



Analyse des Budgetdienstes

Bundesrechnungsabschluss 2013 (III-96 d.B.)

Erster Bundesrechnungsabschluss nach der Haushaltsrechtsreform

Mit dem BRA 2013 legte der Rechnungshof den ersten Rechnungsabschluss nach dem Wirksamwerden der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform vor. Dieser beruht daher erstmals auf dem neuen System der Haushaltsverrechnung mit den drei Komponenten Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung. Damit werden unterschiedliche Sichtweisen auf den Budgetvollzug des betreffenden Jahres ermöglicht.

Die **Finanzierungsrechnung** entspricht im Wesentlichen dem bisherigen traditionellen geldflussbasierten System und erfasst mit den Einzahlungen und Auszahlungen den Mittelfluss des Finanzjahres.

Die **Ergebnisrechnung** ist ökonomisch insofern aussagekräftiger, weil diese auf den Ressourcenverbrauch, also den Wertzuwachs oder Wertverzehr abstellt. Sie sagt daher aus, ob im betreffenden Jahr eine Substanzerhöhung oder eine Substanzminderung eingetreten ist. Sie liefert damit Informationen über die wirtschaftliche Lage des Bundes und darüber, ob das Bundesvermögen für künftige Generationen erhöht oder reduziert wurde.

Die **Vermögensrechnung**, in der das Vermögen des Bundes seinen Schulden gegenübergestellt wird, ergänzt die beiden zeitraumbezogenen Rechnungen. Ergebnis der Gegenüberstellung ist dann ein positives oder negatives Nettovermögen. Ein in der Periode eingetretener Wertverzehr in der Ergebnisrechnung führt dazu, dass sich in der Vermögensrechnung das Nettovermögen verschlechtert.

Der BRA 2013 bietet gegenüber den Vorjahren eine Vielfalt an zusätzlichen und neuen Informationen. In den nachfolgenden Ausführungen können daher nur wenige ausgewählte Elemente beleuchtet werden, die dem Budgetdienst insbesondere im Hinblick auf den nunmehr möglichen Informationsgewinn wichtig erscheinen.



Informationsgewinn durch Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung

Finanzierungshaushalt	BVA 2013	Erfolg 2013	Abweichung: BVA zu Erfolg	
	in Mrd. EUR		in Mrd. EUR	in %
Allgemeine Gebarung				
Auszahlungen	75,006	75,567	0,561	0,7
Einzahlungen	68,678	71,364	2,686	3,9
Nettofinanzierungssaldo	-6,328	-4,203	2,125	-33,6

Quelle: RH – BRA 2013

Die Auszahlungen der Allgemeinen Gebarung der **Finanzierungsrechnung** lagen mit 75,567 Mrd. EUR im Jahr 2013 um 561 Mio. EUR (+ 0,7 %) über dem veranschlagten Betrag. Für die Mehrauszahlungen waren insbesondere die Kapitalzuschüsse an die Hypo Alpe-Adria-Bank International AG verantwortlich. Die Einzahlungen von 71,364 Mrd. EUR im Jahr 2013 lagen um 3,9 % über dem Voranschlag (68,678 Mrd. EUR), die größten Abweichungen sind auf die hohen Einzahlungen im Zusammenhang mit der Versteigerung der LTE-Lizenzen zurückzuführen. Der Nettofinanzierungssaldo war mit 4,203 Mrd. EUR damit deutlich besser als geplant.

Ergebnishaushalt	BVA 2013	Erfolg 2013	Abweichung: BVA zu Erfolg	
	in Mrd. EUR		in Mrd. EUR	in %
Aufwendungen	74,078	78,110	4,032	5,4
Personalaufwand	8,723	8,512	-0,211	-2,4
Transferaufwand	51,771	51,813	0,042	0,1
Betrieblicher Sachaufwand	6,249	7,580	1,331	21,3
Finanzaufwand	7,335	10,205	2,870	39,1
Erträge	67,378	70,873	3,495	5,2
Operative Verwaltungstätigkeit und Transfers	66,401	69,952	3,551	5,3
Finanzerträge	0,977	0,921	-0,056	-5,7
Nettoergebnis	-6,700	-7,237	-0,537	-8,0

Quelle: RH – BRA 2013

Der Saldo der **Ergebnisrechnung** (Nettoergebnis) ist mit -7,237 Mrd. EUR deutlich stärker negativ als der Saldo der Finanzierungsrechnung (Nettofinanzierungssaldo) von -4,203 Mrd. EUR. Dies bedeutet, dass der Wertverzehr an Bundesvermögen und damit die Verringerung des Nettovermögens in der Vermögensbilanz im Jahr 2013 größer war, als es im Defizit (Nettofinanzierungssaldo) der geldflussbezogene Finanzierungsrechnung zum Ausdruck kommt.



Die Gründe für den zusätzlichen Ressourcenverbrauch liegen in bedeutenden nicht-finanzierungswirksamen (mit keinem Liquiditätsfluss verbundenen) Aufwendungen und Erträgen, die erst seit der Haushaltsrechtsreform sichtbar und im neuen BRA transparent werden. Die größten Auswirkungen auf das Nettoergebnis 2013 hatten Aufwendungen aus der Abwertung von Beteiligungen mit 3,119 Mrd. EUR, insbesondere an der Hypo-Alpe-Adria-AG (2,498 Mrd. EUR), der Verbund AG (385 Mio. EUR) und der Österreichischen Volksbanken AG (222 Mio. EUR). Die Aufwendungen aus den Wertberichtigungen und dem Abgang aus Forderungen (1,256 Mrd. EUR) stammen 2013 hauptsächlich aus der UG 16-Öffentliche Abgaben mit 1,007 Mrd. EUR, davon waren 486 Mio. EUR Forderungsabschreibungen aus Abgaben, 101 Mio. EUR aus Zöllen und 418 Mio. EUR Wertberichtigungen zu Forderungen. In den Aufwendungen für die Dotierung von Rückstellungen waren neben Personalarückstellungen von 345 Mio. EUR insbesondere Prozesskostenrückstellungen von 247 Mio. EUR, davon 216 Mio. EUR für die UG 46-Finanzmarktstabilität enthalten. Schließlich zeigen sich im Ergebnishaushalt die Abschreibungen von Sachanlagen und immateriellen Vermögenswerten iHv 451 Mio. EUR, davon entfallen 263 Mio. EUR auf die UG 14-Militärische Angelegenheiten und Sport.

Auch in der Ergebnisrechnung gab es bedeutende Abweichungen zum Voranschlag. Die Mehraufwendungen gegenüber dem Voranschlag entsprechen weitgehend den zuvor genannten nicht-finanzierungswirksamen Aufwendungen, die nicht oder zu gering budgetiert wurden. Die Mehrerträge stammen größtenteils aus dem Verkauf der LTE-Lizenzen sowie der Auflösung der Arbeitsmarktrücklage zur Ausfinanzierung des AMS-Förderbudgets. Die Abweichungen waren in den Einzelpositionen höher als beim Finanzierungshaushalt, haben sich aber stärker ausgeglichen, so dass die Saldoabweichung mit -0,5 Mrd. EUR geringer war.

Vermögenshaushalt	Eröffnungsbilanz	Schlussbilanz	Abweichung		Anteil am
	1.1.2013	31.12.2014			Gesamtvermögen
	in Mio. EUR		in Mio. EUR		in %
Aktiva	89.509,26	90.182,29	673,03	0,8	100,0
Langfristiges Vermögen	76.102,29	73.667,24	-2.435,05	-3,2	81,7
Kurzfristiges Vermögen	13.406,97	16.515,04	3.108,08	23,2	18,3
Passiva	89.509,26	90.182,29	673,03	0,8	100,0
Nettovermögen (Ausgleichsposten)	-134.166,93	-140.590,61	-6.423,68	4,8	-155,9
Langfristiges Fremdmittel	187.219,60	188.050,66	831,06	0,4	208,5
Kurzfristige Fremdmittel	36.456,59	42.722,24	6.265,64	17,2	47,4

Quelle: RH – BRA 2013



Das Ergebnis der Gegenüberstellung von Vermögen und Fremdmitteln in der **Vermögensrechnung** ist das Nettovermögen (Ausgleichsposten). Das Nettovermögen des Bundes ist mit -140,591 Mrd. EUR negativ, weil die Verbindlichkeiten das Vermögen deutlich übersteigen und wird als Minusposition auf der Passivseite der Bilanz ausgewiesen.¹ Das Nettovermögen besteht aus unterschiedlichen Bestandteilen, wie dem Saldo aus der Eröffnungsbilanz (-134,326 Mrd. EUR), dem Nettoergebnis des Finanzjahres (-7,233 Mrd. EUR), Neubewertungsrücklagen (+954 Mio. EUR), Fremdwährungsumrechnungsrücklagen und dem sonstigen Nettovermögen.

Das negative Jahresnettoergebnis 2013 wurde durch die Neubewertungsrücklagen etwas abgeschwächt. Eine Neubewertungsrücklage ergibt sich insbesondere durch eine erfolgsneutrale Anpassung des Beteiligungswertes, wenn sich das Nettovermögen eines Beteiligungsunternehmens durch Gewinne bzw. durch eine andere Änderung in seinen Eigenmitteln erhöht hat. Der Wert der Neubewertungsrücklagen setzt sich größtenteils aus Aufwertungen bei der ASFINAG (773 Mio. EUR), der Bundesimmobiliengesellschaft (97 Mio. EUR) und der Österreichische Industrie Holding AG (ÖIAG) (33 Mio. EUR) zusammen.

Haushaltsrücklagen

Nicht ausgenutzte Budgetmittel können einer Rücklage zugeführt und grundsätzlich zu einem späteren nicht befristeten Zeitpunkt in Anspruch genommen werden. Rücklagen stellen nicht in Anspruch genommene Auszahlungsermächtigungen dar, denen kein Vermögenswert gegenübersteht. Werden Rücklagen gebildet, so reduziert dies im Jahr der Bildung den Nettofinanzierungsbedarf (das Budgetdefizit), werden sie in Anspruch genommen, müssen diese defizit- und schuldenerhöhend finanziert werden. Angangs- und Endbestand wiesen folgende Werte auf (siehe BRA TZ 6.4):

Stand 01.01.2013: 15,838 Mrd. EUR

Stand 31.12.2013: 17,355 Mrd. EUR

Der Bestand an Haushaltsrücklagen hat im Jahr 2013 damit weiter zugenommen und belief sich zum Jahresende auf 23,14 % der veranschlagten Auszahlungen des Finanzierungshaushaltes.

¹ Bilanztechnisch wäre allerdings auch ein positiver Ausweis auf der Aktivseite möglich, wobei dann eine andere Bezeichnung gewählt werden sollte, um den Überhang der Verbindlichkeiten zum Ausdruck zu bringen.



Die wesentliche Größe für die Möglichkeit zur Bildung von Haushaltsrücklagen stellt die Verbesserung des Saldos von Auszahlungen und Einzahlungen (vormals Ausgaben und Einnahmen) gegenüber dem Budgetwert dar. Seit Einführung des neuen Rücklagensystems im Jahr 2009 waren Ergebnisse im Budgetvollzug immer deutlich günstiger als budgetiert, die Saldenabweichungen für den Gesamthaushalt waren daher immer deutlich positiv, wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich:

Abweichung zum BVA in Mrd. EUR	2009	2010	2011	2012	2013
Auszahlungen	- 8,013	- 3,481	- 2,349	- 3,600	+ 0,561
Einzahlungen	- 1,508	+ 1,842	+ 0,911	+ 0,591	+ 2,685
Saldo	+ 6,506	+ 5,323	+ 3,260	+ 4,190	+ 2,214

Die regelmäßige Saldenverbesserung im Vollzug führte zu dem erheblichen Rücklagenaufbau. Auch 2013 konnte trotz einer Verschlechterung der Wirtschaftslage ein günstigerer Saldo erzielt werden, was auch auf Sondereffekte (insbesondere LTE-Lizenzen) und eine vorsichtige Budgetierung zurückzuführen war.

Rücklagenentnahmen durch Ressorts sind derzeit nur eingeschränkt möglich, weil eine Nettorücklagenentnahme den Nettofinanzierungsbedarf (das Budgetdefizit) des Bundes erhöht. Die Rücklagenproblematik wurde vom Budgetdienst bereits in mehreren Analysen angesprochen und ist auch Gegenstand der Evaluierung der Haushaltsrechtsreform.

Budgetvollzug unter verschlechterten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Die Erstellung des BVA 2013 basierte auf der WIFO Konjunkturprognose vom September 2012. Die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung 2013 wich bei einigen Indikatoren erheblich von der dem BVA zugrundeliegenden Prognose ab:

Veränderung in %	BVA 2013	IST-Werte 2013
BIP (nominell)	2,6	2,0
Privater Konsum (nominell)	2,8	2,0
Arbeitslosenquote	7,4	7,6
Unselbständig aktiv Beschäftigte	0,5	0,6
Lohn- und Gehaltsumme	2,8	2,9
Durchschnittliche Nominalverzinsung	3,0	2,4



Diese Veränderungen hatten unterschiedliche Auswirkungen auf den Budgetvollzug. Negative Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo, die aus der nachstehenden Tabelle² ersichtlich sind, entstanden insbesondere aus folgenden Entwicklungen:

- Eine schwächere BIP-Entwicklung wirkte sich insbesondere auf die Steuereinnahmen und indirekt auch auf Auszahlungen in der UG 20-Arbeit aus.
- Eine schwächere Entwicklung des privaten Konsums wirkte sich insbesondere auf die Verbrauchsteuern aus.
- Ein niedriges Zinsniveau wirkte sich auf Kapitalertragsteuer aus.
- Höhere Arbeitslosigkeit führte zu höheren Auszahlungen in der UG 20-Arbeit.

<i>in Mio. EUR</i>	BVA 2013	BRA 2013	Differenz
Umsatzsteuer	25.100	24.778	-322
Kapitalertragsteuer	3.180	2.565	-614
Auszahlungen UG 20	6.406	6.707	+302

Positive Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo ergaben sich aus folgenden Entwicklungen und sind in der nachstehenden Tabelle quantifiziert³:

- Eine höher als erwartete Lohn- und Gehaltsumme wirkte sich positiv auf von der Lohnsumme abhängige Einzahlungen aus (z.B. Lohnsteuer, FLAF, Einzahlungen UG 20-Arbeit).
- Niedriger als erwartete Zinsen wirkten sich positiv auf die Zinszahlungen des Bundes aus (UG 58-Finanzierungen, Währungstauschverträge).

<i>in Mio. EUR</i>	BVA 2013	BRA 2013	Differenz
Lohnsteuer	23.916	24.586	+670
Einzahlungen UG 20	5.352	5.853	+501
Auszahlungen UG 58	6.508	6.397	-111

² Bei der Interpretation des Vergleichs des BVA mit dem BRA ist insofern Vorsicht geboten, als bei den betreffenden Positionen eine Schätzung mit den IST-Werten verglichen wird. Fehler in der Schätzung wirken sich damit ebenfalls auf die Differenz aus.

³ Auch hier wird eine Schätzung mit den IST-Werten verglichen.



Umsetzung der Haushaltsrechtsreform

An verschiedenen Stellen des BRA 2013 finden sich eine Reihe von Anmerkungen, Kommentaren, Einschränkungen oder Empfehlungen des RH, die auf 2013 noch vorhandene erhebliche Umstellungsprobleme durch die Haushaltsrechtsreform und daher auch auf eine noch eingeschränkte Aussagefähigkeit des BRA insbesondere im Ergebnishaushalt hinweisen. Dies betrifft z.B. folgende Punkte:

- Im Ergebnishaushalt erfolgten im erheblichen Ausmaß Mittelverwendungsüberschreitungen ohne gesetzliche Grundlage (siehe BRA TZ 6.3)
- Nicht alle Verbindlichkeiten waren periodengerecht erfasst und zum Bilanzstichtag vollständig ausgewiesen, bei einer Reihe von Geschäftsfällen erfolgten keine Abgrenzungen, die Mittelvormerkungen für Verpflichtungen zu Gunsten oder zu Lasten des Bundes sind fast durchgängig lückenhaft (siehe BRA, § 9 Prüfungen: TZ 13, 26.1).
- Es bestanden Umstellungsprobleme betreffend z.B. die korrekte Verbuchung von Miet- und Leasinggeschäften, keine bzw. unrichtige Bildung von Rückstellungen für Prozesskosten, die Barwertberechnung bei der Bewertung von langfristigen Forderungen, die zeitlich richtige Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen, den Ausweis des Zinseffekts bei der Abzinsung langfristiger Rückstellungen (siehe BRA, § 9 Prüfungen: TZ 10, 15, 19, 37).
- In der Eröffnungsbilanzverordnung wurde aus Kosten-Nutzen-Überlegungen eine Reihe von Vereinfachungen in der Bewertung wie beispielsweise Schätzverfahren, verwaltungsökonomische Vereinfachungen bei der Aufnahme von Vermögensgegenständen, etc. getroffen, die durch die genaueren Regelungen nach BHG 2013, BHV 2013 und RLV 2013 künftig verbessert werden müssen. So resultierte z.B. der Anstieg bei den immateriellen Vermögenswerten im Vergleich zur Eröffnungsbilanz vor allem aus Nachaktivierungen.
- Für einige Bereiche des neuen Rechnungswesens (z.B. ist die Kontenplanverordnung 2013 noch mit genauen Richtlinien zu ergänzen) oder zu Bewertungsfragen (z.B. beim Rasterverfahren zur Bewertung von Grundstücken ist die Datengrundlage zu verbessern) sind noch genauere Regelungen notwendig.



- Die technischen Rahmenbedingungen und Unterstützungsleistungen müssen weiter verbessert werden (z.B. zur Barwertberechnung für langfristige Forderungen und Verbindlichkeiten sowie das Programm Bilanzsplitting oder die Accrual Engine, die die Rechnungsabgrenzung automatisiert; beide Tools ermöglichten keine ausreichende Überprüfung durch den RH).

Damit das neue Rechnungswesen und insbesondere der Ergebnis- und der Vermögenshaushalt entsprechend genutzt werden kann, ist in allen damit befassten Stellen noch weiterer Know-how-Aufbau notwendig. Die Verwaltungsstellen müssen aus den Erfahrungen lernen und das gesamte System kontinuierlich verbessern, um die neuen Informationen und das Rechnungswesen als sinnvolles Steuerungswerkzeug zu nutzen. Eine etwas intensivere Vorbereitung auf die Umstellung wäre vermutlich etwas ressourcenintensiver gewesen, hätte allerdings bestehende Reibungsverluste verringert. Es ist dabei aber zu berücksichtigen, dass eine so weitreichende Änderung im Haushaltswesen in allen Staaten mit Umstellungsproblemen verbunden war.

Weiterentwicklung des BRA

Der neue BRA bietet eine Vielzahl an zusätzlichen Informationen, die für die Analyse einen großen Mehrwert beinhalten, wegen der Fülle des Materials aber nicht immer leicht zugänglich sind und teilweise den Überblick erschweren. Der elektronische allgemeine Zahlenteil umfasst rd. 1.900 Seiten, die Zahlenteile der einzelnen Untergliederungen bis zu 1.150 Seiten (UG30 Unterricht, Kunst und Kultur) an Detailinformationen, die jedoch unübersichtlich und kaum erläutert sind.

Der BRA sollte den Informationsgewinn insbesondere aus dem Ergebnis- und Vermögenshaushalt noch stärker nutzen, um die wesentlichen wirtschaftlichen Entwicklungen im Gesamthaushalt aufzuzeigen und zu erläutern. Dazu sollten die Teilergebnisse der neuen integrierten Haushaltsverrechnung noch stärker verknüpft werden. Ebenso sollten die maßgeblichen Entwicklungen in den einzelnen Untergliederungen kurz und übersichtlich aufbereitet werden.

Eine übersichtliche Kurzdarstellung könnte in Form eines Lageberichtes die wesentlichen Ergebnisse des Gebarungsvollzugs und der Entwicklung der Finanz- und Vermögenslage des Bundes darstellen und allenfalls auch den Kontext zum wirtschaftlichen Umfeld erläutern.

Ein kompakter ausgedruckter Zahlenteil könnte die Darstellungen unterstützen.