

9602/AB

vom 30.09.2016 zu 10036/J (XXV.GP)

Dr. Hans Jörg Schelling
Bundesminister für Finanzen



Frau Präsidentin
des Nationalrates
Doris Bures
Parlament
1017 Wien

Wien, am 30. September 2016
GZ. BMF-310205/0206-I/4/2016

Sehr geehrte Frau Präsidentin!

Auf die schriftliche parlamentarische Anfrage Nr. 10036/J vom 2. August 2016 der Abgeordneten Mag. Bruno Rossmann, Kolleginnen und Kollegen beehre ich mich Folgendes mitzuteilen:

Die Qualität des Rechnungswesens ist dem Bundesministerium für Finanzen ein besonderes Anliegen. Bereits im Vorfeld und im Zuge der Haushaltsrechtsreform wurden intensive Schulungs- und Begleitmaßnahmen gesetzt. Seit der Einführung im Jahr 2013 und der tatsächlichen Arbeit mit der Mehrkomponentenrechnung und der neuen budgetären Steuerung gibt es laufende Maßnahmen, um die Qualität insbesondere im Bereich der Ergebnis- und der Vermögensrechnung zu optimieren. Zu diesem Zweck bietet das Bundesministerium für Finanzen Verrechnungsschulungen an und betreut die Fachressorts laufend.

Tatsache ist jedoch, dass dieser völlige Kulturwandel von der Kameralistik hin zur Doppik Begleitmaßnahmen erfordert. Klare, transparente und nachvollziehbare haushaltsrechtliche Bestimmungen und deren korrekte Anwendung sind wesentlich für tragfähige öffentliche Finanzen und eine effiziente Mittelverwendung sowie eine moderne und effiziente Verwaltung.

Vor diesem Hintergrund habe wurde im Zuge des BMF-internen Strategieprozesses auch ein Projekt Haushaltsrechtsreform 3. Etappe gestartet. Ziel des Projektes sind höchste Qualität in Budgetplanung, Budgetvollzug, Verrechnung und bei den Jahresabschlussarbeiten, die partnerschaftliche Erarbeitung gemeinsamer Rechnungslegungsstandards mit Ländern und Gemeinden, die Etablierung des Bundesministeriums für Finanzen als kompetenter Ansprechpartner in Haushaltsrechtsfragen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene und die Stärkung der Leitkompetenz des Bundesministeriums für Finanzen in seiner Gesamtverantwortung für nachhaltig geordnete öffentliche Haushalte, die Erhöhung der Transparenz und Aussagekraft des Budgets und der Berichte, die Optimierung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen und der IT-Unterstützung.

Diese Maßnahmen werden jedenfalls zu einer Vertiefung der Anwendung der einzelnen Elemente des neuen Haushaltsrechts führen und damit auch ein verbessertes Verrechnungsergebnis sicherstellen.

Trotz des anerkannten Handlungsbedarfs sind einleitend jedoch die Vorwürfe einer „ziemlich fehlerhaften“ Ergebnis- und Vermögensrechnung samt vom Rechnungshof beauftragten Mängelbehebungen von knapp 4 Mrd. Euro zu relativieren:

- Der klar überwiegende Teil der Mängelbehebungen betrifft fehlende Obligo-Buchungen, deren Nicht-Durchführung keine Folgewirkung in der Ergebnis- und Vermögensrechnung hat.
- Lediglich rund -315 Mio. Euro der vom Rechnungshof beauftragten Mängelbehebungen wirken sich auf das Nettoergebnis aus. Auch hiervon bezieht sich der klar überwiegende Großteil mit -283,03 Mio. Euro auf einen einzigen Sachverhalt (U-Bahn-Bau), in dem es unterschiedliche Ansichten gab (siehe die Ausführungen zu Frage 6.).

Es kann daher nicht nachvollzogen werden, wieso in der Anfrage von „ziemlich fehlerhafter“ Verrechnung und „dringendem Handlungsbedarf“ die Rede ist.

Der klar überwiegende Teil der Mängelbehebungen hat – wie der Rechnungshof in seiner Kurzfassung selbst ausführt – weder Auswirkungen auf die Korrektheit der Ergebnis-, noch der Vermögensrechnung oder gar des Finanzierungshaushalts. Es handelt sich – ohne das Thema geringreden zu wollen – „bloß“ um Probleme der Erfassung des Obligos, ein im

Bundshaushalt vorgesehene Instrument zur besseren Planung, das den herkömmlichen kaufmännischen Rechnungssystemen fremd ist.

Somit hat der Rechnungshof grundsätzlich recht, wenn er verlangt, dass der korrekten Erfassung des Obligos mehr Aufmerksamkeit zu widmen ist; jedoch ist die Aussage, dass es Fehlerrechnungen von knapp 4 Mrd. Euro gab, jedenfalls unzutreffend.

Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund der zeitlichen Vorgaben und der Systematik wesentliche Änderungen des Nettoergebnisses nicht auf die Fehlerbehebung des Rechnungshofes zurückzuführen sind, sondern aufgrund von Änderungen erfolgten, welche die Ressort selbst veranlassten.

Dies ist erforderlich, weil die Daten für den vorläufigen Gebarungserfolg im Jänner gezogen werden und erst danach time-adjustments gebucht werden (z.B. bei den Steuern, UG 16) und auch die Bewertung von Beteiligungen erst nach Vorlage der jeweiligen Jahresabschlüsse erfolgen kann.

Abschließend erlaube ich mir auch darauf hinzuweisen, dass die Erfassung des Obligos Angelegenheit der Ressorts ist. Insoweit ist die Aufarbeitung der Problematik durch den Rechnungshof auch wichtig, damit künftig mehr Verständnis aufgebracht wird, dass neben der sorgfältigen Erfassung in Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung auch der Pflege des Obligos entsprechende Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Zu 1., 2., 8. und 20. bis 22.:

Wie bereits erwähnt, wurde im Rahmen der Vorbereitung der Reform des Haushaltswesens das Wissen zum kaufmännischen Rechnungswesen im Bundesministerium für Finanzen vertieft. Gleichzeitig wurden Schulungen für die Ressorts angeboten und finden weiterhin Schulungen statt.

So bot das Bundesministerium für Finanzen bereits 2010 und 2013 umfangreiche Schulungen für alle Ressorts zum Haushaltsrecht allgemein und speziell zur Verrechnung und deren technischen Systemen an; von November 2015 bis ins Jahr 2016 wurden in einer dritten Schulungstranche aktualisierte Doppik- bzw. Verrechnungsschulungen für alle Ressorts durchgeführt, deren Inhalte auf die konkreten Fragen und Probleme der Ressorts aufgebaut sind. Ziel dieser Schulungsserie mit mehr als 400 Teilnehmern war das Verständnis für den

Gesamtzusammenhang, von der Buchung bis zum Bundesrechnungsabschluss (BRA), zu vertiefen und zu verstehen, warum welche Buchungen mit welchen Buchungslogiken zu welchen Ergebnissen im BRA führen. Zudem stehen für neue Budgetverantwortliche Fachkräfteurse zum Haushaltsrecht und zur Doppik in der Verwaltungsakademie zur Verfügung; auch in der Grundausbildung des Bundes an der Verwaltungsakademie ist ein Haushaltsrechts- und Verrechnungskurs vorgesehen. Im Vergleich zu anderen Verwaltungsbereichen des Bundes kann hier also von überproportional großen Schulungsanstrengungen von Seiten des Bundesministeriums für Finanzen ausgegangen werden.

Darüber hinaus steht das Bundesministerium für Finanzen regelmäßig als Ansprechpartner für ad hoc auftretende Fragestellungen zur Verfügung. Das Bundesministerium für Finanzen unterstützt damit die Ressorts, um eine bundesweite Qualitätssicherung zu erreichen. Gleichzeitig ist es erforderlich, dass sich die Ressorts mit Fragen der Verrechnung auseinandersetzen, und ist nach derart weitreichenden Umstellungen wie nach der Haushaltsrechtsreform 2009/2013 ein gewisser praktischer Übungsbedarf vorhanden. In diesem Zusammenhang dient auch die Prüfung durch den Rechnungshof der weiteren Qualitätskontrolle. Die Umsetzung der Rechnungshof-Empfehlungen aus den § 9-Prüfungen wird BMF-intern vorangetrieben und gemonitort.

Weitere Maßnahmen sind im Zuge des Projektes Haushaltsrechtsreform 3. Etappe geplant. Beispielhaft sei auf das neue Accounting-Handbuch verwiesen, das Verrechnungsprinzipien und Buchungslogiken anwendungsorientiert zusammenfasst und ab 2018 online zur Verfügung stehen wird.

Trotz der hohen Anforderungen des neuen Rechnungswesens hat sich neben der „bewährten“ geldflussorientierten Verrechnung auch die Darstellung der „neuen“ Haushalte im Finanzjahr 2015 deutlich verbessert, sodass keineswegs von „ziemlich fehlerhafter“ Ergebnis- und Vermögensrechnung gesprochen werden kann. Auch wenn der Rechnungshof bei Erträgen von gut 74 Mrd. Euro und Aufwendungen von gut 79 Mrd. Euro Mängel von 3,9 Mrd. Euro anführt, so ist darauf hinzuweisen, dass mit rund 3,5 Mrd. Euro der Großteil davon keinen Zusammenhang mit der Ergebnisrechnung oder Vermögensrechnung hat, sondern die Erfassung des Obligos betrifft, das im klassischen kaufmännischen

Rechnungswesen gar nicht ausgewiesen wird (siehe auch TZ 21.3 Textteil Band 3 BRA 2015). Die vom Rechnungshof im Zusammenhang mit der Erstellung des BRA beauftragten Mängelbehebungen der Ergebnisrechnung wirken sich dagegen auf das Nettoergebnis nur mit -314,94 Mio. Euro (siehe S. 128 Tabelle 3.1-2 Textteil Band 1 BRA 2015) aus. Auch hiervon bezieht sich mit -283,03 Mio. Euro der klar überwiegende Großteil auf einen einzigen Sachverhalt (siehe einleitende Ausführungen sowie die Antwort zu Frage 6.).

Zu 3.:

Die Empfehlungen des Rechnungshofes werden systematisch analysiert und aufgearbeitet. Zu diesem Zweck wird, wie bereits erwähnt, die Umsetzung der Empfehlungen aus den § 9-Prüfungen BMF-intern vorangetrieben und gemonitort.

Weitere Maßnahmen sind im Zuge des Projektes Haushaltsrechtsreform 3. Etappe geplant. Beispielhaft sei auf das neue Accounting-Handbuch verwiesen, das Verrechnungsprinzipien und Buchungslogiken anwendungsorientiert zusammenfasst und ab 2018 online zur Verfügung stehen wird. In die Erstellung des Accounting-Handbuchs ist der Rechnungshof eingebunden, sodass sich mittelfristig ein gemeinsames Verständnis zwischen Rechnungshof, Finanzministerium und Fachressorts entwickeln wird.

Soweit die Ansichten zur Beurteilung von Verrechnungsfragen zwischen Rechnungshof und Bundesministerium für Finanzen auseinanderfallen, wurden entsprechende Stellungnahmen an den Rechnungshof übermittelt und sind dem BRA (Band 3) zu entnehmen.

Zu 4. und 5.:

Die Pensionsversicherungsträger erstellen ihre Jahresabschlüsse bis spätestens Ende Mai des Folgejahres; auch die Endabrechnung der Vorschüsse liegt erst zu diesem Zeitpunkt vor. Eine periodengerechte Darstellung kann daher immer erst im Rahmen einer Mängelbehebung erfolgen. Aus diesen Gründen werden immer entsprechende Abweichungen des Nettoergebnisses bestehen und Mängelbehebungen erforderlich sein.

Die vom Rechnungshof beim Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) beauftragte Mängelbehebung wurde vom Ressort jedoch nicht durchgeführt, weshalb die Abrechnungsreste für 2015 in den Abschlussrechnungen nicht ausgewiesen sind.

Ab dem BRA 2016 sollte jedoch eine periodengerechte Darstellung – im Rahmen des Mängelbehebungsverfahrens – möglich sein, zumal das BMASK in seiner Stellungnahme zum Ergebnis der § 9-Prüfung (siehe BRA für das Jahr 2015, Textteil Band 3) in Aussicht genommen hat, die Abrechnungen der Pensionsversicherungsträger künftig bis zum 31. März abzuverlangen.

Zu 6.:

Die Einbuchung der Verpflichtungen und Verbindlichkeiten des Bundes aus der Finanzierung der Wiener U-Bahn werden nunmehr aufgrund der rechtswirksamen Veränderung mit dem Bundeshaushaltsgesetz (BHG) 2013 und der damit einhergehenden geänderten Auslegung erfasst. Die Vorgangsweise und die Verbuchung wurden zwischen Rechnungshof, Bundesministerium für Finanzen und Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie bereits im Vorfeld abgestimmt. Da das Geschäftsjahr 2015 schon abgeschlossen war, erfolgte die Richtigstellung im Rahmen der Mängelbehebung. Der Einigung zufolge werden die in den Jahren 2016 bis 2022 geplanten Jahresraten des Bundes als Obligo und die durch die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur vorfinanzierten Finanzierungsbeiträge als Verbindlichkeiten eingebucht.

Zu 7.:

Die Bankverrechnungskonten sowie die Kapitalausgleichskonten müssen am Jahresende einen Saldo null ausweisen. Ein unzulässiger Saldo entsteht beispielsweise, wenn eine Buchung entweder gar nicht oder im falschen Geschäftsjahr durchgeführt wird, da diese Konten per 1. Jänner des Folgejahres gegen Kapital abgeschlossen werden und somit keinen Saldovortrag haben. Die Begründungen für die unausgeglichenen Salden finden sich ausführlich in der BMF-Stellungnahme zum BRA (Ergebnisse der § 9-Prüfungen, TZ 10.3). Diesbezügliche qualitätssichernde Maßnahmen wurden bereits verstärkt.

Zu 9. und 10.:

Im Rahmen der Haushaltsrechtsreform wurde die Budgetverantwortlichkeit der Ressorts gestärkt und aufgewertet. Die einzelnen Ressorts erhalten globale Budgetmittel, die in der Verantwortung des jeweiligen haushaltsleitenden Organs auf die Global- und Detailbudgets verteilt werden. Selbstverständlich achtet das Bundesministerium für Finanzen auf eine getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes, auch im Rahmen der Qualitätssicherung bei den Budgeteingaben. Die Letztverantwortung für die konkrete Veranschlagung liegt jedoch beim Fachressort.

Zudem können zur Bedeckung von Auszahlungen auch Rücklagen herangezogen werden, die nicht zwingend im Bundesvoranschlag enthalten sein müssen.

Zu 11.:

Die Erläuterungen zum Bundesrechnungsabschluss (B.IV.1 Kassa, Bankguthaben bei Kreditinstituten und Banken) führen aus, dass der Bund ein Sammelkonto bei der BAWAG P.S.K. AG und bei der Österreichischen Nationalbank führt. Die zahlreichen Sub- und Nebenkonten des Bundes werden täglich auf dem BAWAG P.S.K. AG-Sammelkonto ausgeglichen. Entsprechend stellt die Summe der beiden Konten, die der UG 15 zugeordnet sind, das Bargeldguthaben des Bundes dar.

Die Veränderungen zum Vorjahr ergeben sich daraus, dass gegen Jahresende 2015 Auszahlungen erwartet wurden, die dann doch nicht mehr im gleichen Kalenderjahr stattgefunden haben, oder daraus, dass beispielsweise Abgabeneinzahlungen in den letzten Tages des Jahres stattgefunden haben. Eine exakte Zuordnung oder aussagekräftige Vergleichbarkeit mit den Werten des Vorjahres ist daher nicht möglich.

Zu 12.:

Die Berechnung der Rückstellungen für Kursrisikogarantien aus Haftungen gemäß Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz (AFFG) erfolgt aktuell in Umsetzung der verfolgten BMF/OeKB-Fremdwährungs-Abbaustrategie auf Basis eines 6-jährigen Durchschnittswertes (vier Jahre Vergangenheit, zwei Jahre Zukunft) und berücksichtigt, anders als in der Vergangenheit (Garantieanspruchnahmen ausschließlich aus Kursverlusten bei Zinsenzahlungen), künftig stärker auch Kapitalabrechnungen.

Zu 13.:

Die Änderung erfolgte aufgrund einer Empfehlung des Rechnungshofes, künftig zusätzlich vorgesehene Kapitalabrechnungen und damit verbunden höhere Inanspruchnahmen der Kursrisikogarantien zu berücksichtigen.

Zu 14.:

Im Rahmen eines außergerichtlichen Generalvergleichs zur Bereinigung von Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der HETA Asset Resolution AG (nachfolgend HETA) wurde am 11. November 2015 von der Republik Österreich eine Akontozahlung in Höhe von 1,23 Mrd. Euro an den Freistaat Bayern geleistet. Der Freistaat Bayern verpflichtete sich im Rahmen des Generalvergleiches, diese Akontozahlung in jener Höhe, in der im Zuge der Abwicklung der HETA Zahlungen an die Bayerische Landesbank geleistet werden, rückzuführen. Die Höhe des Rückflusses an die Republik Österreich resultiert daher aus den im Laufe der Abwicklung erfolgenden Zahlungen der HETA an die Bayerische Landesbank für noch offene Verbindlichkeiten, die jedoch der Gläubigerbeteiligung gemäß Mandatsbescheid der Finanzmarktaufsicht (FMA) – in ihrer Funktion als nationale Abwicklungsbehörde gemäß BaSAG – vom 10. April 2016 unterliegen. Ob diese Zahlungen von der HETA zu leisten sind, hängt maßgeblich vom Verwertungserlös des Vermögens der HETA und den Teilausschüttungen, die von der FMA festzusetzen sind, ab. Es kann angenommen werden, dass Ausschüttungen an die Bayerische Landesbank den Betrag von 1,23 Mrd. Euro erreichen und dass damit eine Vorauszahlung der Republik Österreich an den Freistaat Bayern vorliegt.

Der Ausgleichsbetrag wurde nicht in der Ergebnisrechnung erfasst, weil er entsprechend dem abgeschlossenen außergerichtlichen Generalvergleich als Anzahlung auf die Quote aus der HETA-Verwertung anzusehen und als solche nur in der Finanzierungsrechnung und in der Vermögensrechnung zu verbuchen ist. Die Forderung in der Vermögensrechnung wird abgetragen, sobald der Verwertungserlös (Rückflüsse) einlangt. Ergebniswirksam ist die Transaktion nur dann, wenn nicht die gesamte Anzahlung in den Bundeshaushalt zurückfließt.

Zu 15.:

Die Verbindlichkeiten des Reservefonds für Familienbeihilfen gegenüber dem Bund wurden in der Eröffnungsbilanz des Bundes als Forderungen erfasst. Die Einzahlung des Reservefonds für Familienbeihilfen im Jahr 2015 war daher nicht als Ertrag zu verrechnen, sie verringert lediglich die Forderungen des Bundes in der Vermögensrechnung in gleicher Höhe.

Zu 16. und 17.:

Es handelt sich nicht um eine Umstellung der Buchungslogik im HV-System, sondern nur um die verzögerte technische Umsetzung der einheitlich seit 2013 vorgesehenen Vorgehensweise im Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (BMLVS). Zu Detailfragen zu dieser technischen Umsetzung, die aufgrund der Komplexität der internen Systeme des BMLVS in Zusammenhang mit der FiAA-Einführung und der Besonderheiten des BMLVS – Millionen Stück Vorräte, viele verschiedene Standorte, Lager und Gegenstände – mehr Aufwand als erwartet verursachte, ist an das operativ zuständige Ressort zu verweisen.

Zu 18. und 19.:

§ 62 Bundeshaushaltsverordnung (BHV) 2013 beschreibt, wie man die Veränderung des Nettovermögens auf Ebene eines Detailbudgets errechnen kann, dies wird aufgrund der komplexen Anforderungen aber systemtechnisch derzeit nicht unterstützt. Es ist auch fraglich, ob dem Erstellungsaufwand ein diesen klar überwiegender Mehrwert gegenüberstünde. Schließlich ermöglicht das neue Rechnungswesen des Bundes seit dem Jahr 2013 samt der neuen Darstellung im Bundesrechnungsabschluss ohnehin eine weit detailliertere Aufgliederung der Vermögensverhältnisse als bisher. Auch in der Rechnungslegungsverordnung des Rechnungshofes wird die Durchführung einer Nettovermögensveränderungsrechnung nicht gefordert.

Zu 23. und 24.:

Das Bundesministerium für Finanzen wird die Empfehlungen analysieren und schrittweise – wo erforderlich gemeinsam mit den Ressorts – aufarbeiten. Zu diesem Zweck wird die Umsetzung der Rechnungshof-Empfehlungen aus den § 9-Prüfungen BMF-intern vorangetrieben und gemonitort.

Zum Teil werden die Vorschläge des Rechnungshofes auch schon umgesetzt, wie beispielsweise die Überarbeitung der Richtlinien zur Anwendung der Kontenplanverordnung. Zu den geforderten Umstellungen bei den IT-Anwendungen ist auf die Stellungnahmen des Bundesministeriums für Finanzen im Prüfbericht zu verweisen.

Der Bundesminister:
Dr. Schelling
(elektronisch gefertigt)

