



Analyse des Budgetdienstes

Rücklagen 2013 (21/BA)

Bericht gemäß § 47 Abs. 2 Z 2 BHG 2013

Der Bericht des Bundesministers für Finanzen beinhaltet die Veränderungen der Haushaltsrücklagen und der Neubewertungsrücklagen.¹ Der vorliegende Bericht ist der erste jährliche Bericht nach dieser Bestimmung im neuen Haushaltsrecht und zeigt den Stand und die Veränderungen der Rücklagen der Detailbudgets, gegliedert nach Untergliederungen und Rücklagenarten.

Mit der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform wurde im Jahr 2009 das Rücklagensystem neu gestaltet, um die Flexibilität der Ressorts im Budgetvollzug zu erhöhen und nicht verbrauchte Voranschlagsbeträge zu einem späteren Zeitpunkt in Anspruch nehmen zu können. Die Rücklagen werden dabei nicht schon zum Zeitpunkt ihrer Bildung, sondern erst dann finanziert, wenn sie tatsächlich verwendet werden.

Haushaltsrücklagen

Zum 31. Dezember 2013 stiegen die Rücklagen gegenüber dem Vorjahr abermals deutlich von 15,8 Mrd. EUR auf insgesamt rd. 18,1 Mrd. EUR an² und erreichen damit einen neuen Höchststand. Mit 4,7 Mrd. EUR übertrafen die Zuführungen zu den Rücklagen die Entnahmen iHv 2,2 Mrd. EUR bzw. Auflösungen iHv 223 Mio. EUR deutlich und führten zu einer Erhöhung des Rücklagenbestands um 2,3 Mrd. EUR oder 14,4 %.

¹ Fremdwährungsumrechnungsrücklagen und sonstige Rücklagen sind in dem Bericht nicht miteinzubeziehen (siehe § 47 Abs. 2 Z 2 BHG 2013).

² Im Rahmen der Erstellung des Bundesrechnungsabschlusses wird gemäß einer Auskunft des BMF eine Berichtigung der Rücklagen der UG 41-Verkehr, Innovation und Technologie (aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen) erfolgen, so dass die gesamten Rücklagen voraussichtlich um 757,4 Mio. EUR auf 17,4 Mrd. EUR sinken werden. Siehe nachfolgende Ausführungen zur Bildung von Rücklagen.



Die Rücklagen belaufen sich damit per Ende 2013 auf 24,15 % der im BVA 2013 budgetierten Auszahlungen. Rund 61,7 % der Rücklagen entfallen auf Untergliederungen (UG) des BMF, mittlerweile bestehen jedoch bedeutende Rücklagen auch in der UG 41-Verkehr, Innovation und Technologie, UG 43-Umwelt und UG 31-Wissenschaft und Forschung. In einer Reihe von Untergliederungen haben die Rücklagenbestände inzwischen beinahe die für 2013 budgetierten Auszahlungen erreicht (UG 40-Wirtschaft, UG 34-Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung) bzw. sogar deutlich überschritten (UG 43-Umwelt und Untergliederungen des BMF mit UG 45-Bundesvermögen, UG 46-Finanzmarktstabilität und UG 51-Kassenverwaltung).

Die Rücklagen auf Ebene der Untergliederungen haben sich 2013 gemäß nachfolgender Tabelle entwickelt:

Rubrik/UG Bezeichnung	in Mio. EUR	Stand 01.01.2013	Bildung	Entnahme	Auflösung	Stand 31.12.2013	Anteil an Auszahlungen (BVA 2013)
Rubrik 0,1 Recht und Sicherheit							
01	Präsidentschaftskanzlei	2,46	0,18	-0,30	0,00	2,33	29,75%
02	Bundesgesetzgebung	53,74	4,22	-14,33	0,00	43,63	32,01%
03	Verfassungsgerichtshof	1,24	0,00	-0,50	0,00	0,74	5,80%
04	Verwaltungsgerichtshof	1,06	0,06	0,00	0,00	1,12	6,19%
05	Volksanwaltschaft	2,34	0,82	0,00	0,00	3,16	30,94%
06	Rechnungshof	6,61	0,58	0,00	0,00	7,19	23,48%
10	Bundeskanzleramt	131,83	8,09	-7,63	0,00	132,30	39,39%
11	Inneres	317,56	66,72	-70,60	-0,03	313,65	12,52%
12	Äußeres	116,68	9,36	-21,79	0,00	104,25	25,89%
13	Justiz	177,46	87,98	-18,71	-0,01	246,73	19,14%
14	Militärische Angelegenheiten und Sport	319,25	44,46	-183,40	-0,08	180,22	8,39%
15	Finanzen	670,26	39,03	-5,95	-0,05	703,29	58,91%
16	Öffentliche Abgaben	3,05	0,52	-0,90	0,00	2,67	
Rubrik 0, 1		1.803,55	262,00	-324,10	-0,17	1.741,29	21,52%
Rubrik 2 Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie							
20	Arbeit	73,81	1,82	0,00	0,00	75,64	1,18%
21	Soziales und Konsumentenschutz	59,06	38,53	-4,01	0,00	93,58	3,23%
22	Sozialversicherung	0,04	173,11	0,00	-0,04	173,11	1,74%
23	Pensionen	105,16	134,99	0,00	0,00	240,15	2,76%
24	Gesundheit	71,40	10,50	-12,25	0,00	69,66	7,52%
25	Familie und Jugend	24,44	41,15	-17,46	0,00	48,13	0,73%
Rubrik 2		333,92	400,11	-33,72	-0,04	700,27	1,97%
Rubrik 3 Bildung, Forschung, Kunst und Kultur							
30	Unterricht, Kunst und Kultur	130,77	54,66	-126,00	-0,01	59,42	0,70%
31	Wissenschaft und Forschung	517,06	192,15	-78,47	0,00	630,74	15,68%
32	Kunst und Kultur	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
33	Wirtschaft (Forschung)	71,20	26,43	-36,20	0,00	61,43	62,75%
34	Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)	310,81	38,37	0,00	0,00	349,18	85,98%
Rubrik 3		1.029,84	311,61	-240,67	-0,01	1.100,77	8,45%
Rubrik 4 Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt							
40	Wirtschaft	373,78	97,98	-72,46	0,00	399,30	94,76%
41	Verkehr, Innovation und Technologie	883,79	1.952,86	-166,83	0,00	2.669,83	91,62%
42	Land-, Forst- und Wasserwirtschaft	292,53	83,35	-85,97	-65,34	224,56	10,73%
43	Umwelt	889,39	67,18	-144,68	0,00	811,90	123,34%
44	Finanzausgleich	59,22	27,21	0,00	0,00	86,44	10,75%
45	Bundesvermögen	2.601,97	265,40	-3,88	0,00	2.863,49	126,68%
46	Finanzmarktstabilität	4.733,91	1.010,71	-1.144,21	0,00	4.600,41	189,38%
Rubrik 4		9.834,60	3.504,69	-1.618,03	-65,34	11.655,93	100,65%
Rubrik 5 Kassa und Zinsen							
51	Kassenverwaltung	512,70	151,78	-29,01	-157,13	478,35	141,75%
58	Finanzierungen, Währungstauschverträge	2.323,56	111,45	0,00	0,00	2.435,01	37,42%
Rubrik 5		2.836,26	263,24	-29,01	-157,13	2.913,36	42,56%
Gesamtsumme aller Rubriken		15.838,17	4.741,66	-2.245,52	-222,69	18.111,61	24,15%

Quelle: BMF Bericht § 47 Abs. 2 Z 2 BHG 2013, BVA 2013



Stand und Veränderungen der Rücklagen der Detailbudgets

Der Endbestand an Rücklagen nach dem seit 2009 gültigen neuen Rücklagensystem belief sich per 31. Dezember 2012 auf 15,5 Mrd. EUR³ und erhöhte sich durch Überleitung alter Flexibilisierungs- und EU-Rücklagen (7,7 Mio. EUR) sowie alter zweckgebundener Rücklagen (304,3 Mio. EUR) in neue Rücklagen auf 15,8 Mrd. EUR. Darüber hinaus wurden Rücklagen der UG 16-Öffentliche Abgaben und der UG 45-Bundesvermögen in andere Untergliederungen (insbesondere UG 43-Umwelt und UG 46-Finanzmarktstabilität) umgeschichtet.

Mit Beginn der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform am 1. Jänner 2013 erfolgt die Bildung von Rücklagen grundsätzlich auf der untersten Detailbudgetebene. Die Ende 2012 bestehenden Rücklagen waren vom jeweiligen haushaltsleitenden Organ auf die Detailbudgets seines Wirkungsbereichs aufzuteilen.

Entnahmen

Im Finanzjahr 2013 wurden Rücklageentnahmen in Höhe von 2,2 Mrd. EUR getätigt. Die höchsten Entnahmen erfolgten in der UG 46-Finanzmarktstabilität im Detailbudget Partizipations-Kapitalbeteiligungen iHv 1,1 Mrd. EUR insbesondere zur Finanzierung des erhöhten Kapitalbedarfes für die Hypo-Alpe-Adria AG (1 Mrd. EUR) und für höhere Gesellschafterzuschüsse und Haftungsinanspruchnahmen für die KA Finanz (141 Mio. EUR).

In der UG 14-Militärische Angelegenheiten und Sport wurden insgesamt 183,4 Mio. EUR entnommen, davon 136 Mio. EUR im Detailbudget Streitkräftebereitstellung und 25 Mio. EUR im Detailbudget 2. Ebene Facility Management. Weitere bedeutendere Rücklagenentnahmen erfolgten in der UG 41-Verkehr, Innovation und Technologie iHv 166,8 Mio. EUR, insbesondere im Detailbudget Schiene (102,2 Mio. EUR) und in der UG 43-Umwelt in den Detailbudgets JI/CDM-Programm (82 Mio. EUR) und Klima- und Energiefonds (24,7 Mio. EUR).

³ Davon waren in der UG 51-Kassenverwaltung noch insgesamt 186 Mio. EUR „Rücklagen alt“ auf den sogenannten Sonderkonten (Katastrophenfonds, Landesstraßen B und Siedlungswasserwirtschaft) enthalten.



Auflösungen

Aufgrund des Wegfalls der Zweckbestimmung gemäß § 56 Abs. 3 BHG 2013⁴ wurden 222,7 Mio. EUR an Rücklagen aufgelöst. Diese betrafen insbesondere variable Auszahlungsrücklagen für Marktordnungsmaßnahmen in der UG 42-Land-, Forst- und Wasserwirtschaft iHv 65,3 Mio. EUR und zweckgebundene Einzahlungsrücklagen in der UG 51-Kassenverwaltung iHv 157,1 Mio. EUR. Die zu Jahresbeginn in der UG 51 noch bestehenden und bereits finanzierten zweckgebundenen Einzahlungsrücklagen iHv 186 Mio. EUR auf den Sonderkonten Katastrophenfonds, Landesstraßen B und Siedlungswasserwirtschaft wurden entnommen (29 Mio. EUR für den Katastrophenfonds) oder aufgrund einer FAG-Novelle 2013 aufgelöst (157,1 Mio. EUR für Siedlungswasserwirtschaft und Landesstraßen B). Demnach sind diese Rücklagen nicht mehr auf Sonderkonten zu veranlagern, die bereits finanzierten Bestände wurden 2013 im Rahmen der laufenden Gebarung verwendet.

Bildung

Die Zuführungen zu den Rücklagen betragen 2013 4,7 Mrd. EUR, rd. 50 % davon sind auf Mehreinzahlungen aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen und die vorzeitige Rückzahlung von Partizipationskapital zurückzuführen. Die höchste Dotierung erfolgt mit 1,8 Mrd. EUR im Detailbudget Fernmeldebehörden/Funküberwachungen in der UG 41-Verkehr, Innovation und Technologie und stammt aus den Erlösen aus der Versteigerung der Funklizenzen iHv 2 Mrd. EUR. Im Bundesfinanzgesetz 2013 war vorgesehen, dass Mehreinzahlungen, die den Betrag von 250 Mio. EUR übersteigen, zur Hälfte zwischen dem allgemeinen Bundeshaushalt und der UG 41 aufgeteilt werden sollen. Laut Auskunft des BMF wird der Stand der Detailbudget-Rücklagen der UG 41 im Rahmen der Erstellung des Bundesrechnungsabschlusses um 757,4 Mio. EUR reduziert. Damit sinkt der gesamte Rücklagenbestand zum 31. Dezember 2013 auf 17,4 Mrd. EUR. Weiters wurde 1 Mrd. EUR Rücklagen in der UG 46-Finanzmarktstabilität gebildet. Davon entfallen 555 Mio. EUR auf das Detailbudget Partizipations-Kapitalbeteiligungen, weitere 339 Mio. EUR auf Haftungen und 117 Mio. EUR auf die zweckgebundene Stabilitätsabgabe. In der UG 22-Pensionsversicherungen wurden im Detailbudget Bundesbeitrag PVA Rücklagen iHv 173 Mio. EUR gebildet.

⁴ Rücklagen aus nicht herangezogenen zweckgebundenen Einzahlungen, Mehreinzahlungen der EU oder nicht ausgeschöpften variablen Auszahlungen.



Rücklagenarten

Im neuen Rücklagensystem werden folgende Arten von Rücklagen unterschieden:

- Detailbudget-Rücklagen
- Variable Auszahlungsrücklagen (Rücklagen aus Bereichen mit variablen Auszahlungsobergrenzen)
- EU-Einzahlungsrücklagen (Rücklagen aus Mehreinzahlungen der Europäischen Union)
- Zweckgebundene Einzahlungsrücklagen (im Rahmen einer zweckgebundenen Gebarung gebildete Rücklagen)

Mit dem Beginn der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform werden die bisher bei den Untergliederungen gebildeten Rücklagen zu Detailbudgetrücklagen, die Verwendung ist nicht mehr an jenen Zweck gebunden, für den die Mittel ursprünglich veranschlagt wurden. Bei allen anderen Rücklagen bleibt die Zweckbindung aufrecht. Entfällt bei diesen Rücklagen die Zweckbestimmung, so sind sie aufzulösen. Die Rücklagen verteilen sich auf die einzelnen Rücklagenarten wie folgt:

<i>in Mio. EUR</i>	Stand 1.1.2013	Bildung 2013	Entnahme 2013	Auflösung 2013	Stand 31.12.2013	in %
Detailbudget - Rücklagen	13.709,42	3.876,44	-2.085,13	-0,12	15.500,62	85,58
Variable Auszahlungsrücklagen	367,59	377,40	-15,41	-65,39	664,21	3,67
EU-Einzahlungsrücklagen	85,90	56,03	0,00	0,00	141,93	0,78
zweckgeb. Einzahlungsrücklagen	1.675,25	431,78	-144,99	-157,19	1.804,85	9,97
Summe	15.838,17	4.741,66	-2.245,52	-222,69	18.111,61	100,00

Quelle: BMF Bericht § 47 Abs. 2 Z 2 BHG

Die Detailbudget-Rücklagen iHv 15,5 Mrd. EUR bilden mit 85,6 % den weitaus bedeutendsten Anteil der Rücklagen. Auf die zweckgebundenen Einzahlungen entfallen 2013 rd. 10 % der Rücklagen, 3,7 % sind variable Auszahlungsrücklagen. Im Vorjahresvergleich verringerte sich damit der Anteil der Detailbudget-Rücklagen um 4,1 %-Punkte, der Anteil der zweckgebundenen Einzahlungsrücklagen stieg um 2,3 %-Punkte, jener der variablen Auszahlungsrücklagen um 1,3 %-Punkte.



Neubewertungsrücklagen

Neubewertungsrücklagen sind Rücklagen, die einzeln für die Erhöhung des Wertes einer Beteiligung oder die Veränderung des Wertes einer zur Veräußerung verfügbaren Finanzanlage gebildet werden. Diese sind dem Nettovermögen (Ausgleichsposten) zuzurechnen führen aber zu keiner Änderung in der Ergebnisrechnung.⁵ Im Finanzjahr 2013 wurden keine Neubewertungsrücklagen gebildet.

Verfügung über die Rücklagen

Das neue Rücklagensystem soll sicherstellen, dass budgetierte aber unverbrauchte Mittel zu einem späteren Zeitpunkt in Anspruch genommen werden können. Rücklagen stellen nun zukünftige Ausgabenermächtigungen dar, sie müssen erst im Zeitpunkt der Entnahme kreditfinanziert werden. Ist am Ende eines Finanzjahres der Nettofinanzierungsbedarf eines Detailbudgets niedriger als der budgetierte Saldo, so dürfen grundsätzlich Rücklagen gebildet werden. Die Entnahme in den Folgejahren kann im Rahmen der Budgetierung oder im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen im Budgetvollzug erfolgen. Der Budgetdienst hat sich mit der Rücklagenproblematik im neuen Haushaltsrecht kritisch auseinandergesetzt und dazu eine entsprechende [Information](#) erstellt, die auf der Homepage des Parlaments abgerufen werden kann.

⁵ Die Anpassung der Beteiligungen erfolgt erfolgsneutral in die Neubewertungsrücklage, wenn sich das Nettovermögen des Tochterunternehmens erhöht hat. Wurde der Anteil am Nettovermögen verringert, hat zunächst eine Auflösung einer aus früheren Finanzjahren vorhandenen Neubewertungsrücklage und für eine darüber hinausgehende Verringerung eine erfolgswirksame wertmindernde Anpassung zu erfolgen. Diese ist nicht finanzierungswirksam. Diese Bewertungsmethodik soll sicherstellen, dass in der Vermögensrechnung des Bundes der Anteil am Eigenkapital des Unternehmens dargestellt wird, jedoch daraus resultierende Bewertungsgewinne über die Anschaffungskosten hinaus der Ergebnisrechnung nicht erhöhen, damit buchmäßige Bewertungsgewinne bei Beteiligungen die Ergebnissituation des Bundes nicht fälschlicherweise verbessern.



Im Bundesvoranschlag für 2013 wurden keine Rücklagenentnahmen budgetiert, sämtliche Rücklagenentnahmen iHv 2,2 Mrd. EUR erfolgten 2013 daher im Budgetvollzug im Wege von Mittelverwendungsüberschreitungen. Rücklagen dürfen nur von der Leiterin/dem Leiter jener haushaltsführenden Stelle entnommen werden, die das zugehörige Detailbudget bewirtschaftet. Damit soll sichergestellt werden, dass die Rücklagen jener Organisationseinheit (Haushaltsführenden Stelle) zugute kommen, die zuvor die Einsparungen erwirtschaftet hat, wobei Rücklagen vorrangig für die Tilgung bestehender Verbindlichkeiten zu verwenden sind. Die Rücklagenentnahmen bedürfen der Zustimmung des Bundesministers für Finanzen und erfolgen gegen Bedeckung durch Kreditoperationen. Bewirtschaftet eine haushaltsführende Stelle mehrere Detailbudgets desselben Globalbudgets, so können die gebildeten Rücklagen für sämtliche dieser Detailbudgets verwendet werden. Über eine BFG-Ermächtigung kann auch eine Verwendung von Rücklagen von Detailbudgets derselben haushaltsführenden Stelle in unterschiedlichen Globalbudgets ermöglicht werden. Die haushaltsführenden Stellen werden in den Teilheften des Bundesvoranschlages unter Budgetstruktur und Organisation der Haushaltsführung angeführt.