



Analyse des Budgetdienstes

Rücklagen 2014 (58/BA)

Bericht gemäß § 47 Abs. 2 Z 2 BHG 2013

Durch das Rücklagensystem im neuen Haushaltsrecht gehen nicht verbrauchte Budgetmittel¹ den Ressorts am Jahresende nicht verloren, sondern werden auf Ebene der Detailbudgets einer Rücklage zugeführt und können zu einem späteren Zeitpunkt mit Zustimmung des BMF entnommen werden. Da die Beträge erst bei Inanspruchnahme finanziert werden, wirkt erst die Rücklagenverwendung defizitwirksam.

Der Bericht des BMF umfasst den Stand der Haushaltsrücklagen und Neubewertungsrücklagen zum 1. Jänner 2014 und deren Veränderungen im Jahr 2014.

¹ Genauer Verbesserungen gegenüber den budgetierten Saldo aus Auszahlungen und Einzahlungen



Entwicklung der Rücklagenbestände

Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der Rücklagenbestände auf Ebene der Untergliederungen seit Einführung des neuen Rücklagensystems und den Anteil des Endbestandes an der veranschlagten Jahresauszahlungssumme 2014 der betreffenden Untergliederung:

Rubrik/UG Bezeichnung	in Mio. EUR	Stand 31.12.2009	Stand 31.12.2010	Stand 31.12.2011	Stand 31.12.2012	Stand 31.12.2013	Stand 31.12.2014	Anteil an Auszahlungen (BVA 2014)
Rubrik 0,1 Recht und Sicherheit								
01 Präsidentschaftskanzlei		0,64	1,55	2,29	2,46	2,33	1,88	24,70%
02 Bundesgesetzgebung		3,83	27,85	45,84	53,74	43,63	38,63	23,70%
03 Verfassungsgerichtshof		0,93	1,27	1,22	1,24	0,74	1,39	9,80%
04 Verwaltungsgerichtshof		0,33	0,72	0,94	1,06	1,12	1,26	6,70%
05 Volksanwaltschaft		0,16	0,52	0,80	2,34	3,16	3,14	31,26%
06 Rechnungshof		3,07	4,72	6,48	6,61	7,19	6,73	21,58%
10 Bundeskanzleramt		29,53	59,39	69,81	131,83	132,30	127,70	32,24%
11 Inneres		57,05	133,75	212,43	315,33	315,51	163,11	6,45%
12 Äußeres		28,24	36,58	65,95	116,68	104,25	86,91	20,75%
13 Justiz		21,61	50,39	99,73	175,59	246,74	237,42	18,28%
14 Militärische Angelegenheiten und Sport		105,86	217,39	268,97	283,75	180,26	112,10	5,20%
15 Finanzverwaltung		216,04	416,10	602,00	664,23	703,29	698,39	63,43%
16 Öffentliche Abgaben		21,73	42,15	81,36	625,17	2,67	2,91	
Rubrik 0, 1		489,02	992,38	1.457,80	2.380,04	1.743,19	1.481,57	18,19%
Rubrik 2 Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie								
20 Arbeit		19,86	21,74	54,63	73,81	75,64	98,00	1,39%
21 Soziales und Konsumentenschutz		37,59	61,57	54,37	59,06	93,58	63,01	2,16%
22 Sozialversicherung		0,04	0,04	0,04	0,04	173,11	0,00	0,00%
23 Pensionen - Beamtinnen und Beamte		274,45	233,78	66,08	105,16	230,63	160,37	1,79%
24 Gesundheit		19,20	30,14	49,07	71,40	69,66	65,94	6,92%
25 Familie und Jugend		2,15	3,00	8,32	24,44	48,13	30,34	0,45%
Rubrik 2		353,30	350,28	232,52	333,92	690,75	417,65	1,13%
Rubrik 3 Bildung, Forschung, Kunst und Kultur								
30 Bildung und Frauen		96,77	242,50	154,75	130,77	59,67	70,00	0,87%
31 Wissenschaft und Forschung		75,03	243,50	423,63	515,80	630,74	567,79	13,92%
32 Kunst und Kultur		9,44	18,79	0,34	-	0,00	5,66	
33 Wirtschaft (Forschung)		35,48	69,90	80,36	71,20	69,57	53,17	52,34%
34 Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)		164,24	240,49	264,45	310,81	349,18	361,80	85,29%
Rubrik 3		380,96	815,17	923,52	1.028,58	1.109,16	1.058,43	8,11%
Rubrik 4 Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt								
40 Wirtschaft		103,98	167,35	261,67	373,78	399,76	378,78	105,00%
41 Verkehr, Innovation und Technologie		176,96	503,18	557,37	875,63	1.912,42	1.989,97	62,70%
42 Land-, Forst- und Wasserwirtschaft		73,26	113,33	233,53	288,96	224,56	301,22	13,53%
43 Umwelt		155,22	180,41	320,57	598,90	811,90	723,71	113,25%
44 Finanzausgleich		12,49	7,19	14,98	59,22	86,44	148,76	14,67%
45 Bundesvermögen		608,27	1.340,91	1.502,38	2.335,53	2.863,49	3.073,01	199,51%
46 Finanzmarktstabilität		5.514,57	5.514,58	5.437,89	4.415,31	4.600,25	5.772,58	315,17%
Rubrik 4		6.644,73	7.826,94	8.328,40	8.947,35	10.898,81	12.388,02	114,86%
Rubrik 5 Kassa und Zinsen								
51 Kassenverwaltung		404,92	541,98	766,93	326,57	478,35	392,28	-
58 Finanzierungen, Währungstauschverträge		711,21	3.048,68	3.992,05	2.323,56	2.435,01	2.635,72	38,18%
Rubrik 5		1.116,14	3.590,65	4.758,98	2.650,12	2.913,36	3.028,00	43,86%
Gesamtsumme aller Rubriken		8.984,15	13.575,42	15.701,22	15.340,01	17.355,26	18.373,67	24,25%

Quellen: BMF Bericht § 47 Abs. 2 Z 2 BHG 2013, BVA 2014

Zum 31. Dezember 2014 beträgt der Stand der Rücklagen 18,4 Mrd. EUR. Damit steigen die Rücklagenbestände auf einen neuen Höchststand, wenngleich der Anstieg geringer war als im Vorjahr. Die höchsten Rücklagenbestände bestehen weiterhin in den Untergliederungen des BMF, auf das mit 12,9 Mrd. EUR rd. 70,1 % aller Rücklagen entfallen, 5,5 Mrd. EUR oder 29,9 % entfallen auf die Fachressorts.



Die Rücklagen betragen 24,3 % der im BVA 2014 budgetierten Auszahlungen und überschreiten in einigen Untergliederungen die Auszahlungen des Jahres 2014 teilweise sogar deutlich, wie in der UG 46-Finanzmarktstabilität (315,2 %), UG 45-Bundesvermögen (199,5 %), UG 43-Umwelt (113,3 %) und der UG 40-Wirtschaft (105,0 %).

Die Rücklagenbestände entwickelten sich in den einzelnen Untergliederungen aus unterschiedlichen und oft wenig transparenten Gründen. Diese können z.B. in Einsparungen, Projektverzögerungen, Veranschlagung von Zusagerahmen anstelle von Liquiditätserfordernissen bei Förderungen, unerwarteten Mehreinnahmen, der Überbudgetierung von Ausgaben oder der Unterbudgetierung von Einnahmen gelegen sein.

Wesentliche Gründe waren z.B. in der

- UG 13-Justiz nicht veranschlagte Mehreinnahmen aus Großverfahren, Kartellstrafen oder dem Verfall von beschlagnahmten Geldern,
- UG 40-Wirtschaft noch nicht ausbezahlte Förderungen und Mehreinnahmen aus Förderzinsen für Bodenschätze,
- UG 41-Verkehr, Innovation und Technologie zu gering angesetzte Einzahlungserlöse für den Verkauf von Funklizenzen,
- UG 43-Umwelt die Budgetierung von liquiditätsmäßig noch nicht benötigten Förderrahmen und Minderausgaben für Ankäufe von CO₂-Reduktionseinheiten aus dem Ausland,
- UG 45-Bundesvermögen insbesondere für nicht in Anspruch genommene Haftungen aus dem Ausfuhrförderungsgesetz und Mittelaufstockungen für internationale Finanzinstitutionen,
- UG 46-Finanzmarktstabilität zu hoch veranschlagte Bankenhilfen und nicht budgetierte Rückzahlungen von Partizipationskapital,
- UG 58-Finanzierungen, Währungstauschverträge sinkende Zinsen und daher zu hoch budgetierte Zinszahlungen.

Zu den Gründen für die Entstehung der hohen Rücklagenbestände, die für die Beurteilung oft maßgeblich wären, sind weder im Rücklagenbericht noch in den Budgetunterlagen Informationen vorhanden. Ebenso unklar ist, inwieweit die freie Verfügbarkeit der Mittel gegeben ist oder diese bereits durch Verträge oder Projekte gebunden sind. Der Rücklagenbericht des BMF sollte daher zukünftig dazu entsprechende Informationen aufweisen, die für die Ausübung der Budgethoheit und der Kontrollrechte des Nationalrats nicht zuletzt im Hinblick auf die Höhe der Rücklagenbestände und die Transparenz über die Rücklagengebarung von wesentlicher Bedeutung sind.



Rücklagengebarung im Jahr 2014

Der Endbestand der Rücklagen im Vorjahresbericht des BMF wurde um 756 Mio. EUR reduziert, weil der für die Bedeckung des allgemeinen Haushalts vorgesehene Anteil aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen von 700 Mio. EUR irrtümlich ebenfalls in der UG 41-Verkehr, Innovation und Technologie erfasst wurde und kleinere Korrekturen bei der Prüfung des Rechnungsabschlusses erfolgten. Die Rücklagenentwicklung 2014 ist aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich:

Rubrik/UG Bezeichnung in Mio. EUR	Stand 01.01.2014	RL-Entnahme		Rücklagen- Auflösung	Zuführung	Stand 31.12.2014
		budgetiert	im Vollzug			
Rubrik 0,1 Recht und Sicherheit						
01 Präsidentschaftskanzlei	2,33	0,30	0,31	0,00	0,16	1,88
02 Bundesgesetzgebung	43,63	20,00	0,00	0,00	15,00	38,63
03 Verfassungsgerichtshof	0,74	0,10	0,00	0,00	0,74	1,39
04 Verwaltungsgerichtshof	1,12	0,10	0,00	0,00	0,23	1,26
05 Volksanwaltschaft	3,16	0,30	0,00	0,00	0,28	3,14
06 Rechnungshof	7,19	1,00	0,00	0,00	0,54	6,73
10 Bundeskanzleramt	132,30	4,00	14,29	0,00	13,69	127,70
11 Inneres	315,51	90,50	67,02	0,00	5,12	163,11
12 Äußeres	104,25	18,33	2,58	0,00	3,57	86,91
13 Justiz	246,74	39,47	0,00	0,00	30,14	237,42
14 Militärische Angelegenheiten und Sport	180,26	71,00	0,00	0,00	2,84	112,10
15 Finanzverwaltung	703,29	11,57	0,00	10,00	16,67	698,39
16 Öffentliche Abgaben	2,67	0,00	0,32	0,00	0,56	2,91
Rubrik 0, 1	1.743,19	256,67	84,51	10,00	89,56	1.481,57
Rubrik 2 Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
20 Arbeit	75,64	0,00	0,00	0,00	22,36	98,00
21 Soziales und Konsumentenschutz	93,58	0,00	34,02	0,00	3,44	63,01
22 Sozialversicherung	173,11	0,00	0,00	173,11	0,00	0,00
23 Pensionen - Beamtinnen und Beamte	230,63	52,00	36,46	0,00	18,20	160,37
24 Gesundheit	69,66	0,00	4,42	0,00	0,70	65,94
25 Familie und Jugend	48,13	3,90	40,41	0,00	26,52	30,34
Rubrik 2	690,75	55,90	115,30	173,11	71,22	417,65
Rubrik 3 Bildung, Forschung, Kunst und Kultur	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
30 Bildung und Frauen	59,67	0,00	50,99	0,00	61,32	70,00
31 Wissenschaft und Forschung	630,74	147,01	0,11	0,00	84,17	567,79
32 Kunst und Kultur	0,00	0,00	3,44	0,00	9,10	5,66
33 Wirtschaft (Forschung)	69,57	0,00	16,40	0,00	0,00	53,17
34 Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)	349,18	0,00	0,00	0,00	12,62	361,80
Rubrik 3	1.109,16	147,01	70,94	0,00	167,22	1.058,43
Rubrik 4 Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
40 Wirtschaft	399,76	0,00	28,08	0,00	7,10	378,78
41 Verkehr, Innovation und Technologie	1.912,42	3,39	35,22	0,00	116,17	1.989,97
42 Land-, Forst- und Wasserwirtschaft	224,56	0,00	25,32	0,00	101,97	301,22
43 Umwelt	811,90	118,04	69,00	0,00	98,85	723,71
44 Finanzausgleich	86,44	0,00	0,00	0,00	62,32	148,76
45 Bundesvermögen	2.863,49	29,79	1,80	0,00	241,11	3.073,01
46 Finanzmarktstabilität	4.600,25	0,00	0,00	0,00	1.172,33	5.772,58
Rubrik 4	10.898,81	151,22	159,42	0,00	1.799,86	12.388,02
Rubrik 5 Kassa und Zinsen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
51 Kassenverwaltung	478,35	0,00	7,51	0,00	-78,56	392,28
58 Finanzierungen, Währungstauschverträge	2.435,01	0,00	0,00	0,00	200,71	2.635,72
Rubrik 5	2.913,36	0,00	7,51	0,00	122,15	3.028,00
Gesamtsumme aller Rubriken	17.355,26	610,80	437,69	183,11	2.250,01	18.373,67

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



Die Erhöhung des Rücklagenbestandes 2014 um rd. 1 Mrd. EUR oder 5,9 % (Anstieg im Vorjahr: 13,1 %) auf rd. 18,4 Mrd. EUR erfolgte einerseits durch Entnahmen bzw. Auflösungen von insgesamt 1,2 Mrd. EUR und andererseits durch Zuführungen von insgesamt 2,3 Mrd. EUR.

Mit Stand 31. März 2015 hat der Rechnungshof den Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2014 (Voranschlagsvergleichsrechnungen) vorgelegt. Aufgrund von Mängelbehebungen ist der Endbestand der Rücklagen 2014 mit 18.376,96 Mio. EUR geringfügig höher. Überdies ist die Zuordnung von Entnahmen und Auflösungen unterschiedlich zum Berichtsformat des BMF und sollte abgestimmt werden.

Entnahmen

Die gesamten Rücklagenentnahmen von rd. 1 Mrd. EUR im Finanzjahr 2014 setzen sich aus bereits budgetierten Rücklagenentnahmen von 611 Mio. EUR (58,3 %) und den Entnahmen im Vollzug von 438 Mio. EUR (41,7 %) zusammen. Aufgrund des restriktiven Vollzugs wurde der höhere Anteil an Rücklagenentnahmen daher bereits vorweg budgetiert.

Die höchsten Rücklagenentnahmen erfolgten in der

- UG 43-Umwelt mit 187 Mio. EUR insbesondere für Deponiesanierungen, thermische Sanierung und die Siedlungswasserwirtschaft,
- UG 31-Wissenschaft und Forschung mit 147 Mio. EUR insbesondere für die Finanzierung des FWF und die Universitäten,
- UG 11-Inneres mit 158 Mio. EUR u.a. für den Mehraufwand (Grundversorgung) aufgrund steigender Flüchtlingszahlen und für den Zivildienst,
- UG 23-Pensionen – Beamtinnen und Beamte mit 88 Mio. EUR für Ruhe- und Versorgungsgenüsse bei Ausgliederungen und LandeslehrerInnen,
- UG 14-Militärische Angelegenheiten und Sport mit 71 Mio. EUR für den laufenden Betrieb,
- UG 30-Bildung und Frauen mit 51 Mio. EUR für zweckgebundene Rücklagen der Bundesschulen (35 Mio. EUR) und die Abdeckung der Kosten für die LandeslehrerInnen (16 Mio. EUR).



Auflösungen

Es wurden 2014 Rücklagen iHv 183,1 Mio. EUR aufgrund des Wegfalls der Zweckbestimmung aufgelöst. Dies betrifft sachlich nicht gerechtfertigte variable Auszahlungsrücklagen in der UG 22-Pensionsversicherung, die aufgrund einer Auszahlungsersparnis bei den Pensionsbeiträgen des Bundes gebildet wurden, und einen Rücklagenverzicht auf 10 Mio. EUR in der UG 15-Finanzverwaltung.

Zuführung

Im Finanzjahr 2014 wurden insgesamt 2,3 Mrd. EUR einer Rücklage zugeführt. Darin sind Zuschreibungen iHv 47,1 Mio. EUR enthalten, weil durch eine Ausnahmebestimmung im BFG 2014 die Sanktion für nicht genehmigte Überschreitungen des Ergebnishaushalts sistiert wurde (Berücksichtigung mangelnder Erfahrungen im neuen Haushaltsrecht bei der Besoldung).

Die höchsten Zuführungen betrafen die

- UG 46-Finanzmarktstabilität mit 1,172 Mrd. EUR, weil die Auszahlungen für die Bankensanierung (Hypo-Alpe-Adria AG) deutlich unter dem Voranschlag zurückblieben,
- UG 45-Bundesvermögen mit 241 Mio. EUR aus nicht erforderlichen Haftungsübernahmen nach dem Ausfuhrförderungsgesetz,
- UG 58-Finanzierungen, Währungstauschverträge mit rd. 200 Mio. EUR wegen geringerer Zinszahlungen als budgetiert.

Rücklagenarten

Im 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)



Diese Rücklagen verteilen sich 2014 wie folgt:

<i>in Mio. EUR</i>	Stand 01.01.2014	RL- Entnahme budgetiert	RL-Entnahme im Vollzug	Rücklagen- Auflösung	Zuführung (inkl. Zusammen- führung)	Stand 31.12.2014	in %
Detailbudget - Rücklagen	14.744,42	514,37	267,10	10,00	1.442,83	15.395,78	83,79
Variable Auszahlungsrücklagen	664,05	0,00	0,00	173,11	296,35	787,29	4,28
EU-Einzahlungsrücklagen	141,93	0,00	7,51	0,00	14,48	148,91	0,81
Zweckgebundene Einzahlungsrücklagen	1.804,86	96,43	163,08	0,00	496,34	2.041,69	11,11
Summe	17.355,26	610,80	437,69	183,11	2.250,01	18.373,67	100,00

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

Die Verwendung der Detailbudget-Rücklagen ist nicht mehr an den Zweck gebunden, für den die Mittel ursprünglich veranschlagt wurden. Bei den variablen Auszahlungsrücklagen, EU-Einzahlungsrücklagen und zweckgebundene Einzahlungsrücklagen bleibt die Zweckbindung aufrecht.

Die Tabelle zeigt, dass die Detailbudget-Rücklagen iHv 15,4 Mrd. EUR mit 83,8 % den bedeutendsten Anteil an den Rücklagen bilden. Diese erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 4,4 %, wobei rd. 73 % der Zuführungen auf BMF-Untergliederungen entfielen. Die zweckgebundenen Einzahlungsrücklagen betragen rd. 2 Mrd. EUR (11,1 % der Gesamtrücklagen) und sind gegenüber dem Vorjahr um 13 % angestiegen.

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, wenn sich der Wert über die Anschaffungskosten bzw. über den erstmaligen Bewertungsansatz erhöht hat. Diese werden dem Nettovermögen (Ausgleichsposten) zugerechnet und sind damit erfolgsneutral.

Der Stand der Neubewertungsrücklage zum 1. Jänner 2014 betrug 953,82 Mio. EUR und setzt sich derzeit aus Zuschreibungen von Beteiligungen im Finanzjahr 2013 zusammen (ASFINAG 773,3 Mio. EUR, Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) 96,5 Mio. EUR, Österreichische Industrie Holding AG (ÖIAG) 32,5 Mio. EUR, Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung 11,9 Mio. EUR und Österreichische Nationalbank (OeNB) 11,7 Mio. EUR). Da die Neubewertung der Beteiligungen für das Finanzjahr 2014 erst mit 30. Juni 2015 erfolgt, lagen zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch keine neuen Bewertungsergebnisse vor.



Rücklagenentnahmen gemäß Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2016 – 2019

Durch budgetierte Rücklagenentnahmen und Rücklagenentnahmen im Vollzug können die im Bundesfinanzrahmengesetz vorgesehenen Auszahlungsobergrenzen überschritten werden. Im Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmen 2016 – 2019 werden in der Ableitung zum Maastricht-Defizit geplante Rücklagenentnahmen in folgender Höhe angeführt, die nicht in den Auszahlungsobergrenzen der Rubriken und Untergliederungen enthalten sind:

<i>in Mio. EUR</i>	2016	2017	2018	2019	2016-2019
Rücklagenentnahme	486	291	288	236	1.301

Quelle: Strategiebericht 2016 – 2019

Von den geplanten Rücklagenentnahmen von insgesamt 1,3 Mrd. EUR entfallen 900 Mio. EUR auf die UG 41-Verkehr, Innovation und Technologie (300 Mio. EUR im Jahr 2016 und danach je 200 Mio. EUR) für die Breitbandmilliarde. Die Aufteilung des Restbetrages wurde dem Budgetdienst vom BMF trotz Nachfrage nicht bekanntgegeben.

Änderung des Rücklagenregimes im Rahmen der Haushaltsrechtsreform

Das derzeitige Rücklagensystem weist Vorteile auf (z.B. Flexibilität, Anreize zum sparsamen Mitteleinsatz, Aufdeckung von Überbudgetierungen), beinhaltet aber auch Risiken und unerwünschte Wirkungen, insbesondere wenn keine exakte Budgetplanung und -überwachung erfolgt.

In der Praxis sind derzeit die Planbarkeit der Entnahmemöglichkeit von Rücklagen durch das Konsolidierungsziel und die inhaltliche Mitbefassung des BMF bei Rücklagenentnahmen im Budgetvollzug sehr stark eingeschränkt. Das System ist intransparent und die geplante Anreizwirkung und die erhöhte Flexibilität für die FachministerInnen sind erheblich beeinträchtigt. Im Rahmen der Evaluierung der Haushaltsrechtsreform haben daher Budgetdienst und BMF vorgeschlagen, dass vorhersehbare und im Hinblick auf das Konsolidierungsziel mögliche Rücklagenentnahmen weitestgehend budgetiert werden sollen. Der Budgetdienst hat darüber hinaus auch darauf hingewiesen, dass in fast allen Ländern betragsliche, sachliche oder zeitliche Beschränkungen bei der Bildung (teilweise auch bei der Entnahme) von Rücklagen bestehen und daher erwogen werden sollten.