristige Haushaltsplanung fließt in den Einbringungserlass für den Voranschlag ein.	Die Werte des zuletzt beschlossenen Finanzrahmens bilden den Rahmen für den Voranschlag.
Ausgangspunkt der Planung	laufendes Budgetprogramm und zuletzt verfügbarer Voranschlag	zuletzt verfügbarer Voranschlag	zuletzt verfügbarer Finanzrahmen, vorgegebene Entwicklung des Budgetsaldos
zeitliche Verknüpfung	gleichzeitig mit dem Voranschlag beschlossen	unterschiedliche Praxis	gleichzeitig mit dem Voranschlag beschlossen

Quellen: Länder Niederösterreich und Oberösterreich; Stadt Wien; RH

6.2

Der RH wertet es als positiv, dass die Stadt Wien über Regelungen zur Erstellung der Mittelfristigen Haushaltsplanung verfügte. Damit war die Voraussetzung für einen einheitlichen und konstanten Prozessablauf geschaffen.

Der RH hielt kritisch fest, dass Oberösterreich – entgegen den Bestimmungen des ÖStP 2012 – dem Landtag nicht jährlich eine Mittelfristige Haushaltsplanung zur Beschlussfassung vorlegte. Dazu kam, dass sowohl der Erstellungsprozess als auch der Umfang jeder Planung unterschiedlich gestaltet war. Dies war nach Ansicht des RH vor allem auf fehlende landesrechtliche Vorgaben zurückzuführen.

Hinsichtlich der Empfehlung an die Länder Niederösterreich und Oberösterreich, eine rechtliche Verpflichtung zur Mittelfristigen Haushaltsplanung zu schaffen, verwies der RH auf [TZ 5](#).

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Berichte zur Mittelfristigen Haushaltsplanung

Überblick

7 (1) Die Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie die Stadt Wien erstellten zu ihren Mittelfristigen Haushaltsplanungen Berichte, die dem Landtag bzw. dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegt wurden. Diese Berichte gaben Auskunft über die Vorgehensweise und die Planungsergebnisse, unterschieden sich jedoch in Inhalt, Umfang und Gliederung.

Die zuletzt verfügbaren Berichte zur Mittelfristigen Haushaltsplanung waren

- das NÖ Budgetprogramm 2017–2021,
- die Mehrjahresplanung 2018 bis 2022 des Landes Oberösterreich,
- der Finanzrahmen für die Jahre 2018 und 2019 bis 2023 sowie der Strategiebericht für die Jahre 2018 bis 2020 der Stadt Wien.

(2) Zusätzlich hatten die Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie die Stadt Wien dem Österreichischen Koordinationskomitee über die Mittelfristige Haushaltsplanung in der Form des Anhangs 2 zum ÖStP 2012 Bericht zu erstatten. Diese Meldung hatte jährlich bis zum 31. August im Wege des Bundesministeriums für Finanzen zu erfolgen.

Die nationalen Regelungen enthielten keine Vorgaben zu Inhalt und Gestaltung für die zu beschließenden Berichte zur Mittelfristigen Haushaltsplanung. Aus Art. 9 und Art. 11 Fiskalrahmenrichtlinie (RL 2011/85/EU) ließen sich jedoch Anforderungen an die Mittelfristige Haushaltsplanung ableiten, die auch auf nationaler Ebene als Orientierung für die Berichtsinhalte herangezogen werden konnten (siehe [TZ 8](#)).

Vorgaben der Fiskalrahmenrichtlinie

Anforderungen an eine Mittelfristige Haushaltsplanung

8 Gemäß Art. 9 und 11 Fiskalrahmenrichtlinie soll der mittelfristige Haushaltsrahmen²⁴ u.a. folgende Inhalte umfassen:

²⁴ Die Fiskalrahmenrichtlinie definiert den haushaltspolitischen Rahmen als Gesamtheit der Regelungen, Verfahren und Institutionen, welche die Grundlage für die Durchführung der Haushaltspolitik des Staates bilden, wie insbesondere der mittelfristige Haushaltsrahmen als spezifischer Satz nationaler Haushaltsverfahren, die den Zeithorizont der Haushaltspolitik über die jährliche Haushaltsplanung hinaus erweitern, einschließlich der Festlegung politischer Prioritäten und mittelfristiger Haushaltsziele.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



- mehrjährige Haushaltsziele für das gesamtstaatliche Defizit, den Schuldenstand und andere zusammenfassende Finanzindikatoren (z.B. Ausgaben) (siehe [TZ 24](#)),
- Projektionen für jeden Hauptausgaben- und Haupteinnahmenposten des Staates basierend auf der Annahme einer „unveränderten Politik“ (siehe [TZ 10](#)),
- eine Beschreibung der mittelfristig geplanten Maßnahmen und eine Darlegung, wie eine Anpassung an die mittelfristigen Haushaltsziele gegenüber den Projektionen basierend auf der Annahme einer unveränderten Politik erreicht werden soll (siehe [TZ 11](#)), sowie
- eine Beschreibung, inwiefern sich ein mittelfristiger Finanzplan vom zuletzt erstellten Finanzplan unterscheidet, sofern sich die politischen Prioritäten ändern (siehe [TZ 12](#)).

Die mittelfristigen Finanzpläne haben auf realistischen makroökonomischen Prognosen und Haushaltsprognosen zu beruhen²⁵ (siehe [TZ 9](#)).

Die Fiskalrahmenrichtlinie sieht zwar nicht explizit vor, dass diese Regelungen von allen Teilsektoren des Staates umzusetzen wären, jedoch sind gemäß Art. 13 Fiskalrahmenrichtlinie die Mittelfristigen Haushaltsplanungen der Teilsektoren gesamtstaatlich zu koordinieren.

Darstellung der Rahmenbedingungen

9.1

(1) Die Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie die Stadt Wien stellen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Konjunkturprognosen dar, auf denen ihre Mittelfristige Haushaltsplanung basierte. Oberösterreich und Wien orientierten sich an den Konjunkturprognosen des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts (**WIFO**), Niederösterreich beauftragte das Institut für Höhere Studien (**IHS**) mit einer Analyse²⁶. Der ÖStP 2012 sowie das jeweils gültige Finanzausgleichsgesetz (**FAG**; zuletzt FAG 2017) waren die wesentlichen Planungsgrundlagen. Als Herausforderungen in den letzten Jahren wurden die Steuerreform 2015/2016 aufgrund der Einnahmehausfälle bei den Ertragsanteilen sowie höhere Ausgaben durch die Flüchtlingsmigration thematisiert. Die Finanzabteilungen in Niederösterreich und Wien wiesen auch die Arbeiten an der Haushaltsrechtsreform zur Umsetzung der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 als Rahmenbedingung bzw. Herausforderung aus.

²⁵ gemäß Art. 9 Abs. 3 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 Fiskalrahmenrichtlinie, ABl. L 306 vom 23. November 2011, S. 41

²⁶ z.B. IHS (2017): Analyse des niederösterreichischen Budgetprogramms 2017–2021

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Als Grundlage für die konkrete Ausgabenplanung nannte das Land Niederösterreich das reale und das nominelle BIP-Wachstum sowie den Verbraucherpreisindex. Für das Land Oberösterreich waren der Verbraucherpreisindex, die Bruttoreallöhne sowie das verfügbare Realeinkommen (Planung der Personalausgaben) wesentlich. In Wien erfolgte die Ausgabenplanung fast ausschließlich dezentral, weshalb die Bedeutung einzelner Wirtschaftskennzahlen als Planungsparameter nicht feststellbar war. Der Bericht zur Mittelfristigen Haushaltsplanung der Stadt Wien enthielt auch keine Angaben, wie der geplante Budgetpfad auf die Geschäftsgruppen heruntergebrochen wurde.

(2) Die Berichte zur Mittelfristigen Haushaltsplanung enthielten zu den Planwerten keine Ist-Werte der Vorjahre, um die Planung vor dem Hintergrund einer längerfristigen Entwicklung darzustellen. Im Bericht des Landes Niederösterreich waren zwar für einige Planungskategorien die Entwicklungen der Vorjahre verbal beschrieben, nicht aber gesamthaft bzw. tabellarisch dargestellt. Die Haushaltsprognosen des IHS für das Land Niederösterreich umfassten einen Vergleich mit den zuletzt verfügbaren Rechnungsabschlusswerten, jedoch stimmten die Prognosekategorien des IHS nicht durchgehend mit den Planungskategorien des Landes überein.

9.2

(1) Der RH hielt fest, dass die Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie die Stadt Wien die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die der jeweiligen Mittelfristigen Haushaltsplanung zugrunde lagen, darstellten. Die Berichte zu den Mittelfristigen Haushaltsplanungen der Länder Niederösterreich und Oberösterreich enthielten auch Angaben zu einzelnen Planungsparametern (Annahmen, welche der Planung zugrunde lagen).

Der Bericht der Stadt Wien enthielt weder Angaben, wie der Budgetpfad auf die Geschäftsgruppen heruntergebrochen wurde, noch auf Basis welcher Annahmen die Geschäftsgruppen ihre Detailplanung vornahmen.

Der RH empfahl der Stadt Wien, in der verbalen Beschreibung ihres Finanzrahmens die wesentlichen Planungsparameter darzulegen, um die Nachvollziehbarkeit und die Aussagekraft der Planungsergebnisse zu erhöhen.

(2) Der RH hielt zudem fest, dass in den Berichten zur Mittelfristigen Haushaltsplanung des Landes Oberösterreich und der Stadt Wien Angaben zu den Vorjahren vollständig und im Bericht des Landes Niederösterreich weitgehend fehlten, sodass die Darstellung einer längerfristigen Entwicklung unter Einbeziehung der Planwerte und der Ist-Werte der vorangegangenen Jahre nicht möglich war.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien, in den Berichten zur Mittelfristigen Haushaltsplanung auch eine Gegenüberstellung der Planwerte und der Ist-Werte der vorangegangenen Jahre (nach Planungskategorie) aufzunehmen, um etwaige Abweichungen von Planungszielen transparent darzustellen und die Aussagekraft der Planungen in einer mehrjährigen Perspektive beurteilen zu können.

9.3

(1) Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass das niederösterreichische Budgetprogramm in seiner Gesamtkonzeption auf die zukünftige Entwicklung des Landeshaushaltes ausgerichtet sei. Nach Ansicht des Landes Niederösterreich ermögliche zwar eine ergänzende Darstellung vergangener Planziele die retrospektive Beurteilung der Aussagekraft vergangener Planungen, erhöhe aber nicht den Aussagewert der zukünftigen Entwicklung. Zu Vergleichszwecken seien ohnedies die früheren Budgetprogramme auf der Homepage des Landes Niederösterreich abrufbar.

(2) Die Stadt Wien hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie seit 2002 eine Globalbudgetierung anwende, welche die grundlegende Planungsverantwortung der zuständigen Dienststellen bzw. der politisch verantwortlichen Geschäftsgruppen darlege. Für die mittelfristige Finanzplanung gelte das ebenso. Nach Ansicht der Stadt Wien führe dies zu einer höheren Planungsgenauigkeit, im Vergleich zu pauschalen Parametern. Ergänzend dazu führte die Stadt Wien an, dass der Finanzrahmen und Strategiebericht der Stadt Wien eine verbale Beschreibung von wesentlichen Planungsparametern enthalte.

Zu der vom RH empfohlenen Gegenüberstellung von Planwerten und Ist-Werten vergangener Jahre führte die Stadt Wien aus, dass zum Zeitpunkt der Erstellung die Ist-Werte erst für das vorvergangene Jahr verfügbar seien, welche ohnehin im Voranschlag ersichtlich sind. In diesem Zusammenhang wies die Stadt Wien auf den in ihrer Stellungnahme formulierten Grundsatz einer hohen Qualität der zur Verfügung gestellten Informationen sowie der Ablehnung redundanter Informationen zur Steigerung der Quantität hin.

9.4

(1) Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich sowie der Stadt Wien, dass eine integrierte mehrjährige Darstellung den Informationsgehalt von Planungen wesentlich erhöht, während die Verwendung von zusätzlichen Dokumenten zu Vergleichszwecken wenig praktikabel ist. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

(2) Der Stadt Wien entgegnete der RH, dass der Finanzrahmen und Strategiebericht zwar eine umfangreiche Beschreibung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen enthielt. Eine Erläuterung, ob und in welcher Form die Planung die dargestellten

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Rahmenbedingungen berücksichtigte, fehlte jedoch. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Projektionen bei unveränderter Politik

10.1 Der Bericht zur Mittelfristigen Haushaltsplanung des Landes Niederösterreich enthielt eine Projektion der Ausgaben basierend auf der Annahme einer unveränderten Haushaltspolitik des Landes.²⁷ Die Projektion umfasste die Entwicklung der Ausgaben nach finanzwirtschaftlicher Gliederung. Das IHS erläuterte zudem, auf Basis welcher (wirtschaftlichen) Annahmen die prognostizierten Werte zustande kamen. Es war dem Land Niederösterreich dadurch möglich, jenen Anpassungsbedarf zu quantifizieren, der erforderlich war, um die eigenen Budgetziele zu erreichen. Die Berichte von Oberösterreich und Wien enthielten keine vergleichbaren, auf der Annahme einer unveränderten Politik basierenden Projektionen.

10.2 Der RH anerkannte die Bemühungen des Landes Niederösterreich, im Bericht zur Mittelfristigen Haushaltsplanung eine Projektion von Ausgaben unter der Annahme einer unveränderten Haushaltspolitik darzustellen, um dadurch den erforderlichen Anpassungsbedarf zur Erreichung der Haushaltsziele sichtbar zu machen. Der RH hielt fest, dass das Land Oberösterreich und die Stadt Wien darauf verzichteten.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich und der Stadt Wien, in die Berichte zur Mittelfristigen Haushaltsplanung auch Projektionen von Ausgaben unter der Annahme einer unveränderten Haushaltspolitik aufzunehmen. Dadurch könnte der erforderliche Anpassungs- bzw. Konsolidierungsbedarf zur Erreichung der Haushaltsziele sichtbar gemacht werden.

10.3 Die Stadt Wien hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie Projektionen von allen Ausgaben (rd. 5.000 Haushaltsstellen) unter der Annahme einer unveränderten Haushaltspolitik im Hinblick auf einen sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Umgang mit Personalressourcen für nicht förderlich sehe. Aus Sicht der Stadt Wien würden hier „Planspiele“ angestellt, die bloß fiktive Ergebnisse darstellen, die in keiner Weise so eintreten würden.

10.4 Der RH entgegnete der Stadt Wien, dass er die angeführten Bedenken hinsichtlich des Umgangs mit Personalressourcen nicht teilt, und wies darauf hin, dass Projektionen und Szenarien übliche Methoden sind, die nicht nur die Risiken einer unveränderten Haushaltspolitik aufzeigen, sondern auch den Handlungsspielraum und

²⁷ NÖ Budgetprogramm 2017–2021, IHS (2017): Analyse des niederösterreichischen Budgetprogramms 2017–2021

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



–bedarf für Konsolidierungsmaßnahmen darlegen. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Darlegung der Maßnahmen zur Erreichung mittelfristiger Haushaltsziele

11.1

(1) Die Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie die Stadt Wien legten in ihren Berichten zur Mittelfristigen Haushaltsplanung nicht systematisch dar, welche Maßnahmen geplant waren, um die mittelfristigen Haushaltsziele zu erreichen. Eine Darstellung, in welchem Ausmaß einzelne Maßnahmen zur geplanten Zielerreichung beitrugen, fehlte ebenso.

Das Land Niederösterreich betrachtete die geplante Ausgabenentwicklung im Vergleich zur prognostizierten Ausgabenentwicklung des IHS (bei unveränderter Politik) bereits als eine derartige Maßnahme²⁸, nannte aber keine konkreten Reformprojekte.

In Oberösterreich sollte das im Jahr 2017 beschlossene Oö. Stabilitätssicherungsgesetz einen Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung sicherstellen und die Haushaltsstabilität langfristig absichern.²⁹ Dem RH nannte das Land Oberösterreich das Projekt „Sozialressort 2021+“, die Spitalsreform II „Reform nach Maß, der Oö. Weg bis 2020“ und die Verwaltungsreform „Oö. Reformprojekt: Zukunft finanzieren – Zukunft ermöglichen“ als Maßnahmen, die zur Einhaltung der Haushaltsziele beitragen sollten.

Die Stadt Wien verwies auf die Wiener Struktur- und Ausgabenreform sowie den Reformprozess „Wien Neu Denken“, mit denen es gelingen sollte, den finanziellen Handlungsspielraum für Investitionen sicherzustellen und gleichzeitig die Neuverschuldung auf Basis des strukturellen Defizits zu begrenzen.³⁰

(2) Die Berichte zur Mittelfristigen Haushaltsplanung enthielten auch keine Hinweise, wie sich die geplanten Maßnahmen auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auswirken werden. Als Aspekte der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wurden die allgemeinen Reformprojekte (z.B. Wiener Struktur- und Ausgabenreform) sowie die Einhaltung des ÖStP 2012 (bzw. des Oö. Stabilitätssicherungsgesetzes) angesprochen.

²⁸ NÖ Budgetprogramm 2017–2021, S. 45 ff.

²⁹ laut Mehrjahresplanung 2018 bis 2022 des Landes Oberösterreich, Subbeilage zur Beilage 637/2018, S. 1

³⁰ Finanzrahmen für die Jahre 2017 und 2018–2022 der Stadt Wien; Finanzrahmen für die Jahre 2018 und 2019–2023 der Stadt Wien

Bericht des Rechnungshofes



Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien

11.2 Der RH hielt fest, dass die Berichte zur Mittelfristigen Haushaltsplanung nicht konsequent darlegten, welche Maßnahmen mit welchen erwarteten finanziellen Auswirkungen geplant waren, um die angestrebten mittelfristigen Haushaltsziele zu erreichen. Dadurch zeigten diese Berichte den Landtagen bzw. dem Gemeinderat nicht den Handlungsbedarf auf, der zur Erreichung dieser Haushaltsziele erforderlich war.

Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien, in ihren Berichten zur Mittelfristigen Haushaltsplanung die vorgesehenen Maßnahmen zur Erreichung der geplanten Haushaltsziele anzuführen und deren erwartete finanzielle Auswirkungen zu quantifizieren.

11.3 (1) Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass die vorgesehenen Maßnahmen zur Erreichung der finanziellen Ziele im NÖ Budgetprogramm dargelegt seien, die Beschreibung bei einer vierjährigen Mittelfristplanung aber nicht durch die Festlegung konkreter Einzelmaßnahmen erfolgen könne. Die Detailplanung erfolge im Rahmen der jährlichen Budgeterstellung durch die zuständigen Ressorts. Die finanzielle Auswirkung der Maßnahmen spiegle sich in der mittelfristigen Entwicklung der administrativen Salden, der Maastricht-Ergebnisse und der Schuldenstände wider, womit die Einhaltung der geplanten Budgetziele dokumentiert und sichergestellt sei.

(2) Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die aus Sicht der Stadt Wien zu treffenden Maßnahmen im Finanzrahmen sowie Strategiebericht namhaft gemacht worden seien. Neben anderen Maßnahmen liege der Fokus zum Voranschlag 2017 auf den Reformprozessen „Wiener Struktur- und Ausgabenreform (WiStA)“ sowie „Wien Neu Denken“. Zum Voranschlag 2018 sei überdies der Bereich „Digitalisierung“ hervorzuheben. Einen „Kahlschlag mit dem Rasenmäher“ lehne die Stadt Wien ab und sie verfolge vielmehr treffsichere Maßnahmen. Aus Sicht der Stadt Wien würde zudem eine starre Festlegung von Kennwerten im Zusammenhang mit einer sechs Jahre umfassenden Haushaltsplanung eine sinnvolle Steuerung kontraproduktiv einengen bzw. verhindern.

11.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich sowie der Stadt Wien, dass eine Konkretisierung der geplanten Maßnahmen und ihrer finanziellen Auswirkungen auf die Haushaltsziele zu einer höheren Aussagekraft und Transparenz der mittelfristigen Haushaltsplanung beiträgt. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Unterschiede zur vorangegangenen Mittelfristigen Haushaltsplanung

12.1 Abweichungen der Planwerte eines Jahres gegenüber jenen in den vorangegangenen Mittelfristigen Haushaltsplanungen, etwa bei den zu erreichenden Haushaltszielen, waren in keinem Bericht konkret dargelegt.

Nach Angaben des Landes Niederösterreich und der Stadt Wien war die Grundlage der aktuellen Planung jeweils die im vorangegangenen Jahr erstellte Mittelfristige Haushaltsplanung. Das Land Oberösterreich setzte die Mittelfristige Haushaltsplanung eines Jahres nicht unmittelbar auf jener des Vorjahres auf. Die politisch vereinbarten Ausgabenpfade galten aber weiterhin, sofern die politischen Beschlüsse nicht abgeändert wurden, und waren daher auch entsprechend zu berücksichtigen (z.B. jene aus dem Ergebnis der Finanzklausur vom 11. Juli 2016).

12.2 Der RH verwies darauf, dass aus den Berichten zur (rollierenden) Mittelfristigen Haushaltsplanung allfällige Abweichungen der Planwerte eines Jahres gegenüber vorangegangenen Planungen nicht hervorgingen. Es war dadurch nicht möglich zu erkennen, wo und weshalb Adaptierungen vorgenommen wurden.

Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien, in den Berichten zur Mittelfristigen Haushaltsplanung gegenüber der vorangegangenen Planung abweichende Planwerte eines Jahres bei den Hauptaggregaten (Ausgaben, Einnahmen, Saldo, Verschuldung) darzustellen und die Abweichungen zu erläutern.

12.3 (1) Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme auf die Verfügbarkeit früherer Budgetprogramme zu Vergleichszwecken.

(2) Die Stadt Wien führte in ihrer Stellungnahme aus, dass den interessierten Bürgerinnen und Bürgern neben dem aktuellen Voranschlag und Rechnungsabschluss auch die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Vorjahre über das Internet zur Verfügung stünden.

12.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich und der Stadt Wien, dass zwar die erforderlichen Daten aus mehreren Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen abrufbar waren, die Ergänzung der in den Berichten dargestellten Planzahlen um die Werte vorangegangener Jahre jedoch einen schnelleren und kompakteren Informationsgewinn bedeuten. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Berücksichtigung weiterer Planungsfelder

Außerbudgetäre Einheiten

13.1 (1) Die Fiskalregeln des ÖStP 2012 waren entsprechend den europarechtlichen Vorgaben nach dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 2010 (**ESVG 2010**) ausgerichtet. Die innerstaatlichen Zielvorgaben umfassten somit den gesamten Sektor Staat (siehe Anhang D). Die Planungen haben daher nicht nur die in den Rechnungsabschlüssen dargestellte Gebarung der Gebietskörperschaft selbst zu berücksichtigen, sondern auch die Gebarung der dem jeweiligen Land zugeordneten außerbudgetären Einheiten des Sektors Staat (z.B. Immobiliengesellschaften). Diese Einheiten meldeten ihre Rechnungsabschlussdaten direkt an die Statistik Austria. Die Information über die Höhe der Finanzierungssalden der wichtigsten außerbudgetären Einheiten („Schlüsseleinheiten“) übermittelte die Statistik Austria als „Überleitungstabellen“ an die Länder.

(2) Die Mittelfristigen Haushaltsplanungen der drei überprüften Gebietskörperschaften berücksichtigten zumindest die bedeutendsten außerbudgetären Einheiten³¹ („Schlüsseleinheiten“); die beschlossenen Berichte stellten diese jedoch nur zum Teil dar.

(3) Die Berichte zur Mittelfristigen Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich enthielten eine Projektion des Jahresergebnisses der außerbudgetären Einheiten in Summe, nicht aber der einzelnen Einheiten. Ebenfalls nicht gesondert dargestellt war die Entwicklung des Schuldenstands der außerbudgetären Einheiten; diese wurden gemeinsam mit den Schulden des Landeshaushalts ausgewiesen.

Der Bericht zur Mittelfristigen Haushaltsplanung der Stadt Wien enthielt keine Darstellung zu den außerbudgetären Einheiten. Die im Bericht dargestellte

³¹ Darunter fielen in Niederösterreich die NÖ Landes Beteiligungsholding GmbH, der NÖ Gesundheits- und Sozialfonds (NÖGUS), die Land NÖ Immobilienverwaltungsgesellschaft m.b.H. (LIG 1 und LIG 2), die EBG MedAustron GmbH, die Blue Danube Loan Funding, die Land NÖ Vermögensverwaltung GmbH & Co OG, die Land NÖ Finanz- und Teilnehmungsmanagement GmbH, die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. (LIG 1), der NÖ Schul- und Kindergartenfonds, der Niederösterreichische Wasserwirtschaftsfonds, der Niederösterreichische Wirtschafts- und Tourismusfonds, der NÖ Landes-Wohnbauförderungsfonds und die Niederösterreichische Verkehrsorganisationsges.m.b.H. (NÖVOG).

In Oberösterreich fielen darunter die Landesimmobiliengesellschaft OÖ, die Musiktheater Linz GmbH, der Oberösterreichische Gesundheitsfonds, die OÖ Gesundheits- und Spitals AG (GESPAG), die OÖ Theater und Orchester GmbH und die OÖ Landesholding.

In Wien waren es der Fonds Soziales Wien, die Wiener Linien GmbH & Co KG, der Wiener Krankenanstaltenverbund (KAV), die FSW – Wiener Wohnen GmbH, die FSW – Wiener Pflege- und Betreuungsdienste GmbH, die Vereinigte Bühnen Wien Ges.m.b.H., der Wiener Gesundheitsfonds (LKRAF Wien), die Wirtschaftsagentur Wien und der Wohnfonds_Wien Fonds für Wohnbau und Stadterneuerung.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Geschäftsgruppe Soziales, Gesundheit und Frauen enthielt den Fonds Soziales Wien.

13.2

Aufgrund der europarechtlichen Vorgaben waren im Rahmen der Mittelfristigen Haushaltsplanung auch die Haushaltssalden und Schuldenstände der einer Gebietskörperschaft zugeordneten außerbudgetären Einheiten zu berücksichtigen. Der RH kritisierte, dass die Länder Niederösterreich und Oberösterreich die geplante finanzielle Entwicklung der außerbudgetären Einheiten nur in Summe und die Stadt Wien gar nicht darstellten. Dementsprechend informierten die Berichte zur Mittelfristigen Haushaltsplanung nur unvollständig über die Erreichung der europarechtlichen Vorgaben sowie die im ÖStP 2012 vorgesehenen Zielwerte.

Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich im Hinblick auf die europarechtlichen Vorgaben, in den Berichten zur Mittelfristigen Haushaltsplanung die geplante Entwicklung der Schuldenstände der außerbudgetären Einheiten gesondert darzustellen.

Der Stadt Wien empfahl der RH, sowohl eine gesonderte Darstellung der geplanten Schuldenentwicklung als auch eine Darstellung des geplanten jährlichen Ergebnisses (Finanzierungssaldo) der außerbudgetären Einheiten in ihren Bericht zur Mittelfristigen Haushaltsplanung aufzunehmen.

13.3

(1) Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die europarechtlichen Vorgaben keine Verpflichtung zur Darstellung der mittelfristigen Entwicklung der Schuldenstände der außerbudgetären Einheiten im Einzelnen in der mittelfristigen Finanzplanung enthalten würden. Das Land Niederösterreich sicherte jedoch zu, in Zukunft die Schuldenstände der außerbudgetären Einheiten in Summe darzustellen.

(2) Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der Finanzrahmen und der Strategiebericht im Rahmen des jeweiligen Voranschlages hinsichtlich seiner Konzeption auf den vom Gemeinderat zu beschließenden Haushalt ausgerichtet sei, der die außerbudgetären Einheiten mit dem geplanten erforderlichen Zuschuss der Stadt abbilde. Die Stadt Wien komme jedoch der Verpflichtung des ÖStP 2012 nach, Daten der außerbudgetären Einheiten bis zum 31. August an das Österreichische Koordinationskomitee bekanntzugeben. Die Stadt Wien wies zudem darauf hin, dass die Ergebnisse der außerbudgetären Einheiten in den letzten Berichtsjahren eine hohe Volatilität aufgewiesen hätten und eine Darstellung kaum möglich gewesen sei, da bis dato die Statistik Austria nicht eindeutig nachvollziehbar dargelegt habe, welche Parameter bei der Berechnung des Finanzierungssaldos der außerbudgetären Einheiten tatsächlich zu berücksichtigen seien.

Bericht des Rechnungshofes



Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien

13.4 (1) Eine Darstellung der Entwicklung der Schuldenstände war für außerbudgetäre Einheiten europarechtlich vorgesehen, jedoch nicht für einzelne Einheiten. Die Empfehlung nach einer getrennten Darstellung der Schuldenstände des Landes und der außerbudgetären Einheiten hielt der RH daher aufrecht und nahm die Zusage des Landes Niederösterreich, künftig die Schuldenstände der außerbudgetären Einheiten in Summe darzustellen, zur Kenntnis.

(2) Der Stadt Wien entgegnete der RH, dass nur eine Darstellung, welche die außerbudgetären Einheiten mitberücksichtigt, ein vollständiges Bild über die finanzielle Situation der Stadt abgibt, weshalb er an seiner Empfehlung festhielt.

Investitionsvorhaben

14.1 (1) Die Mittelfristige Haushaltsplanung des Landes Niederösterreich berücksichtigte auch die Investitionsvorhaben.

Die Finanzabteilung des Landes Oberösterreich berücksichtigte in ihrer Mittelfristigen Haushaltsplanung Investitionsvorhaben ebenfalls. Die zuständigen Bewirtschafter von Landesmitteln ermittelten die daraus erwachsenden Belastungen für den Landeshaushalt. Die vom Landtag genehmigten Vorhaben waren im Rahmen der jährlich zu beschließenden Budgets zu bedecken. Großinvestitionen wurden jedoch im Allgemeinen über Errichtungsgesellschaften (z.B. die Errichtung des Musiktheaters) finanziert. Die daraus entstehenden Belastungen waren nicht in der Mittelfristigen Haushaltsplanung für den Landeshaushalt enthalten, sondern bei den außerbudgetären Einheiten.

Die Berücksichtigung der Investitionsvorhaben in der Stadt Wien erfolgte gemäß der Haushaltsordnung dezentral durch die anordnungsbefugten Dienststellen. Die geplanten Investitionsausgaben waren den betreffenden Ansätzen der zuständigen Dienststellen zugeordnet.

(2) Der Bericht zur Mittelfristigen Haushaltsplanung des Landes Oberösterreich listete für den Planungszeitraum Investitionsvorhaben mit jeweils über 2 Mio. EUR Gesamtkosten auf.³²

In den Berichten zur Mittelfristigen Haushaltsplanung des Landes Niederösterreich und der Stadt Wien waren die Investitionsvorhaben bzw. Großprojekte nicht gesondert dargestellt.

14.2 Der RH hielt fest, dass die Ausgaben für die geplanten Investitionsvorhaben zwar in den jeweiligen Mittelfristigen Haushaltsplanungen berücksichtigt wurden, eine

³² gemäß Art. II Z 7 des Vorberichts zum Voranschlag

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



gesonderte Auflistung der größten Investitionsvorhaben mit ihren wesentlichen budgetrelevanten Kennzahlen enthielt allerdings nur der Bericht zur Mittelfristigen Haushaltsplanung des Landes Oberösterreich. Nach Ansicht des RH würde dadurch der Informationsgehalt der Mittelfristigen Haushaltsplanung erhöht.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich und der Stadt Wien, in ihren Berichten zur Mittelfristigen Haushaltsplanung eine Auflistung der größten Investitionsvorhaben mit budgetrelevanten Kennzahlen (bspw. jährlichen Ausgaben im Berichtszeitraum) aufzunehmen.

14.3

(1) Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das NÖ Budgetprogramm nach den Vorschriften der VRV 2015 erstellt und die Darstellung der Mittelfristigen Finanzplanung entsprechend umgestellt werde. Die Empfehlung des RH zur Aufnahme der größten Investitionsvorhaben werde dabei umgesetzt.

(2) Die Stadt Wien führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie bis zur Jahrtausendwende eine entsprechende Vorschau der Investitionsprojekte erstellt und sie danach eingestellt habe.

14.4

(1) Der RH begrüßte das Vorhaben des Landes Niederösterreich, hinkünftig eine Aufstellung der größten Investitionsprojekte in den Bericht aufzunehmen.

(2) Gegenüber der Stadt Wien verwies der RH auf den höheren Informationsgehalt durch die Darstellung der größten geplanten Investitionsvorhaben, weshalb er an seiner Empfehlung festhielt.

Schuldentilgung

15.1

(1) Das Land Niederösterreich und die Stadt Wien berücksichtigten die geplanten Tilgungen bzw. die Refinanzierungserfordernisse ihrer Finanzschulden in der Mittelfristigen Haushaltsplanung. Das Land Oberösterreich sah im überprüften Zeitraum, mit Ausnahme der Tilgungen der inneren Anleihen und der aufgenommenen Fremdmittel für die Vorauszahlung der Gemeindebedarfszuweisungsmittel, keine Tilgung von Finanzschulden vor.

(2) Die Länder Niederösterreich und Oberösterreich stellten in ihren Berichten zur Mittelfristigen Haushaltsplanung die Entwicklung des Schuldenstands dar. Eine gesonderte Darstellung der geplanten jährlichen Tilgungsleistungen erfolgte nicht. Das Land Oberösterreich wies in den Anlagen ihres Berichts zur Mittelfristigen

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Haushaltsplanung, die Tilgungen der inneren Anleihen und der aufgenommenen Fremdmittel zur Vorauszahlung der Gemeindebedarfszuweisungsmittel aus.³³

Der Bericht zur Mittelfristigen Haushaltsplanung der Stadt Wien enthielt keine Darstellung der Schuldenentwicklung bzw. der Tilgungspläne. Allerdings lag dem Voranschlag der Stadt Wien eine strategische Vorschau zum Schulden- und Liquiditätsmanagement bei, die sowohl die erwartete Schuldenentwicklung als auch eine Aufstellung künftiger Refinanzierungserfordernisse enthielt.

- 15.2** Der RH hielt fest, dass die Berichte zur Mittelfristigen Haushaltsplanung des Landes Niederösterreich und der Stadt Wien keinen vollständigen Überblick über die Entwicklung des Schuldenstands und der geplanten jährlichen Tilgung enthielten.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich und der Stadt Wien, die geplanten jährlichen Tilgungen in die Schuldenstandsdarstellung der Berichte der Mittelfristigen Haushaltsplanungen aufzunehmen, um in einem Dokument einen vollständigen Überblick zu gewährleisten.

- 15.3** (1) Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, es werde die Empfehlung, jährliche Tilgungen (separat) darzustellen, umsetzen.

(2) Für die Stadt Wien sei es laut ihrer Stellungnahme nicht nachvollziehbar, warum der RH zwar festhielt, dass die erwartete Schuldenentwicklung und die jährlichen Refinanzierungserfordernisse im Voranschlag unter der strategischen Vorschau zum Schulden- und Liquiditätsmanagement beilagen, aber dennoch kritisierte, dass diese nicht Bestandteil des ebenfalls im Voranschlag beiliegenden Finanzrahmens und Strategieberichts waren.

- 15.4** Der RH entgegnete der Stadt Wien, dass eine Zusammenführung dieser Informationen in einem gesamthaften Dokument einen vollständigen und transparenten Überblick gewährleistet und damit zur Kompaktheit der Informationsbereitstellung beiträgt.

Zusammenfassung der Berichtsinhalte

- 16** Folgende Tabelle fasst die Anforderungen der Fiskalrahmenrichtlinie und deren Berücksichtigung in den Berichten zur Mittelfristigen Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien zusammen; zudem werden auch allfällige darüberhinausgehende Planungsfelder dargestellt:

³³ Laut Amtsvortrag in Folge der Finanzklausur der oberösterreichischen Landesregierung vom 11. Juli 2016 war der Schuldenstand bis zu dem Zeitpunkt einzufrieren, an dem die Zinsen wieder mehr als 2 % betragen.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Tabelle 4: Zusammenfassung der Berichtsinhalte

Fiskalrahmenrichtlinie und weitere Planungsfelder	Niederösterreich	Oberösterreich	Wien
Darstellung der Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> – Rahmenbedingungen erläutert – Planungsparameter beschrieben – weitgehend keine Angaben zu Vorjahren 	<ul style="list-style-type: none"> – Rahmenbedingungen erläutert – Planungsparameter beschrieben – keine Angaben zu Vorjahren 	<ul style="list-style-type: none"> – Rahmenbedingungen erläutert – Planungsparameter nicht beschrieben – weitgehend keine Angaben zu Vorjahren
Erstellung von Projektionen unter der Annahme einer unveränderten Politik	– vorhanden (IHS-Studie)	– nicht vorhanden	– nicht vorhanden
Darlegung der Maßnahmen zur Erreichung der mittelfristigen Haushaltsziele	– nicht systematisch dargelegt	– nicht systematisch dargelegt	– nicht systematisch dargelegt
Unterschiede zur vorangegangenen Mittelfristigen Haushaltsplanung	– keine Darstellung vorangegangener Planungen	– keine Darstellung vorangegangener Planungen	– keine Darstellung vorangegangener Planungen
Berücksichtigung der außerbudgetären Einheiten	<ul style="list-style-type: none"> – Haushaltssalden in Summe – Schulden nur gemeinsam mit Landeshaushalt 	<ul style="list-style-type: none"> – Haushaltssalden in Summe – Schulden nur gemeinsam mit Landeshaushalt 	– keine gesonderte Darstellung
Darstellung der Investitionsvorhaben	– keine gesonderte Darstellung	– Auflistung der Projekte über 2 Mio. EUR Gesamtkosten	– keine gesonderte Darstellung
Darstellung der Schuldentilgung	<ul style="list-style-type: none"> – Darstellung der Schuldenentwicklung – keine gesonderte Darstellung der geplanten Tilgungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Darstellung der Schuldenentwicklung – Darstellung der geplanten Tilgungen 	<ul style="list-style-type: none"> – keine Darstellung der Schuldenentwicklung und der geplanten Tilgungen – gesonderte Darstellung in einem anderen Nachweis zum Vorschlag

Quellen: Länder Niederösterreich und Oberösterreich; Stadt Wien; RH

Umsetzung der Mittelfristigen Haushaltsplanung

Grundlagen und Vorgaben

17

(1) Niederösterreich verfügte über keine Haushaltsordnung. Sämtliche Vorgaben für die Budgeterstellung des Folgejahres waren im „Voranschlagserrlass“ enthalten. Dieser richtete sich an die Dienststellen des Landes und war insofern für die Mittelfristige Haushaltsplanung relevant, als darin der zu beschließende Voranschlag enthalten war. Der Voranschlagserrlass legte bspw. fest, dass die Ermessensausgaben in den Jahren 2017 und 2018 jeweils gegenüber dem Vorjahr nicht steigen durften und die Förderungsausgaben von 2016 auf 2017 um 10 % zurückgehen sollten.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



(2) Das Land Oberösterreich verfügte über eine Haushaltsordnung; diese enthielt jedoch keine Vorgaben über die Mittelfristige Haushaltsplanung. Allerdings legte die Landesregierung in ihrer Finanzklausur vom 11. Juli 2016 Zielvorgaben fest. Unter anderem sollte es keine Nettoneuverschuldung mehr geben. Aus dieser Zielsetzung ging das Oö. Stabilitätssicherungsgesetz³⁴ hervor. Demgemäß wäre im Landesvoranschlag ab dem Haushaltsjahr 2018 die Höhe der zulässigen Ausgaben mit der Höhe der Einnahmen zu begrenzen (Ausgabenhöchstgrenze)³⁵. Darüber hinaus legte die Landesregierung in ihrer Finanzklausur die zulässige Wachstumsrate für Ermessens- und Pflichtausgaben sowie für die Personalausgaben fest. Für bestimmte Aufgabenbereiche gab es abweichende, höchstzulässige Steigerungsraten, die im Zuge einer neuerlichen Koalitionsklausur für Planungen ab dem Jahr 2018 zum Teil verändert wurden.

(3) Die Stadt Wien verfügte ebenfalls über eine Haushaltsordnung. Demnach waren in der Mittelfristigen Haushaltsplanung bspw. Ausgaben jährlich mit einem Index von 2 % zu valorisieren und der Gehaltsstruktureffekt für Personalausgaben mit 0,8 % zu berücksichtigen.³⁶

Die folgende Tabelle enthält die zentralen Vorgaben für die Mittelfristige Haushaltsplanung sowie die allgemeinen Vorgaben für die Budgetplanung:

³⁴ LGBl. 54/2017

³⁵ § 3 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 Oö. Stabilitätssicherungsgesetz

³⁶ § 7 Abs. 2 Haushaltsordnung für den Magistrat der Stadt Wien 2016

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Tabelle 5: Vorgaben der Mittelfristigen Haushaltsplanung

	Haushaltsordnung
Niederösterreich	nicht vorhanden
Oberösterreich	Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich: keine Vorgaben für Mittelfristige Haushaltsplanung
Wien	Haushaltsordnung für den Magistrat der Stadt Wien 2016, 2. Abschnitt zur Mittelfristigen Haushaltsplanung (§§ 5 bis 11): – exakte Werte oder Valorisierung mit einer Indexierung von 2 % – Bei Personalausgaben ist darüber hinaus ein Gehaltsstruktureffekt von 0,8 % zu berücksichtigen. – Pflichtausgaben, resultierend aus Rechtsvorschriften und Verträgen, sind auf ihre Notwendigkeit zu prüfen.
	Vorschlagserlass bzw. weitere Vorgaben
Niederösterreich	– Pflichtausgaben, die auf Gesetzen, Verordnungen oder vertraglichen Verpflichtungen beruhen, sind in der jeweiligen Höhe zu veranschlagen. – Ermessensausgaben dürfen gegenüber 2016 bzw. 2017 nicht erhöht werden. – Förderausgaben dürfen gegenüber 2017 nicht erhöht bzw. müssen gegenüber 2016 um 10 % reduziert werden. – Die übrigen Ausgaben sind aufgrund von Berechnungen, Kostenvorschlägen oder sorgfältigen Schätzungen zu ermitteln. – Vorschlagsbeträge für von der Landesregierung bzw. vom Landtag beschlossene Projekte sind zu beantragen.
Oberösterreich	vorhanden; aber für Mittelfristige Haushaltsplanung nicht relevant
Wien	Grundsätze: – prioritäre Veranschlagung der Ausgaben zur Erfüllung gesetzlicher und sonstiger rechtsgültiger Verpflichtungen sowie Berücksichtigung von Vorgaben der Ressortstadträte – volle Budgetierung von Ausgaben, denen zweckgebundene Einnahmen in gleicher Höhe gegenüberstehen (wie z.B. Kulturförderungs- und Sportförderungsbeitrag) Aktiv-Personalaufwand: – Beachtung der generellen Dynamik unter Berücksichtigung von Strukturfaktoren und Personalstand Pensionen und sonstige Ruhebezüge: – zentrale Veranschlagung mit einigen Ausnahmen
	politische Vorgaben
Niederösterreich	keine inhaltlichen Vorgaben
Oberösterreich	Finanzklausur vom 11. Juli 2016: ¹ Bis 2021 soll die freie Finanzspitze auf 10 % erhöht werden. Das Budget 2018 soll ausgeglichen erstellt werden. Ab 2018 dürfen Kredite nur in Höhe der Tilgungen aufgenommen werden (gilt auch für außerbudgetäre Schulden). Der Schuldenstand wird eingefroren, solange der Zinssatz unter 2 % liegt. Ermessensausgaben werden im Budget 2017 in Höhe der Budgetierung 2016 eingefroren, ab dem Budget 2018 jährliche Erhöhung um die Inflationsrate (gilt für Gesamtvolumen jedes Referenten). Ausnahmen: Soziales und Jugendwohlfahrt 5 % (inkl. Nachtragsbudget), Gesundheit 3,6 %; Integration, Arbeitsmarkt, Forschung, Kinder- und Jugendhilfe und jene Bereiche mit Schwerpunktsetzungen für die Legislaturperiode 2016 bis 2021 Pflichtausgaben: in gesetzlicher und vertraglicher Höhe (Steigerung nicht über 1,5 %) Ausgaben für Flüchtlingswesen entsprechend der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG Personal (aktiv und Pensionen): Gehaltsabschluss auf Bundesebene (geringfügig über dem Verbraucherpreisindex) sowie 1 % Strukturkosten Kosten für Pflichtschullehrer als Durchläufer
Wien	Klausur der Stadtregierung im Frühjahr 2016: Konsolidierungspfad: Erreichen eines administrativ ausgeglichenen Haushalts ab 2020

¹ Zum Teil neue Vorgaben für Planungen ab dem Jahr 2018 in Folge einer Koalitionsklausur.

Quellen: Länder Niederösterreich und Oberösterreich; Stadt Wien; RH

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Darüber hinaus waren etwaige weitere Landtags- und Regierungsbeschlüsse, Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG, sonstige gesetzliche und vertragliche Verpflichtungen sowie Finanzströme resultierend aus dem jeweils gültigen Finanzausgleichsgesetz (zuletzt FAG 2017) in der Mittelfristigen Haushaltsplanung zu berücksichtigen.

Zentrale und dezentrale Planung

18.1

(1) Sowohl in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich als auch in der Stadt Wien war der Ausgangspunkt der Mittelfristigen Haushaltsplanung eine Prognose des maximal zulässigen Budgetsaldos (Budgetpfad). Die Finanzabteilungen berechneten den Budgetpfad. Eingebunden waren in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich allenfalls das Büro des jeweils zuständigen politischen Referenten. In der Stadt Wien wurde der Budgetpfad (Finanzrahmen) auf die den amtsführenden Stadträtinnen und Stadträten zugeordneten Geschäftsgruppen verteilt. Der vorläufige Finanzrahmen wurde vom Bürgermeister in Abstimmung mit der Finanzstadträtin festgelegt. Der Beschluss des gültigen Finanzrahmens (Budgetpfad) erfolgte durch den Gemeinderat gemeinsam mit dem Beschluss zum Voranschlag.

(2) Die Detailplanung auf Ebene der Voranschlagsstellen erfolgte in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich ebenfalls zentral durch die Finanzabteilungen. Ein Großteil der Voranschlagsstellen wurde mit Prozentwerten fortgeschrieben, während ein geringerer Teil punktuell mit absoluten Beträgen erfasst wurde (z.B. Zahlungen betreffend Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG, Ausgaben zur Schulentilgung, vertragliche Verpflichtungen oder Investitionen)³⁷. In Niederösterreich und Oberösterreich waren die Fachabteilungen in diesen Prozess grundsätzlich nicht eingebunden. Fallweise wurden sie in Oberösterreich bei Spezialthemen einbezogen (z.B. Personalabteilung für die Höhe der Strukturkosten, Abteilung Gesundheit für die Auswirkungen der Spitalsreform II).

In der Stadt Wien war die Detailplanung den anordnungsbefugten Dienststellen überlassen. Die Finanzrahmen (administrative Budgetsalden) wurden innerhalb der

³⁷ Niederösterreich: Investitionen (vor allem Leasingraten) oder vertragliche Verpflichtungen, Fondsbeiträge, zweckgebundene Voranschlagsstellen, Schuldendienst, Ansätze, bei denen Einnahmen und Ausgaben korrespondieren (z.B. Ersätze für Lehrerkosten, Ersätze für Pensionen), Einzelfälle, bei denen Absolutbeträge bekannt sind. Oberösterreich: insbesondere Klimaschutzmaßnahmen, Debetzinsen, Beteiligungsmanagement (ausgenommen Oberösterreichische Gesundheits- und Spitals-AG und Kepler Universitätsklinikum GmbH, da diese analog zum Bereich Gesundheit behandelt werden), Grundversorgung, Tilgung, Zweckzuschüsse nach dem Finanzausgleichsgesetz, Pflegefonds, Umschuldungen, Bedarfszuweisungsmittel (§ 21 FAG 2008) Zuschüsse, Verstärkungsmittel

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Geschäftsgruppen³⁸ weiter auf einzelne Dienststellen heruntergebrochen. Die Dienststellenleiterinnen und –leiter waren dafür zuständig, sowohl die geplanten Voranschlagswerte als auch die Planwerte des restlichen Planungszeitraums im Budgetierungstool einzutragen. Dabei war es ihnen nicht möglich, den jeweils vorgegebenen Budgetsaldo zu überschreiten.

Das System der Globalbudgetierung kam in der Stadt Wien für die Veranschlagung seit dem Finanzjahr 2002 zur Anwendung. Für die Erstellung des Finanzrahmens (Mittelfristige Haushaltsplanung) wurden die Eingabefelder im Budgetierungstool um die zusätzlichen Planungsjahre ergänzt.

18.2

Nach Ansicht des RH waren sowohl der zentrale als auch der dezentrale Planungsansatz für die Erstellung einer validen und aussagekräftigen Mittelfristigen Haushaltsplanung geeignet.

Die zentrale Planung in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich ermöglichte es, nicht nur die Entwicklung und Höhe des Budgetsaldos, sondern auch jene der Einnahmen und Ausgaben sowohl aggregiert als auch auf Detailebene zu planen. Die gewählte Form der Saldenvorgabe der Stadt Wien an die Dienststellen ließ dies nicht zu.

Hingegen sensibilisierte die dezentrale Planung die anordnungsbefugten Dienststellen der Stadt Wien frühzeitig hinsichtlich möglicher budgetärer Engpässe und ermöglichte es ihnen, rechtzeitig (dezentral) gegenzusteuern.

Ertragsanteilsprognose des Bundesministeriums für Finanzen

19.1

(1) Das Bundesministerium für Finanzen stellte den Ländern – aufbauend auf der Steuerprognose für den Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz – eine Prognose der Ertragsanteile für Länder und Gemeinden zur Verfügung. Dabei wurden die Ertragsanteile der Länder ausgehend vom jeweiligen Jahr (t_0) für die nächsten vier Jahre (t_{+1} bis t_{+4}) prognostiziert.

Hinsichtlich der Qualität dieser Prognosen war festzuhalten, dass sich zwischen den prognostizierten und den realisierten Werten folgende Abweichungen ergaben (ein negatives Vorzeichen bedeutet, dass die Prognose des Bundesministeriums für Finanzen unter den tatsächlichen Werten lag):

³⁸ Die Geschäftsgruppen sind staatsrechtlich als „Ressorts“ zu verstehen. In ihnen werden zusammengehörige Verwaltungsaufgaben zusammengefasst. Jeder Geschäftsgruppe steht eine amtsführende Stadträtin oder ein amtsführender Stadtrat vor. Innerhalb der Geschäftsgruppe gibt es Abteilungen (Betriebe) und Unternehmungen. (<https://www.wien.gv.at/verwaltung/organisation/koerperschaft/gemeinde/magistrat/einteilung.html>; Stand: 8. Mai 2018)

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Tabelle 6: Abweichung der Prognosewerte von den Ist-Werten, Ertragsanteilsprognose des Bundesministeriums für Finanzen in Prozent

Planungsjahr	2012	2013	2014	2015	2016
geplantes Jahr	Prognose für Niederösterreich in %				
2016	5,99	6,00	3,02	-1,49	1,29
2015	2,18	1,69	0,20	-1,75	
2014	1,13	2,89	0,53		
2013	0,45	-0,58			
2012	-0,13				
	Prognose für Oberösterreich in %				
2016	6,00	5,91	2,96	-1,53	1,29
2015	2,22	1,63	0,17	-1,75	
2014	1,18	2,86	0,53		
2013	0,54	-0,59			
2012	-0,13				
	Prognose für Wien in %				
2016	2,40	2,59	0,95	-2,73	0,53
2015	0,08	-0,21	-0,61	-1,96	
2014	0,14	1,83	0,45		
2013	-0,46	-0,62			
2012	-0,55				

Quellen: BMF; RH

Die Ertragsanteilsprognose des Bundesministeriums für Finanzen war im überprüften Zeitraum in den meisten Jahren (wie auch in Summe) zu optimistisch, wobei die Gemeindeertragsanteilprognose in Summe eine geringere Abweichung von den tatsächlichen Werten aufwies als die Prognose der Ertragsanteile der Länder. Aus diesem Grund war auch die Prognose der Ertragsanteile von Wien mit einem Mittelwert der Absolutwerte der prozentuellen Abweichung von 1,07 % genauer als jene für die Länder Niederösterreich und Oberösterreich (von jeweils 1,96 %). Zu optimistische Ertragsanteilsprognosen bedeuteten für die Länder höhere Einnahmenerwartungen.

(2) Das Bundesministerium für Finanzen übermittelte die Ertragsanteilsprognosen zumeist im Juni bzw. Juli eines Jahres (Ausnahme: 25. Mai 2012).

Im Oktober 2016 revidierte das Bundesministerium für Finanzen die ursprüngliche Prognose von 2016 und übermittelte eine geänderte Ertragsanteilsprognose für das Jahr 2017. Inwieweit dadurch von geänderten Werten auch für die folgenden

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Jahre auszugehen war, erläuterte das Bundesministerium für Finanzen jedoch nicht.

19.2

Der RH wies darauf hin, dass das Land Niederösterreich seine Mittelfristige Haushaltsplanung bereits vor der Übermittlung der Ertragsanteilsprognose des Bundesministeriums für Finanzen erstellt hatte (siehe **TZ 6**) und deshalb im laufenden Jahr nicht auf die Ertragsanteilsprognose des Bundesministeriums für Finanzen zurückgreifen konnte.

Der RH hielt fest, dass das Bundesministerium für Finanzen im Jahr 2016 die Prognose der Ertragsanteile für das Jahr 2017 revidierte und keine Aussage zur Prognose der Folgejahre tätigte.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Finanzen, aufgrund der Bedeutung der Ertragsanteilsprognose für die mittelfristige Einnahmenplanung der Länder künftig bei einer Revision dieser Prognose den gesamten Prognosezeitraum anzupassen oder die Auswirkungen für den Prognosezeitraum zu erläutern.

19.3

Das Bundesministerium für Finanzen teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung umsetzen werde. Die Änderungen des Bundeshaushaltsgesetzes 2013, wonach das Bundesfinanzrahmengesetz nunmehr im Herbst vorzulegen sei, stelle für Prognosen im Herbst auch Daten für den gesamten Prognosezeitraum zur Verfügung. Eine mittelfristige Steuerschätzung sei auch weiterhin zur Vorbereitung des Stabilitätsprogramms im Frühjahr notwendig, womit die Ertragsanteilsprognosen jedenfalls zweimal jährlich über den gesamten Prognosezeitraum aktualisiert würden. Darüber hinaus hielt das Bundesministerium für Finanzen fest, dass Revisionen der Prognosen für den gesamten Prognosezeitraum nur dann zweckmäßig seien, wenn auch neue, abweichende Wirtschaftsprognosen vorlägen. Entsprechend der Empfehlung des RH würden bei Revisionen von Prognosen der gesamte Prognosezeitraum angepasst oder Auswirkungen auf den gesamten Prognosezeitraum erläutert.

Aktuelle Einnahmenplanung

20.1

(1) Die wichtigste Einnahmenposition der Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien (als Land und Gemeinde) stellten die Ertragsanteile gemäß dem Finanzausgleichsgesetz dar. Wesentliche Unterschiede in der Einnahmenstruktur (nähere Darstellung im Anhang E) in den Jahren 2012 bis 2016 bestanden

- in der höheren Bedeutung der eigenen Steuern in Wien (10,3 % der Gesamteinnahmen) gegenüber Niederösterreich (1,1 %) und Oberösterreich (0,4 %) aufgrund des Gemeindehaushalts,

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



- in dem geringeren Umfang an Schuldaufnahme in Oberösterreich mit 3,3 % der Gesamteinnahmen im Prüfzeitraum, im Vergleich zu Niederösterreich (5,9 %) und Wien (7,7 %) und
- in den vergleichsweise hohen Einnahmen aus Leistungen in Niederösterreich (24,8 % der Einnahmen im Prüfzeitraum), die vor allem auf die im Landeshaushalt abgebildeten Krankenanstalten zurückzuführen waren.

(2) Das Land Niederösterreich legte seiner mittelfristigen Prognose der Einnahmen eine Auftragsstudie des IHS zugrunde. Diese Projektionen des IHS bildeten die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes ohne steuernde Eingriffe ab (Status-quo-Prognose).

Niederösterreich gab an, die folgenden Parameter aus der IHS-Studie für seine mittelfristige Planung der Einnahmen heranzuziehen:

- Steigerungsraten für den Bildungsbereich
- Prognose der Ertragsanteile
- Prognose der Landesabgabe „Wohnbauförderungsbeitrag“
- Steigerungsraten der ausschließlichen Landesabgaben

Als Steigerungsrate der sonstigen Einnahmen wurde das reale BIP-Wachstum angenommen.

Ebenfalls aus der Studie des IHS entnahm das Land Niederösterreich die Prognose der Ertragsanteile. Diese Prognose wurde auch unverändert in den Bericht zur Mittelfristigen Haushaltsplanung (Budgetprogramm) übernommen.

Bei den Mittelfristigen Haushaltsplanungen der Jahre 2013 bis 2016 wichen die im Budgetprogramm des Landes Niederösterreich ausgewiesenen Ertragsanteilsprognosen des IHS von jenen Werten ab, die sich aus detaillierten Planungsunterlagen (auf Ebene der Finanzpositionen) der Finanzabteilung errechneten, da das Land Niederösterreich für seine Planung in der Regel auf die Ertragsanteilsprognose des Bundesministeriums für Finanzen zurückgriff.

Die Mittelfristigen Haushaltsplanungen der Jahre 2012 und 2017 wiesen derartige Unterschiede nicht auf, da in diesen Jahren nicht rechtzeitig eine Prognose des Bundesministeriums für Finanzen vorlag und daher auf die Prognose des IHS zurückgegriffen wurde.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



(3) Das Land Oberösterreich erstellte die Mittelfristige Haushaltsplanung der Einnahmen zentral durch die Finanzabteilung des Landes. Folgende Bereiche wurden geplant:

- Ertragsanteile (inkl. Landesumlage auf die Gemeindeertragsanteile) und Bedarfszuweisungsmittel (Einnahme und Ausgabe) nach den Prognosen des Bundesministeriums für Finanzen
- Einnahmen im Sozial- und Gesundheitsbereich durch die Gemeindebeiträge, gekoppelt an die Ausgabenentwicklung
- zweckgebundene Einnahmen (Landeslehrpersonal) in gleicher Höhe wie die Ausgaben
- Zweckzuschüsse nach dem tatsächlichen Anfall
- sonstige Einnahmen nach dem Verbraucherpreisindex
- Einmalmaßnahmen nach Schätzung

Das Land Oberösterreich prognostizierte die Ertragsanteile auf Basis der Prognose des Bundesministeriums für Finanzen sowie eigener Einschätzungen, die niedriger ausfielen als die Prognosen des Bundesministeriums für Finanzen.

(4) Die Einnahmen der Stadt Wien wurden dezentral in den jeweiligen Dienststellen geplant. Beispielsweise erstellte die MA 5 „Finanzwesen“ (u.a. auf Basis der Ertragsanteilsprognose des Bundesministeriums für Finanzen) die Ertragsanteilsprognose, die MA 6 „Rechnungs- und Abgabenwesen“ erstellte die Prognose der eigenen Steuern. Insgesamt wurden rd. 900 Einnahmen-Positionen durch die jeweils zuständigen Dienststellen geplant.

20.2

Der RH hielt fest, dass die in den Berichten zur Mittelfristigen Haushaltsplanung des Landes Niederösterreich (Budgetprogramme) dargestellte Ertragsanteilsprognose teilweise von den intern verwendeten Werten der Finanzabteilung abwichen.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, im Sinne der Transparenz Differenzen zwischen internen Berechnungen und dem Budgetprogramm, das dem Landtag vorgelegt wird, zu vermeiden.

20.3

Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Empfehlung des RH entsprochen werde.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Aktuelle Ausgabenplanung

21.1 (1) Auf Basis der rechtlichen und politischen Vorgaben sowie der Einnahmenprognosen erstellten die Finanzabteilungen der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie die Dienststellen der Stadt Wien ihre mittelfristigen Finanzpläne. Die Eckwerte der Ausgabenplanung finden sich in Tabelle 7 bis Tabelle 9. Der Aufbau der Tabellen und die Bezeichnungen folgen der Darstellung der Länder sowie der Stadt Wien.

(2) In den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich schrieben die Finanzabteilungen die Voranschlagsbeträge in absoluten Beträgen und/oder mit Steigerungsraten gezielt fort. Dabei berücksichtigten die Finanzabteilungen politische Vorgaben oder orientierten sich an wirtschaftlichen Kennzahlen (BIP-Wachstum, Verbraucherpreisindex- und Reallohnentwicklung). Da eine Einzelbeurteilung nicht für jede Finanzposition möglich war, wählten die Finanzabteilungen der beiden Länder gruppenweise Steigerungsraten auf Ebene der finanzwirtschaftlichen Gliederung (insbesondere Pflichtausgaben, Ermessensausgaben, Amtssachaufwand, Förderungsausgaben, Personalausgaben) oder der funktionalen Gliederung (z.B. in den Haushaltsgruppen Gesundheit, Bildung).

In der Stadt Wien erfolgte keine übergeordnete zentrale Planung, sondern eine Detailplanung durch die Dienststellen. Als Grundlage dienten neben den Vorgaben der Stadträtinnen und Stadträte die auf die Geschäftsgruppen heruntergebrochenen Budgetsalden, die bei der Erfassung der Planzahlen nicht überschritten werden durften. Die Zusammensetzung der Ausgaben und Einnahmen nahm für die koordinierende Finanzabteilung eine untergeordnete Bedeutung ein.³⁹

Die Planung der Ausgaben erfolgte in unterschiedlichen Aggregaten. Die Länder Niederösterreich und Oberösterreich wählten eine Mischung aus finanzwirtschaftlicher und funktioneller Gliederung, die Stadt Wien stellte die Planzahlen unterteilt nach Geschäftsgruppen (politischen Ressorts) dar. In die Ausgabenplanungen waren jeweils nur die Haushalte der Gebietskörperschaft selbst einbezogen, auch wenn im Budgetpfad Effekte von außerbudgetären Einheiten berücksichtigt waren.

(3) Das Land Niederösterreich stellte in seinem Bericht zur Mittelfristigen Haushaltsplanung (NÖ Budgetprogramm) die Projektionen von Ausgaben des IHS in finanzwirtschaftlicher Gliederung dar. Für die interne Planung übernahm es die Projektion des IHS nur zum Teil bzw. verwendete teilweise andere Planungskategorien. Die intern verwendeten Planungsparameter beschrieb das Land Niederösterreich nur verbal.

³⁹ In einigen Bereichen wurde der Pensionsaufwand zentral berechnet.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



**Tabelle 7: Eckwerte der Ausgabenplanung des Landes Niederösterreich
(NÖ Budgetprogramm 2017–2021)**

Ausgaben	Voranschlag	IHS-Projektion				NÖ Budgetprogramm 2017–2021			
	2017	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
	Wachstumsraten gegenüber Vorjahr in %								
Personal- und Pensionsaufwand	2,0	2,0	2,2	2,3	2,3				
davon									
Pensionen	1,4	2,9	2,9	3,0	3,0	2,7	2,9	3,0	3,0
Landeslehrer	2,5	2,9	2,9	3,0	3,0				
allgemeine Verwaltung und sonstige	-0,5	2,9	2,9	3,0	3,0				
davon									
Personalaufwand insgesamt	2,1	1,8	2,0	2,1	2,1	2,0			
Hoheitsverwaltung (Personalaufwand)	0,4	1,8	2,0	2,1	2,1				
Wirtschaftsverwaltung (Personalaufwand)	2,4	1,8	2,0	2,1	2,1				
Landeslehrer (Personalaufwand)	2,3	1,8	2,0	2,1	2,1				
Krankenanstalten (Personalaufwand)						5,5	2,5	2,5	2,5
Amtssachaufwand	-3,2	1,5	1,3	1,4	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Ausgaben für Anlagen	5,5	3,9	3,3	3,5	3,5				
Förderungsausgaben	-0,9	1,5	1,3	1,4	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0
sonstige Sachausgaben insgesamt	8,4	9,7	2,7	3,0	2,8	1,4			
sonstige Sachausgaben ohne Zinszahlungen	8,6	10,6	2,7	3,0	2,9				
sonstige Sachausgaben ohne Tilgungen	0,8	13,1	4,2	7,0	3,5				
sonstige Sachausgaben ohne Tilgungen neu berechnet	0,8	10,6	2,7	3,0	2,9				
Summe ohne Tilgungen	1,0	4,8	2,2	2,4	2,3				
Summe inkl. Tilgungen	3,6	4,0	1,7	1,0	2,1	2,4	1,0	1,1	1,7
Summe inkl. Tilgungen in Mio. EUR	9.060,3	9.419,1	9.579,7	9.673,8	9.876,4	9.281,9	9.375,4	9.475,0	9.639,0
	weitere Planungskategorien (ausschließlich verbale Beschreibung):								
Bildung			2,3			2,4			
Soziales und Gesundheit			3,1			0,4	0,7	2,4	2,7
Landeskliniken inkl. Personalaufwand						3,3			
Pflege- und Betreuungszentren (ehemals Pflegeheime)			2,6			2,9			
Straßenbau						laufendes Programm und Zahlungsverpflichtungen			
Leasingverpflichtungen und andere Sonderfinanzierungen						nach Beschlüssen bzw. Verträgen und Tilgungsplänen			
vertragliche Verpflichtungen						valorisiert, sofern vorgesehen			

Anmerkung: Grau unterlegte Zahlen wurden auf Grundlage des Budgetprogramms durch den RH berechnet.

Quellen: Land Niederösterreich; RH

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



(4) Das Land Oberösterreich stellte die Ausgabenentwicklung sowohl in absoluten Beträgen (Mio. EUR) als auch in Prozent gegenüber dem Vorjahr dar. Die Gliederung folgte den jeweiligen Planungskategorien, die einer Mischung aus finanzwirtschaftlicher und funktioneller Gliederung entsprachen.

Tabelle 8: Eckwerte der Ausgabenplanung des Landes Oberösterreich, Entwicklung (Mehrjahresplanung 2017 bis 2021)

Ausgaben	2017	2018	2019	2020	2021	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
	Voranschlag	Planung				Veränderung gegenüber dem Vorjahr			
	in Mio. EUR				in %				
Personalaufwand (Verwaltung)	473,7	485,1	497,2	509,6	522,9	2,4	2,5	2,5	2,6
Lehrer: Personalaufwand	844,6	861,5	878,7	896,3	914,2	2,0	2,0	2,0	2,0
Pensionsaufwand	347,8	354,8	361,9	369,1	376,5	2,0	2,0	2,0	2,0
Sozialwesen (ohne Pflegefonds)	562,7	590,8	620,4	651,4	684,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Pflegefonds	58,8	61,0	63,6	66,3	69,2	3,8	4,2	4,3	4,4
BZ-Mittel ohne Tilgung	181,5	213,2	223,0	232,0	242,0	17,4	4,6	4,0	4,3
BZ-Mittel Tilgung Fremdmittel	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tilgung innere Anleihe	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesundheitswesen	761,4	788,1	814,9	841,8	868,7	3,5	3,4	3,0	3,2
Amtssachausgaben	42,3	42,3	42,3	42,3	42,3	0,0	0,0	0,0	0,0
sonstige Ermessensausgaben	291,3	295,5	299,7	304,1	308,5	1,5	1,5	1,5	1,5
sonstige Pflichtausgaben	1.881,2	1.772,4	1.798,0	1.824,6	1.851,8	-5,8	1,4	1,5	1,5
Summe	5.466,7	5.485,9	5.621,0	5.758,8	5.901,4	0,4	2,5	2,5	2,5

Rundungsdifferenzen möglich

BZ = Bedarfszuweisungen

Quelle: Land Oberösterreich

(5) Die Stadt Wien stellte in ihrem Bericht zur Mittelfristigen Haushaltsplanung die geplante mittelfristige Entwicklung der Ausgaben ausschließlich in absoluten Beträgen (Mio. EUR) gegliedert nach den Geschäftsgruppen dar. Zur besseren Vergleichbarkeit mit den Planungen der Länder Niederösterreich und Oberösterreich ergänzte der RH die Spalten um Veränderungsdaten gegenüber dem Vorjahr. Die Planungsparameter waren aufgrund der dezentralen Erstellung des Finanzrahmens im Text nicht ausgeführt.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Tabelle 9: Eckwerte der Ausgabenplanung der Stadt Wien (Finanzrahmen für die Jahre 2018 und 2019–2023)

Ausgaben	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23
	in Mio. EUR						in % gegenüber dem Vorjahr				
Magistratsdirektion	647,3	621,2	613,0	603,0	598,0	593,3	-4,0	-1,3	-1,6	-0,8	-0,8
Frauen, Bildung, Integration, Jugend und Personal	3.506,0	3.593,0	3.647,2	3.747,3	3.850,6	3.922,6	2,5	1,5	2,7	2,8	1,9
Finanzen, Wirtschaft und Internationales	2.987,6	2.901,7	3.035,3	3.134,7	3.011,7	2.940,1	-2,9	4,6	3,3	-3,9	-2,4
Kultur, Wissenschaft und Sport	478,1	500,6	481,8	461,5	472,5	473,8	4,7	-3,8	-4,2	2,4	0,3
Gesundheit, Soziales und Generationen	4.276,0	4.326,6	4.373,5	4.460,6	4.529,1	4.588,0	1,2	1,1	2,0	1,5	1,3
Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und BürgerInnenbeteiligung	275,4	372,7	326,1	323,9	327,5	331,2	35,3	-12,5	-0,7	1,1	1,1
Umwelt und Wiener Stadtwerke	773,2	785,2	818,0	839,3	847,7	862,5	1,6	4,2	2,6	1,0	1,7
Wohnen, Wohnbau und Stadterneuerung	797,0	782,6	770,0	787,9	1.061,0	789,1	-1,8	-1,6	2,3	34,7	-25,6
Summe	13.740,5	13.883,6	14.064,8	14.358,2	14.698,1	14.500,7	1,0	1,3	2,1	2,4	-1,3

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Stadt Wien; RH (eigene Berechnungen)

(6) Die Mittelfristigen Haushaltsplanungen der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien waren aufgrund der unterschiedlichen Struktur inhaltlich nicht vergleichbar.

Die Werte der Mittelfristigen Haushaltsplanungen waren nicht mit den korrespondierenden Werten in den jeweils eigenen Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen vergleichbar. Dies war darauf zurückzuführen, dass die Struktur der Ausgabenplanung und die zugrunde gelegten Ausgabenkategorien nicht durchgehend der Struktur der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse, die der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 folgten, entsprachen.

21.2

Der RH merkte kritisch an, dass die Werte der Mittelfristigen Haushaltsplanungen mit den korrespondierenden Werten in den jeweiligen Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen nicht vergleichbar waren, weil die Struktur der Ausgabenplanung und die zugrunde gelegten Ausgabenkategorien nicht durchgehend der von der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 vorgesehenen Gliederung der Ausgaben entsprachen. Ein Vergleich der Mittelfristigen

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Haushaltsplanungen mit den Rechnungsabschlüssen und Voranschlägen war dadurch erschwert.

Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien, im Zuge der Umstellung des Rechnungswesens auf die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 die Mittelfristige Haushaltsplanung in einer in den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen verwendeten Ausgabengliederung darzustellen. Dadurch könnte ein unmittelbarer Bezug zwischen den Planwerten und jenen der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse hergestellt und die Beurteilung der Umsetzung der Planungen erleichtert werden.

21.3 (1) Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Umstellung des Rechnungswesens, der Empfehlung des RH folgend, auch bei der Erstellung des NÖ Budgetprogramms berücksichtigt werde.

(2) Die Stadt Wien führte in ihrer Stellungnahme aus, dass es die Darstellung in Form von politischen Geschäftsgruppen ganz bewusst gewählt habe. Die in der VRV 1997 festgelegte Form und Gliederung ermögliche keine Gliederung nach Geschäftsgruppen. Berichte (wie z.B. die mittelfristige Haushaltsplanung), für die keine bundesweite Regelung bestehe, könnten jedoch auf die Bedürfnisse der primären Adressaten abgestimmt werden. Dass dies zu Lasten einer bundesweiten Vergleichbarkeit einerseits und einer zur VRV abweichenden Darstellung führe, müsse aus Sicht der Stadt Wien in gegenständlichem Fall in Kauf genommen werden. Eine Vergleichbarkeit hinsichtlich der Gesamteinnahmen und –ausgaben sowie des Saldos sei gegeben.

21.4 Der RH beurteilte die praktikable und aus Steuerungssicht vorteilhafte Darstellung nach politischen Geschäftsgruppen durch die Stadt Wien positiv. Eine Übertragung der Planzahlen der mittelfristigen Haushaltsplanung in die Systematik der eigenen Voranschläge und Rechnungsabschlüsse sollte dennoch zumindest auf einer aggregierten Ebene, die über die Gesamteinnahmen und –ausgaben hinausgeht, hergestellt werden. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf die Stellungnahmen der Stadt Wien zu **TZ 9** und **TZ 12**, in denen sie auf die Heranziehung vergangener Voranschläge zur Erhöhung der Aussagekraft der Planungsgrößen verwies. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Vergleich von Plan- und Ist-Werten

22.1

(1) Um die Qualität der Planung beurteilen zu können, stellte der RH die Planwerte aus den Mittelfristigen Haushaltsplanungen der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien den bereits vorhandenen Ist-Werten für die Jahre 2013 bis 2016 gegenüber. Da die Planungsziele der Länder sich vorwiegend an den Vorgaben des ÖStP 2012 ausrichteten und die dortigen Kenngrößen somit einer einheitlichen Definition folgten, zog der RH nicht die Werte aus den jeweils im Landtag bzw. Gemeinderat vorgelegten Berichten zur Mittelfristigen Haushaltsplanung heran, sondern jene Werte, welche die Finanzabteilungen jährlich im August an das Österreichische Koordinationskomitee im Rahmen des ÖStP 2012 meldeten.

Die Zielvorgaben des ÖStP 2012 schlossen neben der Gebarung der Gebietskörperschaft auch die Gebarung der außerbudgetären Einheiten (z.B. Immobiliengesellschaften) mit ein. Die methodische Umstellung vom ESVG 95 auf das ESVG 2010, die den Kreis der einzubeziehenden außerbudgetären Einheiten erweiterte, verursachte einen Bruch in der Zeitreihe 2013 bis 2016. Für eine bessere Beurteilung der Prognosegüte ermittelte der RH deshalb die Kennzahlen

- Ergebnis der laufenden Gebarung (Saldo 1),
- laufende Ausgaben und
- Ergebnis der Finanztransaktionen (Saldo 3),

die zwar wesentliche Bestandteile der Gebarung abdeckten, jedoch von der methodischen Umstellung weitgehend unberührt blieben.

(2) Eine Kennzahl stellte das Ergebnis der laufenden Gebarung (auch als Saldo 1 bezeichnet) dar. Die laufende Gebarung umfasste regelmäßig auftretende Einnahmen und Ausgaben und somit den Kernbereich der Gebarung der jeweiligen Gebietskörperschaft.⁴⁰ Abgesehen von regelmäßigen Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften stellten auf der Ausgabenseite die Personal- und Verwaltungsausgaben und auf der Einnahmenseite die Ertragsanteile die größten Positionen dar. Für die Stadt Wien als Gemeindehaushalt waren einnahmenseitig die eigenen Steuern von Bedeutung.

Folgende Abbildungen stellen die Planwerte der laufenden Gebarung den Ist-Werten gegenüber:

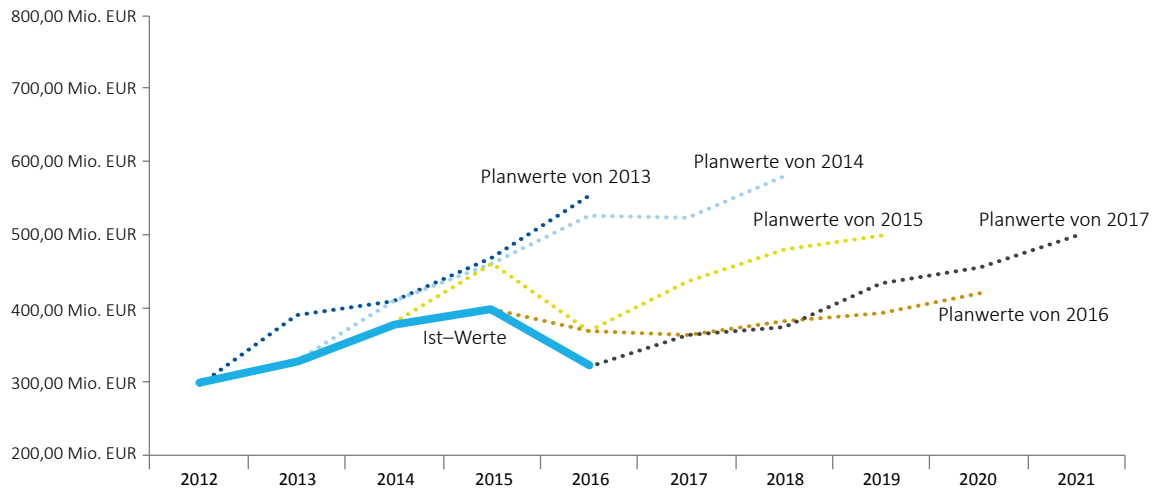
⁴⁰ Der Anteil der Einnahmen der laufenden Gebarung betrug je nach Bundesland zwischen rd. 85 % und rd. 92 % der Gesamteinnahmen und jener der laufenden Ausgaben zwischen rd. 79 % und rd. 88 % der Gesamtausgaben.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



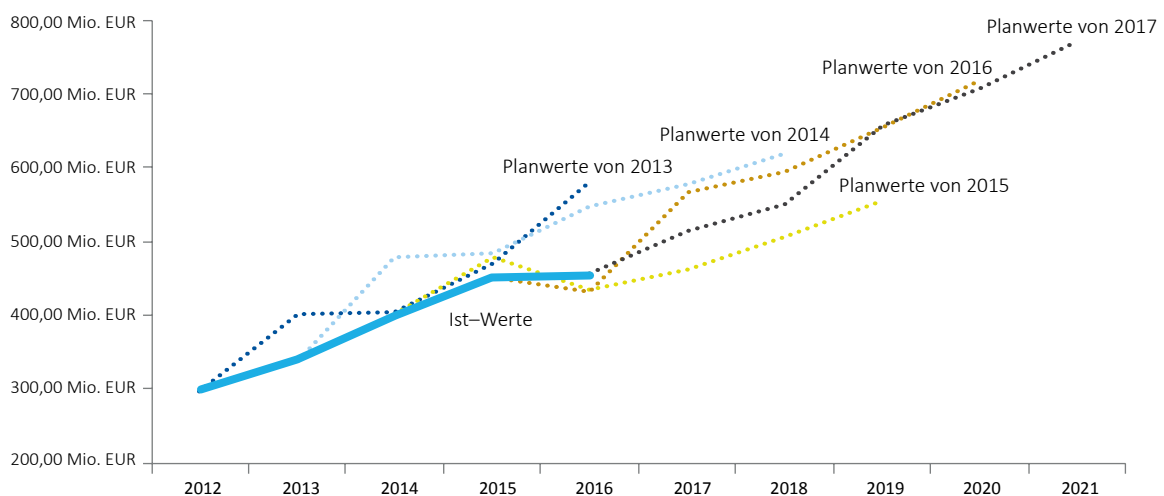
Abbildung 2: Ergebnis der laufenden Gebarung (Saldo 1) des Landes Niederösterreich



Quellen: BMF (Meldungen der Länder nach dem ÖStP 2012); RH

Die Planwerte für den Saldo 1 (laufende Einnahmen minus laufende Ausgaben) des Landes Niederösterreich lagen im Vergleichszeitraum stets über den tatsächlich realisierten Ist-Werten, d.h. das Land Niederösterreich ging davon aus, einen höheren Überschuss bei der laufenden Gebarung zu erzielen. Besonders in den Jahren 2013 und 2014 wurde ein besseres Ergebnis erwartet. Bei der Mittelfristigen Haushaltsplanung des Jahres 2015 ging das Land Niederösterreich zwar bereits von einem Rückgang des Saldo 1 im Jahr 2016 aus, der dann aber stärker als geplant eintrat. Für die Jahre 2017 bis 2021 erwartete das Land Niederösterreich, dass sich der moderate Aufwärtstrend von 2012 bis 2015 weiter fortsetzen wird.

Abbildung 3: Ergebnis der laufenden Gebarung (Saldo 1) des Landes Oberösterreich



Quellen: BMF (Meldungen der Länder nach dem ÖStP 2012); RH

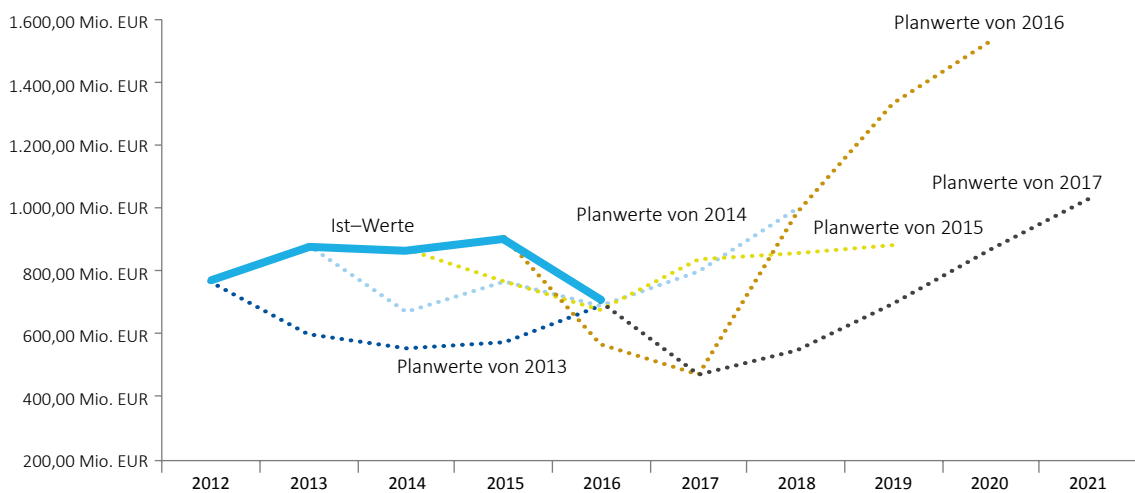
Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Die Planwerte für den Saldo 1 (laufende Einnahmen minus laufende Ausgaben) des Landes Oberösterreich lagen fast immer über den tatsächlich realisierten Ist-Werten. Lediglich die Planung des Jahres 2015 (in der obigen Abbildung grün) sah für 2016 einen geringeren Überschuss vor, als dann tatsächlich eintrat. Das Land Oberösterreich erreichte die in den Jahren 2013 und 2014 erwarteten Steigerungen nicht. Dennoch war in den Jahren 2012 bis 2016 eine kontinuierliche Verbesserung des Saldos 1 zu beobachten, deren Fortsetzung auch in den Jahren 2017 bis 2021 erwartet wird.

Abbildung 4: Ergebnis der laufenden Gebarung (Saldo 1) der Stadt Wien



Quellen: BMF (Meldungen der Länder nach dem ÖStP 2012); RH

Im Gegensatz zu den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich ging die Stadt Wien in ihren Meldungen an das Österreichische Koordinationskomitee stets von einem geringeren Überschuss der laufenden Gebarung aus, der dann zumeist übertroffen wurde. In den Jahren 2013 und 2014 ging die Stadt Wien von einer rückläufigen Entwicklung mit einer Trendwende ab dem Jahr 2016 bzw. 2017 aus. Die tatsächliche Entwicklung war hingegen bis auf das Jahr 2016 deutlich besser. Für die Jahre 2017 bis 2021 plante die Stadt Wien ab dem Jahr 2018 eine deutliche (Planung aus 2016) bzw. moderate (Planung aus 2017) Verbesserung der zuletzt rückläufigen Entwicklung des Saldos 1.

(3) Das Ergebnis der laufenden Gebarung hing einnahmenseitig im Wesentlichen von den Ertragsanteilen ab, für deren Entwicklung vorwiegend die Prognosen des Bundesministeriums für Finanzen herangezogen wurden. Eine ausschließliche Betrachtung der Ausgabenseite ließ einen zusätzlichen Einblick auf die Prognosegüte der Mittelfristigen Haushaltsplanung zu.

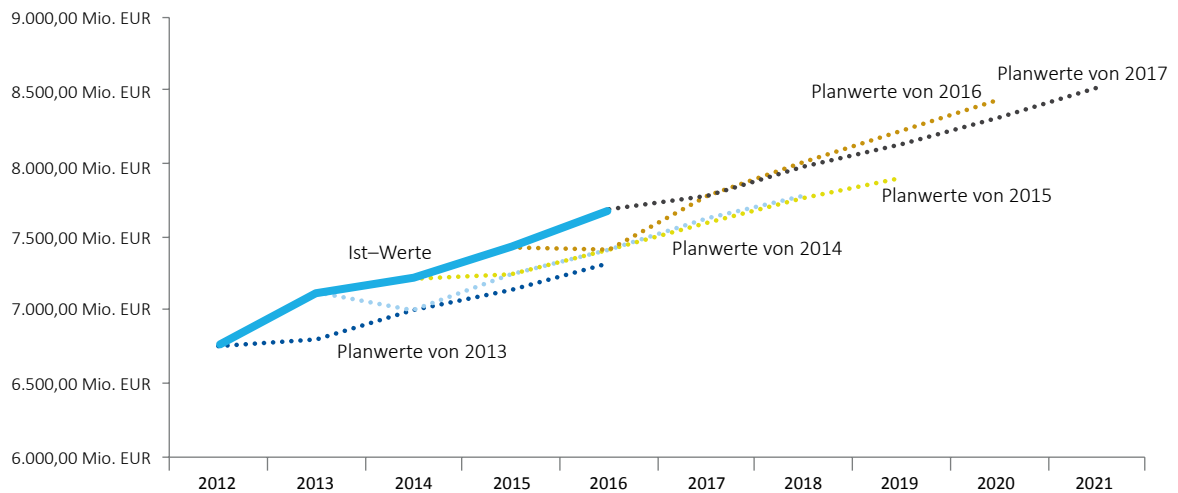
Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Folgende Abbildungen stellen die Planwerte der laufenden Ausgaben den Ist-Werten gegenüber:

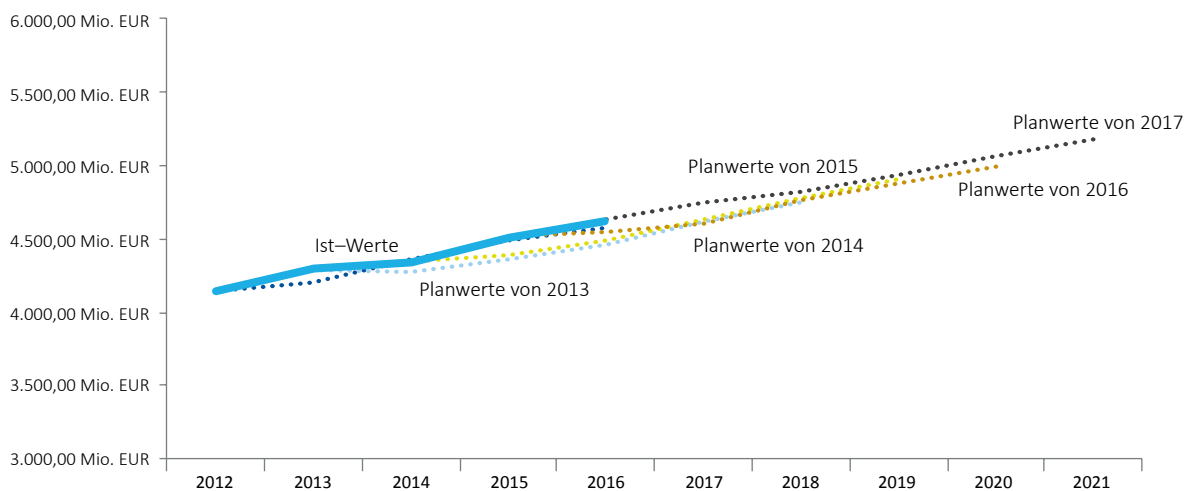
Abbildung 5: Laufende Ausgaben des Landes Niederösterreich



Quellen: BMF (Meldungen der Länder nach dem ÖStP 2012); RH

Die tatsächlichen laufenden Ausgaben des Landes Niederösterreich waren im Vergleichszeitraum stets höher als geplant. Bei der Betrachtung der Planwerte fiel auf, dass die erwartete Steigerung der laufenden Ausgaben in etwa der tatsächlichen Steigerung entsprach; im jeweils ersten geplanten Jahr (Voranschlag) lagen allerdings die geplanten laufenden Ausgaben unter dem Ist-Wert, weshalb die geplante Ausgabenentwicklung stets auf einem zu niedrigen Niveau blieb.

Abbildung 6: Laufende Ausgaben des Landes Oberösterreich



Quellen: BMF (Meldungen der Länder nach dem ÖStP 2012); RH

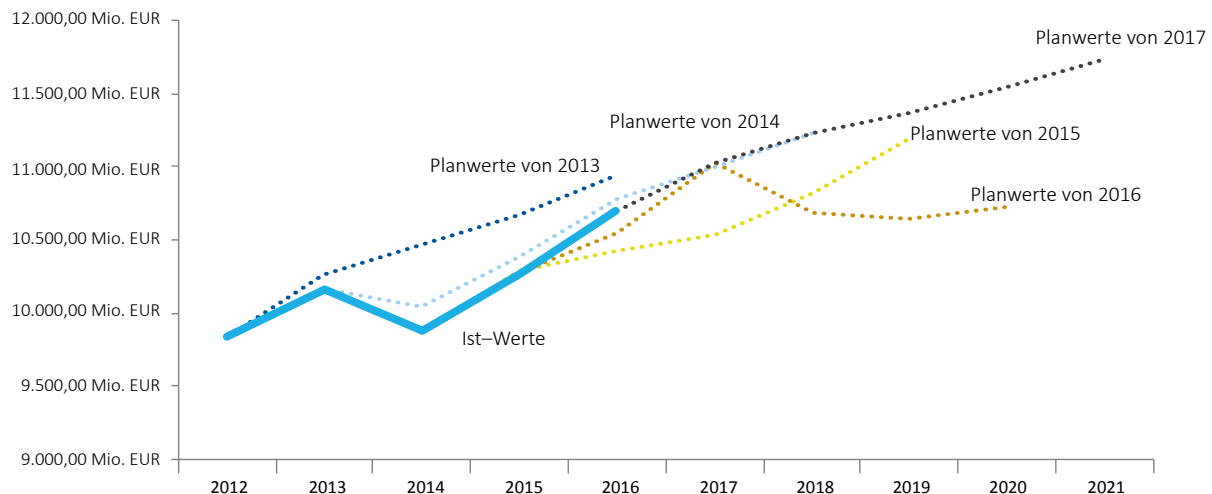
Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Die tatsächlichen laufenden Ausgaben des Landes Oberösterreich waren durchwegs höher als geplant, wenngleich die Unterschiede gering waren.

Abbildung 7: Laufende Ausgaben der Stadt Wien



Quellen: BMF (Meldungen der Länder nach dem ÖStP 2012); RH

Die tatsächlichen laufenden Ausgaben der Stadt Wien lagen in den Jahren 2013 und 2014 unter den geplanten Werten. Für das Jahr 2016 wiederum waren in den Planungen der Jahre 2015 und 2016 geringere laufende Ausgaben vorgesehen, als dann tatsächlich eintraten.

In allen drei Gebietskörperschaften nahmen die laufenden Ausgaben im Zeitraum 2012 bis 2016 zu. In Niederösterreich und in Oberösterreich stiegen die laufenden Ausgaben stärker als das Wirtschaftswachstum.⁴¹ Für die Jahre 2017 bis 2021 erwarteten alle drei im Durchschnitt geringere jährliche Zuwachsraten als in den Jahren 2012 bis 2016.

(4) Als weitere Kennzahl betrachtete der RH das Ergebnis der Finanztransaktionen (Saldo 3). Diese Zahl stellte die Einnahmen aus Finanztransaktionen (z.B. Aufnahme von Darlehen oder Auflösung von Rücklagen) den Ausgaben aus Finanztransaktionen (z.B. Rückzahlung von Darlehen oder Zuführung an Rücklagen) gegenüber. Ein hoher Überschuss des Saldos 3 war somit ein Indiz für einen hohen Finanzierungsbedarf zur Bedeckung des Haushaltes (z.B. durch Darlehen oder Rücklagenauflösung), ein negativer Wert wiederum deutete bspw. auf einen Abbau von Schulden hin.

⁴¹ In Niederösterreich lag zwischen 2012 und 2016 die inflationsbereinigte mittlere jährliche Zuwachsrate bei 0,6 %, in Oberösterreich bei 0,2 %. In Wien lag die inflationsbereinigte mittlere Zuwachsrate hingegen bei -0,5 %. Die Berechnungen erfolgten auf Basis der Bruttoinlandsproduktwerte der Statistik Austria vom September 2016.

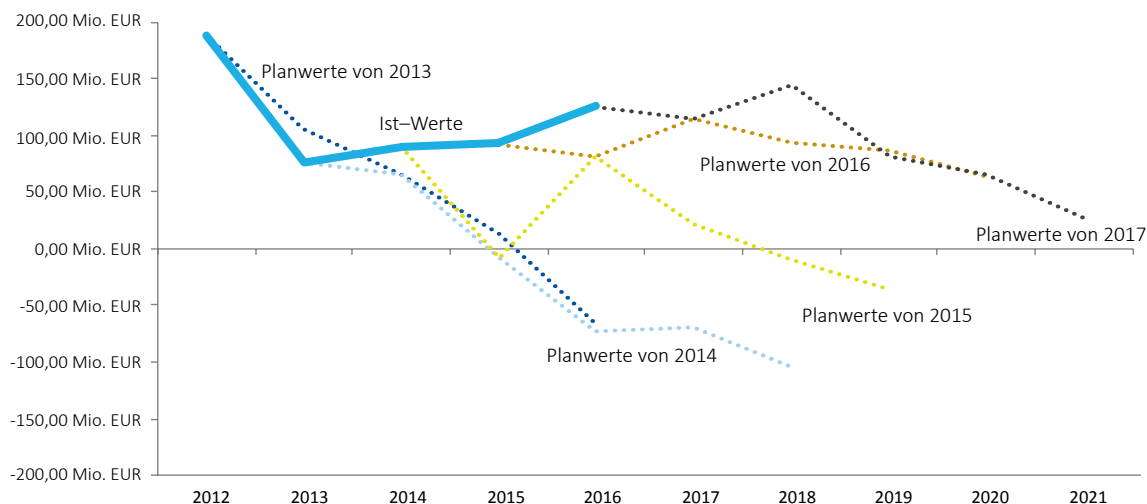
Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Folgende Abbildungen stellen die Planwerte des Saldos 3 den Ist-Werten gegenüber:

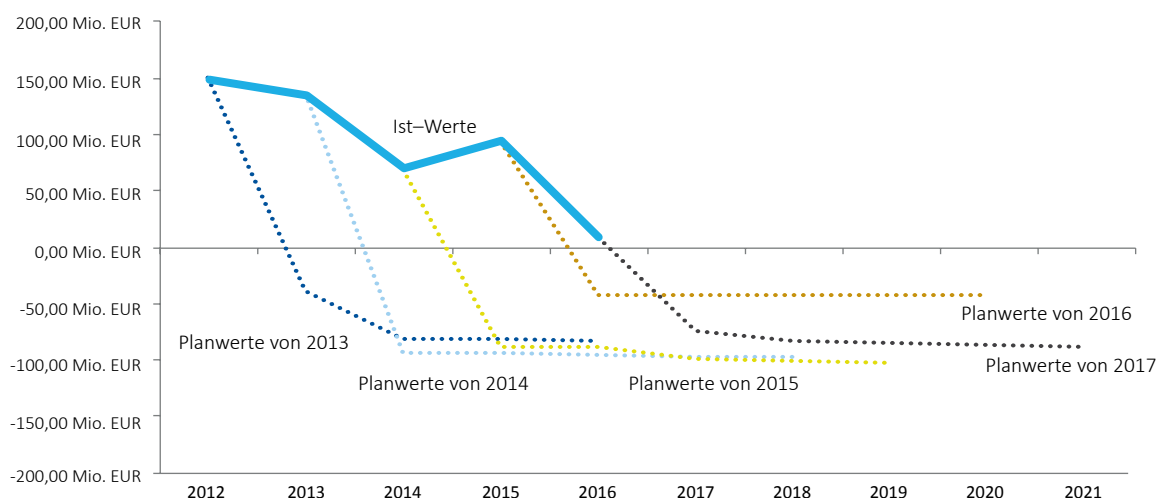
Abbildung 8: Ergebnis der Finanztransaktionen (Saldo 3) des Landes Niederösterreich



Quellen: BMF (Meldungen der Länder nach dem ÖStP 2012); RH

Die Ergebnisse der Finanztransaktionen des Landes Niederösterreich lagen im Vergleichszeitraum zumeist über den Planwerten. Vor allem in den Planungen des Jahres 2014 und 2015 erwartete das Land Niederösterreich einen deutlich geringeren Finanzierungsbedarf für die Jahre 2015, 2016 und die Folgejahre. Die Planungen aus den Jahren 2016 und 2017 passten sich hingegen der vorhergehenden Entwicklung an und zeigten lediglich einen moderateren Rückgang für die Jahre 2017 bis 2021 des zuletzt (2018) leicht steigenden Saldos 3.

Abbildung 9: Ergebnis der Finanztransaktionen (Saldo 3) des Landes Oberösterreich



Quellen: BMF (Meldungen der Länder nach dem ÖStP 2012); RH

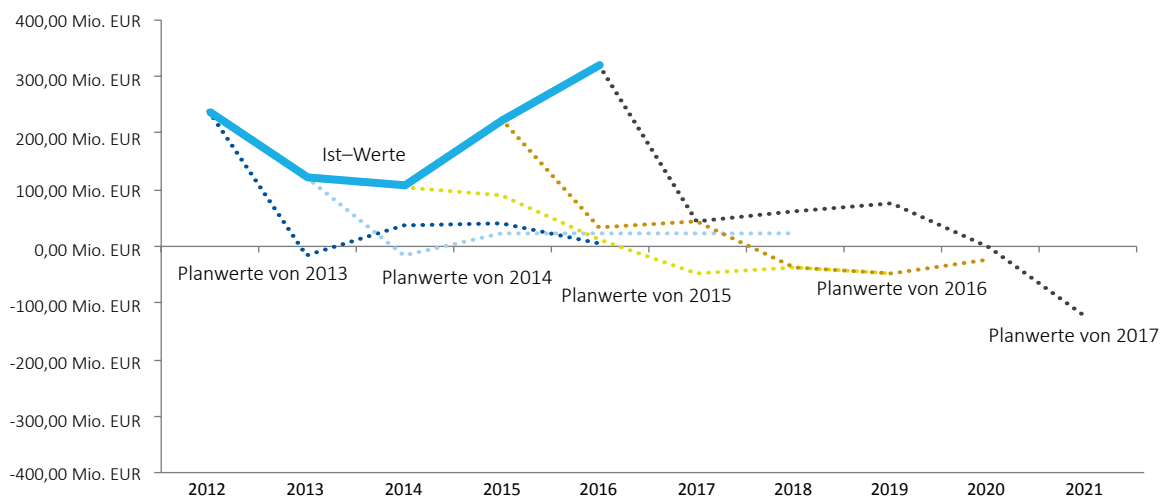
Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Eine besonders deutliche Abweichung von den tatsächlich realisierten Werten des Saldos 3 war beim Land Oberösterreich zu beobachten. In sämtlichen Planungen der Jahre 2013 bis 2017 war stets ein negatives Ergebnis (d.h. ein Schuldenabbau oder eine Rücklagenzuführung) ab dem ersten Planungsjahr (Voranschlag) geplant. Die Ist-Werte gingen zwar tendenziell zurück, blieben aber bislang im positiven Bereich. Dennoch plante das Land Oberösterreich auch für die Jahre 2017 bis 2021 wieder jährlich einen negativen Saldo 3.

Abbildung 10: Ergebnis der Finanztransaktionen (Saldo 3) der Stadt Wien



Quellen: BMF (Meldungen der Länder nach dem ÖStP 2012); RH

Die Stadt Wien plante durchgängig ein nahezu ausgeglichenes Ergebnis der Finanztransaktionen. Die Ist-Werte lagen allerdings stets über den geplanten Werten, besonders in den Jahren 2015 und 2016, in denen der Überschuss und damit der Finanzierungsbedarf deutlich zunahm. Die Planungen für die Jahre 2017 bis 2021 prognostizierten wie schon die Planungen für die Jahre davor ein ausgeglichenes Ergebnis der Finanztransaktionen.

22.2

Der RH stellte fest, dass die Abweichungen zwischen den Plan- und den Ist-Werten der laufenden Gebarung bei den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich einerseits und der Stadt Wien andererseits eine unterschiedliche Richtung aufwiesen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Mittelfristige Haushaltsplanung über mehrere Jahre zumeist von einer günstigeren Entwicklung ausging, als dann tatsächlich realisiert werden konnte. Dies betraf den Saldo 1 (Ergebnis der laufenden Gebarung) der Länder Niederösterreich und Oberösterreich und den Saldo 3 (Ergebnis der Finanztransaktionen) der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie die Stadt Wien.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien, die Abweichungen zwischen den im Rahmen der Mittelfristigen Haushaltsplanung geplanten und den tatsächlich realisierten Werten zu analysieren, mit dem Ziel, die Planungsqualität kontinuierlich zu verbessern.

22.3

(1) Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung des RH umsetzen werde. Abweichungen zwischen den im Rahmen der mittelfristigen Haushaltsplanung geplanten und den tatsächlichen realisierten Ergebnissen würden vom Land Niederösterreich laufend analysiert und flößen in die Voranschlags-erstellung ein.

(2) Die Stadt Wien wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass bei den vom RH für die Vergleiche herangezogenen Daten aus der Meldung an das Österreichische Koordinationskomitee (bis 31. August), die tatsächliche Planung (zwischen Ende November und Ende Dezember) noch nicht abgeschlossen sei. Die Stadt Wien führte grundsätzlich aus, dass eine Planung umso genauer sei, je näher sie beim Ist-Punkt liege. Deshalb würden die vom RH angestellten Vergleiche nur einen bestimmten Planungszeitpunkt widerspiegeln, nicht jedoch abgeschlossene und damit geeignete vergleichbare Planungen.

22.4

(1) Der RH begrüßte die Umsetzung seiner Empfehlung durch das Land Niederösterreich.

(2) Der RH stimmte den Ausführungen der Stadt Wien zur eingeschränkten Vergleichbarkeit grundsätzlich zu, die, wie die Stadt Wien anmerkte, auf die unterschiedlichen Planungszeitpunkte zurückzuführen war. Nach Ansicht des RH waren die Planzahlen aus der Meldung an das Österreichische Koordinationskomitee am besten vergleichbar, da diese nach einheitlichen Vorgaben zu erstellen waren. Der RH erachtete daher die vorliegende Analyse als aussagekräftig. Da die empfohlene Analyse der Abweichungen zwischen Ist- und Planzahlen auch zu einem späteren Zeitpunkt – bei Vorhandensein aktuellerer Planwerte – durchgeführt werden kann, hielt der RH an seiner diesbezüglichen Empfehlung fest.

Mittelfristige Entwicklung der Gesamtausgaben

23.1

(1) Die Abbildungen 11 bis 13 stellen die Entwicklung der Ist-Werte der Gesamtausgaben⁴² der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien für die Jahre 2012 bis 2016 den Planwerten aus den Mittelfristigen Haushaltsplanungen für die Jahre 2017 bis 2021 gegenüber. Wie in **TZ 22** stammen die

⁴² Summe der Ausgaben aus der laufenden Gebarung, der Vermögensgebarung und aus Finanztransaktionen (Summen 2, 4 und 6 aus dem Rechnungsquerschnitt)

Bericht des Rechnungshofes

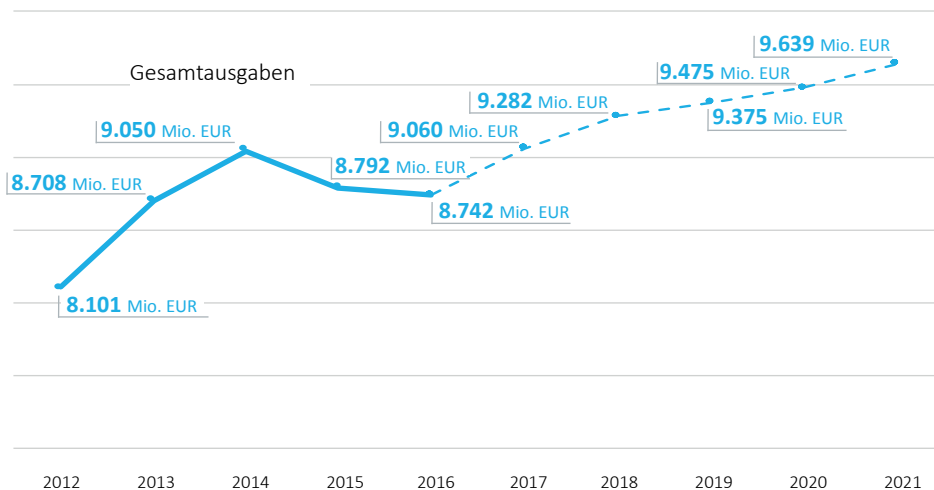
Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Planwerte aus den Meldungen der Finanzabteilungen an das Österreichische Koordinationskomitee im Rahmen des ÖStP 2012.

Im Land Niederösterreich stiegen die Gesamtausgaben in Höhe von 8.101 Mio. EUR im Jahr 2012 um 641 Mio. EUR auf 8.742 Mio. EUR im Jahr 2016. Das entsprach einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 1,9 %. Im Jahr 2017 waren Gesamtausgaben von 9.060 Mio. EUR geplant, die bis zum Jahr 2021 um 579 Mio. EUR auf 9.639 Mio. EUR ansteigen sollen. Dies würde einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 1,6 % entsprechen und läge damit etwas unter dem Anstieg im Zeitraum 2012 bis 2016.

Abbildung 11: Gesamtausgaben des Landes Niederösterreich 2012 bis 2021, in Mio. EUR



Quellen: BMF (Meldungen der Länder nach dem ÖStP 2012); RH

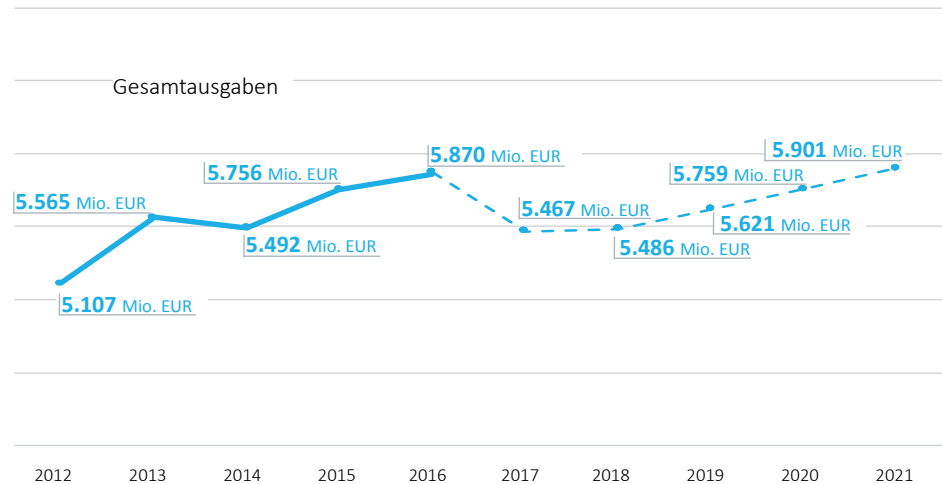
(2) Im Land Oberösterreich stiegen die Gesamtausgaben in Höhe von 5.107 Mio. EUR im Jahr 2012 um 763 Mio. EUR auf 5.870 Mio. EUR im Jahr 2016. Das entsprach einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 3,5 %. Im Jahr 2017 waren Gesamtausgaben von 5.467 Mio. EUR geplant, die bis zum Jahr 2021 um 435 Mio. EUR auf 5.901 Mio. EUR ansteigen sollen. Dies würde einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 1,9 % entsprechen und somit deutlich unter dem Anstieg im Zeitraum 2012 bis 2016 liegen.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



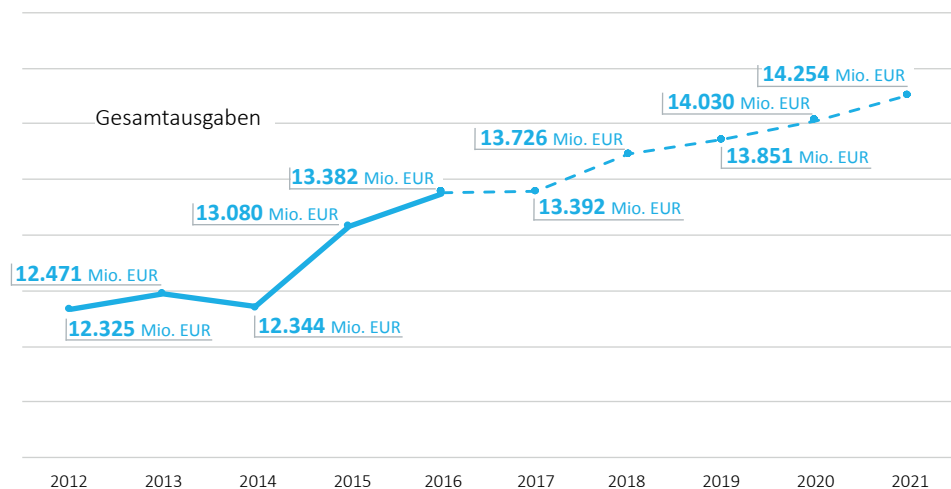
Abbildung 12: Gesamtausgaben des Landes Oberösterreich 2012 bis 2021, in Mio. EUR



Quellen: BMF (Meldungen der Länder nach dem ÖStP 2012); RH

(3) In der Stadt Wien stiegen die Gesamtausgaben in Höhe von 12.325 Mio. EUR im Jahr 2012 um 1.057 Mio. EUR auf 13.382 Mio. EUR im Jahr 2016. Das entsprach einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 2,1 %. Im Jahr 2017 waren Gesamtausgaben von 13.392 Mio. EUR geplant, die bis zum Jahr 2021 um 862 Mio. EUR auf 14.254 Mio. EUR ansteigen sollen. Dies würde einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 1,6 % entsprechen und somit unter dem Anstieg im Zeitraum 2012 bis 2016 liegen.

Abbildung 13: Gesamtausgaben der Stadt Wien 2012 bis 2021, in Mio. EUR



Quellen: BMF (Meldungen der Länder nach dem ÖStP 2012); RH

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



23.2

Der RH wies darauf hin, dass die Länder Oberösterreich und Niederösterreich sowie die Stadt Wien in ihren Mittelfristigen Haushaltsplanungen (Zeitraum 2017 bis 2021) niedrigere Wachstumsraten bei den Ausgaben vorsahen als in den Jahren davor (Zeitraum 2012 bis 2016) tatsächlich realisiert wurden. Die geplante Entwicklung der Ausgaben wäre aus Sicht des RH in Kontext mit der Feststellung in **TZ 22** zu setzen, dass die Mittelfristige Haushaltsplanung zumeist von einer günstigeren Entwicklung ausging, als tatsächlich realisiert werden konnte. Der RH hielt überdies fest, dass im Falle von niedrigeren Wachstumsraten – wie in **TZ 11** empfohlen – für die Mittelfristige Haushaltsplanung nachvollziehbar darzulegen wäre, durch welche Maßnahmen bzw. aufgrund welcher Entwicklungen diese Planwerte erreicht werden sollen.

Mittelfristige Haushaltsplanung als Steuerungsinstrument

24.1

(1) Die Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie die Stadt Wien orientierten sich bei ihren Mittelfristigen Haushaltsplanungen an den Vorgaben des ÖStP 2012. Dieser sah als Zielgröße für das Haushaltsergebnis bis zum Jahr 2016 grundsätzlich den öffentlichen Haushaltssaldo („Maastricht-Saldo“) vor. Ab dem Haushaltsjahr 2017 und somit auch für die aktuell durchgeführten Mittelfristigen Haushaltsplanungen sah der ÖStP 2012 den strukturellen Saldo als maßgebliche Zielgröße vor. Weitere Fiskalregeln waren die Ausgabenregel, die Schuldenanpassung und die Haftungen.

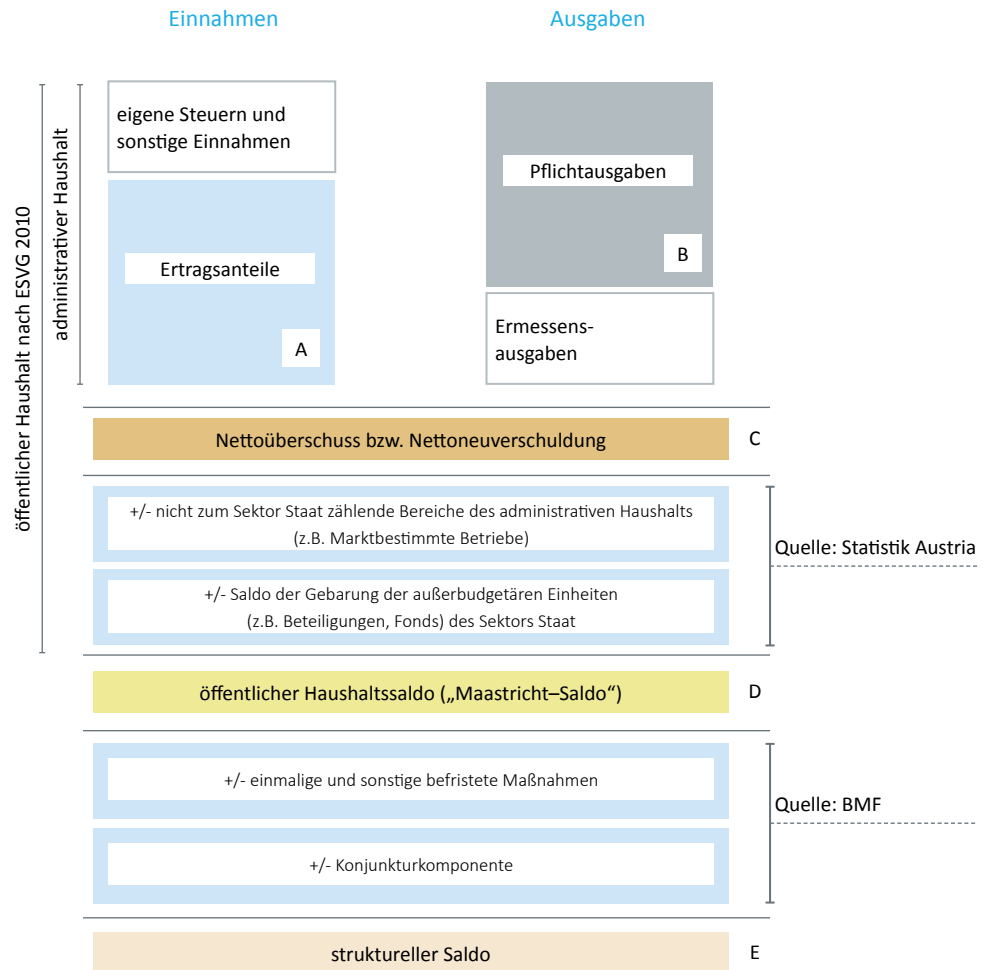
Die Ziele nach dem ÖStP 2012 stellten jene Kriterien dar, an denen die Länderhaushalte mittelfristig auszurichten waren. Für die Mittelfristige Haushaltsplanung bedeutete dies, dass die Einnahmenerwartungen und Ausgabenrahmen so festzulegen waren, dass zumindest die vereinbarten Zielvorgaben des ÖStP 2012 erreicht werden.

(2) Der Spielraum der Haushaltssteuerung war für die Länder allerdings gering. Folgende Abbildung zeigt schematisch den Steuerungsspielraum der Länder. Wesentliche Bereiche waren entweder durch die Verwaltung nur eingeschränkt steuerbar (in der Abbildung grau hinterlegt) oder deren Größen waren vorwiegend nur aufgrund von Berechnungen bzw. Informationen durch andere Institutionen (in der Abbildung blau hinterlegt) bestimmbar:

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien

Abbildung 14: Steuerungsspielraum der Länder – schematisch



ESVG 2010: Europäisches System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 2010

Quelle: RH

- A. Die Einnahmen der Länder bestanden zum überwiegenden Teil aus den Ertragsanteilen laut Finanzausgleichsgesetz. Dies galt auch für den Gemeindehaushalt der Stadt Wien, bei dem aber den eigenen Steuern als zusätzliche Einnahmenquelle ebenfalls Bedeutung zukam. Eine Prognose über die zu erwartenden Ertragsanteile stellte das Bundesministerium für Finanzen den Ländern zur Verfügung (siehe **TZ 19**). Die Höhe der wichtigsten Einnahmequelle war demnach für die Länder nicht nur sehr eingeschränkt beeinflussbar, sondern im Vorhinein auch schwer durch eigene Berechnungen ermittelbar.
- B. Die Ausgaben teilten sich in Pflicht- und Ermessensausgaben. Bei ersteren bestanden in der Regel gesetzliche Verpflichtungen, weshalb deren Höhe durch die Verwaltung nur sehr eingeschränkt beeinflussbar war; zudem waren

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



- auch bei den Ermessensausgaben bestehende Verpflichtungen (etwa aufgrund von Verträgen) zu berücksichtigen.
- C. Mit dem Nettoüberschuss bzw. der Nettoneuverschuldung bestand eine Steuerungskennzahl, die sich auf den administrativen Haushalt der Gebietskörperschaft beschränkte und aus den Rechnungsabschlüssen und Voranschlägen ableitbar war, die in den Finanzverwaltungen erstellt wurden.
 - D. Hinsichtlich der Vereinbarungen nach dem ÖStP 2012 waren neben dem administrativen Haushalt entsprechend den Vorgaben des ESVG 2010 auch die außerbudgetären Einheiten der Gebietskörperschaft (z.B. Beteiligungen, Fonds, Stiftungen) mitzuberücksichtigen, sofern sie zum Sektor Staat nach ESVG 2010 zählten. Die letztendlich gültige Zuordnung zum Sektor Staat sowie die Berechnung des dadurch ermittelbaren öffentlichen Haushaltssaldos („Maastricht-Saldo“) erfolgte durch die Statistik Austria.
 - E. Ab dem Jahr 2017 löste der strukturelle Saldo den öffentlichen Haushaltssaldo als Zielvorgabe ab. Für die Bestimmung des strukturellen Saldos war eine Konjunkturkomponente zu berücksichtigen, die das Haushaltsergebnis konjunkturneutral ausweist. Zudem waren Einmalmaßnahmen abzuziehen, die der Genehmigung der Europäischen Kommission unterlagen. Die Werte der Konjunkturkomponente stellte das Bundesministerium für Finanzen den Ländern mittels Stabilitätsrechner zur Verfügung.

Der Art. 9 ÖStP 2012 sah weiters eine Regel für das jeweils zulässige Ausgabenwachstum („Ausgabenregel“) vor. Die Berechnung dieser Zielvorgabe erfolgte nach der Methode der Europäischen Kommission. Viele Berechnungsgrößen waren von den Ländern und Gemeinden selbst nicht bestimmbar (z.B. von der Europäischen Kommission anzuerkennende Flüchtlingsmehrkosten), weshalb das Bundesministerium für Finanzen diese Größen ebenfalls mittels Stabilitätsrechner zur Verfügung stellte. Aufgrund der Komplexität der Berechnung erhielt diese Kennzahl bislang wenig Relevanz in der mittelfristigen Haushaltssteuerung der Länder. Die diesbezüglichen Berechnungsergebnisse der Statistik Austria wurden lediglich zur Kenntnis genommen.

24.2

Der RH hob die Bedeutung des ÖStP 2012 zur Koordination der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden hervor. Dieser gibt die budgetären Zielwerte für Bund, Länder und Gemeinden, im Hinblick auf die Erfüllung der EU-Vorgaben, vor. Nach Ansicht des RH war jedoch für Länder und Gemeinden die Steuerungsrelevanz der derzeitigen Zielvorgaben des ÖStP 2012 unterschiedlich gegeben. Während in Absolutbeträgen festgelegte (nominelle) Haushaltsziele relativ leicht für die Mittelfristige Haushaltsplanung verwendbar waren, bestanden

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



bei der Berücksichtigung anderer Planungsgrößen (struktureller Saldo, Ausgabenregel) Abhängigkeiten von anderen Institutionen (z.B. dem Bundesministerium für Finanzen, der Statistik Austria). Dies erschwerte eine Einbeziehung in die Mittelfristige Haushaltsplanung.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Finanzen und den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich sowie der Stadt Wien, die derzeitigen Kennzahlen des ÖStP 2012 auf ihre Steuerungstauglichkeit zu prüfen und die Ergebnisse im Falle einer Novellierung bzw. Neugestaltung eines innerstaatlichen Stabilitätspakts entsprechend zu berücksichtigen.

Ziel sollte dabei sein, die Haushaltsplanung und –steuerung durch die subnationalen Einheiten zu erleichtern und die Berechnung stärker in die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu verlagern. Der wesentliche Bereich der außerbudgetären Einheiten sollte jedenfalls weiterhin berücksichtigt werden.

24.3

(1) Das Land Niederösterreich stimmte in seiner Stellungnahme der Empfehlung des RH grundsätzlich zu und wies darauf hin, dass eine Novellierung des innerstaatlichen Stabilitätspaktes nur im Einvernehmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erfolgen könne.

(2) Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es bei Empfehlungen, die über die gesetzlichen Bestimmungen des ÖStP 2012, der die Grundlage für die mittelfristige Haushaltsplanung bilde, hinausgingen, keinen Handlungsbedarf beim Land Oberösterreich sehe. Vielmehr wären diese Themen im Rahmen des Österreichischen Koordinationskomitees auf Ebene der Finanzausgleichspartner zu behandeln.

(3) Die Stadt Wien wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass zwischen Bund und Ländern für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 strittig gewesen sei, welche Zielgröße („Maastricht-Saldo“ oder Struktureller Saldo) maßgeblich sei. Bei den im ÖStP 2012 enthaltenen Fiskalregeln seien aus Sicht der Stadt Wien der strukturelle Saldo und die Ausgabenregel aufgrund komplexer und nicht nachvollziehbarer Berechnungsmethoden für eine Steuerung wenig geeignet.

(4) Das Bundesministerium für Finanzen teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es Gespräche mit den Finanzausgleichspartnern aufnehmen und gemeinsam die Kennziffern des ÖStP 2012 auf ihre Steuerungstauglichkeit prüfen werde.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Schlussempfehlungen

25 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Finanzen; Land Niederösterreich; Land Oberösterreich; Stadt Wien

- (1) Die derzeitigen Kennzahlen des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 wären auf ihre Steuerungstauglichkeit zu prüfen und die Ergebnisse im Falle einer Novellierung bzw. Neugestaltung eines innerstaatlichen Stabilitätspakts entsprechend zu berücksichtigen. Ziel sollte dabei sein, die Haushaltsplanung und –steuerung durch die subnationalen Einheiten zu erleichtern und die Berechnung stärker in die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu verlagern. Der wesentliche Bereich der außerbudgetären Einheiten sollte jedenfalls weiterhin berücksichtigt werden. (TZ 24)

Land Niederösterreich; Land Oberösterreich; Stadt Wien

- (2) In den Berichten zur Mittelfristigen Haushaltsplanung wäre auch eine Gegenüberstellung der Planwerte und der Ist–Werte der vorangegangenen Jahre (nach Planungskategorie) aufzunehmen, um etwaige Abweichungen von Planungszielen transparent darzustellen und die Aussagekraft der Planungen in einer mehrjährigen Perspektive beurteilen zu können. (TZ 9)
- (3) In den Berichten zur Mittelfristigen Haushaltsplanung sollten die vorgesehenen Maßnahmen zur Erreichung der geplanten Haushaltsziele angeführt und deren erwartete finanzielle Auswirkungen quantifiziert werden. (TZ 11)
- (4) In den Berichten zur Mittelfristigen Haushaltsplanung sollten gegenüber der vorangegangenen Planung abweichende Planwerte eines Jahres bei den Hauptaggregaten (Ausgaben, Einnahmen, Saldo, Verschuldung) dargestellt und die Abweichungen erläutert werden. (TZ 12)
- (5) Im Zuge der Umstellung des Rechnungswesens auf die Voranschlags– und Rechnungsabschlussverordnung 2015 wäre die Mittelfristige Haushaltsplanung in einer in den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen verwendeten Ausgabengliederung darzustellen, um einen unmittelbaren Bezug zwischen den Planwerten und jenen der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse herzustellen und die Beurteilung der Umsetzung der Planungen zu erleichtern. (TZ 21)

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



- (6) Die Abweichungen zwischen den im Rahmen der Mittelfristigen Haushaltsplanung geplanten und den tatsächlich realisierten Werten sollten mit dem Ziel, die Planungsqualität kontinuierlich zu verbessern, analysiert werden. **(TZ 22)**

Land Niederösterreich; Land Oberösterreich

- (7) Sowohl die Verpflichtung zur mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung als auch die jährliche Beschlussfassung einer Mittelfristigen Haushaltsplanung durch den Landtag wären im Sinne von Art. 12 Österreichischer Stabilitätspakt 2012 rechtlich verbindlich festzulegen. Im Hinblick auf die gemäß Art. 12 Österreichischer Stabilitätspakt 2012 vorgesehene jährliche Beschlussfassung einer mehrjährigen Haushaltsplanung ist es nach Ansicht des RH überdies zweckmäßig, zumindest die grundlegenden Erfordernisse sowohl für die Mittelfristige Haushaltsplanung als auch für die Erstellung des Voranschlags – gegebenenfalls in einer Haushaltsordnung – landesrechtlich festzulegen. **(TZ 5)**
- (8) In den Berichten zur Mittelfristigen Haushaltsplanung sollte die erwartete Entwicklung der Schuldenstände der außerbudgetären Einheiten gesondert dargestellt werden. **(TZ 13)**

Land Niederösterreich; Stadt Wien

- (9) In den Berichten zur Mittelfristigen Haushaltsplanung sollte eine Auflistung der größten Investitionsvorhaben mit budgetrelevanten Kennzahlen (bspw. jährlichen Ausgaben im Berichtszeitraum) aufgenommen werden. **(TZ 14)**
- (10) Eine Darstellung der Schuldenstandentwicklung samt den geplanten jährlichen Tilgungen sollte in die Berichte der Mittelfristigen Haushaltsplanungen aufgenommen werden, um so einen vollständigen Überblick in einem Dokument zu gewährleisten. **(TZ 15)**

Land Oberösterreich; Stadt Wien

- (11) In die Berichte zur Mittelfristigen Haushaltsplanung sollten die Projektionen von Ausgaben unter Annahme einer unveränderten Haushaltspolitik aufgenommen werden, um einen etwaigen Anpassungs– bzw. Konsolidierungsbedarf sichtbar zu machen. **(TZ 10)**

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Land Niederösterreich

- (12) Im Sinne der Transparenz wären Differenzen zwischen internen Berechnungen und dem Budgetprogramm, das dem Landtag vorgelegt wird, zu vermeiden. (TZ 20)

Stadt Wien

- (13) In der verbalen Beschreibung ihres Finanzrahmens wären die wesentlichen Planungsparameter darzulegen, um die Nachvollziehbarkeit und die Aussagekraft der Planungsergebnisse zu erhöhen. (TZ 9)
- (14) Im Bericht zur Mittelfristigen Haushaltsplanung wäre eine gesonderte Darstellung der erwarteten Schuldenentwicklung und der geplanten jährlichen Ergebnisse (Finanzierungssaldo) der außerbudgetären Einheiten aufzunehmen. (TZ 13)

Bundesministerium für Finanzen

- (15) Aufgrund der Bedeutung der Ertragsanteilsprognose für die mittelfristige Einnahmenplanung der Länder sollte künftig bei Revisionen dieser Prognose der gesamte Prognosezeitraum angepasst oder Auswirkungen auf den gesamten Prognosezeitraum erläutert werden. (TZ 19)

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Anhang

Anhang A – Europarechtliche Regelungen

Rechtsgrundlagen	
EU–Primärrecht:	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ABl. C 202 vom 7. Juni 2016, S. 1
EU–Sekundärrecht:	<p>Stabilitäts– und Wachstumspakt (SWP)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 über den Stabilitäts– und Wachstumspakt, ABl. C 236 vom 2. August 1997, S. 1 – VO (EG) 1466/97 (Präventiver Arm) des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. L 209 vom 2. August 1997, S. 1 – VO (EG) 1467/97 (Korrektiver Arm) des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 209 vom 2. August 1997, S. 6 <p>Sixpack (Amtsblatt der EU, L 306 vom 23. November 2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> – VO (EU) 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro–Währungsgebiet – VO (EU) 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der VO (EG) 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken – VO (EU) 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der VO (EG) 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit – RL 2011/85/EU Richtlinie des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten – VO (EU) 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro–Währungsgebiet – VO (EU) 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte <p>Twopack (ABl. L 140 vom 27. Mai 2013)</p> <ul style="list-style-type: none"> – VO (EU) 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts– und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro–Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind – VO (EU) 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro–Währungsgebiet
völkerrechtlicher Vertrag:	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts– und Währungsunion (Fiskalvertrag), BGBl. III 17/2013 i.d.g.F.

Quelle: RH

Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (**AEUV**), einem der beiden Gründungsverträge der Europäischen Union (**EU**), ist u.a. festgelegt, in welchen Bereichen die EU mit welchen Kompetenzen tätig werden kann. Gemäß Art. 126 AEUV ist Österreich verpflichtet, ein übermäßiges öffentliches Defizit zu vermeiden und dazu die im Protokoll Nr.12 definierten Referenzwerte

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



(Maastricht-Kriterien) nicht zu überschreiten. Die Europäische Kommission und der Rat überwachen die Einhaltung dieser Referenzwerte.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (**SWP**) geht auf den Europäischen Rat von Dublin am 13. und 14. Dezember 1996 zurück. Dieser fordert, dass nachhaltige gesunde Haushalte nicht nur bei Übertritt in die dritte Phase der Währungsunion, sondern auch danach von wesentlicher Bedeutung sind. Der SWP trat mit 1. Jänner 1999 in Kraft und bestand ursprünglich aus der

- Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt;
- der Verordnung (EG) 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken („präventiver Arm“) und
- der Verordnung (EG) 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit („korrekativer Arm“).

Im „korrektiven Arm“ des SWP wird ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits ausgelöst, wenn das öffentliche Defizit 3 % des BIP überschreitet und/oder der öffentliche Schuldenstand mehr als 60 % des BIP beträgt bzw. nicht ausreichend reduziert wird (sogenannte „Maastricht-Kriterien“).

Der „präventive Arm“ des SWP umfasst Regeln, die übermäßige Defizite vermeiden sollen. Neben den bereits erwähnten „Maastricht-Kriterien“ sieht das EU-Regelwerk im präventiven Arm mehrere Fiskalregeln vor, deren Einhaltung durch die Europäische Kommission und den Rat überwacht wird.

Der von den EU-Staats- und Regierungschefs am 2. März 2012 unterzeichnete Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (**SKS-Vertrag**)⁴³ trat mit 1. Jänner 2013 in Kraft. Der Vertrag sieht neben der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und einer Verbesserung der Steuerung des Euro-Währungsgebietes eine Verstärkung der Haushaltsdisziplin ihrer Mitglieder durch einen **fiskalpolitischen Pakt** (Titel III, Art. 3 bis 8) vor. Der Vertrag basiert auf dem Vertrag von Maastricht bzw. den Maastricht-Konvergenzkriterien und enthält als Neuerung die Möglichkeit der finanziellen Sanktionierbarkeit bei Nichteinhaltung.

Das **Sixpack** umfasst sechs europäische Gesetzgebungsmaßnahmen zur Reform des SWP und zur Einführung eines neuen gesamtwirtschaftlichen

⁴³ BGBl. III 17/2013 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Überwachungsverfahrens. Das Paket trat am 13. Dezember 2011 in Kraft. Mit dem Sixpack wurden u.a. ein Frühwarnsystem und ein Korrekturmechanismus für übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte eingeführt.

Das **Twopack** umfasst zwei Verordnungen zur Verstärkung der haushaltspolitischen Überwachung der Mitgliedstaaten der Währungsunion (Euro-Währungsgebiet), wobei die Intensität der Überwachung wiederum von der wirtschaftlichen Gesundheit der Mitgliedstaaten abhängig ist. Die beiden Verordnungen ergänzen und erweitern die Regelungen des Sixpacks und führen einheitliche Haushaltsfristen und –regeln für die Euro-Länder ein. Das Paket trat am 30. Mai 2013 in Kraft.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Anhang B – Daten gemäß Anhang 2 Österreichischer Stabilitätspakt 2012

inhaltlich zu übermittelnde Daten laut Anhang 2	Bezeichnung			Summe ordentlicher und außerordentlicher Haushalt	davon Abschnitte 85–89	Summe ohne Abschnitte 85–89
I. Voranschlagsquerschnitt	Einnahmen der laufenden Gebarung Ausgaben der laufenden Gebarung SALDO 1: Ergebnis der laufenden Gebarung Einnahmen der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen Ausgaben der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen SALDO 2: Ergebnis der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen Einnahmen aus Finanztransaktionen Ausgaben aus Finanztransaktionen SALDO 3: Ergebnis der Finanztransaktionen SALDO 4: Jahresergebnis (+) = Überschuss, (-) = Jahresfehlbetrag					
II. Finanzierungssaldo	entspricht Jahresergebnis Haushalt ohne Abschnitte 85–89 und ohne Finanztransaktionen Finanzierungssaldo (= Maastricht-Ergebnis)					
chronologisch zu übermittelnde Daten laut Anhang 2	t_{-1}	t_0	t_{+1}	t_{+2}	t_{+3}	t_{+4}
ausgehend vom Berichtsjahr 2018 entspricht dies in Jahren	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Art der Daten	Voranschlag bzw. Rechnungsabschluss (Soll-Werte bzw. Ist-Werte)	beschlossener Voranschlag für laufendes Jahr (Soll-Werte)	beschlossener bzw. zu beschließender Voranschlag für das folgende Jahr (Soll-Werte); falls noch nicht vorliegend – Planwerte	Planwerte	Planwerte	Planwerte

Quelle: RH

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Anhang C – Prozess der Mittelfristigen Haushaltsplanung und der Budgeterstellung sowie deren Verknüpfung; Niederösterreich, Oberösterreich und Wien

Erstellungsprozess für die Mittelfristige Haushaltsplanung	Niederösterreich	Oberösterreich	Wien
rechtliche und politische Vorgaben/Termine	keine Regelungen; Regierungsbeschlüsse	keine Regelungen; Landesregierungsbeschluss ²	Haushaltsordnung für den Magistrat der Stadt Wien 2016; Voranschlagserlass
Planungsziele	Ziele des ÖStP 2012	Maastricht–Ziel ÖStP 2012 Grenzwerte; politische Vorgabe von Richt- werten durch Regierungsbe- schluss ²	Ziele des ÖStP 2012; politische Vorgabe eines Budgetpfades (Regierungsklausur 2016)
Bezeichnung der beschlossenen Berichte	Budgetprogramm	Mehrjahresplanung	Finanzrahmen samt Strategiebe- richt (auf Basis einer Mittel- fristigen Haushaltsplanung); erstmalig im Jahr 2016 mit dem Voranschlag 2017 erstellt und beschlossen
Berichtszeitraum	fünf Jahre (t_0) bis (t_{+4})	unterschiedlich: fünf bis sechs Jahre (t_0) bis (t_{+4}) oder bis (t_{+5})	sechs Jahre (t_0) bis (t_{+5}); (drei Jahre verpflichtend sowie weitere drei Jahre Planungsvor- schau)
Ausgangsjahr (t_0)	(t_0) ist der laufende Voranschlag und (t_{+1}) der Voranschlag für das folgende Jahr	(t_0) ist entweder der Voran- schlag für das laufende Jahr oder der Voranschlag für das folgende Jahr, wenn schon vor- handen	(t_0) ist der Voranschlag für das folgende Jahr
Zeitraum der Erstellung	1. Halbjahr	unterschiedlich; kein gleichblei- bender Prozess	März bis September (Terminplan laut Erlass)
Beschlussfassung durch den Landtag bzw. Gemeinderat	jährlich im Juni ¹	zu unterschiedlichen Zeitpunk- ten und nicht jährlich (nur in drei Jahren von 2012 bis 2017)	erstmalig Dezember 2016; auch künftig verpflichtend jähr- lich vorgesehen
Einsatz von IT/Tool	ACCESS–Datenbank	SAP–SEM (Tool für Mehrjahres- planung)	MIAN (Mittelanmeldung Gemeindevoranschlag)
Einholung einer Studie	ja; IHS über die mittelfristige Entwicklung des NÖ Landes- haushaltes	nein	nein
Ausgangspunkt der Planung	IHS Studie; rollierend – laufendes Budget- programm	zuletzt verfügbarer Voranschlag	vorgegebene Entwicklung des Budgetsaldos durch Finanzklausur 2016 (ausgeglichener Haus- halt); rollierender Finanzrahmen
zuständige Organisationseinheit	Abteilung für Finanzen	Direktion Finanzen	Grobplanung (Salden der Geschäftsgruppen): Magistrats- abteilung 5 – Finanzwesen Feinplanung (Finanzpositio- nen): anordnungsbefugte Dienststellen sowie zugeordnete Buchhaltungsabteilungen inner- halb der Geschäftsgruppen

Bericht des Rechnungshofes



Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien

Erstellungsprozess für die Mittelfristige Haushaltsplanung	Niederösterreich	Oberösterreich	Wien
Rahmenvorgaben an Dienststellen	Dienststellen sind nicht eingebunden	Dienststellen sind nicht eingebunden	Rahmenvorgabe der Salden an die Geschäftsgruppen, die intern von den jeweiligen Budgetkoordinatoren auf die Dienststellen heruntergebrochen werden und von diesen auf die jeweiligen Haushaltsstellen
Planungstiefe	Ebene der Voranschlagsstellen	Ebene der Voranschlagsstellen	Ebene der Voranschlagsstellen (Manualposten)
Methode zur Feinplanung	Absolutbeträge, Steigerungsraten unter Berücksichtigung von Wirtschaftsprognosen und politischen Vorgaben	Absolutbeträge, Steigerungsraten unter Berücksichtigung von Wirtschaftsprognosen und politischen Vorgaben	keine allgemeine Methode; vorgegebene Budgetsalden dürfen und können technisch nicht überschritten werden
Planungskategorien	Mischung aus finanzwirtschaftlicher und funktionaler Darstellung	Mischung aus finanzwirtschaftlicher und funktionaler Darstellung	Globalbudgets der Geschäftsgruppen
Projektion ohne steuernde Eingriffe	Studie des IHS	nicht verfügbar	nicht verfügbar
jährlicher Bericht an das Österreichische Koordinationskomitee	ja	ja	ja

Prozess der Budgeterstellung	Niederösterreich	Oberösterreich	Wien
Vorgaben	jährlicher Voranschlagserlass	– Haushaltsordnung samt Ausführungsbestimmungen – jährlicher Einbringungserlass – Beschluss der Finanzklausur (bzw. ab 2018 geänderte politische Vorgaben nach Koalitionsklausur) ²	– Haushaltsordnung – jährlicher Voranschlagserlass – Budgetpfad laut Regierungsklausur
Erstellungszeitraum	1. Halbjahr	April bis Dezember	März bis September
Beschlussfassung durch den Landtag bzw. Gemeinderat	jährlich im Juni	jährlich im Dezember	jährlich im November bzw. Dezember
Einsatz von IT	ACCESS Datenbank	SAP	MIAN
Einbindung der anderen Dienststellen	Budgetanträge pro Voranschlagstelle (Excel-Tabellen); diese werden in die ACCESS Datenbank übernommen	Budgetanträge der Bewirtschafter im System SAP eingegeben	Erfassung der Teilvoranschläge in der Anwendung MIAN durch Ergänzung auf Ebene der Gebärungsgruppen
Vorgaben an Dienststellen	– Formulare für Budgetanträge mit Daten der vorherigen Jahre – Rahmen für Ressorts auf Basis des letztgültigen Budgetprogramms	Voranschlagserlass, in den die Mehrjahresplanung bzw. aktuelle Regierungsbeschlüsse einfließen, enthält Vorgaben der zulässigen Beträge	Rahmenvorgabe der Salden an die Geschäftsgruppen, die intern von den jeweiligen Budgetkoordinatoren auf die Dienststellen heruntergebrochen werden und von diesen auf die jeweiligen Haushaltsstellen
Umsetzung bzw. Berücksichtigung der Mittelfristigen Haushaltsplanung bei Erstellung des Voranschlags vorgesehen	ja; im Landtagsbeschluss des Budgetprogramms	keine Vorgabe	ja; laut Haushaltsordnung bildet der zuletzt genehmigte Finanzrahmen die Grundlage für den zu erstellenden Voranschlag
tatsächliche Berücksichtigung der Mittelfristigen Haushaltsplanung bei Erstellung des Budgets	ja; durch Rahmenvorgaben	Die zuletzt beschlossene Mehrjahresplanung fließt in den Einbringungserlass für die Voranschlagserstellung ein.	Die Werte des zuletzt beschlossenen Finanzrahmens bilden den Rahmen für den Voranschlag.

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Verknüpfung zwischen Budgeterstellung und Mittelfristiger Haushaltsplanung	Niederösterreich	Oberösterreich	Wien
Verpflichtung zur Berücksichtigung der Mittelfristigen Haushaltsplanung bei der Budgeterstellung	ja; im Landtagsbeschluss des Budgetprogramms ist diese Bindung als Auftrag an die Landesregierung vorgegeben	keine Vorgabe	ja; laut Haushaltsordnung bildet der zuletzt genehmigte Finanzrahmen die Grundlage für den zu erstellenden Voranschlag
tatsächliche Berücksichtigung der Mittelfristigen Haushaltsplanung bei Erstellung des Budgets	ja, durch Rahmenvorgaben	Die zuletzt beschlossene Mittelfristige Haushaltsplanung fließt in den Einbringungserlass für den Voranschlag ein.	Die Werte des zuletzt beschlossenen Finanzrahmens bilden den Rahmen für den Voranschlag.
Ausgangspunkt der Planung	laufendes Budgetprogramm und zuletzt verfügbarer Voranschlag	zuletzt verfügbarer Voranschlag	zuletzt verfügbarer Finanzrahmen, vorgegebene Entwicklung des Budgetsaldos
zeitliche Verknüpfung	gleichzeitig mit dem Voranschlag beschlossen	unterschiedliche Praxis	gleichzeitig mit dem Voranschlag beschlossen

ÖStP 2012 = Österreichischer Stabilitätspakt 2012

¹ Im Jahr 2012 erfolgte die Beschlussfassung bereits im Jänner.

² Beschluss der Finanzklausur vom 11. Juli 2016 bzw. Oö. Stabilitätssicherungsgesetz (ab 2018)

Quellen: Länder Niederösterreich und Oberösterreich; Stadt Wien; RH

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Anhang D – Übersicht Sektor Staat

Einheiten des Sektors Staat

Teilsektoren	öffentliche Rechtsträger
Bund (Zentralstaat)	Bund, Bundesfonds, Bundeskammern, Akademie der Wissenschaften, Österreichische Hochschülerschaft und ausgegliederte Bundeseinheiten
Länder	Länder (ohne Wien), Landesfonds, Landeskammern und ausgegliederte Landeseinheiten
Gemeinden	Gemeinden (mit Wien), Gemeindefonds, Gemeindeverbände und ausgegliederte Gemeindeeinheiten
Sozialversicherung	Sozialversicherungsträger

Quelle: Statistik Austria

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Anhang E – Struktur der Einnahmen von Niederösterreich, Oberösterreich und Wien (Land und Gemeinde) 2012 bis 2016

Niederösterreich					
	2012	2013	2014	2015	2016
	in Mio. EUR				
Einnahmen der laufenden Gebarung	7.057,18	7.447,37	7.593,10	7.827,30	8.006,22
in % der Gesamteinnahmen	87,1	85,5	83,9	89,0	91,6
<i>davon</i>					
<i>eigene Steuern</i>	89,51	88,60	91,02	95,61	103,66
<i>in % der Gesamteinnahmen</i>	1,1	1,0	1,0	1,1	1,2
<i>Ertragsanteile</i>	2.781,26	2.913,91	3.012,32	3.115,04	3.143,96
<i>in % der Gesamteinnahmen</i>	34,3	33,5	33,3	35,4	36,0
<i>Einnahmen aus Leistungen und Gebühren</i>	1.998,95	2.066,01	2.156,07	2.239,88	2.280,87
<i>in % der Gesamteinnahmen</i>	24,7	23,7	23,8	25,5	26,1
<i>laufende Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts</i>	1.677,13	1.797,35	1.858,76	1.932,08	2.053,96
<i>in % der Gesamteinnahmen</i>	20,7	20,6	20,5	22,0	23,5
Einnahmen der Vermögensgebarung	65,25	203,57	84,24	87,12	86,38
in % der Gesamteinnahmen	0,8	2,3	0,9	1,0	1,0
Finanztransaktionen	978,69	1.056,73	1.372,51	877,79	649,08
in % der Gesamteinnahmen	12,1	12,1	15,2	10,0	7,4
<i>davon</i>					
<i>Aufnahme von Finanzschulden bei Trägern des öffentlichen Rechts</i>	–	–	250,00	180,00	250,00
<i>in % der Gesamteinnahmen</i>	–	–	2,8	2,0	2,9
<i>Aufnahme von Finanzschulden bei anderen</i>	135,62	476,81	605,91	425,01	234,60
<i>in % der Gesamteinnahmen</i>	1,7	5,5	6,7	4,8	2,7
Gesamteinnahmen	8.101,12	8.707,67	9.049,85	8.792,21	8.741,67

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Oberösterreich					
	2012	2013	2014	2015	2016
	in Mio. EUR				
Einnahmen der laufenden Gebarung	4.436,95	4.628,29	4.744,40	4.964,96	5.083,40
in % der Gesamteinnahmen	86,9	83,2	86,4	86,3	86,6
<i>davon</i>					
<i>eigene Steuern</i>	19,16	19,35	20,85	21,06	22,40
in % der Gesamteinnahmen	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
<i>Ertragsanteile</i>	2.436,47	2.549,81	2.636,67	2.728,04	2.754,02
in % der Gesamteinnahmen	47,7	45,8	48,0	47,4	46,9
<i>Einnahmen aus Leistungen und Gebühren</i>	78,63	77,62	78,67	80,49	82,04
in % der Gesamteinnahmen	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4
<i>laufende Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts</i>	1.618,69	1.686,61	1.706,87	1.828,44	1.901,76
in % der Gesamteinnahmen	31,7	30,3	31,1	31,8	32,4
Einnahmen der Vermögensgebarung	28,77	29,82	37,34	53,83	39,92
in % der Gesamteinnahmen	0,6	0,5	0,7	0,9	0,7
Finanztransaktionen	640,96	907,07	710,64	737,36	746,38
in % der Gesamteinnahmen	12,6	16,3	12,9	12,8	12,7
<i>davon</i>					
<i>Aufnahme von Finanzschulden bei Trägern des öffentlichen Rechts</i>	–	330,02	55,61	79,62	111,60
in % der Gesamteinnahmen	–	5,9	1,0	1,4	1,9
<i>Aufnahme von Finanzschulden bei anderen</i>	194,31	–	–	135,00	–
in % der Gesamteinnahmen	3,8	0,0	0,0	2,3	0,0
Gesamteinnahmen	5.106,68	5.565,17	5.492,38	5.756,15	5.869,70

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Wien					
	2012	2013	2014	2015	2016
	in Mio. EUR				
Einnahmen der laufenden Gebarung	10.601,46	11.043,05	10.734,88	11.177,10	11.405,85
in % der Gesamteinnahmen	86,0	88,5	87,0	85,4	85,2
<i>davon</i>					
<i>eigene Steuern</i>	1.262,29	1.303,48	1.340,99	1.315,08	1.337,05
in % der Gesamteinnahmen	10,2	10,5	10,9	10,1	10,0
<i>Ertragsanteile</i>	5.120,75	5.371,21	5.557,35	5.869,54	5.924,00
in % der Gesamteinnahmen	41,5	43,1	45,0	44,9	44,3
<i>Einnahmen aus Leistungen und Gebühren</i>	1.076,58	1.105,37	1.157,55	1.181,34	1.225,97
in % der Gesamteinnahmen	8,7	8,9	9,4	9,0	9,2
<i>laufende Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts</i>	1.583,18	1.600,15	1.053,87	1.094,76	1.182,03
in % der Gesamteinnahmen	12,8	12,8	8,5	8,4	8,8
Einnahmen der Vermögensgebarung	185,62	183,90	176,79	196,35	184,74
in % der Gesamteinnahmen	1,5	1,5	1,4	1,5	1,4
Finanztransaktionen	1.537,44	1.244,15	1.432,34	1.707,04	1.790,93
in % der Gesamteinnahmen	12,5	10,0	11,6	13,1	13,4
<i>davon</i>					
<i>Aufnahme von Finanzschulden bei Trägern des öffentlichen Rechts</i>	364,49	361,92	342,65	655,13	306,13
in % der Gesamteinnahmen	3,0	2,9	2,8	5,0	2,3
<i>Aufnahme von Finanzschulden bei anderen</i>	392,20	206,05	610,09	503,07	1.154,95
in % der Gesamteinnahmen	3,2	1,7	4,9	3,8	8,6
Gesamteinnahmen	12.324,51	12.471,10	12.344,01	13.080,48	13.381,52

Quellen: Länder Niederösterreich und Oberösterreich; Stadt Wien; RH

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Anhang F – Struktur der Ausgaben von Niederösterreich, Oberösterreich und Wien (Land und Gemeinde) 2012 bis 2016

Niederösterreich					
	2012	2013	2014	2015	2016
	in Mio. EUR				
Ausgaben der laufenden Gebarung	6.761,01	7.119,38	7.214,19	7.428,24	7.686,00
in % der Gesamtausgaben	83,5	81,8	79,7	84,5	87,9
davon					
<i>Leistungen für Personal, gewählte Organe und Ruhebezüge</i>	3.150,02	3.280,98	3.345,25	3.435,72	3.532,48
in % der Gesamtausgaben	38,9	37,7	37,0	39,1	40,4
<i>Waren, Verwaltungs- und Betriebsaufwand</i>	1.149,51	1.247,65	1.174,05	1.223,17	1.245,93
in % der Gesamtausgaben	14,2	14,3	13,0	13,9	14,3
<i>Zinsen für Finanzschulden</i>	117,51	104,99	118,07	120,20	119,69
in % der Gesamtausgaben	1,5	1,2	1,3	1,4	1,4
<i>laufende Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts</i>	901,21	938,90	970,62	1.001,45	1.031,12
in % der Gesamtausgaben	11,1	10,8	10,7	11,4	11,8
<i>sonstige laufende Transferausgaben</i>	1.442,76	1.546,87	1.606,20	1.647,70	1.756,78
in % der Gesamtausgaben	17,8	17,8	17,7	18,7	20,1
Ausgaben der Vermögensgebarung	548,84	607,16	552,95	578,23	531,77
in % der Gesamtausgaben	6,8	7,0	6,1	6,6	6,1
Ausgaben aus Finanztransaktionen	791,28	981,13	1.282,72	785,75	523,90
in % der Gesamtausgaben	9,8	11,3	14,2	8,9	6,0
davon					
<i>Zuführungen an Rücklagen</i>	28,20	38,29	24,07	16,16	21,20
in % der Gesamtausgaben	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2
<i>Rückzahlung von Schulden</i>	237,49	530,37	759,33	420,88	197,07
in % der Gesamtausgaben	2,9	6,1	8,4	4,8	2,3
Gesamtausgaben	8.101,12	8.707,67	9.049,85	8.792,21	8.741,67

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Oberösterreich					
	2012	2013	2014	2015	2016
	in Mio. EUR				
Ausgaben der laufenden Gebarung	4.138,88	4.289,24	4.344,11	4.513,44	4.628,00
in % der Gesamtausgaben	81,0	77,1	79,1	78,4	78,8
<i>davon</i>					
<i>Leistungen für Personal, gewählte Organe und Ruhebezüge</i>	1.700,92	1.775,70	1.810,99	1.862,04	1.916,52
<i>in % der Gesamtausgaben</i>	33,3	31,9	33,0	32,3	32,7
<i>Waren, Verwaltungs- und Betriebsaufwand</i>	688,93	754,12	740,18	765,60	749,70
<i>in % der Gesamtausgaben</i>	13,5	13,6	13,5	13,3	12,8
<i>Zinsen für Finanzschulden</i>	6,99	13,93	12,39	12,54	5,20
<i>in % der Gesamtausgaben</i>	0,1	0,3	0,2	0,2	0,1
<i>laufende Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts</i>	331,49	338,36	357,88	399,94	420,20
<i>in % der Gesamtausgaben</i>	6,5	6,1	6,5	6,9	7,2
<i>sonstige laufende Transferausgaben</i>	1.410,55	1.407,13	1.422,66	1.473,31	1.536,38
<i>in % der Gesamtausgaben</i>	27,6	25,3	25,9	25,6	26,2
Ausgaben der Vermögensgebarung	476,64	504,84	507,04	599,38	504,01
in % der Gesamtausgaben	9,3	9,1	9,2	10,4	8,6
Ausgaben aus Finanztransaktionen	491,16	771,09	641,23	643,33	737,69
in % der Gesamtausgaben	9,6	13,9	11,7	11,2	12,6
<i>davon</i>					
<i>Zuführungen an Rücklagen</i>	431,71	531,02	439,37	490,47	503,12
<i>in % der Gesamtausgaben</i>	8,5	9,5	8,0	8,5	8,6
<i>Rückzahlung von Schulden</i>	–	15,00	15,00	15,00	42,30
<i>in % der Gesamtausgaben</i>	–	0,3	0,3	0,3	0,7
Gesamtausgaben	5.106,68	5.565,17	5.492,38	5.756,15	5.869,70

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Wien					
	2012	2013	2014	2015	2016
	in Mio. EUR				
Ausgaben der laufenden Gebarung	9.832,38	10.161,75	9.868,70	10.270,86	10.703,94
in % der Gesamtausgaben	79,8	81,5	79,9	78,5	80,0
davon					
<i>Leistungen für Personal, gewählte Organe und Ruhebezüge</i>	3.836,70	3.917,67	4.009,19	4.099,73	4.227,22
in % der Gesamtausgaben	31,1	31,4	32,5	31,3	31,6
<i>Waren, Verwaltungs- und Betriebsaufwand</i>	1.313,88	1.336,46	1.370,33	1.486,92	1.496,16
in % der Gesamtausgaben	10,7	10,7	11,1	11,4	11,2
<i>Zinsen für Finanzschulden</i>	66,56	66,55	78,51	69,94	74,07
in % der Gesamtausgaben	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6
<i>laufende Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts</i>	497,22	598,76	603,53	617,60	624,77
in % der Gesamtausgaben	4,0	4,8	4,9	4,7	4,7
<i>sonstige laufende Transferausgaben</i>	4.118,03	4.242,31	3.807,14	3.996,67	4.281,73
in % der Gesamtausgaben	33,4	34,0	30,8	30,6	32,0
Ausgaben der Vermögensgebarung	1.358,47	1.352,02	1.147,52	1.326,53	1.207,77
in % der Gesamtausgaben	11,0	10,8	9,3	10,1	9,0
Ausgaben aus Finanztransaktionen	1.134,17	957,33	1.327,79	1.483,09	1.469,81
in % der Gesamtausgaben	9,2	7,7	10,8	11,3	11,0
davon					
<i>Zuführungen an Rücklagen</i>	239,62	280,03	148,99	308,26	194,92
in % der Gesamtausgaben	1,9	2,2	1,2	2,4	1,5
<i>Rückzahlung von Schulden</i>	422,35	241,70	710,32	791,65	892,90
in % der Gesamtausgaben	3,4	1,9	5,8	6,1	6,7
Gesamtausgaben	12.325,02	12.471,10	12.344,01	13.080,48	13.381,52

Quellen: Länder Niederösterreich und Oberösterreich; Stadt Wien; RH

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich
und Oberösterreich sowie der Stadt Wien



Wien, im März 2019

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
I
H

