



## Information des Budgetdienstes

# Rücklagen im neuen Haushaltsrecht

## Überblick

Mit der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform 2009 erfolgte eine Neuregelung des Rücklagensystems im Bundeshaushalt. Budgetierte Mittel müssen nicht mehr im Jahr der Veranschlagung verbraucht werden, um den Ressorts nicht verloren zu gehen, sondern können einer Rücklage zugeführt und zu einem späteren nicht befristeten Zeitpunkt in Anspruch genommen werden. Dadurch soll der bisherigen Praxis entgegengewirkt werden, veranschlagte Mittel vor Jahresende jedenfalls zu verbrauchen („Dezemberfieber“). Überdies ist die Rücklagenentnahme mit wenigen Ausnahmen (z.B. aus zweckgebundenen Gebarungen oder der EU-Gebarung) nicht an den ursprünglichen Verwendungszweck gebunden.

Seit 2009 wurde die Möglichkeit, Rücklagen zu bilden, intensiv genutzt. Ende 2012 betrug der Rücklagenbestand insgesamt rd. 15,5 Mrd. EUR oder rd. 20,3 % des veranschlagten Auszahlungsvolumens.

Im neuen System werden Rücklagen nicht schon zum Zeitpunkt ihrer Bildung, sondern erst dann finanziert, wenn sie tatsächlich in Anspruch genommen werden. Die Rücklagenbildung reduziert daher zunächst den Nettofinanzierungsbedarf (das Budgetdefizit). Die Entnahme der Rücklagen wird durch Kreditoperationen finanziert und erhöht damit erst im Zeitpunkt der Entnahme den Nettofinanzierungsbedarf des Bundes.

Damit der Bundesminister (BM) für Finanzen weiterhin die Verpflichtung zur budgetären Gesamtsteuerung wahrnehmen kann, hat diese/r auch bei der Rücklagengebarung wichtige haushaltsrechtliche Befugnisse. Die Budgetierung von Rücklagenentnahmen erfolgt im Rahmen der Budgeterstellung und muss vom Nationalrat beschlossen werden, Rücklagenentnahmen im Budgetvollzug bedürfen der Genehmigung des BM für Finanzen. Er hat dabei insbesondere zu prüfen, ob die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen, die auch die Ziele der Haushaltsführung (z.B. die unionsrechtliche Verpflichtung zu einem grundsätzlich ausgeglichenen Haushalt) umfassen, gegeben sind.



Das neue Rücklagensystem weist gegenüber der früheren Rechtslage erhebliche Vorteile auf, beinhaltet aber auch einige Risiken und kann unerwünschte Wirkungen entfalten, insbesondere wenn seitens des BMF und der haushaltsleitenden Organe keine exakte (mittelverwendungs- und mittelaufbringungsseitige) Budgetplanung und Budgetüberwachung erfolgen sollte.

### **Vorteile des neuen Rücklagensystems**

- Rücklagen schaffen in den Ressorts Anreize für einen sparsamen Einsatz von Budgetmitteln, weil die Mittel zum Jahresende nicht verfallen.
- Haushaltsleitende Organe (Bundesministerien und oberste Organe) erhalten eine stärkere budgetäre Flexibilität, indem sie Mittel für eine spätere Verwendung ansparen können. Überdies entfällt mit wenigen Ausnahmen die Zweckbindung bei der Mittelverwendung.
- Der Budgetvollzug kann zeitlich flexibler gestaltet werden (Einjährigkeit des Budgets wird durchbrochen).
- Da Rücklagen erst bei der Entnahme finanziert werden, spart der Bund durch die spätere Finanzierung Zinskosten.

### **Risiken des neuen Rücklagensystems**

- Eine Nettorücklagenentnahme (Saldo aus Rücklagenbildung und Rücklagenentnahme) erhöht den Nettofinanzierungsbedarf (das Budgetdefizit) des Bundes.
- Hohe Nettorücklagenentnahmen können von den Ressorts nicht (ungeplant) gleichzeitig vorgenommen werden, ohne den Budgetpfad zu gefährden. Die Verwendung von Rücklagen ist nur im Rahmen der Ziele der Haushaltsführung möglich und kann daher mit dem Ziel der stärkeren budgetpolitischen Flexibilität der Fachministerien in Konflikt stehen.
- Budgetkürzungen, die aufgrund vorhandener Rücklagenbestände in einzelnen Untergliederungen erfolgen, beeinträchtigen die Anreizwirkung des Systems.



- Die Rücklagenmöglichkeit schafft zusätzliche Anreize zur Überbudgetierung von Auszahlungen sowie zur Unterbudgetierung von Einzahlungen (relevante Größe für die Rücklagenbildung ist der Saldo von Aus- und Einzahlungen).
- Finanzgesetzlich vorgesehene Verwendungszwecke können im Vollzug in bedeutendem Ausmaß verändert werden.

## Rücklagenbestände

### Entwicklung der neuen Rücklagen seit 2009

Zum 31. Dezember 2012 bestanden insgesamt rd. 15,5 Mrd. EUR an Rücklagen, davon 186 Mio. EUR Rücklagen alt und 15,3 Mrd. EUR Rücklagen neu. Der Bestand von 186 Mio. EUR Rücklagen alt waren Rücklagen der sogenannten Sonderkonten (Katastrophenfonds, Landesstraßen B und Siedlungswasserwirtschaft). Durch eine FAG-Novelle 2013 wurden diese Rücklagen auf Sonderkonten in neue Rücklagen umgewandelt und die bereits finanzierten Bestände 2013 im Rahmen der laufenden Gebarung verwendet.

Die Möglichkeit, Rücklagen im neuen System zu bilden, wurde intensiv genutzt. Insbesondere in den Jahren 2009 und 2010 gingen hohe Beträge in die Rücklagen, die im Jahr 2011 mit rd. 15,7 Mrd. EUR ihren bisherigen Höchststand erreichten.

Im Jahr 2012 wurden insgesamt rd. 4,6 Mrd. EUR den Rücklagen zugeführt und rd. 5 Mrd. EUR verbraucht (die höchste Auflösung bzw. Entnahme erfolgte in vom BMF verwalteten Untergliederungen: UG 58-Finanzierungen, Währungstauschverträge und der UG 46-Finanzmarktstabilität). Der Verbrauch war damit um rd. 400 Mio. EUR höher als die Bildung neuer Rücklagen. Die Bestände an neuen Rücklagen haben sich seit 2009 gemäß nachfolgender Tabelle entwickelt:



Rücklagenstände im neuen Rücklagensystem					
In Mio. EUR					
Rubrik/UG Bezeichnung	Stand 31.12.2009	Stand 31.12.2010	Stand 31.12.2011	Stand 31.12.2012	Anteil an Aus- gaben (VA)
<b>Rubrik 0,1 Recht und Sicherheit</b>					
01 Präsidentschaftskanzlei	0,64	1,55	2,29	2,46	30,33%
02 Bundesgesetzgebung	3,83	27,85	45,84	53,74	31,06%
03 Verfassungsgerichtshof	0,93	1,27	1,22	1,24	9,80%
04 Verwaltungsgerichtshof	0,33	0,72	0,94	1,06	6,28%
05 Volksanwaltschaft	0,16	0,52	0,80	2,34	31,95%
06 Rechnungshof	3,07	4,72	6,48	6,61	21,42%
10 Bundeskanzleramt	29,53	59,39	69,81	131,83	38,37%
11 Inneres	57,05	133,75	212,43	315,33	12,77%
12 Äußeres	28,24	36,58	65,95	116,68	27,59%
13 Justiz	21,61	50,39	99,73	175,59	14,81%
14 Militärische Angelegenheiten und Sport	105,86	217,39	268,97	283,75	12,71%
15 Finanzen	216,04	416,10	602,00	664,23	54,49%
16 Öffentliche Abgaben	21,73	42,15	81,36	625,17	-
<b>Rubrik 0, 1</b>	<b>489,02</b>	<b>992,38</b>	<b>1.457,80</b>	<b>2.380,04</b>	<b>29,30%</b>
<b>Rubrik 2 Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie</b>					
20 Arbeit	19,86	21,74	54,63	73,81	1,19%
21 Soziales und Konsumentenschutz	37,59	61,57	54,37	59,06	1,97%
22 Sozialversicherung	0,04	0,04	0,04	0,04	-
23 Pensionen	274,45	233,78	66,08	105,16	1,17%
24 Gesundheit	19,20	30,14	49,07	71,40	7,69%
25 Familie und Jugend	2,15	3,00	8,32	24,44	0,38%
<b>Rubrik 2</b>	<b>353,30</b>	<b>350,28</b>	<b>232,52</b>	<b>333,92</b>	<b>0,94%</b>
<b>Rubrik 3 Bildung, Forschung, Kunst und Kultur</b>					
30 Unterricht, Kunst und Kultur	96,77	242,50	154,75	130,77	1,57%
31 Wissenschaft und Forschung	75,03	243,50	423,63	515,80	13,41%
32 Kunst und Kultur	9,44	18,79	0,34	-	-
33 Wirtschaft (Forschung)	35,48	69,90	80,36	71,20	70,63%
34 Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)	164,24	240,49	264,45	310,81	81,28%
<b>Rubrik 3</b>	<b>380,96</b>	<b>815,17</b>	<b>923,52</b>	<b>1.028,58</b>	<b>8,13%</b>
<b>Rubrik 4 Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt</b>					
40 Wirtschaft	103,98	167,35	261,67	373,78	83,90%
41 Verkehr, Innovation und Technologie	176,96	503,18	557,37	875,63	29,48%
42 Land-, Forst- und Wasserwirtschaft	73,26	113,33	233,53	288,96	13,47%
43 Umwelt	155,22	180,41	320,57	598,90	59,45%
44 Finanzausgleich	12,49	7,19	14,98	59,22	7,69%
45 Bundesvermögen	608,27	1.340,91	1.502,38	2.335,53	89,01%
46 Finanzmarktstabilität	5.514,57	5.514,58	5.437,89	4.415,31	233,26%
<b>Rubrik 4</b>	<b>6.644,73</b>	<b>7.826,94</b>	<b>8.328,40</b>	<b>8.947,35</b>	<b>75,47%</b>
<b>Rubrik 5 Kassa und Zinsen</b>					
51 Kassenverwaltung	404,92	541,98	766,93	326,57	97,31%
58 Finanzierungen, Währungstauschverträge	711,21	3.048,68	3.992,05	2.323,56	29,24%
<b>Rubrik 5</b>	<b>1.116,14</b>	<b>3.590,65</b>	<b>4.758,98</b>	<b>2.650,12</b>	<b>32,00%</b>
<b>Gesamtsumme aller Rubriken</b>	<b>8.984,15</b>	<b>13.575,42</b>	<b>15.701,22</b>	<b>15.340,01</b>	<b>20,06%</b>

Quelle: BRA

Die neuen Rücklagen betragen per Ende 2012 insgesamt rd. 20 % der im BVA 2012 budgetierten Auszahlungen. Die in Untergliederungen des BMF gebildeten Rücklagen (insb. in UG 46-Finanzmarktstabilität, UG 58-Finanzierungen, Währungstauschverträge, UG 51-Kassenverwaltung, UG 45-Bundesvermögen) sind seit 2009 von 83 % auf 70 % der gesamten neuen Rücklagen zurückgegangen. Bedeutende Rücklagenstände bestehen mittlerweile z.B. in der UG 41-Verkehr, Innovation und Technologie, UG 31-Wissenschaft und Forschung, UG 40-Wirtschaft, UG 34-Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung) und der UG 43-Umwelt, die insbesondere bei den Letzteren, im Verhältnis zu den gesamten Auszahlungen der jeweiligen Untergliederung, beachtlich sind.



## Berichtspflichten an den Nationalrat

Aktuelle Informationen zu Bildung, Verbrauch und Stand der Rücklagen zum 31. Dezember 2013 liegen dem Budgetdienst noch nicht vor. Am 31. März 2014 ist dem Nationalrat erstmals vom BMF über den Stand und die Veränderung der Rücklagen der Detailbudgets für das Finanzjahr 2013 zu berichten. Zukünftig ist ein jährlicher Bericht zu den Rücklagen jeweils bis 31. März des Folgejahres vorzulegen. Im Rahmen der Berichterstattung über den laufenden Budgetvollzug werden in den vierteljährlichen Berichten zu den Mittelverwendungsüberschreitungen auch jene Überschreitungen dargestellt, die in Form von Rücklagenentnahmen erfolgen (im Jahr 2013 entsprachen 2,2 Mrd. EUR oder 74,1 % aller Mittelverwendungsüberschreitungen einer Entnahme von Rücklagen). Weiters werden dem Nationalrat Informationen zur Rücklagengebarung im Bundesrechnungsabschluss sowie im Budgetbericht zum jeweiligen Bundesfinanzgesetz übermittelt.

## Bildung und Verwendung von Rücklagen

### Rücklagenarten

Im neuen Rücklagensystem werden folgende Arten von Rücklagen unterschieden:

- Untergliederungsrücklagen (Ende 2012 Anteil an Gesamtrücklagen rd. 89,7 %)
- Variable Auszahlungsrücklagen (Rücklagen aus Bereichen mit variablen Auszahlungsgrenzen) (Rücklagenanteil 2012: 2,4 %)
- EU-Einzahlungsrücklagen (Rücklagen aus Mehreinzahlungen der Europäischen Union) (Rücklagenanteil 2012: 0,2 %)
- Zweckgebundene Einzahlungsrücklagen (im Rahmen einer zweckgebundenen Gebarung gebildete Rücklagen) (Rücklagenanteil 2012: 7,7 %)

Bei den Untergliederungsrücklagen ist die Verwendung 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.



## **Rücklagenbildung**

Sämtliche Rücklagen sind grundsätzlich am Jahresende vom BM für Finanzen auf der Ebene der Detailbudgets zu ermitteln. Die ausschlaggebende Größe für die Möglichkeit der Rücklagenbildung ist der im Bundesvoranschlag beim jeweiligen Detailbudget veranschlagte Saldo aus Auszahlungen und Einzahlungen. Ist der tatsächliche Saldo am Jahresende günstiger als der veranschlagte Saldo, wird der positive Unterschiedsbetrag der Rücklage zugeführt. Darüber hinaus können tatsächliche Mehreinzahlungen in einer Untergliederung schon vor Ende des Finanzjahres einer Rücklage zugeführt werden.

## **Verwendung der Rücklagen**

Verfügbare Rücklagen erhöhen bei der jeweiligen Untergliederung und Rubrik die Auszahlungsobergrenzen des Bundesfinanzrahmengesetzes. Die Verwendung von Rücklagen kann auf zwei Arten erfolgen: Rücklagenentnahmen können bereits bei der Veranschlagung budgetiert werden oder im Rahmen des laufenden Budgetvollzugs erfolgen.

### **Budgetierte Rücklagenentnahmen**

Werden Rücklagenentnahmen budgetiert, sind diese bereits im Voranschlagsbetrag enthalten. Der jeweilige Bundesvoranschlag kann bei den betreffenden Untergliederungen daher die Obergrenzen im Bundesfinanzrahmen überschreiten. Jedoch müssen auch bei der Veranschlagung von Rücklagenentnahmen im Bundesfinanzgesetz die Ziele der Haushaltsführung beachtet werden, der Spielraum für Überschreitungen der Obergrenzen des Bundesfinanzrahmens ist daher begrenzt. Die entnommenen Rücklagenbeträge müssen vom BM für Finanzen in gleicher Weise finanziert werden wie alle anderen Auszahlungen. Der Rücklagenbestand wird um die veranschlagte Rücklagenentnahme gekürzt. Dem BM für Finanzen kommt bei der Rücklagenentnahme selbst keine gesonderte Mitwirkung zu.

### **Rücklagenentnahmen im Vollzug**

Erfolgt die Entnahme von Rücklagen hingegen im Budgetvollzug, erfordert dies eine Mittelverwendungsüberschreitung der im Bundesfinanzgesetz genehmigten Auszahlungsobergrenze der betreffenden Untergliederung und muss vom BM für Finanzen genehmigt werden. Sofern die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, ist die Genehmigung unter Beachtung der erforderlichen Liquiditätssteuerung ehestmöglich zu erteilen (vgl. § 56 Abs. 4 BHG und AB 395 BlgNR 23.GP). Rücklagen sind dabei zunächst vorrangig für die Tilgung der beim jeweiligen Detailbudget bestehenden Verbindlichkeiten zu verwenden. Nur der Teil der Rücklagen, der nach Tilgung sämtlicher Verbindlichkeiten übrig



bleibt, kann frei verwendet werden. Darüber hinaus dürfen die Ziele der Haushaltsführung (z.B. die unionsrechtliche Verpflichtung zu einem grundsätzlich ausgeglichenen Haushalt und die innerstaatliche Schuldenbremse) nicht gefährdet werden. Hohe ungeplante Rücklagenentnahmen im Budgetvollzug können Risiken für die Erreichung budgetpolitischer Ziele bergen, insbesondere dann, wenn diesen keine nennenswerten Rücklagenbildungen in anderen Untergliederungen gegenüberstehen. Rücklagenentnahmen im Vollzug sollten daher nach Ansicht des Budgetdienstes die aufgrund einer möglichst präzisen Budgetplanung bereits veranschlagten Rücklagenentnahmen ergänzen, um z.B. unvorhergesehene Ereignisse zu finanzieren oder im Haushaltvollzug entstehende Spielräume im Rahmen der budgetpolitischen Zielsetzungen möglichst flexibel nutzen zu können.

### **Budgetpolitische Implikationen des neuen Rücklagensystems**

Rücklagen stellen nicht in Anspruch genommene Auszahlungsermächtigungen dar. Werden Rücklagen gebildet, so reduziert dies im Jahr der Bildung den Nettofinanzierungsbedarf (das Budgetdefizit), werden sie hingegen später in Anspruch genommen, müssen diese durch zusätzliche Kreditoperationen finanziert werden. Solange die Rücklagenbildungen insgesamt die Rücklagenentnahmen übersteigen, reduziert das neue System den Nettofinanzierungsbedarf und die Neuverschuldung.

Rücklagenentnahmen im Budgetvollzug sind mit Mittelverwendungsüberschreitungen des jeweiligen Voranschlagsbetrages bzw. des Bundesfinanzrahmens verbunden. Die zur Gesamtsteuerung des Budgets eingeräumten Befugnisse des BM für Finanzen bei der Rücklagengebarung schränken die Flexibilität der einzelnen Ressorts ein und könnten aus budgetpolitischen Gründen zu einer Beschränkung der Entnahmemöglichkeit von Rücklagen bzw. zur einer Verzögerung von Entnahmen durch das BMF führen.

Hohe Rücklagenstände könnten zu einer Kürzung künftiger Budgetmittel der Ressorts führen. Im Budgeterstellungprozess besteht jedoch auch eine Anreizwirkung der Ressorts zur Überbudgetierung von Auszahlungen und zur Unterbudgetierung von Einzahlungen, um vermehrt Rücklagen bilden zu können.



## Schlussfolgerungen des Budgetdienstes

Für die Ausübung der Budgethoheit und der Kontrollrechte des Nationalrats ist auch im Hinblick auf die Höhe der Rücklagenbestände Transparenz über die Rücklagengebarung von wesentlicher Bedeutung. Dies umfasst die wesentlichen Gründe für die Bildung von Rücklagen (z.B. Verschiebung von Zahlungsterminen, Ansparung für künftige Projekte, Überbudgetierung) und für hohe Rücklagenbestände ebenso wie Informationen über geplante Rücklagenentnahmen (z.B. Anteil verplanter Rücklagen).

Damit die Möglichkeit zur Rücklagenbildung sowohl hohe Anreizwirkungen für einen sparsamen Mitteleinsatz durch die Ressorts auslöst als auch einer Makrosteuerung durch das BMF auf Ebene des Gesamtbudgets nicht entgegensteht, ist eine präzise Budgetplanung seitens des BMF und der Ressorts erforderlich, die auch die Rücklagenentnahmen einschließt.

Im Sinne der Transparenz und einer möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes sollten daher – im Gegensatz zur Vorgangsweise im Jahr 2013 – von den Ressorts geplante und im Hinblick auf das Konsolidierungsziel mögliche Rücklagenentnahmen veranschlagt und vorgesehene Auszahlungen in voller Höhe in den Voranschlag aufgenommen werden.