

**R**  
**H**



**Rechnungshof  
Österreich**

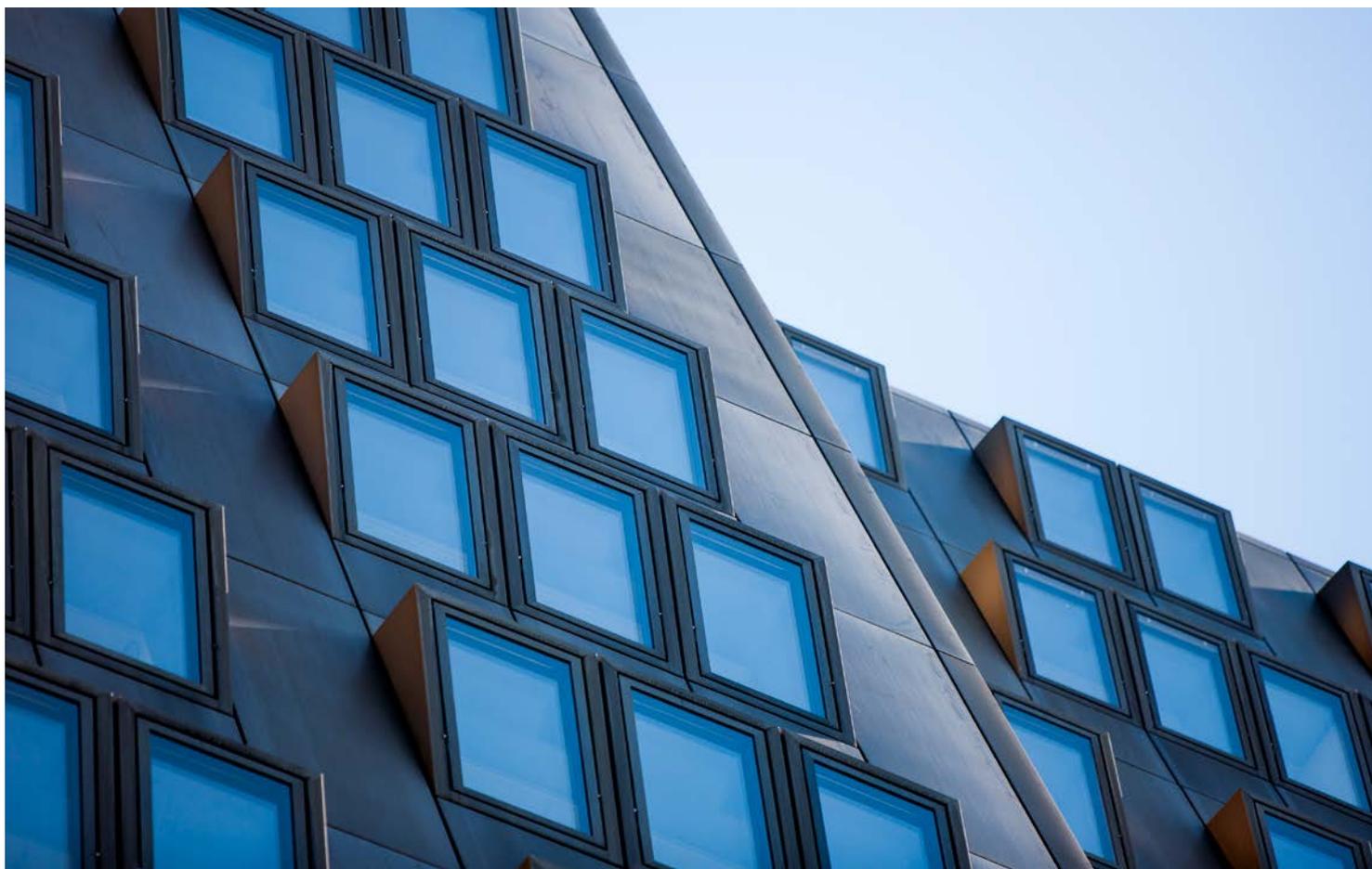
Unabhängig und objektiv für Sie.

## Haushaltsrücklagen des Bundes

Reihe BUND 2020/21

Bericht des Rechnungshofes

---



## Vorbemerkungen

### Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

### Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes [www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at) verfügbar.

#### IMPRESSUM

Herausgeber:  
Rechnungshof Österreich  
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2  
[www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at)  
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich  
Herausgegeben: Wien, im Juni 2020

#### AUSKÜNFTE

Rechnungshof  
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946  
E-Mail [info@rechnungshof.gv.at](mailto:info@rechnungshof.gv.at)  
[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)  
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	6
Prüfungsziel _____	9
Kurzfassung _____	9
Zentrale Empfehlungen _____	12
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	13
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	15
<b>Rechtliche Grundlagen</b> _____	16
Definition der Rücklagen _____	16
Chronologie der Regelungen der Rücklagengebarung _____	17
Aktuelle gesetzliche Regelungen _____	21
<b>Darstellung der Rücklagen</b> _____	23
Gesamthöhe und Entwicklung _____	23
Arten von Rücklagen _____	26
Rücklagen der UG 21 – Soziales und Konsumentenschutz _____	29
Rücklagen der UG 40 – Wirtschaft _____	34
Rücklagen der UG 46 – Finanzmarktstabilität _____	39
<b>Ablauforganisation des Rücklagensystems</b> _____	45
Darstellung des gesetzlichen Soll–Prozesses _____	45
Voraussetzungen und Entscheidungsspielräume des Finanzministeriums bei Rücklagenentnahmen _____	47
Entscheidungskompetenzen und Prozesse in der UG 21 – Soziales und Konsumentenschutz _____	48
Entscheidungskompetenzen und Prozesse in der UG 40 – Wirtschaft _____	53
Entscheidungskompetenzen und Prozesse in der UG 46 – Finanzmarktstabilität _____	59
Durchschnittliche Bearbeitungsdauer – Vergleich der Untergliederungen 21, 40 und 46 _____	62
Durchschnittliche Bearbeitungsdauer im Finanzministerium _____	64

<b>Effizienz und Effektivität der Haushaltssteuerung</b> _____	68
Anreizkonflikte im Zusammenhang mit der Rücklagengebarung _____	68
Anreize für die haushaltsleitenden Organe_____	71
Anreize für das Finanzministerium – Rücklagenstand und Fiskalregeln ____	73
<b>Reform des Rücklagensystems und internationaler Vergleich</b> _____	76
Interne Evaluierungen_____	77
Vorschläge Finanzministerium _____	79
Evaluierung Budgetdienst _____	82
Externe Evaluierung _____	85
<b>Aktuelle Umsetzung und Empfehlungen</b>	
zur Reform _____	90
<b>Schlussempfehlungen</b> _____	92

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Rücklagen, Stände und Anteile am Bundesvoranschlag 2009 bis 2017 _____	24
Tabelle 2:	Veranschlagte Rücklagenentnahmen _____	28
Tabelle 3:	Entwicklung der Rücklagen in der Untergliederung 21 – Soziales und Konsumentenschutz _	30
Tabelle 4:	Verwendung der Rücklagen in der Untergliederung 21 – Soziales und Konsumentenschutz _	32
Tabelle 5:	Entwicklung der Rücklagen in der Untergliederung 40 – Wirtschaft _____	35
Tabelle 6:	Verwendung der Rücklagen in der Untergliederung 40 – Wirtschaft _____	37
Tabelle 7:	Entwicklungen der Rücklagen in der Untergliederung 46 – Finanzmarktstabilität _____	40
Tabelle 8:	Verwendung der Rücklagen in der Untergliederung 46 – Finanzmarktstabilität _____	43
Tabelle 9:	Vorschläge der internen Evaluierung _____	78
Tabelle 10:	Ursachen für Rücklagenzuführungen _____	83
Tabelle 11:	Beschränkungen bei Rücklagenzuführungen _____	86

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Chronologie der Rücklagenregelungen _____	18
Abbildung 2:	Bildung, Nachweis und Verwendung von Rücklagen _____	20
Abbildung 3:	Gesetzliche Grundlagen der Rücklagengebarung_____	22
Abbildung 4:	Stand der Rücklagen des Bundes jeweils zum Jahresende__	23
Abbildung 5:	Struktur der Rücklagen _____	26
Abbildung 6:	Untergliederung 21 – Soziales und Konsumentenschutz – Rücklagenentwicklung 2017 _____	31
Abbildung 7:	Untergliederung 40 – Wirtschaft – Rücklagen- entwicklung 2017 _____	36
Abbildung 8:	Untergliederung 46 – Finanzmarktstabilität – Rücklagenentwicklung 2017 _____	41
Abbildung 9:	Soll–Prozess unterjährige Rücklagenentnahme (vereinfachte Darstellung) _____	46
Abbildung 10:	Ablauf Rücklagenentnahme Untergliederung 21 – Soziales und Konsumentenschutz ____	49
Abbildung 11:	Dauer der Aktenläufe zu den Rücklagenentnahmen 2016__	50
Abbildung 12:	Ablauf Rücklagenentnahme Untergliederung 40 – Wirtschaft _____	54
Abbildung 13:	Dauer der Aktenläufe zu den Rücklagenentnahmen 2016 und 2017 _____	56
Abbildung 14:	Ablauf Rücklagenentnahme Untergliederung 46 – Finanzmarktstabilität _____	59
Abbildung 15:	Dauer der Aktenläufe zu den Rücklagenentnahmen 2016 und 2017 _____	61
Abbildung 16:	Durchschnittliche Dauer der Aktenläufe nach Untergliederung für Rücklagenentnahmen, 2016 und 2017 _	63

Abbildung 17:	Durchschnittliche Anteile an der Bearbeitungsdauer für Rücklagenentnahmen im Finanzministerium, 2016 und 2017	65
Abbildung 18:	Durchschnittliche Bearbeitungszeit und Anzahl der Akten nach Untergliederungen im Jahr 2017	66
Abbildung 19:	Unterschiedliche Anreize der Budgeterstellung aus ökonomischer Sicht	69
Abbildung 20:	Mehrauszahlungen im Monat Dezember im Verhältnis zum jährlichen Monatsdurchschnitt	71
Abbildung 21:	Rücklagenzuführung und Mehrauszahlungen im Monat Dezember im Verhältnis zum jährlichen Monatsdurchschnitt	72
Abbildung 22:	Öffentliches Defizit und Stand der Rücklagen zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres in Prozent des Bruttoinlandsprodukts	74
Abbildung 23:	Zuführungen und Entnahmen von Rücklagen sowie Rücklagenstand	75
Abbildung 24:	Beurteilung der Rücklagengebarung	77

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AUVA	Allgemeine Unfallversicherungsanstalt
AWS	Austria Wirtschaftsservice
BFG	Bundesfinanzgesetz
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BGBL	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BlgNr	Beilage(n) zu den Stenografischen Protokollen des Nationalrats
BMASGK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
BMDW	Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministeriengesetz
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bspw.	beispielsweise
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ELAK	Elektronischer Akt
ErlRV	Erläuterungen zur Regierungsvorlage
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
GP	Gesetzgebungsperiode
GZ	Geschäftszahl
HETA	Heta Asset Resolution AG
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
IWF	Internationaler Währungsfonds
KAF	Kärntner Ausgleichszahlungsfonds
KA Finanz AG	Kommunalkredit Austria AG
KMU	Klein– und Mittelbetriebe

Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TOP	Tagesordnungspunkt
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Budget-Untergliederung(en)
ULSG	Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
Zl.	Zahl



## WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
- Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort

## Haushaltsrücklagen des Bundes

### Prüfungsziel



Der RH überprüfte von November 2018 bis März 2019 das Rücklagensystem des Bundes im Bundesministerium für Finanzen, im Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz und im Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort. Ziel der Gebarungsüberprüfung war, die Entwicklung des Rücklagensystems darzustellen und die Ablauforganisation bei den Rücklagenentnahmen, die Effizienz und Effektivität der Haushaltssteuerung sowie den Reformbedarf zu beurteilen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2009 bis 2017. Tieferegehende Analysen führte der RH für die Jahre 2016 und 2017 durch. Die Werte für die Jahre 2018 und 2019 lagen während der Prüfungshandlungen nicht vor.

### Kurzfassung

Der Bund änderte das Rücklagensystem mit der 1. und der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform ab den Jahren 2009 und 2013 grundlegend. Das Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**) führte unter bestimmten Voraussetzungen unverbrauchte Budgetmittel einer Rücklage zu. Dadurch verloren die Ressorts diese Budgetmittel im Regelfall nicht, sondern konnten sie zu einem späteren Zeitpunkt mit Zustimmung des Finanzministeriums in Anspruch nehmen. Der Unterschied gegenüber dem System vor 2009 lag vor allem darin, dass Rücklagen – aus Gründen der Ersparnis von Finanzierungskosten – erst bei der Entnahme finanziert werden mussten. Zuletzt bestand erneut die Absicht, das Rücklagensystem kurz- bis mittelfristig zu reformieren. (TZ 2)

Die Rücklagen stiegen seit 2009 kontinuierlich an und erreichten 2016 einen Höchststand mit rd. 20,6 Mrd. EUR. Nur in den Jahren 2012 und 2017 gab es Rückgänge. (TZ 5)

Im Bundesvoranschlag sind sämtliche im folgenden Finanzjahr zu erwartende Mittelverwendungen in der vollen Höhe aufzunehmen. Demnach müssen vorhersehbare Rücklagenentnahmen bereits im Bundesfinanzgesetz veranschlagt werden. Nur in unvorhersehbaren Fällen kann das Finanzministerium einer Überschreitung der Mittelverwendung zustimmen. In den Bundesfinanzgesetzen waren jedoch nicht alle vorhersehbaren Rücklagenentnahmen veranschlagt. Im Bundesfinanzgesetz 2017 waren mit rd. 420 Mio. EUR nur knapp 7 % aller Rücklagenentnahmen veranschlagt. Insgesamt betragen die Rücklagenentnahmen in diesem Jahr rd. 6,0 Mrd. EUR. Das Finanzministerium musste dem Nationalrat den Großteil der Rücklagenentnahmen nicht zur Beschlussfassung vorlegen und konnte Budgetmittel ohne Mitbefassung des Gesetzgebers freigeben. (TZ 7)

Die Ressorts hatten Rücklagenentnahmen beim Finanzministerium zu beantragen. Die Bearbeitungsdauer von Anträgen zu Rücklagenentnahmen – von Beginn der Akterstellung im jeweiligen Ressort bis zum Ende der Bearbeitung im Finanzministerium – war unterschiedlich: Bei der Budget-Untergliederung Soziales und Konsumentenschutz betrug sie durchschnittlich 67 Kalendertage, bei der Budget-Untergliederung Wirtschaft 61 Kalendertage. Im Kabinett des Bundesministers für Finanzen befanden sich die Akten durchschnittlich 14 bis 20 Kalendertage. Die Bearbeitung von Anträgen auf Rücklagenentnahmen im Finanzministerium nahm teilweise einen langen Zeitraum in Anspruch. Spitzenreiter waren die Anträge des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie mit einer Erledigungsdauer von durchschnittlich 109 Tagen. Der aktenmäßige Genehmigungsprozess für die dem Finanzministerium zugeordnete Budget-Untergliederung Finanzmarktstabilität erfolgte hingegen in durchschnittlich 38 Tagen. Das Finanzministerium stimmte oft erst spät zum Ende des Finanzjahres den Rücklagenentnahmen zu. Dies erschwerte die Planung für die Ressorts und verzögerte teilweise die Umsetzung von Vorhaben. (TZ 17, TZ 22, TZ 23)

Im Jahr 2016 bearbeitete das Finanzministerium insgesamt 52 Anträge auf Rücklagenentnahme, im Jahr 2017 waren es 96 Anträge. Negativ erledigte es 2016 zwei und 2017 elf Anträge wegen mangelnder Plausibilität, vorhandenen Umschichtungsmöglichkeiten oder mangelnder Fälligkeit. (TZ 23)

Die Bundesregierung beschloss im April 2014 einen restriktiven Budgetvollzug. So sollte das Finanzministerium Rücklagenentnahmen nur noch dann zustimmen, wenn vom Ressort alle Umschichtungsmöglichkeiten ausgeschöpft waren. Dadurch nahm der Anreiz für Rücklagenzuführungen deutlich ab. Auch war die ursprünglich beabsichtigte Unterbindung des „Dezemberfiebers“, also die Vermeidung der

Ausschöpfung genehmigter Budgetmittel am Ende des Jahres, nicht mehr gegeben. (TZ 24, TZ 25)

Die Haushaltsrechtsreform einschließlich des Rücklagensystems wurde seit 2014 umfangreich evaluiert. Im Jahr 2014 evaluierte das Finanzministerium intern, auch der Budgetdienst des Nationalrats legte 2015 einen Bericht zur Evaluierung der Haushaltsrechtsreform vor. 2017 beauftragte das Finanzministerium die OECD, den Internationalen Währungsfonds und die Universität Klagenfurt mit Evaluierungen. Der Endbericht dieser externen Evaluierungen lag seit April 2018 vor. (TZ 27, TZ 35)

Die externe Evaluierung kam zu dem Schluss, dass Österreichs Rücklagensystem im internationalen Vergleich sehr großzügig sei, weil es bei der Bildung und bei der Entnahme kaum Einschränkungen gibt. Die externe Evaluierung empfahl klare Regelungen für den Aufbau und die Entnahme von Rücklagen, etwa zeitliche und betragliche Begrenzungen. Auch die zuvor erfolgte interne Evaluierung des Finanzministeriums sprach sich für eine Neuregelung des Rücklagensystems aus. (TZ 30, TZ 36)

Die externe Evaluierung empfahl weiters, mehrjährige Investitionen nicht mehr über das Rücklagensystem abzubilden, sondern in ein eigenes System überzuführen. (TZ 38, TZ 40)

Bis zum Ende der Gebarungüberprüfung erfolgte keine Neugestaltung des Rücklagensystems auf Basis der Empfehlungen aus den beiden Evaluierungen. Der RH fasste Aspekte der Rücklagengebarung zusammen, die zum einen der Planungssicherheit für die haushaltsleitenden Organe und zum anderen der Einhaltung von übergeordneten Haushaltszielen dienen können:

#### **Restriktive Elemente**

- Die bestehenden Rücklagenstände werden auf ihren Ursprung hin analysiert und angepasst. Die Anpassung orientiert sich an den neu zu entwickelnden Regelungen zur Begrenzung der Neubildung von Rücklagen. Rücklagen, die z.B. auf Basis von Mehreinzahlungen, zu hoch budgetierten Zinszahlungen oder nicht ausgeschöpften Förderrahmen entstanden sind, sollten demnach gekürzt bzw. aufgelöst werden.
- Die Bildung von Rücklagen wird nach sachlichen und/oder betraglichen Kriterien beschränkt. Mehreinzahlungen sind grundsätzlich nicht rücklagenfähig, außer das haushaltsleitende Organ hat sie durch eigene Maßnahmen selbst erwirtschaftet.
- Rücklagenentnahmen werden in die Auszahlungsobergrenzen des Bundesfinanzrahmengesetzes miteinbezogen und können eine jährlich festgelegte Marge nicht überschreiten. Sie erhöhen damit nicht mehr die Auszahlungsobergrenzen des Bundesfinanzrahmengesetzes.

- Rücklagenentnahmen werden im Sinne einer präzisen Budgetplanung grundsätzlich veranschlagt und nur in Ausnahmefällen (Unvorhersehbarkeit, Unvermeidbarkeit, Unbedeckbarkeit) unterjährig genehmigt.
- Auch die Entnahme von Rücklagen wird nach sachlichen und/oder zeitlichen Kriterien beschränkt.

### **Flexible Elemente**

- Die Flexibilität der Rücklagenverwendung wird gestärkt, indem die Budgetierung der Rücklagen erleichtert und die Entnahme von Rücklagen – insbesondere der Ablauf des Genehmigungsverfahrens – vereinfacht wird.
- Die jährliche Budgetmarge wird deutlich erhöht, sodass ein planbarer Spielraum für das Finanzministerium und die haushaltsleitenden Organe gegeben ist.
- Mehrjährige Investitionsvorhaben werden nicht mehr über die Rücklagen abgebildet, sodass deren Finanzierung unabhängig von der Rücklagengebarung gesichert ist. (TZ 41)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesministerium für Finanzen hervor:

### **ZENTRALE EMPFEHLUNGEN**

- Rücklagenentnahmen wären nur bei unvorhersehbaren Erfordernissen vorzunehmen, vorhersehbare Rücklagenentnahmen wären durchgängig in das Bundesfinanzgesetz aufzunehmen. (TZ 11)
- Die Ablauforganisation für Rücklagenentnahmen wäre zeitlich zu straffen, um einen effizienten Verwaltungsablauf mit Planungssicherheit für die betroffenen Ministerien zu ermöglichen. (TZ 17)
- Ein Reformpaket zu den Rücklagen wäre gemeinsam mit den haushaltsleitenden Organen zeitnah zu erarbeiten. Zudem wären auch die erforderlichen sonstigen Verbesserungsvorschläge, die sich aus der Evaluierung der Haushaltsrechtsreform ergaben, einer Entscheidung zuzuführen. (TZ 41)

## Zahlen und Fakten zur Prüfung

Rücklagen des Bundes										
<b>Rechtsgrundlagen:</b>										
– Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. 1/1930 i.d.g.F.										
– Bundeshaushaltsgesetz (BHG), BGBl. 213/1986 i.d.F. bis einschließlich 2012										
– Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I 139/2009 i.d.g.F.										
– Bundesfinanzgesetze 2009 bis 2017 jeweils i.d.g.F.										
– Rücklagen-Verordnung, BGBl. II 462/2008 i.d.g.F.										
– Rücklagen-Richtlinien, BGBl. II 510/2012 i.d.g.F.										
– Beschluss der Bundesregierung vom 8. April 2014 betreffend den restriktiven Budgetvollzug im laufenden Finanzjahr 2014 und in den Finanzjahren danach										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	in Mio. EUR									
<b>Rücklagen gesamt</b>										
Stand 31. Dezember	14.838,33	18.336,78	18.702,00	15.526,14	17.355,26 <sup>1</sup>	18.376,87	19.416,30	20.551,13	15.516,39	15.662,10
Zuführungen	9.000,31	4.895,23	3.098,10	4.688,38	3.985,31	2.253,21	3.309,88	5.635,85	992,73	1.103,52
Entnahmen	5.535,98	1.241,17	2.582,65	6.266,28	2.245,52	534,12	2.165,58	4.485,47	6.026,75	956,79
Auflösungen	109,04	155,61	150,23	1.597,96	222,69	697,48	104,88	15,55	0,72	1,02
veranschlagte Entnahmen	–	–	1.429,68	482,64	–	610,80	384,04	509,37	417,34	341,71
<b>Rücklagen nach Untergliederungen</b>										
21 – Soziales und Konsumentenschutz	57,20	71,05	54,38	59,06	93,58	63,02	21,39	11,37	17,36	20,30
40 – Wirtschaft	214,44	235,30	298,71	373,78	399,76	378,87	360,42	351,42	336,71	– <sup>2</sup>
46 – Finanzmarktstabilität	5.514,57	5.514,58	5.437,89	4.415,31	4.600,25	5.772,58	4.917,85	5.691,21	1.385,91	1.354,55

<sup>1</sup> inkl. Überleitungseffekte 2012/13 von netto 312,02 Mio. EUR

<sup>2</sup> Änderung aufgrund der Bundesministeriengesetz-Novelle 2017, daher Wert für 2018 nicht mit Vorjahren vergleichbar

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2009 bis 2018



## Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von November 2018 bis März 2019 das Rücklagensystem des Bundes im Bundesministerium für Finanzen, im Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz und im Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort.

Zweck der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung

- der Ziele und der Zielerreichung des im Zuge der Haushaltsrechtsreform eingeführten Rücklagensystems,
- der Höhe und Entwicklung der Rücklagen,
- der Ablauforganisation bei den Rücklagenentnahmen,
- der Effizienz und Effektivität der Haushaltssteuerung,
- der Anreizmechanismen für das Bundesministerium für Finanzen und die Fachressorts sowie
- des Reformbedarfs und einer möglichen Weiterentwicklung des aktuellen Rücklagensystems.

Dabei führte der RH auch eigenständige Analysen zur Beurteilung des Rücklagensystems durch. Einen weiteren Schwerpunkt bildete eine Zusammenfassung der bisher erfolgten Evaluierungen sowie ein internationaler Vergleich mit Rücklagensystemen in anderen Ländern.

Der überprüfte Zeitraum umfasste grundsätzlich die Jahre 2009 bis 2017.

Für die tiefergehende Überprüfung der Rücklagengebarung der Budget–Untergliederungen (**UG**) 21 – Soziales und Konsumentenschutz, 40 – Wirtschaft sowie 46 – Finanzmarktstabilität wählte der RH die Jahre 2016 und 2017. Die Werte für die Jahre 2018 und 2019 lagen während der Überprüfung nicht vor.

(2) Die Zuständigkeit der UG 21 war bis zum 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Soziales, Arbeit und Konsumentenschutz angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG–Novelle 2017<sup>1</sup> ressortierten diese Angelegenheiten zum Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz und mit Inkrafttreten der BMG–Novelle 2020<sup>2</sup> zum Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (alle in der Folge: **Sozialministerium**).

---

<sup>1</sup> BGBl. I 164/2017

<sup>2</sup> BGBl. I 8/2020

Die Zuständigkeit der UG 40 war bis zum 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG–Novelle 2017 ressortierten diese Angelegenheiten zum Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (beide in der Folge: **Wirtschaftsministerium**).

Die Zuständigkeit der UG 46 oblag durchgehend dem Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**). Die für diese UG zuständige Abteilung I/7 – Controlling und Ressort–Budget wurde mit der Geschäfts– und Personaleinteilung vom 15. Oktober 2018 in die Organisationseinheit „Generalsekretariat/Controlling und Ressort–Budget (**GS/CR**)“ umbenannt, die direkt dem Generalsekretariat unterstellt war.

(3) Zu dem im August 2019 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Sozialministerium im Oktober 2019 sowie das Finanzministerium und das Wirtschaftsministerium im November 2019 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an das Finanzministerium und an das Wirtschaftsministerium im Juni 2020. Gegenüber dem Sozialministerium gab der RH keine Gegenäußerung ab.

## Rechtliche Grundlagen

### Definition der Rücklagen

- 2 (1) Mit der im Jahr 2009 in Kraft getretenen 1. Etappe der Haushaltsrechtsreform des Bundes wurde auch das Rücklagensystem grundlegend geändert. Die Änderung der Rücklagenregelung im damaligen Bundeshaushaltsgesetz (**BHG**)<sup>3</sup> bewirkte, dass das Finanzministerium unter bestimmten Voraussetzungen unverbrauchte Budgetmittel jeweils zum Ende eines Finanzjahres einer Rücklage zuführte. Dadurch verloren im Regelfall die Ressorts diese Budgetmittel nicht, sondern konnten sie zu einem späteren Zeitpunkt mit Zustimmung des Finanzministeriums in Anspruch nehmen. Darüber hinaus waren die Ressorts bei der Entnahme dieser Rücklagen bis auf wenige Ausnahmen (z.B. zweckgebundene Gebarung) nicht mehr an deren ursprünglichen Verwendungszweck gebunden.<sup>4</sup> Der Vorteil gegenüber dem System vor 2009 lag vor allem darin, dass Rücklagen – aus Gründen der Ersparnis von Finanzierungskosten – erst bei der Entnahme finanziert werden mussten. Bei der Zuführung von Rücklagen mussten dementsprechend noch keine Kreditaufnahmen getätigt werden.

---

<sup>3</sup> § 53 Bundeshaushaltsgesetz (BHG), BGBl. 213/1986 i.d.F. BGBl. I 20/2008; zum Ende des Geltungszeitraums 2012 siehe § 122 Abs. 3 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I 139/2009

<sup>4</sup> § 53 BHG: „Sind am Ende eines Finanzjahres die tatsächlichen Ausgaben einer Untergliederung niedriger als die verfügbaren, so kann der Differenzbetrag in späteren Finanzjahren ohne Beschränkung auf einen bestimmten Verwendungszweck vom haushaltsleitenden Organ ausgegeben werden.“

(2) Das neue Rücklagensystem unterschied sich aufgrund der erst bei der Entnahme vorzunehmenden Finanzierung wesentlich von den Rücklagen im unternehmensrechtlichen Verständnis. Für Unternehmen schreiben die Bilanzierungsvorgaben den Ausweis von Rücklagen (als sogenannte „Kapitalrücklagen“ bzw. „Gewinnrücklagen“) im Eigenkapital auf der Passivseite der Bilanz vor.<sup>5</sup> Die Rücklagen des Bundes hingegen wurden nicht voranschlagswirksam gebildet und belasteten das Haushaltsdefizit damit erst bei der Entnahme. Dadurch fanden sie auch keinen Niederschlag in der Ergebnis- bzw. Vermögensrechnung des Bundes. Das Finanzministerium hielt die Rücklagen des Bundes mit einem automatisierten Verfahren („Rücklagengebarung“) in Evidenz.

## Chronologie der Regelungen der Rücklagengebarung

3 (1) Die Entwicklung der Rücklagengebarung des Bundes ließ sich vereinfacht in folgende Phasen unterteilen:

- vor der Haushaltsrechtsreform (vor 2009),
- während der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform (2009 bis 2013),
- während der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform (ab 2013) und
- nach dem Ministerratsbeschluss 2014 zum restriktiven Budgetvollzug (ab April 2014).

Die Phasen unterschiedlicher Regelungen waren u.a. von folgenden Maßnahmen begleitet:

- Im Jahr 2014 erfolgte eine interne Evaluierung der Haushaltsrechtsreform durch das Finanzministerium (**TZ 28**).
- Im Jahr 2015 analysierte der Budgetdienst<sup>6</sup> das Rücklagensystem (**TZ 32**) und zeigte neben den Vorteilen des neuen Systems auch die besonderen Risiken im Hinblick auf eine mögliche Gefährdung der Haushaltsziele auf.
- Im Jahr 2018 folgten externe Evaluierungen der Haushaltsrechtsreform durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (**OECD**), den Internationalen Währungsfonds (**IWF**) und die Universität Klagenfurt (**TZ 35**).

(2) Folgende Abbildung zeigt die Rücklagenregelungen von 2007 bis 2018 und die begleitenden Maßnahmen:

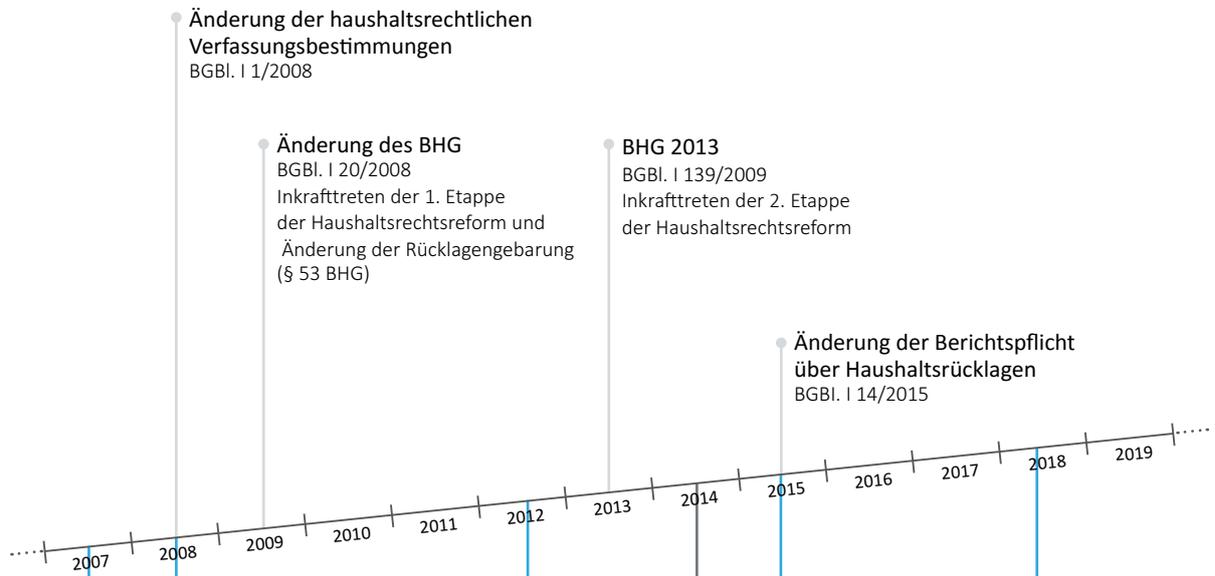
---

<sup>5</sup> §§ 224 und 229 Unternehmensgesetzbuch (UGB), BGBl. 86/1939 i.d.g.F.; im 3. Buch Rechnungslegung, zur passivseitigen Ausweisung von „Kapitalrücklagen“ und „Gewinnrücklagen“ im „Eigenkapital“

<sup>6</sup> Im Juli 2012 richtete die Präsidentin des Nationalrates einen unabhängigen Budgetdienst zur Unterstützung des Nationalrates bei der Beratung, Beschlussfassung und Kontrolle der Haushaltsführung des Bundes ein. Dies erfolgte auf Basis einer politischen Vereinbarung der fünf damals im Parlament vertretenen Parteien.

Abbildung 1: Chronologie der Rücklagenregelungen

**Nationalrat**



**Bundesministerium für Finanzen**



**Bundesregierung**

Beschluss der Bundesregierung vom 8. April 2014 betreffend den restriktiven Budgetvollzug im laufenden Finanzjahr 2014 und in den Finanzjahren danach

BMF = Bundesministerium für Finanzen  
 BHG = Bundeshaushaltsgesetz

Quelle: RH

(3) Vor der im Jahr 2009 in Kraft getretenen Haushaltsrechtsreform des Bundes wurden Rücklagen nach streng definierten Kriterien gebildet.<sup>7</sup> Von den Ressorts nicht oder nicht zur Gänze ausgeschöpfte Ausgabenansätze wurden nur dann einer Rücklage zugeführt, wenn ihre Übertragung in das folgende Finanzjahr eine sparsamere, wirtschaftlichere und zweckmäßigere Verwendung der Mittel förderte und die Zweckbestimmung weiterhin gegeben war. Über diese Generalklausel hinaus sah § 53 BHG weitere Restriktionen vor, wie z.B. die Einschränkung von Rücklagenzuführungen auf Konjunkturausgleichsmaßnahmen und Gegenstände des Anlagevermögens. Allen anderen Rücklagenzuführungen durfte der Finanzminister nur aufgrund einer entsprechenden bundesfinanzgesetzlichen Ermächtigung zustimmen.

(4) Die mit der Haushaltsrechtsreform des Bundes verbundene Neuregelung der Rücklagen im BHG (in der ersten Etappe ab dem Jahr 2009) bzw. im BHG 2013 (in der zweiten Etappe ab dem Jahr 2013) vereinfachte die Bildung von Rücklagen für die Ressorts.

Art. 51 Bundes–Verfassungsgesetz (**B–VG**) überließ die Neuregelung des Rücklagenregimes dem BHG, das dem Finanzministerium weiterhin weitreichende Befugnisse in der Haushaltsführung des Bundes und im Budgetvollzug einräumte. Das BHG definierte in § 53 die Rücklagen und regelte das Ermittlungsverfahren neu. Das Finanzministerium ermittelte den voranschlagsunwirksamen Differenzbetrag und führte diesen einer Rücklagenart (z.B. zweckgebundene, variable Rücklage) zu. Die Vorgangsweise bei der Entnahme bzw. Auflösung von Rücklagen gab das Finanzministerium im Verordnungsweg vor.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Wenige Ausnahmen bestanden z.B. durch nicht in Anspruch genommene zweckgebundene Mittel.

<sup>8</sup> Rücklagen–Verordnung, BGBl. II 462/2008

Abbildung 2: Bildung, Nachweis und Verwendung von Rücklagen

**Bundesministerium für Finanzen****Rücklagenbildung**

nach Ablauf des Finanzjahres – bis 30. Jänner des folgenden Finanzjahres

**Rücklagennachweis**

gegliedert (nach 7–stelliger Rücklagen–Kennzahl):

- UG–Rücklagen variable Ausgaben–Rücklagen
- EU–Einnahmen–Rücklagen
- zweckgebundene Einnahmen–Rücklagen
- Flexibilisierungs–Rücklagen

**Verständigung**

der haushaltsleitenden Organe über den jeweiligen Rücklagenstand und des RH  
(sofern der Nachweis nicht im Wege eines automatisierten Verfahrens erbracht wurde)

**Rücklagenverwendung**

Inanspruchnahme von Rücklagen für Mehrausgaben auf Antrag des jeweiligen  
haushaltsleitenden Organs

UG = Budget–Untergliederung

EU = Europäische Union

Quelle: BMF; Darstellung: RH

In der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform 2013, die mit 1. Jänner 2013 in Kraft trat, wurde die Systematik dahingehend geändert, dass das Finanzministerium sich bei der Bildung von Rücklagen gemäß § 55 BHG 2013 am Nettofinanzierungsbedarf auf Detailbudgetebene zu orientieren hatte. Durch diese Anknüpfung wurden neben den Minderauszahlungen auch Mehreinzahlungen rücklagenfähig. Die bestehenden Rücklagen wurden auf Untergliederungs–, Global– und Detailbudgets aufgeteilt. Mit § 56 Abs. 4 BHG 2013 hatte das Finanzministerium zudem bei Vorliegen der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen – und unter Beachtung der Erfordernisse der Liquiditätssteuerung – Anträgen auf Rücklagenentnahme ehestmöglich zuzustimmen. Die Rücklagen–Verordnung wurde vom Finanzministerium schließlich durch Rücklagen–Richtlinien ersetzt.

(5) Im April 2014 einigte sich die Bundesregierung auf einen restriktiven Budgetvollzug, um die Haushaltsziele sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene nicht zu gefährden. Dies erschwerte die Entnahme von Rücklagen für die Ressorts; in der Folge ging auch die Bildung von Rücklagen (abgesehen von der Sonderzuführung in der UG 46 im Jahr 2016) deutlich zurück (TZ 25).

## Aktuelle gesetzliche Regelungen

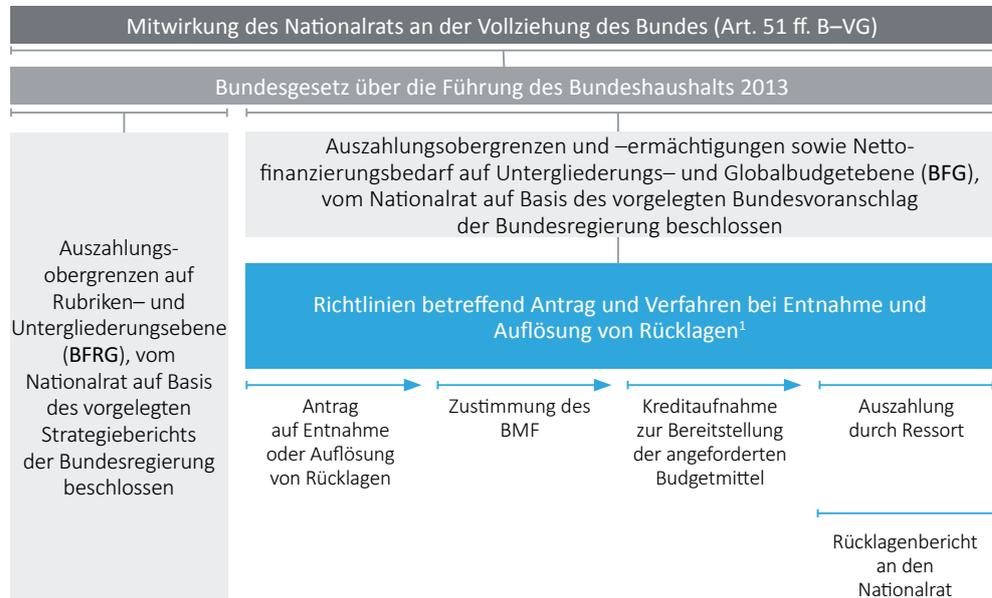
4 (1) Für die Rücklagengebarung waren folgende gesetzliche Bestimmungen relevant:

- Das **B–VG** regelt die Grundzüge der Haushaltsführung des Bundes und überlässt die nähere Ausgestaltung dem Bundeshaushaltsgesetz. Art. 51 ff. B–VG regelt die Mitwirkung des Nationalrates an der Vollziehung des Bundes; der Bundesrat ist gemäß Art. 42 Abs. 5 B–VG bei allen Gesetzesbeschlüssen, die im Zusammenhang mit dem Budgetvollzug des Bundes stehen, von der Mitwirkung ausgeschlossen.
- Bundesfinanzrahmengesetz (**BFRG**): Der Nationalrat beschließt das für einen Zeitraum von jeweils vier Jahren geltende BFRG, innerhalb dessen Grenzen sich das jährliche Bundesfinanzgesetz bewegt. Die in den fünf Rubriken des BFRG jeweils festgelegten Obergrenzen dürfen weder überschritten noch darf zu einer solchen Überschreitung im Bundesfinanzgesetz ermächtigt werden. Die in den Untergliederungen jeweils festgelegten Obergrenzen dürfen grundsätzlich nur mit Zustimmung des Finanzministeriums überschritten werden.
- Das Bundesfinanzgesetz (**BFG**) besteht aus
  - (a) Bedeckungs– und Ermächtigungsregeln und weiteren für die Haushaltsführung des Bundes wesentlichen Grundlagen sowie
  - (b) aus dem Bundesvoranschlag, der sich aus dem Ergebnisvoranschlag, dem Finanzierungsvoranschlag, den Angaben zur Wirkungsorientierung und dem Personalplan sowie den sonstigen Anlagen zusammensetzt. Den Beratungen zum Bundesfinanzgesetz ist jeweils der Entwurf der Bundesregierung zum Bundesvoranschlag zugrunde zu legen.
- Das **BHG** regelt die Haushaltsführung des Bundes in den Grundzügen. In der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform wurde das BHG entsprechend abgeändert. In der zweiten Etappe kam das BHG 2013 zur Anwendung (siehe insbesondere § 55 für die Bildung von Rücklagen und § 56 für Entnahme und Auflösung von Rücklagen).

Seit dem Jahr 2013 sind Antrag und Verfahren bei Entnahme und Auflösung von Rücklagen in den Rücklagen–Richtlinien geregelt.

(2) Die Grundzüge des neuen Rücklagensystems waren bis zur zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform im BHG und in den Jahren danach im BHG 2013 geregelt. Bis auf eine weitere Ausdehnung der Rücklagenfähigkeit von Budgetmitteln und eine Neugliederung wurde das im Jahr 2009 eingeführte Rücklagenregime im BHG 2013 weitgehend übernommen.

Abbildung 3: Gesetzliche Grundlagen der Rücklagengebarung



BFG = Bundesfinanzgesetz  
 BFRG = Bundesfinanzrahmengesetz  
 BMF = Bundesministerium für Finanzen  
 B-VG = Bundes-Verfassungsgesetz

<sup>1</sup> Rücklagen-Richtlinien des BMF

Quelle: BMF; Darstellung: RH

(3) Im April 2014 beschloss die Bundesregierung im Ministerrat auf Antrag des Bundesministers für Finanzen ein restriktives Vorgehen für den Budgetvollzug des laufenden Jahres 2014 und der folgenden Finanzjahre (Ministerratsbeschluss 2014)<sup>9</sup>. Um den vereinbarten Budgetpfad nicht zu gefährden, stimmte der Bundesminister für Finanzen fortan einer Rücklagenentnahme nur mehr dann zu, wenn vom Ressort alle verfügbaren Mittel innerhalb der UG ausgeschöpft waren. Ab diesem Zeitpunkt mussten die Ressorts verfügbare Mittel auch aus anderen Detail- und Globalbudgets vor einer allfälligen Rücklagenentnahme heranziehen. Die vereinbarten Restriktionen wurden in den Folgejahren jeweils in den Bundesvoranschlag bzw. in das Bundesfinanzgesetz aufgenommen.

<sup>9</sup> Beschlussprotokoll Nr. 14, GZ 351.000/0013-I/4/14 zu TOP 13 über die Sitzung des Ministerrats am 8. April 2014 zum Bericht des Bundesministers für Finanzen, Zl. 280.806/0010-I/4/14 (NEUES MATERIAL), betreffend restriktiver Budgetvollzug im laufenden Finanzjahr 2014 und in den Finanzjahren danach

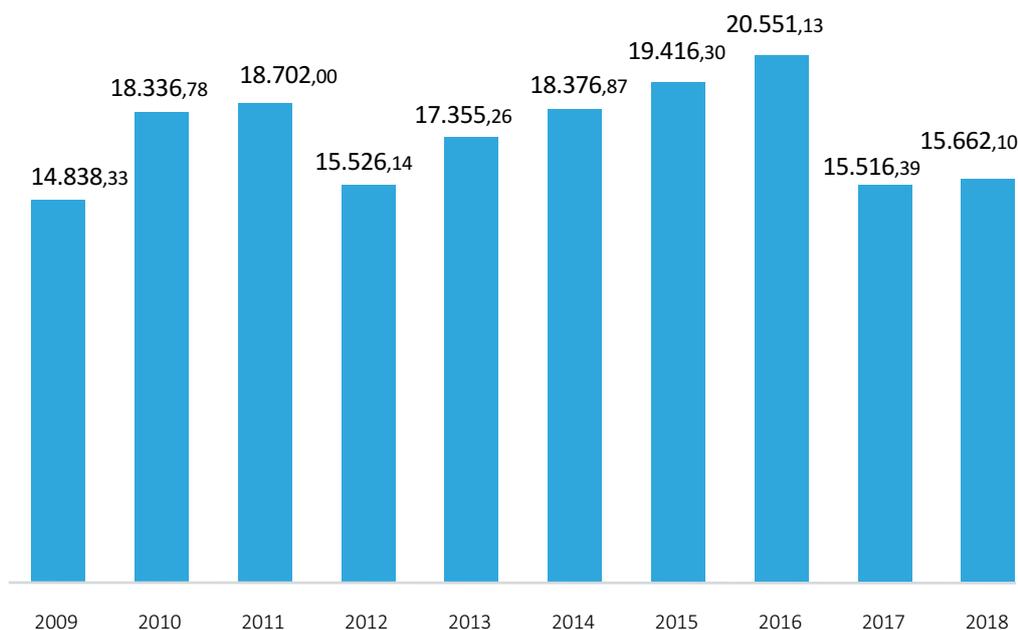
## Darstellung der Rücklagen

### Gesamthöhe und Entwicklung

- 5 (1) Die Rücklagen zeigten im Zeitraum 2009 bis 2018 grundsätzlich eine steigende Gesamtentwicklung. Im Jahr 2016 erreichten die Rücklagen des Bundes einen Höchststand von 20.551,13 Mio. EUR. Lediglich in den Jahren 2012 und 2017 waren Rückgänge zu verzeichnen. Im Jahr 2017 entfiel der Rückgang in erster Linie auf Rücklagenentnahmen in der UG 46 – Finanzmarktstabilität (-4.305,30 Mio. EUR, insbesondere für Zahlungen an die ABBAG – Abbaumanagementgesellschaft des Bundes) und in der UG 58 – Finanzierungen, Währungstauschverträge (-596,49 Mio. EUR aufgrund höherer Kuponzahlungen bzw. geringerer Emissionsagien). Der Stand der Rücklagen betrug zum 31. Dezember 2017 insgesamt 15.516,39 Mio. EUR und zum 31. Dezember 2018 15.662,10 Mio. EUR.

Abbildung 4: Stand der Rücklagen des Bundes jeweils zum Jahresende

Beträge in Mio. EUR



Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2009 bis 2018; Darstellung: RH

- (2) Wie die folgende Tabelle 1 zeigt, wiesen vor allem die UG 15, 41, 45, 46, 51 und 58 hohe Rücklagenstände auf (2009: insgesamt 12.611,72 Mio. EUR bzw. 2017: 11.553,30 Mio. EUR). Diese UG fielen in den Zuständigkeitsbereich des Finanz-

ministeriums<sup>10</sup> und des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie<sup>11</sup>. Der Anteil des Finanzministeriums an den gesamten Rücklagen sank von 82,8 % im Jahr 2009 auf 63,3 % im Jahr 2017, während sich der Anteil des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie von 4,4 % im Jahr 2009 auf 14,7 % im Jahr 2017 erhöhte.

Tabelle 1: Rücklagen, Stände und Anteile am Bundesvoranschlag 2009 bis 2017

Rubrik/Untergliederung	Stand per 31. Dezember			Veränderung		Anteil am Voranschlag <sup>1</sup>			Veränderung
	2009	2014	2017	2009 bis 2017		2009	2014	2017	
	in Mio. EUR			in Mio. EUR	in %	in %			in Prozentpunkten
<b>0,1 Recht und Sicherheit</b>									
01 Präsidentschaftskanzlei	1,30	1,87	1,44	0,14	10,8	16,6	24,5	17,2	0,6
02 Bundesgesetzgebung	4,41	38,63	50,49	46,09	1.046,0	3,0	23,7	23,5	20,5
03 Verfassungsgerichtshof	1,04	1,38	2,29	1,25	120,7	9,6	9,8	14,6	5,0
04 Verwaltungsgerichtshof	0,33	1,26	1,17	0,84	256,2	2,1	6,7	5,9	3,8
05 Volksanwaltschaft	0,26	3,15	2,95	2,68	1.026,2	3,9	31,3	27,4	23,5
06 Rechnungshof	3,22	6,73	3,71	0,50	15,5	10,2	21,6	11,3	1,1
10 Bundeskanzleramt	49,61	127,70	204,98	155,38	313,2	14,2	32,2	44,9	30,7
11 Inneres	71,82	163,43	111,14	39,32	54,8	3,1	6,5	3,2	0,1
12 Äußeres	33,80	87,27	32,11	-1,69	-5,0	7,8	20,8	5,8	-2,0
13 Justiz	23,80	237,36	137,21	113,41	476,5	2,0	18,3	9,6	7,6
14 Militärische Angelegenheiten und Sport	159,18	112,22	119,55	-39,62	-24,9	7,2	5,2	5,2	-2,0
15 Finanzverwaltung	494,22	700,46	657,27	163,06	33,0	42,0	63,6	55,2	13,2
16 Öffentliche Abgaben	65,21	2,91	3,30	-61,91	-94,9	136,2	–	–	–
<b>Summe Rubrik 0, 1</b>	<b>908,17</b>	<b>1.484,38</b>	<b>1.327,61</b>	<b>419,44</b>	<b>46,2</b>	<b>11,4</b>	<b>18,2</b>	<b>13,7</b>	<b>2,3</b>
<b>2 Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie</b>									
20 Arbeit	27,09	97,99	208,98	181,89	671,5	0,5	1,4	2,4	1,9
21 Soziales und Konsumentenschutz	57,20	63,02	17,36	-39,84	-69,7	2,5	2,2	0,6	-1,9
22 Pensionsversicherung	0,04	–	–	–	–	0,0	–	–	–
23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte	274,45	160,37	413,40	138,95	50,6	3,5	1,8	4,5	1,0
24 Gesundheit	41,91	65,91	81,87	39,96	95,4	4,8	6,9	7,7	2,9
25 Familien und Jugend	4,50	30,17	11,84	7,34	162,9	0,1	0,4	0,2	0,1
<b>Summe Rubrik 2</b>	<b>405,19</b>	<b>417,46</b>	<b>733,44</b>	<b>328,25</b>	<b>81,0</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>1,9</b>	<b>0,6</b>
<b>3 Bildung, Forschung, Kunst und Kultur</b>									
30 Bildung und Frauen	136,61	70,30	79,18	-57,43	-42,0	1,9	0,9	0,9	-1,0
31 Wissenschaft und Forschung	178,37	567,79	353,35	174,97	98,1	5,2	13,9	8,1	2,9

<sup>10</sup> zuständig für die UG 15 – Finanzverwaltung, 16 – Öffentliche Abgaben, 44 – Finanzausgleich, 45 – Bundesvermögen, 46 – Finanzmarktstabilität, 51 – Kassenverwaltung und 58 – Finanzierungen, Währungstauschverträge

<sup>11</sup> zuständig während der Gebarungsüberprüfung für die UG 34 – Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung) und 41 – Verkehr, Innovation und Technologie

Rubrik/Untergliederung		Stand per 31. Dezember			Veränderung		Anteil am Voranschlag <sup>1</sup>			Veränderung
		2009	2014	2017	2009 bis 2017		2009	2014	2017	2009 bis 2017
		in Mio. EUR			in Mio. EUR	in %	in %			in Prozentpunkten
32	Kunst und Kultur	10,79	5,67	33,43	22,65	209,9	2,4	1,5	7,4	5,0
33	Wirtschaft (Forschung)	35,48	53,17	18,96	-16,52	-46,6	44,5	52,3	18,1	-26,4
34	Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)	224,06	361,80	334,91	110,85	49,5	64,1	85,3	77,6	13,5
	<b>Summe Rubrik 3</b>	<b>585,32</b>	<b>1.058,72</b>	<b>819,83</b>	<b>234,52</b>	<b>40,1</b>	<b>5,1</b>	<b>8,1</b>	<b>5,9</b>	<b>0,8</b>
<b>4</b>	<b>Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt</b>									
40	Wirtschaft	214,44	378,87	336,71	122,27	57,0	43,4	105,0	91,0	47,6
41	Verkehr, Innovation und Technologie	428,64	1.989,98	1.950,61	1.521,97	355,1	18,9	62,7	51,4	32,5
42	Land-, Forst- und Wasserwirtschaft	82,62	301,39	511,17	428,56	518,7	3,7	13,5	23,9	20,2
43	Umwelt	490,25	723,71	682,97	192,73	39,3	59,4	113,3	112,3	52,9
44	Finanzausgleich	34,84	148,76	208,61	173,77	498,8	5,0	14,7	21,7	16,7
45	Bundesvermögen	1.532,43	3.073,01	3.714,63	2.182,20	142,4	98,9	199,5	452,1	353,2
46	Finanzmarktstabilität	5.514,57	5.772,58	1.385,91	-4.128,65	-74,9	53,5	315,2	203,4	149,9
	<b>Summe Rubrik 4</b>	<b>8.297,78</b>	<b>12.388,31</b>	<b>8.790,63</b>	<b>492,84</b>	<b>5,9</b>	<b>45,2</b>	<b>114,9</b>	<b>93,8</b>	<b>48,6</b>
<b>5</b>	<b>Kassa und Zinsen</b>									
51	Kassenverwaltung	3.930,66	392,28	415,59	-3.515,07	-89,4	556,9	39.228,2	2.725,0	2.168,1
58	Finanzierungen, Währungstauschverträge	711,21	2.635,72	3.429,29	2.718,07	382,2	9,6	38,2	72,7	63,1
	<b>Summe Rubrik 5</b>	<b>4.641,87</b>	<b>3.028,00</b>	<b>3.844,87</b>	<b>-797,00</b>	<b>-17,2</b>	<b>57,0</b>	<b>43,9</b>	<b>81,2</b>	<b>24,2</b>
	<b>Summe Rücklagen</b>	<b>14.838,33</b>	<b>18.376,87</b>	<b>15.516,39</b>	<b>678,06</b>	<b>4,6</b>	<b>19,2</b>	<b>24,3</b>	<b>20,0</b>	<b>0,8</b>

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> Anteil der Rücklagen an den gesamten Auszahlungen des Bundesvoranschlags des jeweiligen Jahres

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2009 bis 2017

(3) In absoluten Zahlen verzeichneten die Budgetuntergliederungen des Finanzministeriums mit +2.718,07 Mio. EUR in der UG 58 – Finanzierungen, Währungstauschverträge und +2.182,20 Mio. EUR in der UG 45 – Bundesvermögen die größten Zuwächse, aber auch die stärksten Rückgänge (UG 46 – Finanzmarktstabilität -4.128,65 Mio. EUR und UG 51 – Kassenverwaltung -3.515,07 Mio. EUR) gegenüber 2009.

(4) Der Rücklagenstand im Jahr 2017 betrug 20 % der veranschlagten Auszahlungen des Finanzierungshaushalts im Jahr 2017, das waren um rd. 4,3 Prozentpunkte weniger als im Jahr 2014. Die Rücklagen der UG 43, 45, 46 und 51 überstiegen im Jahr 2017 ihr jeweils veranschlagtes Jahresbudget (Finanzierungshaushalt). Auch hier zeigte sich, dass die Rücklagen vor allem bei den dem Finanzministerium zugehörigen Untergliederungen im Vergleich zu den veranschlagten Mitteln verhältnismäßig hoch waren. Den größten Zuwachs im Zeitraum 2009 bis 2017 verzeichnete die UG 51 – Kassenverwaltung mit 2.168,1 Prozentpunkten, welche aufgrund der Auflösung der Sonderkonten des Bundes ab dem Jahr 2014 im Vergleich zum Rück-

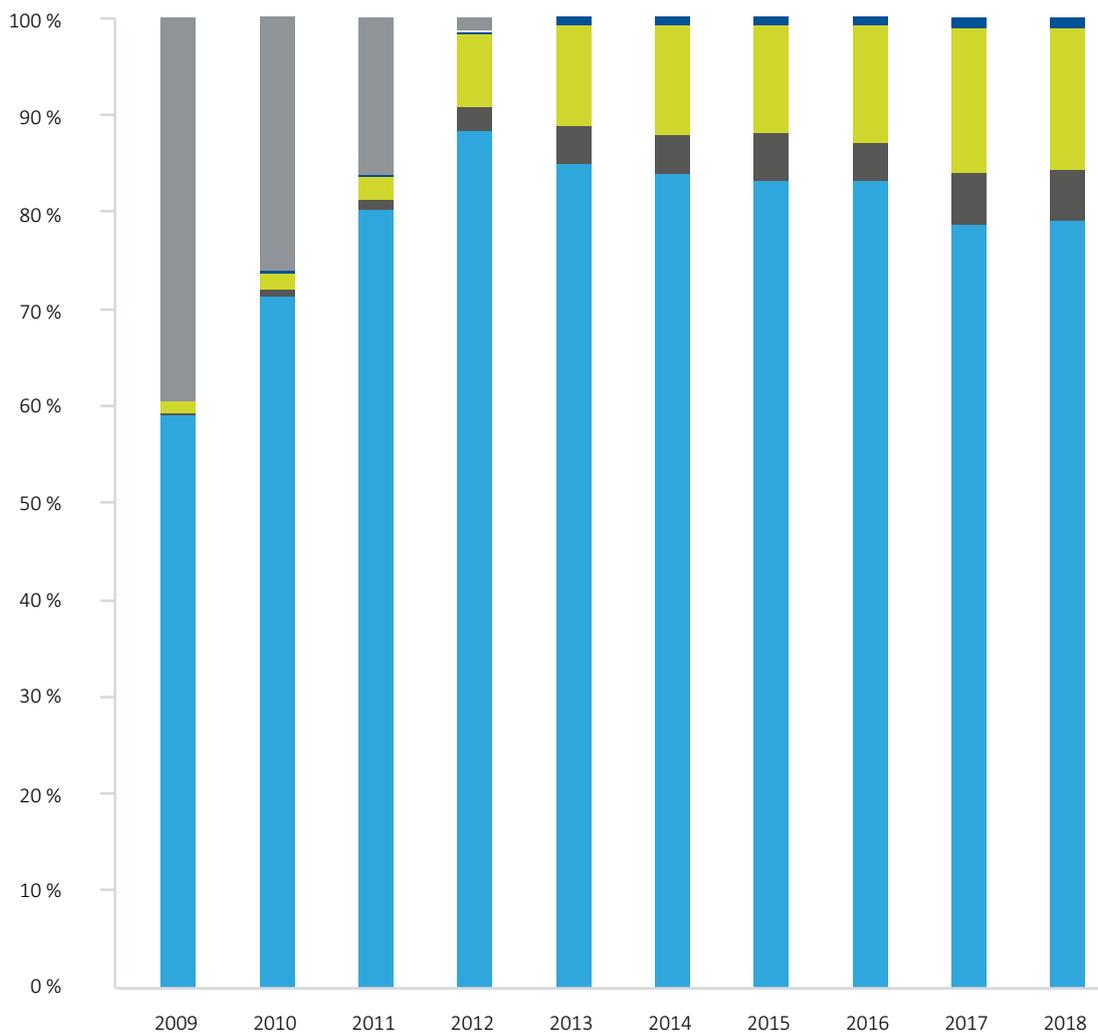
lagenstand relativ niedrig veranschlagt wurde, wodurch sich hohe prozentuelle Anteile der Rücklagen am Voranschlag ergaben.

## Arten von Rücklagen

6 Die Rücklagen ließen sich wie folgt strukturieren:

Abbildung 5: Struktur der Rücklagen

- Rücklagen aus der Zeit vor der Haushaltsrechtsreform
- Flexibilisierungsrücklagen
- EU-Einzahlungsrücklagen
- Zweckgebundene Einzahlungsrücklagen
- Variable Auszahlungsrücklagen
- Detailbudget-(Untergliederungs-)Rücklagen



Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2009 bis 2018; Darstellung: RH

- **Rücklagen aus der Zeit vor der Haushaltsrechtsreform:** Die Analyse der Struktur der Rücklagen zeigt, dass mit Stand 31. Dezember 2009 die Rücklagen aus dem System vor der Haushaltsrechtsreform noch 39,5 % des Gesamtvolumens ausmachten. Bis Ende 2012 wurden sie zur Gänze abgebaut bzw. mit dem Haushaltsjahr 2013 in das neue Rücklagen-System übergeführt.
- **Flexibilisierungsrücklagen:** Die Flexibilisierungsrücklagen spielten betragsmäßig bereits im alten Rücklagensystem eine untergeordnete Rolle und wurden lediglich im Rahmen der Flexibilisierungsklausel eingesetzt.<sup>12</sup>
- **EU-Einzahlungsrücklagen:** Für die betragsmäßig geringen EU-Einzahlungsrücklagen blieb die Zweckbestimmung erhalten.
- **Zweckgebundene Einzahlungsrücklagen:** Die zweckgebundenen Einzahlungsrücklagen durften nur im Rahmen einer zweckgebundenen Gebarung verwendet werden, sie stiegen anteilig von 7,6 % im Jahr 2012 auf 14,7 % im Jahr 2018.
- **Variable Auszahlungsrücklagen:** Die variablen Auszahlungsrücklagen<sup>13</sup> betrafen Rücklagen aus Bereichen mit variablen Auszahlungsobergrenzen und betrugten im Jahr 2018 rd. 5,1 %. Bei ihnen blieb die Verwendungsmöglichkeit auf den ursprünglichen Widmungszweck beschränkt.
- **Detailbudget-(Untergliederungs-)Rücklagen:** Die Untergliederungsrücklagen wurden auf der jeweilig tiefsten Detailbudgetebene gebildet, bei ihnen entfiel als einzige Rücklagenart die ursprüngliche Zweckbindung im Budget. Sie hatten mit 79,1 % (31. Dezember 2018) den größten Anteil am Gesamtvolumen.

7.1 Gemäß § 28 BHG 2013 sind im Bundesvoranschlag sämtliche im folgenden Finanzjahr zu erwartende Mittelverwendungen in voller Höhe aufzunehmen. Nur in Fällen eines unvorhergesehenen Erfordernisses kann das Finanzministerium Mittelverwendungsüberschreitungen zustimmen.<sup>14</sup> Demnach mussten vorhersehbare Rücklagenentnahmen bereits im Bundesfinanzgesetz veranschlagt werden. Diese veranschlagten Rücklagenentnahmen bedurften keiner zusätzlichen unterjährigen Genehmigung, verringerten aber ebenso wie die nicht veranschlagten unterjährigen Rücklagenentnahmen den Rücklagenstand. Im Jahr 2017 betrugten die veranschlagten Rücklagenentnahmen 417,34 Mio. EUR. Das entsprach 0,5 % der gesamten Auszahlungen im Bundesvoranschlag 2017 bzw. lediglich 6,9 % der Rücklagenentnahmen 2017. Die höchsten Werte verzeichneten die UG 46 – Finanzmarktstabilität (2017: 151,50 Mio. EUR) sowie die UG 41 – Verkehr, Innovation und Technologie (2017: 110,00 Mio. EUR).

<sup>12</sup> Aufgrund der Flexibilisierungsklausel hatten ausgewählte Organisationseinheiten die Möglichkeit, in Erfüllung ihrer vereinbarten Leistungsvorgaben über einen mehrjährigen Projektzeitraum ihre Einnahmen und Ausgaben eigenverantwortlich zu steuern (siehe Bundesrechnungsabschluss 2013, Textteil Band 1, S. 253). [https://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/\\_jahre/2014/berichte/bra/BRA\\_2013/BRA\\_2013\\_Textteil\\_1.pdf](https://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2014/berichte/bra/BRA_2013/BRA_2013_Textteil_1.pdf), abgerufen am 16. Dezember 2019

<sup>13</sup> Während die meisten Auszahlungen fix begrenzt waren, waren in bestimmten Bereichen (wie z.B. Arbeitslosen- und Pensionsversicherung) variable Auszahlungsobergrenzen vorgesehen. Letztere passten die tatsächliche Auszahlungsobergrenze über bestimmte Parameter an die konkreten Gegebenheiten während des Vollzugs an (siehe Bundesrechnungsabschluss 2017, Textteil Band 1, S. 151). [https://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/\\_jahre/2018/berichte/bra/BRA\\_2017\\_Textteil\\_Band\\_1.pdf](https://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2018/berichte/bra/BRA_2017_Textteil_Band_1.pdf), abgerufen am 16. Dezember 2019

<sup>14</sup> Art. 51c B-VG

Tabelle 2: Veranschlagte Rücklagenentnahmen

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	in Mio. EUR						
1 Präsidentschaftskanzlei	–	–	–	0,30	0,30	0,30	0,30
2 Bundesgesetzgebung	–	–	–	20,00	19,11	3,40	3,40
3 Verfassungsgerichtshof	–	–	–	0,10	0,10	0,10	0,50
4 Verwaltungsgerichtshof	–	–	–	0,10	0,10	0,10	0,10
5 Volksanwaltschaft	–	0,10	–	0,30	0,30	0,30	0,30
6 Rechnungshof	–	–	–	1,00	2,20	2,10	1,30
10 Bundeskanzleramt	3,60	15,65	–	4,00	4,00	4,00	4,00
11 Inneres	–	5,00	–	90,50	83,00	9,10	9,10
12 Äußeres	–	4,00	–	18,33	10,00	12,63	21,92
13 Justiz	–	–	–	39,47	39,77	35,77	35,77
14 Militärische Angelegenheiten und Sport	–	–	–	71,00	–	–	–
15 Finanzverwaltung	–	–	–	11,57	31,60	28,90	3,10
20 Arbeit	1,70	–	–	–	–	–	–
21 Soziales und Konsumentenschutz	31,52	60,00	–	–	–	–	–
23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte	172,56	66,00	–	52,00	–	–	–
24 Gesundheit	40,00	37,00	–	–	–	–	–
25 Familie und Jugend	–	–	–	3,90	–	–	–
30 Bildung und Frauen	80,00	45,00	–	–	–	–	–
31 Wissenschaft und Forschung	95,00	36,90	–	147,01	–	–	42,50
34 Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)	20,00	–	–	–	–	–	–
40 Wirtschaft	50,00	5,00	–	–	169,06	0,68	11,25
41 Verkehr, Innovation und Technologie	–	68,79	–	3,39	21,50	300,00	110,00
42 Land-, Forst- und Wasserwirtschaft	46,30	4,69	–	–	–	–	–
43 Umwelt	50,00	119,51	–	118,04	–	–	–
44 Finanzausgleich	–	15,00	–	–	–	–	–
45 Bundesvermögen	839,00	–	–	29,79	3,00	12,00	22,30
46 Finanzmarktstabilität	–	–	–	–	–	100,00	151,50
<b>Summe</b>	<b>1.429,68</b>	<b>482,64</b>	<b>–</b>	<b>610,80</b>	<b>384,04</b>	<b>509,38</b>	<b>417,34</b>

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2011 bis 2017

Im Jahr 2013 gab es aufgrund der Systemumstellung im Rahmen der Haushaltsrechtsreform keine veranschlagten Rücklagenentnahmen. Im gesamten Zeitraum 2013 bis 2017 betragen die veranschlagten Rücklagenentnahmen 1.921,55 Mio. EUR, während die Rücklagenentnahmen insgesamt 15.457,44 Mio. EUR in diesem Zeitraum ausmachten.

7.2 Obwohl das BHG 2013 unterjährige Rücklagenentnahmen nur bei unvorhergesehenen Erfordernissen vorsah, war der Anteil der veranschlagten Rücklagenentnahmen an

den gesamten Rücklagenentnahmen im Jahr 2017 mit 6,9 % gering. Der RH wies darauf hin, dass das Finanzministerium den Großteil der Rücklagenentnahmen nicht dem Nationalrat zur Beschlussfassung vorlegen musste und Budgetmittel ohne Befassung des Gesetzgebers freigeben konnte. Der RH verwies diesbezüglich auf seine Empfehlungen in TZ 41.

- 7.3 Das Finanzministerium hielt in seiner Stellungnahme fest, dass der geringe Anteil von 6,9 % an budgetierten Rücklagen im Jahr 2017 eine Sondersituation gewesen sei. Aufgrund einer unvorhersehbaren Entwicklung (Erfordernis der Umwandlung der Kommunalkredit Austria AG (**KA Finanz AG**) in eine Abbaugesellschaft) habe in der UG 46 – Finanzmarktstabilität Handlungsbedarf bestanden. Diese unvorhersehbar hohe Rücklagenentnahme von 3,4 Mrd. EUR habe mehr als die Hälfte aller Rücklagenentnahmen des Jahres 2017 umfasst.

Weiters merkte das Finanzministerium an, dass die Freigabe von Rücklagenentnahmen ohne „Mitbefassung“ des Gesetzgebers im neuen Haushaltsrecht ausdrücklich vorgesehen sei. Mit Zustimmung aller bei der Beschlussfassung im Nationalrat vertretenen Parteien sei der Verwaltung diesbezüglich entsprechende Flexibilität eingeräumt worden. Im Gegenzug erfolge eine vertiefte quartalsmäßige Berichterstattung zu Mittelverwendungsüberschreitungen.

- 7.4 Der RH entgegnete, dass zwar im Jahr 2017 eine Sondersituation – das Erfordernis einer betragsmäßig hohen Rücklagenentnahme in der UG 46 – Finanzmarktstabilität – vorlag, allerdings war auch in den Vorjahren nur ein geringer Anteil der insgesamt entnommenen Rücklagen budgetiert worden (2015: 17,7 %, 2016: 11,4 %).

Darüber hinaus sind dem RH die haushaltsrechtlichen Vorgaben zu der gegenständlichen Thematik (Befassung des Gesetzgebers versus Flexibilität der Verwaltung) bekannt. Da jedoch im überprüften Zeitraum ohne Befassung des Gesetzgebers besonders hohe Budgetmittel durch Rücklagenentnahmen freigegeben wurden, erachtete der RH die bestehenden Regelungen für reformbedürftig.

## Rücklagen der UG 21 – Soziales und Konsumentenschutz

- 8 (1) Die UG 21 – Soziales und Konsumentenschutz bestand zu 100 % aus fixen Auszahlungen, welche im Jahr 2017 3.127,23 Mio. EUR betragen. Diesen standen Einzahlungen in Höhe von 358,40 Mio. EUR gegenüber. Bestimmend für die UG 21 war der Bereich Pflege, insbesondere das Pflegegeld, das der Bund an die Pensionsversicherungsträger überwies. Die Länder und Gemeinden erhielten über den Pflegefonds Zweckzuschüsse, zudem gab es aus der UG 21 neben Maßnahmen im Behindertenwesen und Unterstützung für pflegende Angehörige auch Sozialentschädigungen, bspw. für Kriegs- und Verbrechenopfer oder Impfgeschädigte.

(2) Die Budgetstruktur der UG 21 bestand im Zeitraum 2016/17 aus vier Globalbudgets mit je einem bis vier Detailbudgets erster Ebene. Das haushaltsleitende Organ war im überprüften Zeitraum die jeweilige Bundesministerin bzw. der jeweilige Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Die verantwortliche Stelle zur Wahrnehmung der Aufgaben des haushaltsleitenden Organs war die Leitung der Sektion I. Haushaltsführende Stellen waren – je nach Detailbudget – neben den Leitungen der Sektionen III, IV und V die Leitungen der Abteilungen I/B/7, IV/3 bzw. die Leitung des Bundesamts für Soziales und Behindertenwesen.

Tabelle 3: Entwicklung der Rücklagen in der Untergliederung 21 – Soziales und Konsumentenschutz

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2009 bis 2017	
	in Mio. EUR										in %
Zuführungen	37,59	23,98	23,46	14,42	38,53	3,46	1,37	3,87	5,98	-31,61	-84,1
Entnahmen	3,33	10,13	40,12	9,73	4,01	34,02	43,00	13,89	0,00	-3,33	-100,0
Auflösungen	–	–	–	–	–	–	0,00	–	–	–	–
Rücklagenstand per 31. Dezember	57,20	71,05	54,38	59,06	93,58	63,02	21,39	11,37	17,36	-39,84	-69,7
veranschlagte Entnahmen	–	–	31,52	60,00	–	–	–	–	–	–	–

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2009 bis 2017

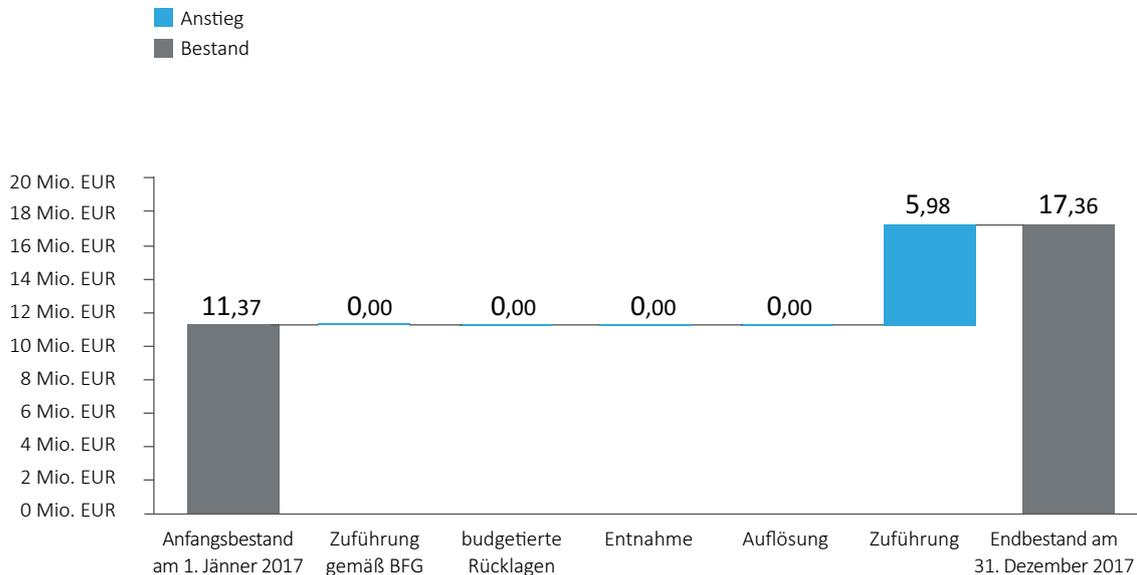
(3) Die Rücklagen der UG 21 bestanden im Jahr 2017 fast ausschließlich aus Untergliederungsrücklagen (99,7 % des gesamten Rücklagenstandes), die in Detailbudgets der ersten Ebene gebildet wurden. Der Untergliederungsrücklage wurden im Jahr 2017 5,98 Mio. EUR zugeführt, sodass sie am 31. Dezember 2017 einen Endbestand von 17,36 Mio. EUR aufwies. Darüber hinaus führte das Sozialministerium in der UG 21 eine zweckgebundene Einnahmen-Rücklage im Detailbudget 21.01.01 „Zentralstelle“, die aus Geldbußen bzw. Geldstrafen nach dem Beamten-Dienstrechtsgesetz bestand.<sup>15</sup> Zum 31. Dezember 2017 betrug sie 50.843,15 EUR und somit 0,3 % des gesamten Rücklagenstandes.

Ende 2017 betrug der Gesamtrücklagenstand inkl. der zweckgebundenen Einnahmen-Rücklage 17,36 Mio. EUR; das entsprach 0,6 % der erfolgten Auszahlungen in der UG 21.

(4) Die höchsten Rücklagenstände in der UG 21 per 31. Dezember 2017 wiesen die Detailbudgets „Zentralstelle“ mit 4,16 Mio. EUR, „Pflegegeld und Pflegekarenz“ mit 3,09 Mio. EUR, „Hilfeleistung für Opfer von Verbrechen“ mit 1,74 Mio. EUR und „Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen“ mit 1,61 Mio. EUR auf. Das Detailbudget „Pflegefonds, 24h-Betreuung, pflegende Angehörige“ verzeichnete keine Rücklagen.

<sup>15</sup> § 127 Abs. 3 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (BDG 1979), BGBl. 333/1979 i.d.g.F.

Abbildung 6: Untergliederung 21 – Soziales und Konsumentenschutz – Rücklagenentwicklung 2017



BFG = Bundesfinanzgesetz

Quellen: Bundesrechnungsabschluss 2017; BMF; Darstellung: RH

### Veränderungen im Laufe der Jahre 2009 bis 2017

(5) In der UG 21 schwankten die Zuführungen zu den Rücklagen zwischen 38,53 Mio. EUR (2013) und 1,37 Mio. EUR (2015). Ab dem Jahr 2014 ließ sich eine deutliche Verringerung der Zuführungen feststellen. Die unterjährigen Entnahmen erreichten in den Jahren 2011 und 2015 mit jeweils über 40 Mio. EUR ihre höchsten Ausprägungen, im Jahr 2017 verzeichnete die UG 21 keine Rücklagenentnahmen.

Der Rücklagenstand verringerte sich im Zeitraum 2009 bis 2017 um 69,7 %, wobei der Höchststand im Jahr 2013 mit 93,58 Mio. EUR erreicht wurde. Seit dem Jahr 2015 waren die Rücklagenstände zum Jahresende im Verhältnis zum Zeitraum 2009 bis 2014 niedrig. Zum Jahresende 2017 lag der Rücklagenstand mit 17,36 Mio. EUR deutlich unter jenem von 2009. In den Jahren 2011 (31,52 Mio. EUR) und 2012 (60,00 Mio. EUR) gab es veranschlagte Rücklagenentnahmen, die somit vom Nationalrat beschlossen wurden. Im Jahr 2015 erfolgte die Auflösung der Rücklage zum Pflegefonds in der Höhe von 0,03 EUR.

## Entnahmen: Verwendung der Rücklagen UG 21 – Soziales und Konsumentenschutz

9.1 Das Sozialministerium verzeichnete im Jahr 2016 sieben Rücklagenentnahmen und eine Rücklagenauflösung, im Jahr 2017 fanden keine Rücklagenbewegungen statt:

Tabelle 4: Verwendung der Rücklagen in der Untergliederung 21 – Soziales und Konsumentenschutz

	Datum Genehmigung <sup>1</sup>	Detailbudget	Zweck	Entnahme
				in EUR
1	10. August 2016	21.03.04/Versorgungs- und Entschädigungsgesetze/Hilfeleistung für Opfer von Verbrechen	Hilfeleistung für Opfer von Verbrechen	1.027.000
2	28. November 2016	21.03.03/Versorgungs- und Entschädigungsgesetze/Opferfürsorge	Rentengebühren für Opferfürsorge	105.000
3	28. November 2016	21.03.03/Versorgungs- und Entschädigungsgesetze/Opferfürsorge	Rentengebühren für Opferfürsorge	2.195.000
4	04. Dezember 2016	21.01.04/Steuerung und Services/EU, Internationales, Soziales, Senioren	Mehrbedarf für Europäischen Hilfsfonds (Schulstartpakete)	220.000
5	04. Dezember 2016	21.03.02/Versorgungs- und Entschädigungsgesetze/Heeresversorgung, Impfschaden	Entschädigungen für Heeresschädigungen	1.345.000
6	keine Genehmigung	21.03.01/Versorgungs- und Entschädigungsgesetze/Kriegsopferversorgung	Kriegsopferversorgung, Witwenrenten I	(390.000)
7	04. Dezember 2016	21.03.01/Versorgungs- und Entschädigungsgesetze/Kriegsopferversorgung	Kriegsopferversorgung, Witwenrenten II	8.610.000 390.000
			<b>Summe</b>	<b>13.892.000</b>

<sup>1</sup> Datum der Genehmigung des Finanzministeriums

Quelle: BMASGK

Während im Jahr 2017 keine Rücklagenentnahmen bzw. –auflösungen erfolgten, wurden im Jahr 2016 Rücklagen in Höhe von 13,89 Mio. EUR entnommen. Die folgenden Ausführungen beruhen auf Angaben des Sozialministeriums:

1) Da die Anzahl der Verbrechenopfer nach dem Verbrechenopfergesetz<sup>16</sup> zwischen 2014 und 2016 kontinuierlich anstieg, ergab sich ein Mehrbedarf von 1,03 Mio. EUR. Die zusätzlichen finanziellen Mittel waren u.a. für Heilfürsorge, orthopädische Versorgung sowie medizinische, berufliche und soziale Rehabilitation erforderlich.

<sup>16</sup> Verbrechenopfergesetz (VOG), BGBl. 288/1972 i.d.g.F.

2) und 3) Da die Anzahl der Opferrenten nach dem Opferfürsorgegesetz<sup>17</sup> geringer abnahm als erwartet, ergaben sich bei den Konten „Rentengebühren für Opfer“ und „Überweisung an den Hilfsfonds für Widerstandskämpfer und Opfer der politischen Verfolgung“ Mittelverwendungsüberschreitungen, welche zum Teil aus Rücklagenentnahmen (0,11 Mio. EUR und 2,20 Mio. EUR) finanziert wurden. Mit diesen Geldern bezahlte das Sozialministerium Geldleistungen u.a. an in Österreich und im Ausland lebende Holocaust-Opfer aus.

4) Die Gelder des Europäischen Hilfsfonds dienen als Instrument zur Unterstützung von am stärksten von Armut betroffenen Personen und müssen zu 15 % aus nationalen Mitteln finanziert werden. Um die Kofinanzierung aus dem Europäischen Hilfsfonds auszulösen, ist eine nationale Vorfinanzierung der Mittel notwendig. Die Mittel wurden – trotz der jährlichen vorhersehbaren Zahlungsverpflichtung<sup>18</sup> – nicht veranschlagt, weil die genaue Höhe der benötigten Mittel zum Zeitpunkt der Budgeterstellung nicht bekannt war. Österreich verwendete die Mittel des Hilfsfonds für Schulstartpakete für Kinder in Haushalten, in denen eine bedarfsorientierte Mindestsicherung bezogen wurde. Aufgrund einer verstärkten Inanspruchnahme der Schulstartpakete ergab sich ein Mehrbedarf von 0,22 Mio. EUR, den das Sozialministerium aus Rücklagen bedeckte.

5) Der budgetäre Mehrbedarf beim Detailbudget „Heeresversorgung, Impfschaden“ resultierte aus mehreren Gründen. Der Stand der Leistungsanspruchsberechtigten nach dem Heeresentschädigungs- bzw. Heeresversorgungsgesetz<sup>19</sup> ging geringer zurück als veranschlagt (0,56 Mio. EUR). Zudem ergab sich durch Umstellungen in der Abrechnung bei der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (**AUVA**) eine zusätzliche Vorschusszahlung von 0,84 Mio. EUR.<sup>20</sup> Der Aufbau der automatischen Datenverarbeitung bei der AUVA verursachte einen Mehrbedarf von 0,80 Mio. EUR. Neben der Bedeckung durch Mehreinzahlungen aus dem Detailbudget „Pflegegeld und Pflegekarenz“ erfolgte auch eine Rücklagenentnahme in Höhe von 1,35 Mio. EUR.

6) und 7) Der Stand der Rentenbezieherinnen und –bezieher nach dem Kriegsopferversorgungsgesetz<sup>21</sup> ging insbesondere bei Witwen und Witwern geringer zurück als ursprünglich angenommen. Dadurch ergab sich ein Mehrbedarf von 9 Mio. EUR, den das Sozialministerium durch zwei Rücklagenentnahmen (0,39 Mio. EUR und 8,61 Mio. EUR) bedeckte.

<sup>17</sup> Opferfürsorgegesetz (OFG), BGBl. 183/1947 i.d.g.F.

<sup>18</sup> Gemäß Art. 51c Abs. 2 B-VG dürfen Überschreitungen der im BFG vorgesehenen Mittelverwendungen (wie z.B. aufgrund von Rücklagenentnahmen) nur im Falle eines unvorhergesehenen Ereignisses erfolgen. (TZ 7)

<sup>19</sup> Heeresversorgungsgesetz (HVG), BGBl. 27/1964 i.d.g.F.; Heeresentschädigungsgesetz (HEG), BGBl. I 162/2015 i.d.g.F.

<sup>20</sup> Die AUVA entscheidet über die Erbringung von Entschädigungsleistungen und hat Anspruch auf Kostenersatz gegenüber dem Bund.

<sup>21</sup> Kriegsopferversorgungsgesetz 1957 (KOVG 1957), BGBl. 152/1957 i.d.g.F.

- 9.2 Der RH kritisierte, dass die Rücklagenentnahme in der UG 21 für Schulstartpakete aus dem Europäischen Hilfsfonds nicht veranschlagt wurde, obwohl die Zahlungsverpflichtung vorhersehbar war. Dadurch war eine Mittelverwendungsüberschreitung in Form einer Rücklagenentnahme für ein vorhersehbares Ereignis erforderlich.

Der RH empfahl dem Finanz- und dem Sozialministerium, den erst unterjährig der Höhe nach feststehenden Mittelbedarf für Schulstartpakete aus dem Europäischen Hilfsfonds mittels einer budgetären Mittelbindung nach § 52 BHG 2013<sup>22</sup> zu veranschlagen.

- 9.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums würden die von der Europäischen Kommission genehmigten nationalen Programme im Jahr 2020 auslaufen. Damit sei auch eine Verlängerung des Programms und dessen inhaltliche und betragliche Ausgestaltung offen. Bei einer Fortführung des Programms könne das Finanzministerium jedoch die empfohlene Veranschlagung und gleichzeitige Bindung berücksichtigen.

Das Sozialministerium sagte in seiner Stellungnahme zu, sich um eine Veranschlagung des Mittelbedarfs für Schulstartpakete im Sinne der Empfehlung des RH zu bemühen.

## Rücklagen der UG 40 – Wirtschaft

- 10 (1) Im Jahr 2017 verzeichnete die UG 40 – Wirtschaft 428,09 Mio. EUR an Auszahlungen, denen Einzahlungen in Höhe von 314,15 Mio. EUR gegenüberstanden. Bestimmend für die UG 40 war das Globalbudget „Transferleistungen an die Wirtschaft“ mit Auszahlungen von 218,84 Mio. EUR im Jahr 2017. In der UG 40 – Wirtschaft war in den Jahren 2016 und 2017 ein Nettofinanzierungsbedarf von 74,74 Mio. EUR bzw. 28,62 Mio. EUR veranschlagt. Aufgrund von Mindereinzahlungen und Mehrauszahlungen wurde der veranschlagte Finanzierungsbedarf jedoch in beiden Jahren deutlich überschritten (2016: +46,4 %, 2017: +298,1 %).

(2) Die Budgetstruktur der UG 40 bestand in den Jahren 2016 und 2017 aus vier Globalbudgets mit je einem und bis zu vier Detailbudgets erster Ebene. Das haushaltsleitende Organ der UG 40 – Wirtschaft war bis zum Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017 die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, danach die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort. Die verantwortliche Stelle zur Wahrnehmung der Aufgaben des haushaltsleitenden Organs war die Leitung der Budget-

---

<sup>22</sup> § 52 Abs. 1 BHG 2013: „Die Bundesministerin für Finanzen oder der Bundesminister für Finanzen kann mit Zustimmung der Bundesregierung oder aufgrund bundesfinanzgesetzlicher Ermächtigung einen bestimmten Anteil der im Bundesfinanzgesetz vorgesehenen Mittelverwendungen binden [...]“

administration BA/1 in der Zentralstelle des Wirtschaftsministeriums. Sie verfügte in der Rolle als haushaltsführende Stelle über mehrere Detail- bzw. Globalbudgets. Weitere haushaltsführende Stellen (neben der Haushaltsreferentin) waren der Burghauptmann der Burghauptmannschaft Österreich, die Leiterin bzw. der Leiter der Bundesmobilienvverwaltung und die Leiterin bzw. der Leiter des Bundesamts für Eich- und Vermessungswesen.

Tabelle 5: Entwicklung der Rücklagen in der Untergliederung 40 – Wirtschaft

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2009 bis 2017	
	in Mio. EUR										in %
Zuführungen	103,98	65,62	113,38	123,63	98,43	7,19	6,41	9,90	43,79	-60,18	-57,9
Entnahmen	99,38	39,15	49,96	48,56	72,46	28,08	24,86	18,22	47,26	-52,12	-52,4
Auflösungen	-	5,61	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rücklagenstand per 31. Dezember	214,44	235,30	298,71	373,78	399,76	378,87	360,42	351,42	336,71	122,27	57,0
veranschlagte Entnahmen	-	-	50,00	5,00	-	-	169,06	0,68	11,25	11,25	-

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2009 bis 2017; BMF

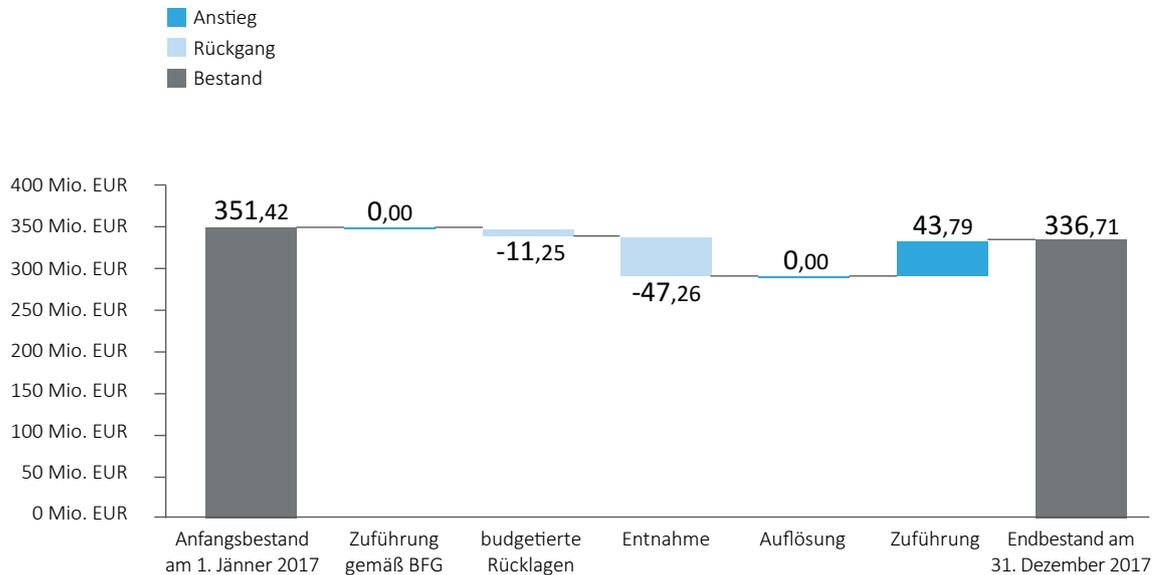
(3) Die Rücklagen der UG 40 bestanden zu 99 % aus der Untergliederungsrücklage (336,38 Mio. EUR von 336,71 Mio. EUR Gesamtvolumen), die in Detailbudgets der ersten Ebene bzw. in Detailbudgets der zweiten Ebene gebildet wurden.<sup>23</sup> Der Untergliederungsrücklage wurden im Jahr 2017 43,77 Mio. EUR zugeführt, sodass sie am 31. Dezember 2017 einen Endbestand von 336,38 Mio. EUR aufwies.

Der Rücklagenstand Ende 2017 (336,71 Mio. EUR) entsprach 78,7 % der erfolgten Auszahlungen der UG 40. Im Jahr 2017 wurden in der UG 40 insgesamt 58,51 Mio. EUR (13,7 % der erfolgten Auszahlungen) an Rücklagen entnommen (davon 11,25 Mio. EUR veranschlagt) und Rücklagen in Höhe von 43,79 Mio. EUR zugeführt.

(4) Die UG 40 wies im Verhältnis zum jährlichen Budget einen hohen Rücklagenstand auf, der im Jahr 2017 rd. 91 % des veranschlagten Betrags betrug (TZ 5). Der hohe Rücklagenstand resultierte insbesondere aus den in den vergangenen Jahren zu niedrig veranschlagten Einzahlungen des Globalbudgets 40.02 – Transferleistungen an die Wirtschaft. Die dazugehörigen Detailbudgets – Wirtschaftsförderung und Unternehmensbezogene Arbeitsmarktförderung umfassten etwa 65,7 % der Rücklagen der UG 40. Der Rest entfiel auf das Detailbudget der Zentralstelle des Wirtschaftsministeriums (21,3 %) sowie auf nachgeordnete Dienststellen.

<sup>23</sup> Detailbudgets der zweiten Ebene im Jahr 2017: 40.01.91.01 Schönbrunner Tiergartenamt und 40.01.91.02 Amt der Bundesimmobilien

Abbildung 7: Untergliederung 40 – Wirtschaft – Rücklagenentwicklung 2017



BFG = Bundesfinanzgesetz

Quellen: Bundesrechnungsabschluss 2017; BMF; Darstellung: RH

### Veränderungen im Laufe der Jahre 2009 bis 2017

(5) In der UG 40 schwankten die Zuführungen zu den Rücklagen zwischen 6,41 Mio. EUR (2015) und 123,63 Mio. EUR (2012). Ab dem Jahr 2014 ließ sich eine deutliche Verringerung der Zuführungen feststellen. Die unterjährigen Entnahmen erreichten in den Jahren 2009 und 2013 mit 99,38 Mio. EUR bzw. 72,46 Mio. EUR ihre höchsten Werte.

Der Rücklagenstand erhöhte sich im Zeitraum 2009 bis 2017 um 57 %, mit einem Höchststand von 399,76 Mio. EUR im Jahr 2013. Zum Jahresende 2017 lag der Rücklagenstand mit 336,71 Mio. EUR noch immer deutlich über dem Stand von 2009. In den Jahren 2011 und 2012 sowie 2015 bis 2017 waren Rücklagenentnahmen veranschlagt, die damit vom Nationalrat beschlossen wurden.

## Entnahmen: Verwendung der Rücklagen UG 40 – Wirtschaft

11.1 Das Wirtschaftsministerium verzeichnete im Zeitraum 2016/17 sieben Rücklagenentnahmen, die in folgenden Bereichen Verwendung fanden:

Tabelle 6: Verwendung der Rücklagen in der Untergliederung 40 – Wirtschaft

	Datum Genehmigung <sup>1</sup>	Detailbudget	Zweck	Entnahme
				in EUR
1	21. März 2016	40.02.02/Transferleistungen an die Wirtschaft/Unternehmensbezogene Arbeitsmarktförderung	Unternehmensbezogene Arbeitsmarktförderung	8.580.000
2	30. März 2016	40.02.01/Transferleistungen an die Wirtschaft/Wirtschaftsförderung	Filmstandort Austria	7.500.000
3	28. Oktober 2016	40.02.01/Transferleistungen an die Wirtschaft/Wirtschaftsförderung	Konjunkturpaket 2013 – AWS	2.144.500
4	28. Februar 2017	40.02.01/Transferleistungen an die Wirtschaft/Wirtschaftsförderung	KMU–Investitionszuwachsprämie	36.702.200
5	24. März 2017	40.02.01/Transferleistungen an die Wirtschaft/Wirtschaftsförderung	Investitionszuwachsprämie für große Unternehmen	9.307.850
6	30. Mai 2017	40.04.02/Historische Objekte/Bau– und Liegenschaftsmanagement	Verwaltung historischer Gebäude	750.000
7	02. Juni 2017	40.02.01/Transferleistungen an die Wirtschaft/Wirtschaftsförderung	Implementierungskosten Beschäftigungsbonus	500.000
			<b>Summe</b>	<b>65.484.550</b>

AWS = Austria Wirtschaftsservice

KMU = Klein- und Mittelbetriebe

<sup>1</sup> Datum der Genehmigung des Finanzministeriums

Quelle: BMDW

Die folgenden Ausführungen beruhen auf Angaben des Wirtschaftsministeriums:

1) Der Rücklagenentnahme für die unternehmensbezogene Arbeitsmarktförderung im Ausmaß von 8,58 Mio. EUR lagen Fördermaßnahmen nach dem Arbeitsmarktförderungsgesetz<sup>24</sup> zugrunde, die bereits im Jahr 2015 beauftragt bzw. genehmigt wurden.

2) Die Förderung des Filmstandorts Österreich im Ausmaß von 7,50 Mio. EUR beruhte auf einer bereits im Jahr 2014 geschaffenen Bestimmung im Filmstandort-

<sup>24</sup> §§ 27, 35a und 51a Abs. 3 bis 5 Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG), BGBl. 31/1969 i.d.g.F.

gesetz.<sup>25</sup> Dennoch unterblieb eine entsprechende Veranschlagung im Bundesfinanzgesetz.

3) Die Rücklagenentnahme in Höhe von 2,14 Mio. EUR für die Förderprogramme „Haftung für Überbrückungsfinanzierungen“ und „Unternehmensdynamik“ resultierte aus den von der Bundesregierung bereits im Jahr 2013 beschlossenen „Konjunkturmaßnahmen bis Ende 2014“.

4), 5) und 7) Die „KMU–Investitionszuwachsprämie“ für die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen<sup>26</sup> sowie „für große Unternehmen“<sup>27</sup> in Summe von 46,01 Mio. EUR und der „Beschäftigungsbonus“ mit Implementierungskosten in Höhe von 0,50 Mio. EUR resultierten aus dem von der Bundesregierung im Oktober 2016 beschlossenen „Maßnahmenpaket für Wirtschaft und Arbeitsmarkt“ sowie aus dem Ende Jänner 2017 vorgelegten Arbeitsprogramm für 2017/18. Für die nachträgliche Veranschlagung der Fördermaßnahmen im BFG 2017 wurde eine entsprechende Novelle in Aussicht genommen, die aber wegen der vorgezogenen Nationalratswahl im Oktober 2017 nicht umgesetzt wurde. Damit waren die Mittel auch nicht im Bundesvoranschlag veranschlagt.

6) Für die Sanierung des Restaurants im Kaiserpavillon des Tiergartens Schönbrunn infolge eines Wasserschadens wurden aus der zweckgebundenen Rücklage für „Kulturbauten Baukostenbeiträge“ 0,75 Mio. EUR entnommen.

11.2 Der RH kritisierte, dass die Rücklagenentnahme für die gesetzlich vorgesehene Förderung des Filmstandorts Österreich in der UG 40 nicht veranschlagt wurde und deshalb eine Mittelverwendungsüberschreitung in Form einer Rücklagenentnahme für ein vorhergesehenes Ereignis erfolgte.

Der RH wiederholte seine Kritik an der fehlenden Mitbefassung des Nationalrats bei Rücklagenentnahmen (**TZ 7**), weil dies insbesondere bei hohen Beiträgen, wie etwa in der UG 40 für anlassbezogene Unternehmensförderungen, zu einem Transparenz– bzw. Legitimationsproblem führte.

**Er empfahl dem Finanz– sowie dem Wirtschaftsministerium, Rücklagenentnahmen nur bei unvorhersehbaren Mittelerfordernissen vorzunehmen und vorhersehbare Rücklagenentnahmen durchgängig in das Bundesfinanzgesetz aufzunehmen.**

---

<sup>25</sup> siehe § 4 Filmstandortgesetz (FSOG), BGBl. I 40/2014: „Für die Abwicklung des Förderprogramms sind jährlich Mittel in der Höhe von mindestens 7 500 000 EUR bereitzustellen.“

<sup>26</sup> gemäß KMU–Förderungsgesetz, BGBl. 432/1996 i.d.g.F. bzw. siehe Beschlussfassung im Ministerrat vom 25. Oktober 2016, Nr. 18/13

<sup>27</sup> auf Basis des Maßnahmenpakets zur Attraktivierung von Unternehmensinvestitionen, von der Bundesregierung im Ministerrat vom 28. Februar 2017, Nr. 33/16 beschlossen

- 11.3 Das Wirtschaftsministerium begrüßte in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH, vorhersehbare Rücklagen künftig durchgängig zu veranschlagen. Die Umsetzung sei jedoch nur gewährleistet, wenn im Rahmen des Budgeterstellungprozesses im Vorfeld ein Abstimmungsprozess zwischen Wirtschafts- und Finanzministerium erfolge.

Das Wirtschaftsministerium stimmte darüber hinaus dem RH zu, dass es sich bei der Förderung des Filmstandorts Österreich aufgrund der gesetzlichen Verankerung um ein vorhersehbares Mittelerfordernis handle. Im Jahr 2016 habe jedoch die Rücklage zur Finanzierung der Maßnahme nicht budgetiert werden können, da diese in den Budgetvorgaben des Finanzministeriums nicht eingerechnet worden sei.

## Rücklagen der UG 46 – Finanzmarktstabilität

- 12.1 (1) Die UG 46 – Finanzmarktstabilität wurde im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 eingerichtet. Über die UG 46 sollten die erforderlichen Mittel zur Unterstützung und Sanierung von Finanzinstitutionen zur Verfügung gestellt werden. Beispielsweise verbuchte das Finanzministerium in der UG 46 die Zeichnung und Rückführung von Partizipationskapital im Rahmen der Finanzmarktstabilisierung.<sup>28</sup> Darüber hinaus waren die „Bad Banks“ des Bundes (HETA Asset Resolution AG (**HETA**), KA Finanz AG, immigon portfolioabbau AG) der UG 46 zugeordnet.

Die UG 46 – Finanzmarktstabilität bestand laut Bundesrechnungsabschluss im Jahr 2017 zu 96,6 % aus fixen Auszahlungen und zu 3,4 % aus variablen Auszahlungen (in Summe 4.850,18 Mio. EUR). Dem standen Einzahlungen in Höhe von 130,51 Mio. EUR gegenüber. Aufgrund des besonderen Aufgabenbereichs unterlagen die Aus- und Einzahlungen hohen Schwankungen. 2016 standen im Vergleich zu 2017 deutlich niedrigeren Auszahlungen in Höhe von 44,70 Mio. EUR Einzahlungen in Höhe von 116,03 Mio. EUR gegenüber.

(2) Das haushaltsleitende Organ der UG 46 war im überprüften Zeitraum der jeweilige Bundesminister für Finanzen. Die verantwortliche Stelle zur Wahrnehmung der Aufgaben des haushaltsleitenden Organs war für die Jahre 2016 und 2017 die Leitung der Sektion I.<sup>29</sup> Der Haushaltsreferent war der Abteilung I/7 – Controlling und Ressort-Budget zugeordnet. Mit der Geschäfts- und Personaleinteilung vom 15. Oktober 2018 wurde die Abteilung in „Generalsekretariat/Controlling und Ressort-Budget (**GS/CR**)“ umbenannt und war direkt dem Generalsekretariat unterstellt. Die haushaltsführenden Stellen bestanden aus den Abteilungen I/5 (Detailbudget 46.01.01), III/6 (Detailbudgets 46.01.02 und 46.01.03) sowie ab dem Jahr 2017 der Abteilung III/9 (für das neue eingerichtete Detailbudget 46.01.04).

---

<sup>28</sup> Finanzmarktstabilitätsgesetz (FinStaG), BGBl. I 136/2008 i.d.g.F.

<sup>29</sup> ab Oktober 2018 Leiter des Generalsekretariats

Tabelle 7: Entwicklungen der Rücklagen in der Untergliederung 46 – Finanzmarktstabilität

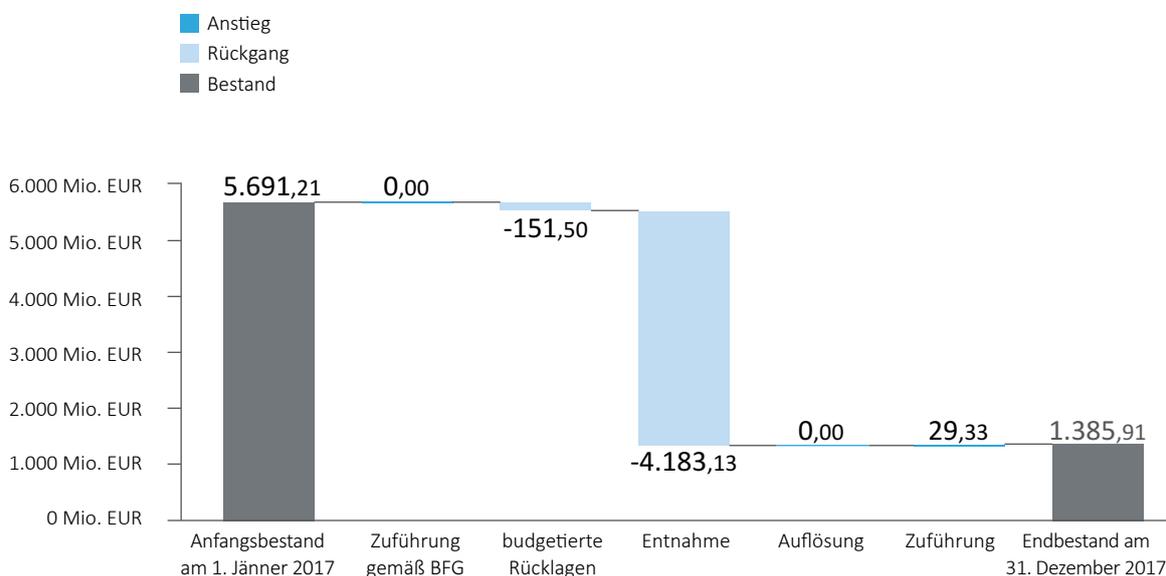
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2009 bis 2017	
	in Mio. EUR										in %
Zuführungen	5.514,57	0,02	0,01	0,12	1.010,55	1.172,33	431,71	4.268,26	29,33	-5.485,23	-99,5
Entnahmen	0,00	0,00	76,70	1.022,69	1.144,21	0,00	1.286,45	3.394,90	4.183,13	4.183,13	–
Auflösungen	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Rücklagen- stand per 31. Dezember	5.514,57	5.514,58	5.437,89	4.415,31	4.600,25	5.772,58	4.917,85	5.691,21	1.385,91	-4.128,65	-74,9
veranschlagte Entnahmen	–	–	–	–	–	–	–	100,00	151,50	–	–

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2009 bis 2017; BMF

(3) Die Rücklagen der UG 46 bestanden zum 31. Dezember 2017 aus einer Untergliederungsrücklage in Höhe von 397,27 Mio. EUR (28,7 % des gesamten Rücklagenstands), einer zweckgebundenen Einzahlungsrücklage in der Höhe von 811,58 Mio. EUR (58,6 %) und einer variablen Auszahlungsrücklage in der Höhe von 177,07 Mio. EUR (12,8 %).

Ende 2017 betrug der Rücklagenstand insgesamt 1.385,91 Mio. EUR. Das entsprach 28,6 % der erfolgten Auszahlungen der UG 46. Im Jahr 2017 wurden in der UG 46 insgesamt 4.334,63 Mio. EUR (89,4 % der erfolgten Auszahlungen) an Rücklagen entnommen (davon 151,50 Mio. EUR veranschlagte Rücklagenentnahmen) und Rücklagen in Höhe von 29,33 Mio. EUR zugeführt.

Abbildung 8: Untergliederung 46 – Finanzmarktstabilität – Rücklagenentwicklung 2017



BFG = Bundesfinanzgesetz

Quellen: Bundesrechnungsabschluss 2017; BMF; Darstellung: RH

### Veränderungen im Laufe der Jahre 2009 bis 2017

(4) Im Bundesfinanzgesetz 2009 war die UG 46 erstmals mit einem Betrag von 10.303,01 Mio. EUR veranschlagt, der für Maßnahmen in Folge des Finanzmarktstabilitätsgesetzes vorgesehen war. Niedrigere Ausgabenerfordernisse für den Erwerb von Gesellschaftsanteilen (u.a. Hypo Alpe-Adria-Bank International AG, KA Finanz AG) nach dem Finanzmarktstabilitätsgesetz führten bereits 2009 zu einer im Vergleich mit anderen Untergliederungen hohen Rücklagenzuführung im Ausmaß von 5.514,57 Mio. EUR.

Entnahmen erfolgten im Jahr 2012 in Höhe von 1.022,69 Mio. EUR überwiegend für Kapitalerhöhungen von Bankenbeteiligungen, im Jahr 2013 in Höhe von 1.144,21 Mio. EUR zur Kapitalerhöhung und für den Erwerb von Partizipationskapital an der Hypo Alpe-Adria-Bank International AG. In diesem Jahr gab es aber auch eine Rücklagenzuführung in der Höhe von 1.010,55 Mio. EUR. Im Jahr 2014 kam es zu einer weiteren Zuführung in Höhe von 1.172,33 Mio. EUR, wodurch die Rücklagen auf einen Höchststand von 5.772,58 Mio. EUR anstiegen.

Die im Jahr 2015 getätigten Entnahmen in Höhe von 1.286,45 Mio. EUR betrafen zu einem überwiegenden Teil eine Ausgleichszahlung an den Freistaat Bayern im Zusammenhang mit der Hypo Alpe-Adria-Bank. Die Zuführung in diesem Jahr in

Höhe von 431,71 Mio. EUR resultierte insbesondere aus der Nichtinanspruchnahme der Sonderabgabe zur Stabilitätsabgabe sowie aus der Bankenvorsorge.

Im Jahr 2016 standen Entnahmen in Höhe von 3.394,90 Mio. EUR im Zusammenhang mit dem Anleihenrückkauf des Kärntner Ausgleichszahlungsfonds (**KAF**). Nachdem sich der Mittelbedarf auf das Jahr 2017 verschoben hatte, wurde dieser Betrag wieder den Rücklagen zugeführt. Darüber hinaus führten weitere Zuführungen zu einem Anstieg des Rücklagenstands im Jahr 2016 auf 5.691,21 Mio. EUR. Im Jahr 2017 erfolgten neben der Entnahme für den Anleihenrückkauf noch weitere Entnahmen, u.a. im Zusammenhang mit der ABBAG–Abbaugesellschaft des Bundes für die KA Finanz, wodurch der Rücklagenstand Ende 2017 auf 1.385,91 Mio. EUR zurückging.

(5) Die Finanzierung der Auszahlungen in der UG 46 erfolgte ab dem Jahr 2011 vorwiegend über unterjährige Rücklagenentnahmen. Da diese nicht im Bundesfinanzgesetz veranschlagt wurden, gab es auch keine Befassung des Nationalrats, der erst im Nachhinein im Wege des gesetzlich vorgeschriebenen Berichtswesens informiert wurde (TZ 14).

- 12.2 Der RH hielt fest, dass der Nationalrat durch die weitestgehend über Rücklagenentnahmen erfolgte Finanzierung der UG 46 nicht in der umfassenden Form informiert und befasst wurde, wie es bei den in den jeweiligen Bundesfinanzgesetzen enthaltenen Auszahlungen der Fall war. Die Befassung des Nationalrats erfolgte vielmehr im Nachhinein im Wege der gesetzlich vorgesehenen Berichterstattung. Der RH wies insbesondere aufgrund der Höhe der durch die Rücklagenentnahmen ermöglichten Auszahlungen darauf hin, dass die hier gewählte Vorgangsweise die Transparenz und die Einbindung des Nationalrats deutlich einschränkte.

Der RH wiederholte seine Kritik aus TZ 7 und empfahl dem Finanzministerium, Rücklagenentnahmen nur bei unvorhersehbaren Mittelbedarf vorzunehmen. Bei einem außerordentlich hohen Mittelbedarf wäre eine Novellierung des Bundesfinanzgesetzes anzustreben.

- 12.3 Das Finanzministerium merkte in seiner Stellungnahme an, dass die Freigabe von Rücklagenentnahmen ohne „Mitbefassung“ des Gesetzgebers im neuen Haushaltsrecht ausdrücklich vorgesehen sei. Mit Zustimmung aller bei Beschlussfassung im Nationalrat vertretenen Parteien sei der Verwaltung diesbezüglich entsprechende Flexibilität eingeräumt worden. Im Gegenzug erfolge eine vertiefte quartalsmäßige Berichterstattung zu Mittelverwendungsüberschreitungen durch das Finanzministerium.
- 12.4 Der RH erachtete eine Beschlussfassung des Gesetzgebers insbesondere dann für erforderlich, wenn – wie bei der UG 46 Finanzmarktstabilität – im Verhältnis zum Gesamtbudget betragsmäßig hohe Budgetmittel freigegeben werden.

## Entnahmen: Verwendung der Rücklagen UG 46 – Finanzmarktstabilität

- 13 Das Finanzministerium verwendete die Rücklagenentnahmen in der UG 46 entsprechend dem ursprünglichen Zweck für Maßnahmen der Finanzmarktstabilisierung. Darunter fielen vor allem Kapitalbeteiligungen und Kapitalerhöhungen. In den Jahren 2016 und 2017 erfolgten vier Rücklagenentnahmen:

Tabelle 8: Verwendung der Rücklagen in der Untergliederung 46 – Finanzmarktstabilität

	Datum Genehmigung <sup>1</sup>	Detailbudget	Zweck	Entnahme
				in EUR
1a	31. Oktober 2016	46.01.01.00/Finanzmarktstabilität/Partizipations-Kapitalbeteiligungen	Anleihenrückkauf (HETA durch KAF)	3.394.900.000
1b	17. Juni 2017	46.01.01.00/Finanzmarktstabilität/Partizipations-Kapitalbeteiligungen	Anleihenrückkauf (HETA durch KAF)	782.379.743
2	17. April 2017	46.01.03.00/Finanzmarktstabilität/Haftungen (variabel)	Gerichtskosten im Zusammenhang mit ULSG-Gerichtsverfahren	750.000
3	05. September 2017	46.01.01.00/Finanzmarktstabilität/Partizipations-Kapitalbeteiligungen	Umwandlung der KA Finanz in eine Abbaugesellschaft	3.400.000.000
			<b>Summe</b>	<b>7.578.029.743</b>

HETA = Heta Asset Resolution AG

KA Finanz = Kommunalkredit Austria AG

KAF = Kärntner Ausgleichszahlungsfonds

ULSG = Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz

<sup>1</sup> Datum der Genehmigung des Finanzministeriums

Quelle: BMF

Die folgenden Ausführungen beruhen auf Angaben des Finanzministeriums:

(1a) Im Oktober 2016 beantragte die Organisationseinheit GS/CR im Finanzministerium eine Rücklagenentnahme in der Höhe von 3,395 Mrd. EUR. Die Entnahme stand im Zusammenhang mit dem Anleihenrückkauf des KAF. Damit war ein Gesellschafterzuschuss von 3,570 Mrd. EUR über die UG 46 an die ABBAG-Abbaumanagementgesellschaft des Bundes als Anzahlung zu leisten. Den Restbetrag finanzierte das Finanzministerium über Minderauszahlungen in der UG 46. Die Organisationseinheit GS/CR hielt die Ungewissheit über die Höhe der Zahlung für das Jahr 2016 im Antrag fest. Am 20. Dezember 2016 informierte die Organisationseinheit GS/CR die Grundsatzabteilung der Budgetsektion (Abteilung II/1), dass eine Zahlung noch im Jahr 2016 ausgeschlossen werden könne, eine Rücklagenentnahme daher nicht erforderlich wäre und eine Stornierung der Überschreibungsbuchung vorgenommen werden sollte. Die Abteilung II/1 entgegnete, dass die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur die Mittel für eine zeitgerechte Bereitstellung bereits aufgenommen habe und eine Stornierung nicht mehr möglich sei. Dadurch

wurde die Rücklagenentnahme im Jahr 2016 vollzogen und die Mittel Ende des Jahres wieder der Rücklage zugeführt.

(1b) Im März 2017 stand der endgültige Auszahlungsbetrag an die ABBAG–Abbaumanagementgesellschaft des Bundes in Höhe von 1,282 Mrd. EUR fest. Einen Teil davon (782,38 Mio. EUR) bestritt das Finanzministerium über eine Rücklagenentnahme, den Restbetrag finanzierte es aus dem Jahresverfügungsrest der UG 46.

(2) Im April 2017 beantragte die Organisationseinheit GS/CR des Finanzministeriums eine Rücklagenentnahme in Höhe von 0,75 Mio. EUR. Begründet wurde die Entnahme mit einem Mittelbedarf für Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit dem Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz (**ULSG**)<sup>30</sup>, bei welchen sich die Verfahrensdauer verlängert hatte. Die dafür vorgesehenen Mittel waren für das Jahr 2016 veranschlagt und schließlich einer Rücklage zugeführt worden; im Jahr 2017 erfolgte keine Veranschlagung dieser Mittel.

(3) Im September 2017 beantragte die Organisationseinheit GS/CR des Finanzministeriums eine Rücklagenentnahme in der Höhe von 3,400 Mrd. EUR und begründete die Entnahme durch den Finanzierungsbedarf im Zuge der Umwandlung der KA Finanz AG in eine Abbaugesellschaft.

---

<sup>30</sup> BGBl. 78/2009 i.d.g.F.; das Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz (ULSG) aus dem Jahr 2008 ermöglichte Unternehmen im Zeitraum der Finanz- und Wirtschaftskrise einen leichteren Zugang zu Krediten, indem der Bund Haftungen übernahm. Siehe dazu auch den RH–Bericht „Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz – Vergabe von Haftungen“ (Reihe Bund 2016/1).

## Ablauforganisation des Rücklagensystems

### Darstellung des gesetzlichen Soll-Prozesses

#### 14 (1) Rücklagenzuführung:

Eine Rücklagenzuführung erfolgte gemäß § 55 Abs. 1 BHG 2013<sup>31</sup> automationsunterstützt über das Haushaltsverrechnungsprogramm SAP grundsätzlich dann, wenn der Nettofinanzierungsbedarf<sup>32</sup> eines Detailbudgets niedriger als der veranschlagte Wert war. Unter Berücksichtigung der Anpassungen<sup>33</sup> gemäß § 90 Abs. 5 BHG 2013 wurde der Differenzbetrag einer Rücklage zugeführt. Es konnte sich somit keine Rücklagenzuführung ergeben, wenn am Ende des Jahres der Nettofinanzierungsbedarf höher als der veranschlagte Wert war. Das Finanzministerium setzte keine weiteren Prüf- oder Genehmigungsschritte. Eine aktive Mitwirkungsmöglichkeit der Fachressorts bestand in der Möglichkeit eines Rücklagenverzichts<sup>34</sup>, der im Haushaltsverrechnungsprogramm SAP direkt mit einem gesonderten Buchungsbeleg zu erfassen war.

#### (2) Rücklagenentnahme:

Werden Mittel aus einer Rücklage eines Detailbudgets zweiter Ebene verwendet, hat die haushaltsführende Stelle einen entsprechenden Antrag an die übergeordnete haushaltsführende Stelle des Detailbudgets erster Ebene zu richten (§ 3 Abs. 1 der Rücklagen-Richtlinien). In weiterer Folge hat die haushaltsführende Stelle des Detailbudgets erster Ebene den Antrag an das haushaltsleitende Organ zu richten, das im Finanzministerium die Mittelverwendungsüberschreitung gemäß § 54 BHG 2013 beantragt. Bei einer beabsichtigten Rücklagenentnahme eines Detailbudgets erster Ebene entfällt der Schritt auf Ebene des zweiten Detailbudgets. Das haushaltsleitende Organ hat unmittelbar vor der Antragstellung auf Entnahme einer Rücklage die Entwicklung des Stands sämtlicher Verbindlichkeiten auf Ebene des betroffenen Detailbudgets zu prüfen und dem Finanzministerium darzustellen. Dessen zuständige Organisationseinheit (Fachabteilung der Sektion II) hat ebenfalls diese Prüfung vorzunehmen<sup>35</sup> und den Antrag der Sektionsleitung zur Genehmigung weiterzuleiten.

<sup>31</sup> bzw. Ausnahmen davon in den jeweiligen Bundesfinanzgesetzen; Art. IX im Bundesfinanzgesetz 2016 – BFG 2016, BGBl. I 141/2015 und Bundesfinanzgesetz 2017 – BFG 2017, BGBl. I 101/2016

<sup>32</sup> gemäß § 21 Abs. 2 BHG 2013

<sup>33</sup> Anpassungen waren z.B. Mittelumschichtungen, –bindungen oder –verwendungsüberschreitungen bzw. auch die Entnahmen von Rücklagen.

<sup>34</sup> § 3 Abs. 5 der Rücklagen-Richtlinie, BGBl. II 510/2012 i.d.g.F.

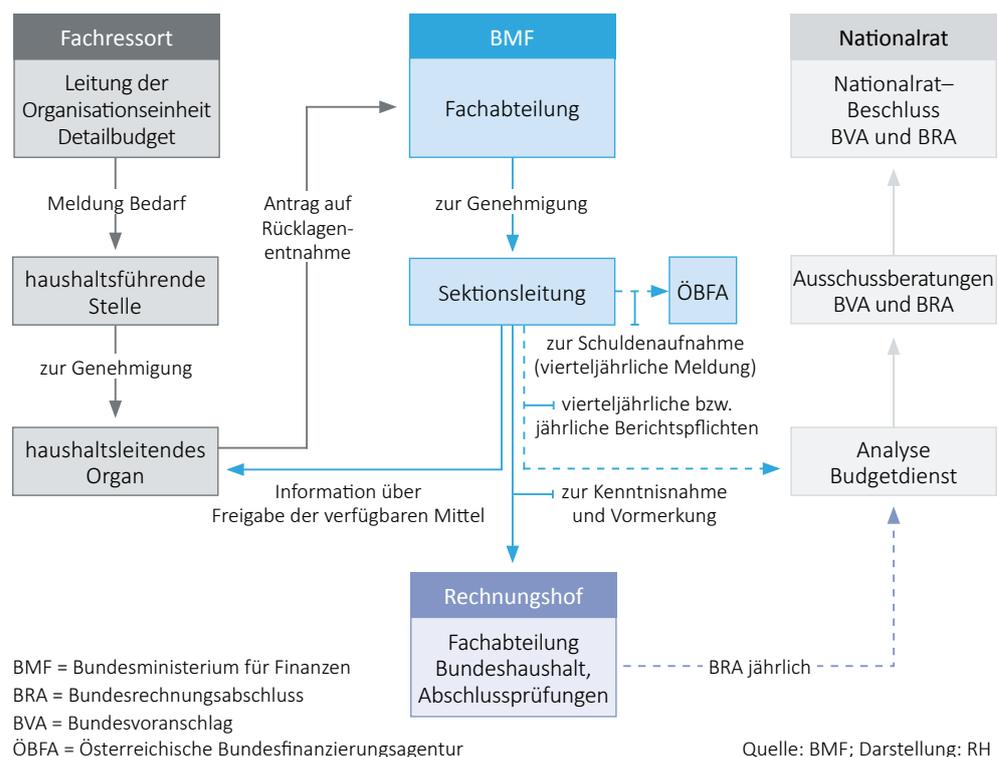
<sup>35</sup> § 2 der Rücklagen-Richtlinien, BGBl. II 510/2012 i.d.g.F.

Darüber hinaus waren keine weiteren Schritte nach Genehmigung vorgesehen. Die Einbindung des Kabinetts der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen war jedoch möglich und aus Sicht des RH nachvollziehbar. Das haushaltsleitende Organ darf über den Rücklagenbetrag dann verfügen, wenn das Finanzministerium dem Antrag zugestimmt hat (§ 56 Abs. 2 BHG 2013).

Bei Überschreitung des jeweiligen Globalbudgets hat die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Finanzen vor dem Vollzug einer Rücklagenentnahme dem RH (§ 54 Abs. 13 BHG 2013) die Rücklagenentnahme (Mittelverwendungsüberschreitung) zur Kenntnis zu bringen.

Das Finanzministerium hat zudem jährlich dem Nationalrat Bericht über den Stand und die Veränderungen der Rücklagen je Untergliederung zu erstatten (§ 47 Abs. 2 Z 2 BHG 2013). Im Rahmen der Berichterstattung über den laufenden Budgetvollzug hat das Finanzministerium vierteljährlich alle Mittelverwendungsüberschreitungen und damit auch alle Rücklagenentnahmen an den Nationalrat zu berichten (§ 54 Abs. 12 BHG 2013). Der Nationalrat erhält zudem vom RH Informationen im Bundesrechnungsabschluss über die Rücklagengebarung des abgeschlossenen Finanzjahres. Weiters meldet das Finanzministerium den Fremdfinanzierungsbedarf quartalsweise an die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur.

Abbildung 9: Soll-Prozess unterjährige Rücklagenentnahme (vereinfachte Darstellung)



Bei veranschlagten Rücklagen entfiel der Genehmigungsprozess für die Rücklagenentnahme, da diese wie veranschlagte Auszahlungen behandelt und folglich mit dem Bundesfinanzgesetz im Nationalrat beschlossen wurden.

## Voraussetzungen und Entscheidungsspielräume des Finanzministeriums bei Rücklagenentnahmen

15 Auf Basis der relevanten rechtlichen Bestimmungen im § 56 BHG 2013 und den Ermächtigungen der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen im jeweils geltenden Bundesfinanzgesetz vereinheitlichte und standardisierte das Finanzministerium die Prüfkriterien für Rücklagenentnahmen mittels einer Checkliste, die es jährlich überarbeitete. Diese enthielt im Wesentlichen folgende Punkte:

- Eintritt eines unvorhergesehenen Ereignisses
- Notwendigkeit der Mittelverwendung (rechtliche Qualität der Verpflichtung)
- Ausschöpfung aller Umschichtungsmöglichkeiten
- Information des Finanzministeriums durch die Fachabteilung im Vorfeld
- Ausschöpfung des Jahresverfügungsrests<sup>36</sup> des betroffenen Detailbudgets
- Bedeckbarkeit der Verpflichtungen aus verbleibenden Rücklagen bzw. aus dem laufenden Budget möglich (Prüfung gemäß § 2 Rücklagen-Richtlinien)
- Fälligkeit der Zahlungsverpflichtung

Insbesondere bei der Prüfung der Notwendigkeit der Mittelverwendung war ein Entscheidungsspielraum der Fachabteilung in der Budgetsektion des Finanzministeriums und im nachfolgenden Bearbeitungsprozess (Grundsatzabteilung II/1, Sektionsleitung II und Kabinett der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen) gegeben. Das Finanzministerium hielt in der Checkliste für das Jahr 2017 fest, dass auch politische Vereinbarungen nicht von der Prüfung und Darlegung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Genehmigung der Mittelverwendungsüberschreitung entbinden können.

---

<sup>36</sup> Der Jahresverfügungsrest ist die Differenz zwischen dem Finanzierungsvoranschlagsbetrag und der Summe aus Obligos, Forderungen/Verbindlichkeiten und Zahlungen.

## Entscheidungskompetenzen und Prozesse in der UG 21 – Soziales und Konsumentenschutz

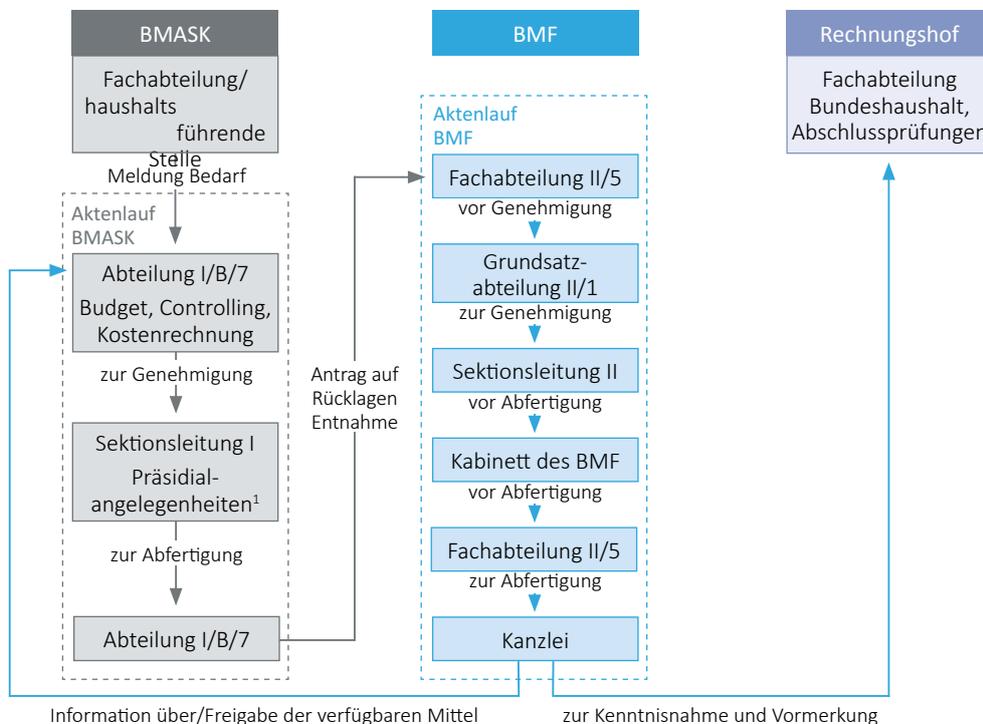
16.1 (1) Das Sozialministerium verglich im Prozess der Rücklagenzuführung die Beträge aus der vom Finanzministerium zur Verfügung gestellten Applikation „Rücklagengebarung“ mit den Werten aus dem Haushaltsverrechnungssystem. Eine darüber hinausgehende aktive Involvierung des Sozialministeriums fand nicht statt. Laut Sozialministerium kam es zu keinen Unstimmigkeiten im Rahmen der Rücklagenzuführung im überprüften Zeitraum.

(2) Die Anträge auf Mittelverwendungsüberschreitung gegen Bedeckung durch Rücklagenentnahme wickelte im Sozialministerium die Abteilung I/B/7 (Budget, Controlling und Kostenrechnung) grundsätzlich zentral auf Basis der Meldungen des Bedarfs durch die Fachbereiche (Verantwortliche für die Detailbudgets erster Ebene) mittels elektronischem Akt (**ELAK**) ab (siehe Abbildung 10). Lediglich Mittelbedarfsmeldungen der Sektion V (Europäische, internationale und sozialpolitische Grundsatzfragen) erfolgten in der Regel im kurzen Weg und waren nicht im ELAK erfasst. In der Regel kündigte das Sozialministerium laut eigener Auskunft dem Finanzministerium den Mehrbedarf samt Bedeckungsvorschlag (Rücklagenentnahme) einige Monate im Vorhinein an. Die Abteilung I/B/7 führte weiters die entsprechenden Buchungen im Haushaltsverrechnungssystem durch und setzte nach erfolgtem Aktenlauf im Finanzministerium die Fachabteilung über die Verfügbarkeit der budgetären Mittel in Kenntnis.

Das Finanzministerium legte die Ablauforganisation für Rücklagenentnahmen durch den Prozess im ELAK fest. Im Finanzministerium bearbeitete die zuständige Fachabteilung der Sektion II den Antrag auf Rücklagenentnahme nach inhaltlichen und rechtlichen Gesichtspunkten. Sie erstellte einen Akt zur Mittelverwendungsüberschreitung und übermittelte diesen der Grundsatzabteilung II/1. Diese führte Aufzeichnungen über die Rücklagenentnahmen für den Bericht über die Mittelverwendungsüberschreitungen gemäß § 54 Abs. 12 BHG 2013 und gab den Entnahmebetrag in die IT-Applikation „Rücklagenanwendung“ ein. Der Akt wurde an die Sektionsleitung zur Genehmigung weitergeleitet. Bevor die Genehmigung der Rücklagenentnahme dem Fachressort übermittelt wurde, erhielten sowohl das Kabinett der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen als auch (nochmals) die Fachabteilung den Akt vor Abfertigung, wobei die wiederholte Einbindung der Fachabteilung den Aktenlauf kaum beeinträchtigte, da diese den Akt in der Regel innerhalb eines Tages weitergab.

Mit der Abfertigung übermittelte das Finanzministerium die aktenmäßige Erledigung dem RH zur Kenntnisnahme.

Abbildung 10: Ablauf Rücklagenentnahme Untergliederung 21 – Soziales und Konsumentenschutz



BMASK = Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz  
 BMF = Bundesministerium für Finanzen

<sup>1</sup> in der Funktion des haushaltsleitenden Organs

Quelle: BMASGK; Darstellung: RH

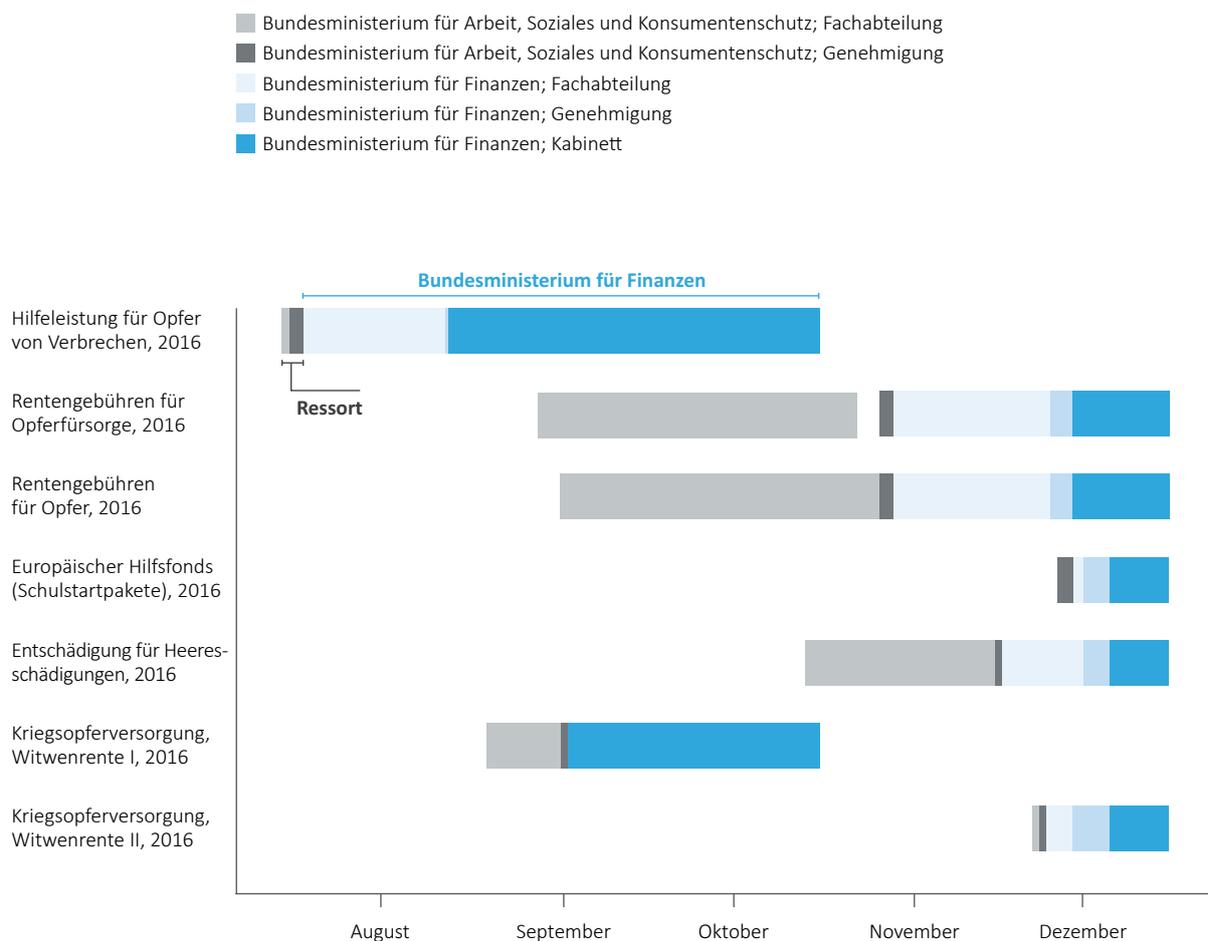
(3) Die Abteilung I/B/7 stellte die Einhaltung der vorgegebenen Ablauforganisation sicher, da nur sie die Kompetenzen für Rücklagenentnahmen und Buchungen im Haushaltsverrechnungssystem innehatte. Das Finanzministerium stellte die Einhaltung des vorgegebenen Prozesses durch den ELAK sicher.

16.2 Der RH bewertete positiv, dass das Sozialministerium die Mittelanforderungen der haushaltsführenden Stellen in fast allen Fällen aktenmäßig dokumentierte und damit die Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen haushaltsführender Stelle und haushaltsleitendem Organ ersichtlich war. Er kritisierte jedoch, dass diese Dokumentation bei Mittelanforderungen der Sektion V des Sozialministeriums nicht aktenmäßig erfolgte.

Er empfahl dem Sozialministerium daher, auch die Dokumentation der Mittelanforderungen der Sektion V (Europäische, internationale und sozialpolitische Grundsatfragen) samt Begründung in die Akten zur Rücklagenentnahme aufzunehmen.

- 16.3 Laut Stellungnahme des Sozialministeriums würden künftige Mittelanforderungen aller Organisationseinheiten samt Begründung vollständig aktenmäßig dokumentiert.
- 17.1 (1) Das Sozialministerium und das Finanzministerium übermittelten dem RH die jeweiligen Akten zu den Rücklagenentnahmen der UG 21 der Jahre 2016 und 2017. Die folgende Abbildung zeigt die Dauer der einzelnen Bearbeitungs- bzw. Genehmigungsschritte. Dabei wird der Aktenlauf vom Beginn der Bearbeitung in der Fachabteilung bis zum Ende der Bearbeitung im Kabinett der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen dargestellt:

Abbildung 11: Dauer der Aktenläufe zu den Rücklagenentnahmen 2016



Quellen: BMASGK; BMF; Darstellung: RH

Die folgenden Ausführungen beruhen auf Angaben des Sozialministeriums.

1) **Hilfeleistung für Opfer von Verbrechen (1,03 Mio. EUR)**: Das Sozialministerium bereitete den Antrag auf Rücklagenentnahme ab dem 12. Juli 2016 vor und stimmte diesen mit dem Finanzministerium ab. Nach Auskunft des Sozialministeriums erfolgten nach der Abfertigung am 15. Juli 2016 wiederholte Urgenzen im Finanzministerium, um Informationen zur Genehmigung zu erhalten. Das Finanzministerium genehmigte den Akt am 10. August 2016, die Abfertigung und damit die Information an das Sozialministerium erfolgte jedoch erst am 2. November 2016. Die Bearbeitung im Kabinett des Bundesministers für Finanzen erfolgte vom 10. August 2016 bis zum 14. Oktober 2016; dadurch ergab sich eine Verlängerung des Aktenlaufs um 65 Kalendertage. Das Finanzministerium schrieb dem RH den Akt nicht wie üblich vor Hinterlegung, sondern vor Abfertigung vor. Dadurch verzögerte sich der Aktenlauf um weitere elf Kalendertage (14. Oktober 2016 bis 25. Oktober 2016).

2) und 3) **Rentengebühren für Opferfürsorge (0,11 Mio. EUR) bzw. Opfer (2,20 Mio. EUR)**: Die Vorabstimmung erfolgte laut Sozialministerium mündlich ab Ende August/Anfang September 2016. Nach Auskunft des Sozialministeriums habe es die beiden Anträge auf Rücklagenentnahme aufgrund der Ungewissheit hinsichtlich der Genehmigung durch das Finanzministerium erst am 27. Oktober 2016 abgefertigt. Der Antrag wurde am 28. November 2016 im Finanzministerium genehmigt. Die Abfertigung erfolgte nach dem Aktenlauf im Kabinett des Bundesministers für Finanzen („vor Abfertigung“) am 14. Dezember 2016. Dadurch verschob sich der Eingang der Genehmigung im Sozialministerium um 16 Kalendertage.

4) **Europäischer Hilfsfonds – Schulstartpakete (0,22 Mio. EUR)**: Das Sozialministerium stimmte den Antrag auf Rücklagenentnahme ab Anfang November 2016 mit dem Finanzministerium ab und fertigte den Akt am 28. November 2016 ab. Das Finanzministerium genehmigte diesen am 4. Dezember 2016, die Abfertigung erfolgte nach dem Aktenlauf im Kabinett des Bundesministers für Finanzen („vor Abfertigung“) am 15. Dezember 2016.

5) **Entschädigungen für Heeresschädigungen (1,35 Mio. EUR)**: Das Sozialministerium stimmte den Antrag ab dem 12. Oktober 2016 mit dem Finanzministerium ab, wobei laut Sozialministerium die Rückmeldung des Finanzministeriums zur Vorabstimmung erst mit 8. November 2016 erfolgte. Das Finanzministerium erhielt den Antrag am 15. November 2016 (Abfertigung Sozialministerium) und genehmigte ihn am 4. Dezember 2016. Nach dem Aktenlauf im Kabinett des Bundesministers für Finanzen erfolgte die Abfertigung des Finanzministeriums am 15. Dezember 2016.

6) **Kriegsopferversorgung, Witwenrenten I (0,39 Mio. EUR)**: Das Sozialministerium stimmte laut eigenen Angaben den Antrag mit dem Finanzministerium ab dem 22. August 2016 ab. Die Rückmeldung des Finanzministeriums erfolgte am

29. August 2016, der Antrag wurde schließlich am 31. August 2016 abgefertigt und dem Finanzministerium im Genehmigungsweg übermittelt. Die Fachabteilung des Finanzministeriums bearbeitete den Akt bis zum 30. September 2016. Nach mehrmaligen Urgezen des Sozialministeriums lehnte das Kabinett des Bundesministers für Finanzen den Antrag am 14. Oktober 2016 mit der Begründung ab, dass eine Bedeckung durch Umschichtung möglich sein sollte und eine Rücklagenentnahme daher nicht erforderlich sei. Die Sektionsleitung II des Finanzministeriums erhielt den Akt erst nach Abfertigung vor Hinterlegung und war damit nicht in ihrer Genehmigungsrolle in den Aktenlauf eingebunden. Das Sozialministerium übermittelte eine Stellungnahme zur Ablehnung und stellte den Antrag am 23. November 2016 erneut (siehe nächster Punkt).

7) **Kriegsopferversorgung, Witwenrenten II (9,00 Mio. EUR)**: Der Neuantrag des Sozialministeriums umfasste neben dem bereits im Vorakt enthaltenen Antrag auf Rücklagenentnahme in Höhe von 0,39 Mio. EUR eine zusätzliche Rücklagenentnahme in Höhe von 8,61 Mio. EUR. Die zuständige Sektionsleitung im Finanzministerium genehmigte den Akt am 4. Dezember 2016, die Abfertigung erfolgte nach dem Aktenlauf im Kabinett des Bundesministers für Finanzen („vor Abfertigung“) am 15. Dezember 2016. Laut Angaben des Finanzministeriums erfolgte die Genehmigung nach der zweiten Antragstellung, weil das Sozialministerium erst zum Zeitpunkt des zweiten Antrags plausibel nachweisen konnte, dass alle gesetzlich zulässigen Umschichtungen und Bedeckungen innerhalb der betroffenen Untergliederung ausgeschöpft waren.

(2) Damit die Ministerien die Rücklagenmittel in der Praxis auch verwenden konnten, sollte die Zustimmung des Finanzministeriums zur Rücklagenentnahme im Sinne des BHG 2013 (ehestmögliche Zustimmung)<sup>37</sup> zeitgerecht im Finanzjahr erfolgen. Dennoch erfolgte die Zustimmung bei vier von fünf Anträgen auf Rücklagenentnahme erst spät im Finanzjahr.

(3) Aufgrund des Ministerratsbeschlusses 2014 und der restriktiven Vorgangsweise des Finanzministeriums waren aus Sicht des Sozialministeriums die Rücklagenentnahmen mit großen Schwierigkeiten behaftet. Für das Sozialministerium war dadurch die Entnahme von „zuvor angesparten Rücklagen durch die Vorgangsweise des Finanzministeriums obsolet“.

17.2 Der RH kritisierte, dass das Finanzministerium den gesamten Bearbeitungsprozess – insbesondere nach Genehmigung der betreffenden Akten – zeitlich verzögert bzw. spät im Finanzjahr weiterleitete. Dies führte in weiterer Folge dazu, dass das Sozialministerium bei der Verwendung der Rücklagen zeitlich eingeschränkt war.

---

<sup>37</sup> § 56 Abs. 4 BHG 2013

Der RH empfahl dem Finanzministerium, die Ablauforganisation für Rücklagenentnahmen im Sinne des BHG 2013 (ehestmögliche Zustimmung) zeitlich zu straffen, um einen effizienten Verwaltungsablauf mit Planungssicherheit für die betroffenen Ministerien zu ermöglichen.

- 17.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums sei es legitimes Interesse der politischen Ebene, über genehmigte Rücklagenentnahmen informiert zu werden und erforderlichenfalls die Beamtenebene neuerlich um ergänzende Informationen zu ersuchen. Diese ergänzenden Abklärungen würden allenfalls weiterer Erhebungen bedürfen, die notfalls länger dauern würden. Dieser Bedarf und der erforderliche Prozess seien aus Sicht des Finanzministeriums nachvollziehbar.
- 17.4 Der RH entgegnete dem Finanzministerium, dass die Information an die politische Ebene aus verwaltungsökonomischen Gründen bereits im Genehmigungsprozess und nicht erst ex-post erfolgen sollte. Darüber hinaus kann aus Sicht des RH eine Information an die politische Ebene keine nachvollziehbare Verlängerung der Durchlaufzeit im gegebenen Ausmaß bewirken, da die Kriterien und der Ablauf einer Rücklagenentnahme im BHG 2013 klar geregelt sind.

## Entscheidungskompetenzen und Prozesse in der UG 40 – Wirtschaft

- 18.1 (1) Laut Wirtschaftsministerium kam es im überprüften Zeitraum bei der Rücklagenzuführung in einem Fall zu Unstimmigkeiten. Das Wirtschaftsministerium beantragte aufgrund von Mehreinzahlungen eine unterjährige Rücklagenzuführung in Höhe von 4 Mio. EUR.<sup>38</sup> Ab dem Jahr 2018 sollte damit die Zahlung der Abwicklungskosten der Abwicklungsstelle nach dem Wärme- und Kälteleitungsausbaugesetz von ca. 600.000 EUR jährlich erfolgen. Das Finanzministerium führte die beantragte unterjährige Zuführung der Rücklage in Höhe von 4 Mio. EUR erst am Ende des Finanzjahres durch, weil das BHG 2013 keine unterjährige Zuführung vorsah.<sup>39</sup>
- (2) Die Anträge auf Mittelverwendungsüberschreitung gegen Bedeckung durch Rücklagenentnahme wickelte im Wirtschaftsministerium die Abteilung BA/1 Budget- und Kostenrechnung aufgrund von Bedarfsanmeldungen ab. Diese basierten u.a. auf beschlossenen Ministerratsvorträgen, gesetzlichen Bestimmungen, Anträgen der haushaltsführenden Stellen sowie auf einzelnen unvorhersehbaren Ereignissen.

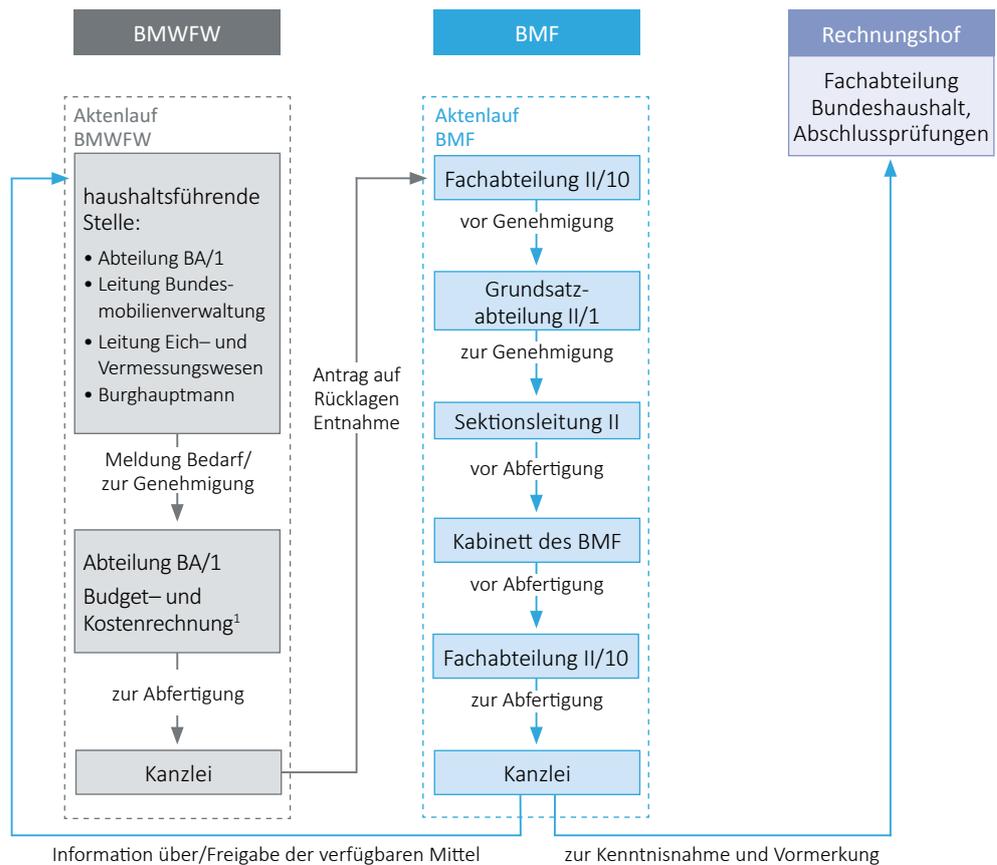
---

<sup>38</sup> GZ: BMWFW-11.031/16/BA/1/2017

<sup>39</sup> § 55 Abs. 1 letzter Satz BHG 2013: „Ermittlung der Rücklagen [...] zum 30. Jänner des folgenden Finanzjahres“

Der Rücklagenantrag wurde in weiterer Folge an das Finanzministerium abgefertigt, wo die Fachabteilung II/10 Budget – Wirtschaft, Verkehr und Infrastruktur den Antrag bearbeitete und der Sektionsleitung zur Genehmigung sowie dem Kabinettt vor Abfertigung vorschrieb.

Abbildung 12: Ablauf Rücklagenentnahme Untergliederung 40 – Wirtschaft



BMF = Bundesministerium für Finanzen

BMWFW = Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

<sup>1</sup> in der Funktion des haushaltsleitenden Organs

Quelle: BMDW; Darstellung: RH

Die Mitteilung über die Berücksichtigung der veranschlagten Rücklagen erfolgte durch ein jährliches Schreiben, in dem das Finanzministerium die Eckwerte des Budgetentwurfs festlegte. Laut Wirtschaftsministerium spiegelte dieses jedoch nicht den tatsächlichen Bedarf wider, was die Planungssicherheit für das Wirtschaftsministerium reduzierte und Anträge auf unterjährige Rücklagenentnahmen erforderlich machte.

(3) Die gemäß § 56 in Verbindung mit §§ 5 bis 7 BHG 2013<sup>40</sup> erforderliche organisatorische Trennung zwischen haushaltsführender Stelle und haushaltsleitendem Organ war in der UG 40 – Wirtschaft nur in den Globalbudgets 40.03 – Eich- und Vermessungswesen und 40.04 – Historische Objekte gegeben. In den Globalbudgets 40.01 – Steuerung und Services und 40.02 – Transferleistungen an die Wirtschaft war die geforderte Trennung hingegen nicht gegeben.

(4) Die Einhaltung der vorgegebenen Ablauforganisation wurde laut Wirtschaftsministerium durch die in der festgelegten Zuständigkeit sowie durch die aktenmäßige Bearbeitung seitens der Abteilung BA/1 sichergestellt und kontrolliert.

- 18.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass in der UG 40 – Wirtschaft in den Globalbudgets 40.01 – Steuerung und Services und 40.02 – Transferleistungen an die Wirtschaft, auf die zusammen rd. 90 % der Rücklagen entfielen, die erforderliche Trennung – wie im Soll-Prozess vorgesehen – zwischen haushaltsleitendem Organ und haushaltsführender Stelle nicht gegeben war.

Der RH empfahl dem Wirtschaftsministerium, die erforderliche organisatorische Trennung zwischen haushaltsleitendem Organ und haushaltsführender Stelle sicherzustellen.

- 18.3 Laut Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums sei im Detailbudget 40.02.01.00 die gemeinsame Wahrnehmung der Funktion des haushaltsleitenden Organs und der haushaltsführenden Stelle darauf zurückzuführen, dass in diesem Detailbudget die finanziellen Ressourcen aller fünf Fachsektionen zusammengefasst würden und es damit eine zentrale Stelle zur Ressourcensteuerung geben müsse.

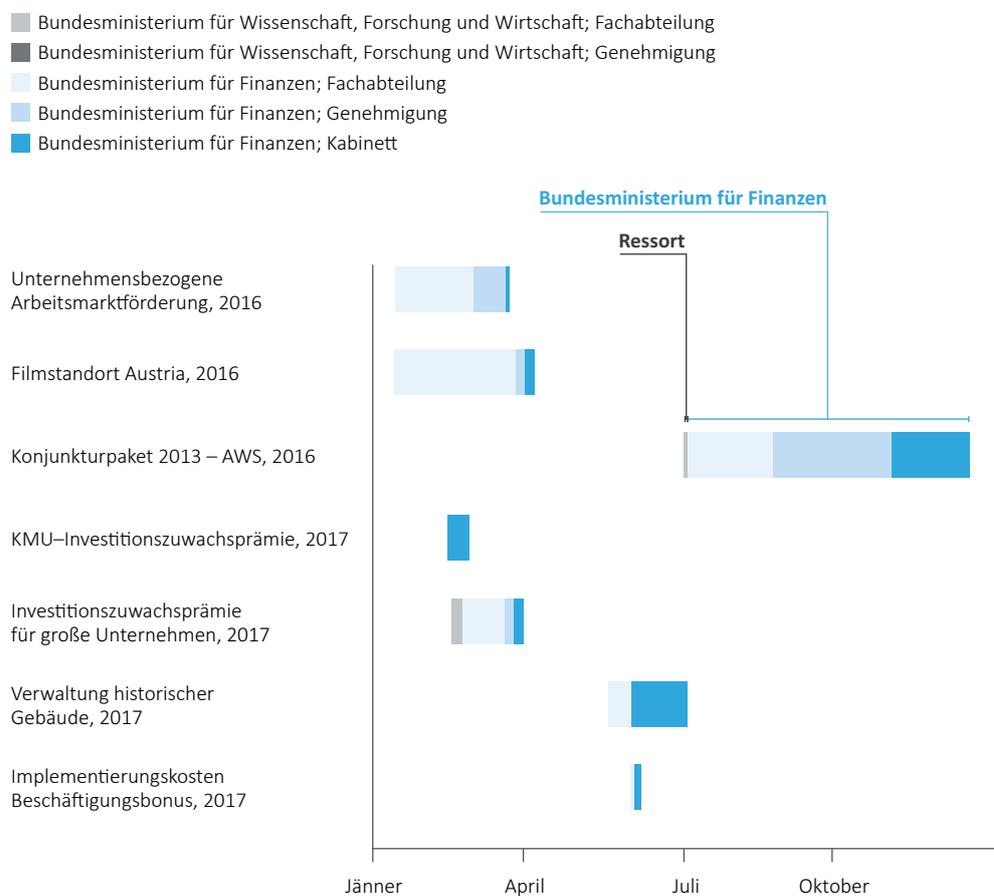
Im BHG 2013 wäre weiters nicht ausgeschlossen, dass eine Organisationseinheit beide Rollen übernehmen könne. Gemäß § 6 Abs. 1 Z 3 BHG 2013 habe die jeweilige Bundesministerin bzw. der jeweilige Bundesminister die Funktion des haushaltsleitenden Organs, im Falle von Zentralstellen auch die Funktion der haushaltsführenden Stelle gemäß § 7 Abs. 1 BHG 2013, inne.

- 18.4 Der RH entgegnete, dass zwar im BHG 2013 eine Doppelfunktion nicht explizit ausgeschlossen war; allerdings sahen die Erläuterungen zum Gesetzestext eine organisatorische Trennung des haushaltsleitenden Organs und der haushaltsführenden Stelle vor. Für die Organisationsstruktur einer Zentralstelle gab es diesbezüglich keine gesonderte Regelung. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung, eine organisatorische Trennung zwischen haushaltsleitendem Organ und haushaltsführender Stelle sicherzustellen.

<sup>40</sup> siehe Erläuterungen (ErlRV 480 BlgNr 24. GP) zu § 7 Abs. 4 BHG 2013: „Die getrennte Wahrnehmung der beiden Funktionen (haushaltsleitendes Organ und Leiterin oder Leiter einer haushaltsführenden Stelle) in den Bundesministerien wird durch entsprechende Aufteilung der Zuständigkeiten im Rahmen der Geschäfts- und Personaleinteilung des Bundesministeriums sicherzustellen sein.“

19.1 (1) Das Finanz- und das Wirtschaftsministerium übermittelten dem RH die jeweiligen Akten zu den Rücklagenentnahmen der UG 40 der Jahre 2016 und 2017. Die folgende Abbildung zeigt die Dauer der einzelnen Bearbeitungs- bzw. Genehmigungsschritte. Dabei wird der Aktenlauf vom Beginn der Bearbeitung in der Fachabteilung bis zum Ende der Bearbeitung im Kabinett des Bundesministers für Finanzen dargestellt:

Abbildung 13: Dauer der Aktenläufe zu den Rücklagenentnahmen 2016 und 2017



AWS = Austria Wirtschaftsservice  
 KMU = Klein- und Mittelbetriebe

Quellen: BMDW; BMF; Darstellung: RH

Die Analyse der einzelnen Aktenläufe zeigte folgende Besonderheiten:

1) **Unternehmensbezogene Arbeitsmarktförderung (8,58 Mio. EUR):** Das Wirtschaftsministerium stellte den Antrag am 15. Jänner 2016, das Finanzministerium fertigte seine Erledigung am 22. März 2016 an das Wirtschaftsministerium ab.

2) **Förderung Filmstandort Austria (7,50 Mio. EUR)**: Das Wirtschaftsministerium stellte den Antrag am 15. Jänner 2016, das Finanzministerium fertigte seine Erledigung am 6. April 2016 ab. Das Kabinett des Bundesministers für Finanzen bearbeitete den Akt insgesamt sechs Tage.

3) **Konjunkturpaket 2013 – Austria Wirtschaftsservice (AWS) (2,14 Mio. EUR)**: Das Wirtschaftsministerium stellte den Antrag am 4. Juli 2016, das Finanzministerium fertigte seine Erledigung am 15. Dezember 2016 ab. Das Kabinett des Bundesministers für Finanzen bearbeitete den Akt vom 28. Oktober 2016 bis zum 14. Dezember 2016; dadurch verlängerte sich der Aktenlauf um 47 Kalendertage.

4) und 5) **KMU–Investitionszuwachsprämie (36,70 Mio. EUR) und KMU–Investitionszuwachsprämie für große Unternehmen (9,31 Mio. EUR)**: Das Wirtschaftsministerium stellte die Anträge am 14. Februar 2017 bzw. am 23. Februar 2017, das Finanzministerium fertigte seine Erledigungen am 1. März 2017 bzw. am 31. März 2017 ab. Das Finanzministerium genehmigte jedoch in beiden Fällen die Rücklagenentnahmen für das Jahr 2017. Nach Auskunft des Wirtschaftsministeriums bestand eine Planungsunsicherheit, insbesondere bei Vorhaben, für die mehrjährige Verpflichtungen gegenüber Dritten eingegangen wurden.

6) **Implementierungskosten Beschäftigungsbonus (0,50 Mio. EUR)**: Der Antrag auf Rücklagenentnahme erfolgte am 1. Juni 2017, das Finanzministerium erledigte diesen Antrag am 7. Juni 2017.

7) **Verwaltung historischer Gebäude (0,75 Mio. EUR)**: Das Wirtschaftsministerium stellte den Antrag am 19. Mai 2017, das Finanzministerium fertigte seine Erledigung am 3. Juli 2017 ab. Das Kabinett des Bundesministers für Finanzen behandelte den Akt vom 1. Juni 2017 bis zum 3. Juli 2017; dadurch verlängerte sich der Aktenlauf um 32 Kalendertage.

(2) Das Wirtschaftsministerium brachte zum Ausdruck, dass die Bearbeitung der Anträge im Finanzministerium einen langen Zeitraum in Anspruch nahm (TZ 22), wodurch keine verlässliche Planung möglich war. Damit verzögerte sich in der Regel die Umsetzung von Vorhaben bzw. führte zu langen Bearbeitungszeiten, im äußersten Fall zu Liquiditätsengpässen.

(3) Das Finanzministerium durfte den beantragten Rücklagenentnahmen aufgrund der verfassungsgesetzlichen Ermächtigung des Art. 51c B–VG nur im Falle eines unvorhergesehenen Erfordernisses zustimmen, wie es auch selbst in verwaltungsinernen Prüfkriterien festhielt (TZ 15). Dennoch genehmigte es eine Rücklagenentnahme zur Förderung des Filmstandorts Austria, die sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach bereits seit Inkrafttreten des Filmstandortgesetzes vorhersehbar war.

- 19.2 Der RH kritisierte, dass das Finanzministerium eine Rücklagenentnahme zur Bedeckung von Mittelverwendungsüberschreitungen durchführte, obwohl der Mittelbedarf vorhersehbar war.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in [TZ 11](#) und empfahl dem Finanzministerium und dem Wirtschaftsministerium, Rücklagenentnahmen nur bei unvorhersehbaren Mittelverfälligkeiten vorzunehmen und vorhersehbare Rücklagen durchgängig im Bundesfinanzgesetz zu veranschlagen.

- 19.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums seien Mittelverwendungsüberschreitungen und Rücklagenentnahmen Instrumente des Budgetvollzugs und nicht der Budgetplanung. Daher würden auch keine entsprechenden Anträge vor der Festlegung der Mittelverwendungsobergrenzen im jeweiligen Bundesfinanzgesetz geprüft. Darüber hinaus könne die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort gemäß Vorbelastungsgesetz<sup>41</sup> Vorbelastungen unter anderem für die KMU–Investitionszuwachsprämie, die Investitionszuwachsprämie für große Unternehmen sowie den Beschäftigungsbonus in Höhe von 2,234 Mrd. EUR für die Jahre 2018 bis 2023 begründen. Damit sei für eine entsprechende Planungssicherheit gesorgt gewesen.

Zur Kritik der Rücklagenentnahme für die Filmförderung hielt das Finanzministerium fest, dass zum Zeitpunkt der Budgeterstellung eine Änderung der gesetzlichen Grundlage für die Filmförderung in Diskussion gestanden sei und daher im Jahr 2016 einmalig keine Veranschlagung der Rücklagenentnahme erfolgt sei.

- 19.4 Der RH entgegnete dem Finanzministerium, dass Rücklagenentnahmen dann die Budgetplanung beeinflussen, wenn sie budgetiert werden. Die Begründung einer Vorbelastung hat keine unmittelbare Auswirkung auf das laufende Bundesfinanzgesetz und enthält keine Aussage über die Finanzierung des jeweiligen Vorhabens.

Zur Rücklagenentnahme für die Filmförderung entgegnete der RH dem Finanzministerium, dass ein Diskussionsprozess alleine noch keine Grundlage für eine geänderte Vorgangsweise in der Mittelbereitstellung sein sollte. Gemäß Filmstandortgesetz<sup>42</sup> waren auch im Jahr 2016 Mittel in Höhe von 7,5 Mio. EUR für die Abwicklung des Förderprogramms bereitzustellen. Damit war eine gesetzliche Verpflichtung (§ 35 BHG 2013) gegeben bzw. wären auch auf Basis des Budgetgrundsatzes der Vollständigkeit (§ 28 Abs. 1 BHG 2013) die Mittel zu veranschlagen gewesen.

---

<sup>41</sup> Genehmigung der Begründung von Vorbelastungen durch den Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft sowie Änderung des Austria Wirtschaftsservice–Gesetzes und des Einkommensteuergesetzes 1988; BGBl. I 83/2017

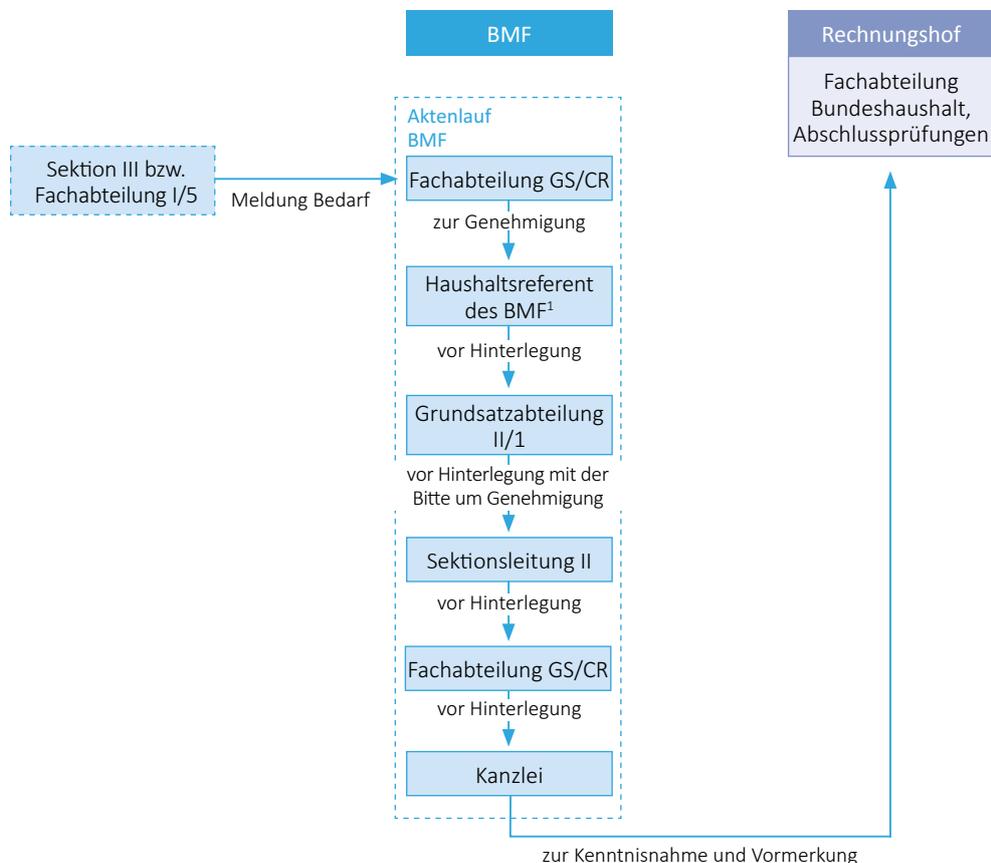
<sup>42</sup> § 4 Filmstandortgesetz, BGBl. I 40/2014

## Entscheidungskompetenzen und Prozesse in der UG 46 – Finanzmarktstabilität

20.1 (1) Laut der zuständigen Organisationseinheit GS/CR (vor dem 15. Oktober 2018, Abteilung I/7) kam es zu keinen Unstimmigkeiten bei der Zuführung von Rücklagen.

(2) Die Anträge auf Mittelverwendungsüberschreitung gegen Bedeckung durch Rücklagenentnahme wickelte die Organisationseinheit GS/CR mittels ELAK auf Basis der Bedarfsmeldung durch die fachlich zuständigen Abteilungen III/6 und III/9 der Sektion III des Finanzministeriums direkt oder über die Abteilung I/5 der Sektion I ab. Die zugrundeliegenden Bedarfsmeldungen waren nicht im ELAK enthalten, wurden jedoch von der Organisationseinheit GS/CR zusammenfassend erläutert. Die Entnahmen erfolgten laut GS/CR ausschließlich aufgrund von Entscheidungen der Ressortleitung.

Abbildung 14: Ablauf Rücklagenentnahme Untergliederung 46 – Finanzmarktstabilität



BMF = Bundesministerium für Finanzen

<sup>1</sup> in der Funktion des haushaltsleitenden Organs

Quelle: BMF; Darstellung: RH

Die Organisationseinheit GS/CR erstellte den elektronischen Akt zur Mittelverwendungsüberschreitung. Die Fachabteilungen I/5, III/6 und III/9 stellten die notwendigen inhaltlichen Erläuterungen mittels Akt oder per E-Mail bereit. Die fachliche Umsetzung sämtlicher Entscheidungen erfolgte – direkt oder über die Abteilung I/5 – durch die Gruppe III/B des Finanzministeriums.

Der Haushaltsreferent (aus der Organisationseinheit GS/CR) oder der Leiter der Organisationseinheit GS/CR genehmigte den Akt. Die für die Genehmigung von Rücklagenentnahmen zuständige Sektion II war in der Vorschreibung dieses Akts lediglich „vor Hinterlegung“, allerdings mit dem Hinweis „mit der Bitte um Genehmigung der Mittelverwendungsüberschreitung“, angeführt. Dies erfolgte aus Sicht des Finanzministeriums aus verwaltungsökonomischen Gründen.

Die zuständige Organisationseinheit GS/CR teilte dem RH mit, dass sie jede Rücklagenentnahme bereits vor der Erstellung des Akts mit dem zuständigen Sektionsleiter I abstimmte. Die beschriebene Vorgangsweise wurde in einer Besprechung der Organisationseinheit GS/CR – nach Abstimmung mit dem Generalsekretariat – mündlich vereinbart.

(3) Die Einhaltung der vorgegebenen Ablauforganisation stellte die Organisationseinheit GS/CR durch den ELAK-Prozess sicher.

- 20.2 Der RH kritisierte, dass das Finanzministerium die Mittelanforderungen der haushaltsführenden Stellen nicht aktenmäßig dokumentierte und damit die Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen haushaltsführender Stelle und dem haushaltsleitenden Organ nicht nachvollziehbar ersichtlich war. Er hielt fest, dass das Finanzministerium im elektronischen Akt zur Rücklagenentnahme zwar eine inhaltliche Begründung anführte, jedoch nicht erkennbar war, inwieweit die Begründungen der fachlich zuständigen Organisationseinheiten berücksichtigt wurden.

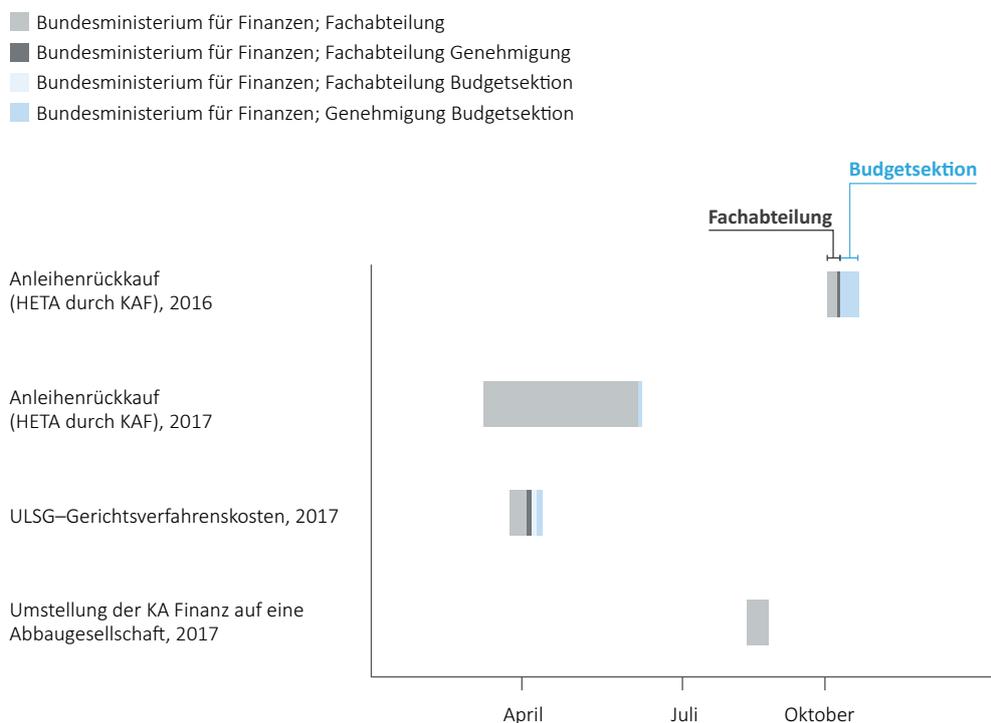
Der RH empfahl dem Finanzministerium, die Erläuterungen der haushaltsführenden Stellen zur Bedarfsmeldung im Rahmen der Antragstellung für eine Rücklagenentnahme dem elektronischen Akt zur Rücklagenentnahme beizulegen.

Der RH hielt fest, dass die Sektion II (Budgetsektion) – abweichend vom Soll-Prozess (TZ 14) – nicht als Genehmigungsinstanz im Aktenlauf vorgesehen war, sondern lediglich vor Hinterlegung, allerdings mit dem Vermerk „mit der Bitte um Genehmigung“. Der RH befürwortet zwar eine verwaltungsökonomische Lösung, im vorliegenden Fall kritisierte er jedoch die unklare Genehmigungsverantwortung.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, durchgehend klare Genehmigungsstrukturen zu schaffen.

21 Das Finanzministerium übermittelte dem RH die jeweiligen Akten zu den Rücklagenentnahmen der UG 46 der Jahre 2016 und 2017. Die folgende Abbildung zeigt die Dauer der einzelnen Bearbeitungs- bzw. Genehmigungsschritte. Dabei war der Aktenlauf vom Beginn der Bearbeitung der zuständigen Organisationseinheit GS/CR bis zur Genehmigung in der Sektion II dargestellt:

Abbildung 15: Dauer der Aktenläufe zu den Rücklagenentnahmen 2016 und 2017



AWS = Austria Wirtschaftsservice  
HETA = HETA Asset Resolution AG  
KA Finanz = Kommunalkredit Austria AG  
KAF = Kärntner Ausgleichsfonds  
ULSG = Unternehmensliquiditätsgesetz

Quelle: BMF; Darstellung: RH

Die Analyse der einzelnen Aktenläufe zeigte folgende Ergebnisse:

1) **Anleihenrückkauf (HETA durch KAF; 3.394,90 Mio. EUR)**: Die Organisationseinheit GS/CR erledigte den elektronischen Akt am 19. Oktober 2016. Die Genehmigung durch den Haushaltsreferenten erfolgte am selben Tag, die Genehmigung durch die Sektion II am 31. Oktober 2016. Wie in **TZ 13** bereits dargestellt, folgte aufgrund der Verschiebung des Auszahlungsbedarfs eine Stornierung, die dann wieder aufgehoben wurde und eine Rücklagenzuführung der Mittel am Jahresende bewirkte.

2) **Anleihenrückkauf (HETA durch KAF; 782,38 Mio. EUR)**: Die Organisationseinheit GS/CR erledigte den elektronischen Akt für die neuerliche Rücklagenentnahme zum Zweck des Anleihenrückkaufs am 16. Juni 2017. Die Genehmigung durch den Haushaltsreferenten erfolgte am selben, die Genehmigung durch die Sektion II am nächsten Tag.

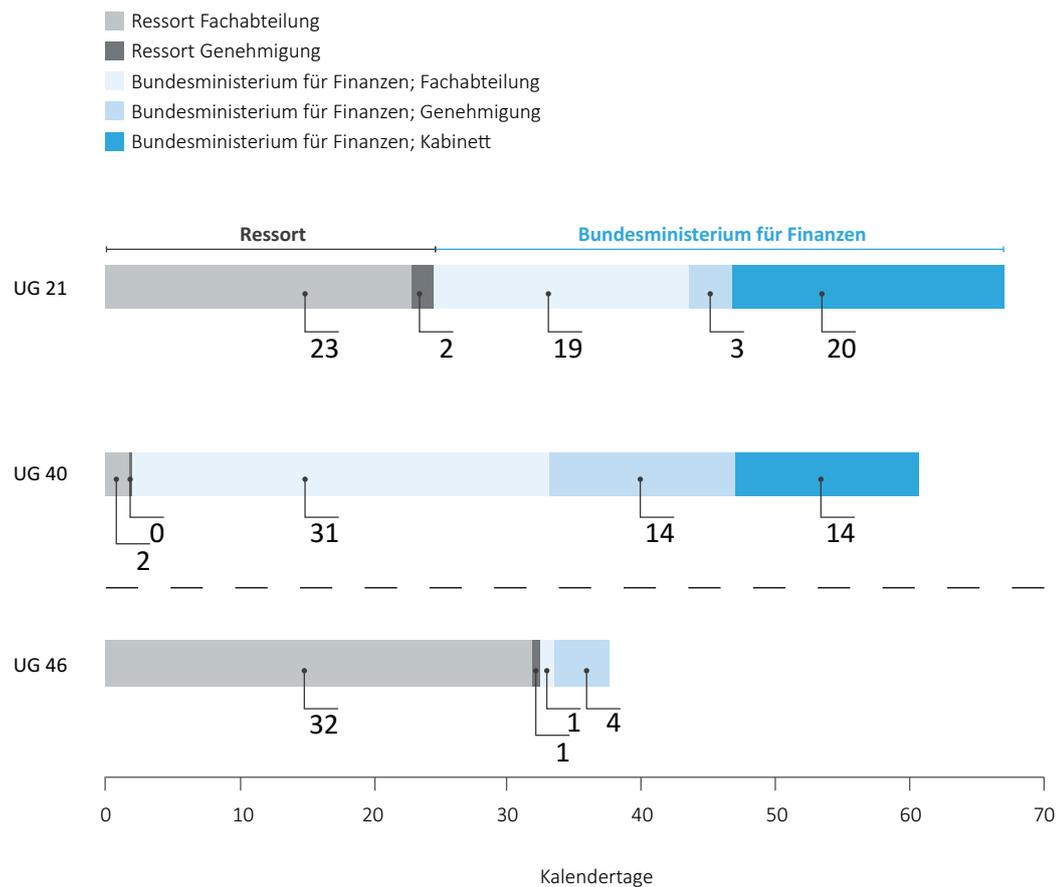
3) **ULSG–Gerichtskosten (0,75 Mio. EUR)**: Die Organisationseinheit GS/CR erledigte den elektronischen Akt für die Rücklagenentnahme am 7. April 2017. Die Genehmigung durch den Haushaltsreferenten erfolgte am 10. April 2017, die Genehmigung durch die Sektion II am 17. April 2017.

4) **Umwandlung der KA Finanz AG in eine Abbaugesellschaft (3.400,00 Mio. EUR)**: Die Organisationseinheit GS/CR erledigte den elektronischen Akt für die Rücklagenentnahme am 5. September 2017. Die Genehmigung durch den Haushaltsreferenten sowie durch die Sektion II erfolgte am selben Tag.

## Durchschnittliche Bearbeitungsdauer – Vergleich der Untergliederungen 21, 40 und 46

- 22.1 (1) Für die Anträge auf Rücklagenentnahme der UG 21 dauerte im überprüften Zeitraum der Aktenlauf vom Beginn der Akterstellung in der Fachabteilung des Sozialministeriums bis zum Ende der Bearbeitung im Kabinett des Bundesministers für Finanzen im Durchschnitt rd. 67 Kalendertage. Davon beanspruchte der Aktenlauf im Sozialministerium 25 und im Finanzministerium 42 Kalendertage. Von der gesamten Bearbeitungsdauer im Finanzministerium entfielen im Durchschnitt 20 Kalendertage (34 % der Gesamtdauer) auf das Kabinett des Bundesministers für Finanzen, welches den Akt nur zur Information erhielt.
- (2) Die durchschnittliche Dauer des Aktenlaufs der UG 40 betrug 61 Kalendertage; davon entfielen im Durchschnitt zwei Kalendertage auf das Fachressort sowie 59 auf das Finanzministerium. Das Kabinett des Bundesministers für Finanzen begutachtete den Akt durchschnittlich 14 Kalendertage (29 % der Gesamtdauer).
- (3) Die Bearbeitungsdauer für die Rücklagenentnahmen in der dem Finanzministerium zugeordneten UG 46 wich von denen der übrigen Ressorts deutlich ab. Durch den verkürzten Aktenlauf (TZ 20) betrug die Gesamtdauer des Entnahmeprozesses lediglich 38 Kalendertage; davon entfielen 32 auf die zuständige Organisationseinheit GS/CR, die im Aktenlauf die Rolle des haushaltleitenden Organs des Fachressorts einnahm. Die Sektion II genehmigte die Akten der Jahre 2016 und 2017 in durchschnittlich 4 Tagen, das Kabinett des Bundesministers für Finanzen war im Genehmigungsprozess des Aktenlaufs nicht eingebunden, sondern erhielt den Akt lediglich zur Information („vor Hinterlegung“).

Abbildung 16: Durchschnittliche Dauer der Aktenläufe nach Untergliederung für Rücklagenentnahmen, 2016 und 2017



UG = Untergliederung

Quellen: BMASGK; BMDW; BMF; Darstellung: RH

22.2 Der RH wies kritisch auf die unterschiedliche Gesamtbearbeitungsdauer je nach Budgetuntergliederung hin. Während diese für die UG 21 bzw. UG 40 im Durchschnitt bei 67 bzw. 61 Kalendertagen lag, erfolgte die aktenmäßige Genehmigung für die UG 46 – u.a. auch aufgrund des verkürzten internen Aktenlaufs im Finanzministerium – in durchschnittlich 38 Tagen.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, die Verwaltungsabläufe für Rücklagenentnahmen zu vereinfachen und die Aktenläufe in ihrer Gesamtdauer zu beschleunigen, wobei auch auf die Durchlaufzeit im Kabinett der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen zu achten wäre.

## Durchschnittliche Bearbeitungsdauer im Finanzministerium

- 23.1 (1) Das Finanzministerium bearbeitete nach eigenen Angaben in den Jahren 2016 bzw. 2017 insgesamt 52 bzw. 96 Anträge auf Rücklagenentnahmen. Davon wurden zwei Anträge im Jahr 2016 mit einem Gesamtvolumen von 17,5 Mio. EUR und im Jahr 2017 elf Anträge<sup>43</sup> in Höhe von gesamt 155,5 Mio. EUR negativ erledigt.

Gründe für eine negative Erledigung der Anträge auf Rücklagenentnahmen waren aus Sicht des Finanzministeriums

- die mangelnde Plausibilität des Ansuchens,
- vorhandene Umschichtungsmöglichkeiten bzw. ein hoher Jahresverfügungsrest und
- die mangelnde Fälligkeit.

Das Finanzministerium verfügte über keine eigenen Auswertungen zur Erledigungsdauer.

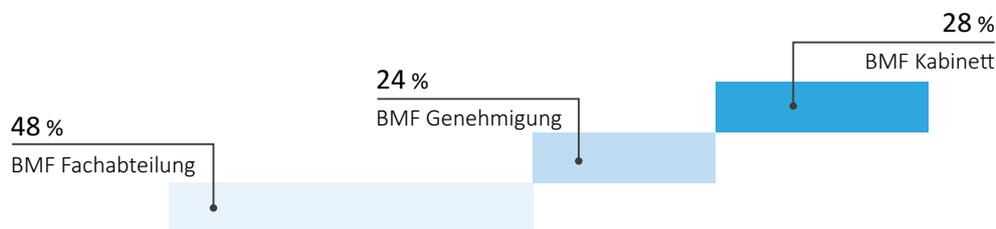
(2) Der RH erhob alle Rücklagenentnahmen im Jahr 2017, die nicht die vom Finanzministerium geführten UG 15, 16, 23, 44, 45, 46, 51 und 58 betrafen.<sup>44</sup> Das Finanzministerium verfasste dazu 60 Akten. Ein Akt konnte auch mehrere Anträge auf Rücklagenentnahmen enthalten. Der Aktenlauf vom Beginn der Bearbeitung in der Fachabteilung bis zum Ende der Bearbeitung im Kabinett des Bundesministers für Finanzen dauerte im Schnitt 26 Tage. Damit lag der Schnitt deutlich unter der Bearbeitungsdauer für die UG 21 und 40 (67 und 61 Kalendertage). Wie die Abbildung 17 zeigt, entfielen von der Gesamtdauer 48 % der Bearbeitungszeit auf die Fachabteilungen der Sektion II, 24 % auf die Genehmigung der Sektionsleitung II und 28 % auf das Kabinett des Bundesministers für Finanzen.

---

<sup>43</sup> Zwei der elf Ansuchen aus dem Jahr 2017 erledigte das Finanzministerium im zweiten Anlauf positiv.

<sup>44</sup> Finanzverwaltung, Öffentliche Abgaben, Pensionen: Beamtinnen und Beamte, Finanzausgleich, Bundesvermögen, Finanzmarktstabilität, Kassenverwaltung, Finanzierungen, Währungstauschverträge

Abbildung 17: Durchschnittliche Anteile an der Bearbeitungsdauer für Rücklagenentnahmen im Finanzministerium, 2016 und 2017

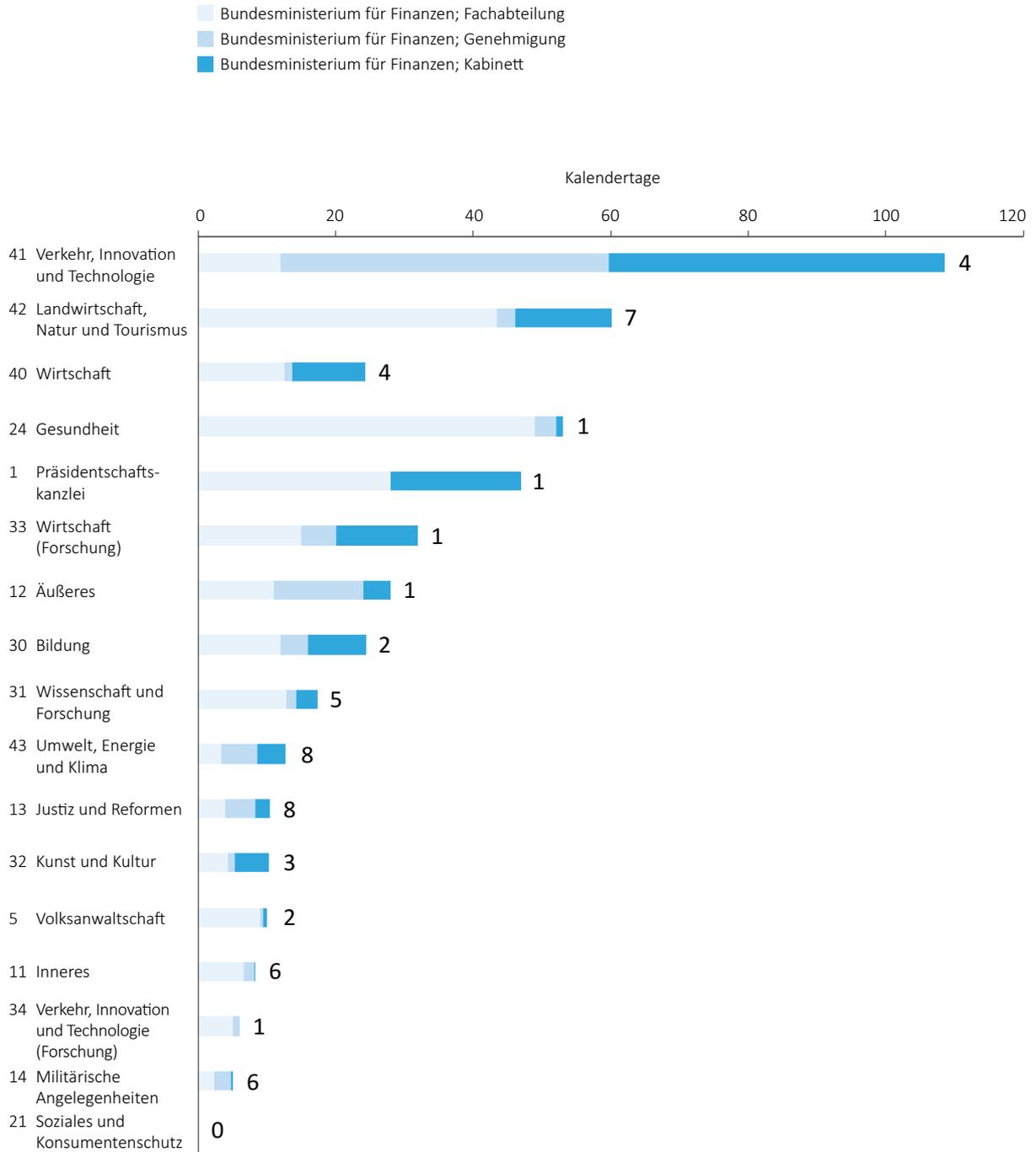


BMF = Bundesministerium für Finanzen

Quelle: BMF; Darstellung: RH

(3) Die Bearbeitungsdauer variierte – laut Finanzministerium je nach Qualität des Ansuchens – deutlich nach Untergliederung. So dauerte die vom RH erhobene Bearbeitungszeit der vier Rücklagenentnahmen für die UG 41 – Verkehr, Innovation und Technologie im Durchschnitt 109 Kalendertage, während die sechs Rücklagenentnahmen für die UG 14 – Militärische Angelegenheiten im Durchschnitt nur 5 Kalendertage in Anspruch nahmen. Die Standardabweichung betrug 26 Kalendertage. Das bedeutet, dass die Bearbeitungsdauer für eine UG im Schnitt um 26 Kalendertage vom Mittelwert über alle Untergliederungen (ohne eigene Untergliederungen des Finanzministeriums) abwich. Das Kabinett des Bundesministers für Finanzen benötigte für die Aktenweitergabe im Durchschnitt 8 Kalendertage. Insbesondere die UG 41 – Verkehr, Innovation und Technologie (49 Kalendertage), 1 – Präsidentschaftskanzlei (19 Kalendertage), 42 – Landwirtschaft, Natur und Tourismus (14 Kalendertage), 33 – Wirtschaft – Forschung (12 Kalendertage) und 40 – Wirtschaft (11 Kalendertage) lagen deutlich über dem Durchschnitt. Für die UG 14 – Militärische Angelegenheiten, 34 – Verkehr, Innovation und Technologie und 11 – Inneres erledigte das Kabinett des Bundesministers für Finanzen die Akten innerhalb eines Tages. Die Genehmigungsdauer in der Sektion II (Budgetsektion) betrug bei den vier Akten der UG 41 im Schnitt 48 Kalendertage.

Abbildung 18: Durchschnittliche Bearbeitungszeit und Anzahl der Akten nach Untergliederungen im Jahr 2017



Quelle: BMF; Darstellung:RH

- 23.2 Der RH kritisierte die übermäßig lange Bearbeitungsdauer für Rücklagenentnahmen bei einigen Untergliederungen.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, die Gründe für die unterschiedliche Bearbeitungsdauer der Anträge auf Rücklagenentnahmen zu analysieren und Maßnahmen zu treffen, um insbesondere die bei einigen Untergliederungen unverhältnismäßig lange Bearbeitungsdauer im Kabinett der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen zu verkürzen. Der RH empfahl dem Finanzministerium zudem, Fristen für Genehmigungen bei Mittelverwendungsüberschreitungen, die aus Rücklagen bedeckt werden, einzuführen.

- 23.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums sei die unterschiedliche Vorgangsweise der Ressorts für die unterschiedliche Bearbeitungsdauer bei Rücklagenentnahmen verantwortlich. So gebe es Ressorts, die bereits im Vorfeld mit der zuständigen Fachabteilung alle Vorfragen abklären und das Ansuchen erst dann einbringen würden, wenn alle offenen Punkte bereinigt worden seien. Derartige Ansuchen hätten kürzere Durchlaufzeiten als Anträge, die ohne Akkordierung vorgelegt würden bzw. bei denen die Voraussetzungen für eine Rücklagenentnahme noch nicht gegeben seien. Fristen für die Genehmigungen seien daher aus Sicht des Finanzministeriums weder zielführend noch zweckmäßig.

Das Finanzministerium wies in seiner Stellungnahme zur Gegenüberstellung von Rücklagenentnahmen in der UG 41 – Verkehr, Innovation und Technologie und der UG 46 – Finanzmarktstabilität darauf hin, dass ministeriumsinterne Rücklagenentnahmen vor Initiierung des Aktenlaufs im Vorfeld zwischen den betroffenen (Fach-) Sektionen und dem Kabinett abgestimmt würden. Dadurch sei die tatsächliche Bearbeitungsdauer länger als die im ELAK dokumentierte Bearbeitungsdauer.

- 23.4 Der RH hielt fest, dass die unterschiedliche Vorgangsweise der Ressorts zwar Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer auf fachlicher Ebene haben kann, nicht jedoch die nach der Genehmigung folgende, stark divergierende Bearbeitungsdauer auf politischer Ebene erklärt. Zum Zeitpunkt der Genehmigung eines Rücklagenantrags sollten alle dafür notwendigen Informationen bereits vorliegen.

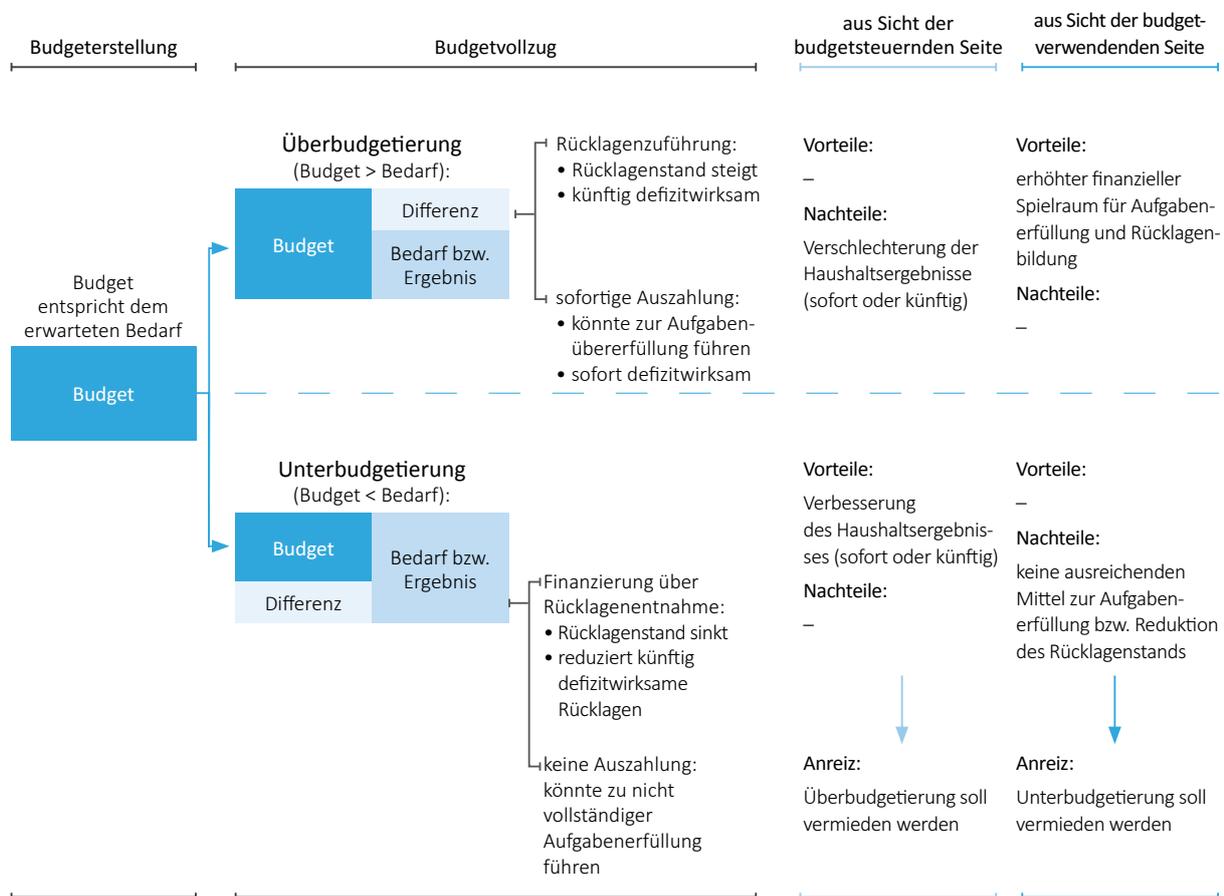
## Effizienz und Effektivität der Haushaltssteuerung

### Anreizkonflikte im Zusammenhang mit der Rücklagengebarung

#### 24.1 **Ursachen für Anreizkonflikte**

(1) Aus ökonomischer Sicht setzen sich in der Rücklagengebarung Anreizkonflikte fort, die bereits bei der Erstellung des Voranschlags entstanden sind. Die Unsicherheit, den tatsächlichen Bedarf zum Zeitpunkt der Budgetierung zumeist nicht zu kennen, wird in der Theorie als Entscheidung unter unvollkommener Information bezeichnet. Die Budgetierung stellt das Ergebnis eines Verhandlungsprozesses zwischen der budgetsteuernden Seite einerseits und der budgetverwendenden Seite andererseits dar. Für beide Seiten bringt diese Ausgangssituation – ungeachtet weiterer Zielsetzungen – unterschiedliche Anreize hinsichtlich der Festlegung der Budgethöhe mit sich:

Abbildung 19: Unterschiedliche Anreize der Budgeterstellung aus ökonomischer Sicht



Quelle: RH

Diese vereinfachte Darstellung skizziert als Ausgangslage ein bestimmtes Budget (für einen beliebigen Teilbereich des Haushalts), das der Höhe nach dem erwarteten Bedarf entspricht. Nach dem Budgetvollzug kann es – abgesehen von einer punktgenauen Budgetplanung – zu zwei Situationen kommen:

- **Überbudgetierung:** Das geplante Budget (bzw. der erwartete Bedarf) übersteigt den tatsächlichen Bedarf.
- **Unterbudgetierung:** Das geplante Budget reicht für den tatsächlichen Bedarf nicht aus.

Im Falle einer Überbudgetierung kann die überschüssige Differenz einer Rücklage zugeführt oder sofort verwendet werden. Der Vorteil für die budgetverwendende Seite liegt im erhöhten finanziellen Spielraum, der Nachteil für die budgetsteuernde Seite in der sofortigen oder künftigen Verschlechterung des Haushaltsergebnisses.

Im Falle einer Unterbudgetierung kann die Differenz zum Bedarf durch eine Rücklagenentnahme finanziert oder der Bedarf kann nicht bedeckt werden. Der Vorteil für die budgetsteuernde Seite besteht in der sofortigen oder künftigen Verbesse-

rung des Haushaltsergebnisses, der Nachteil der budgetverwendenden Seite im fehlenden oder verringerten finanziellen Spielraum.

### **Verstärkung des Anreizkonflikts durch die Haushaltsrechtsreform**

(2) Die mit der Haushaltsrechtsreform neu geregelte Rücklagengebarung führte zu einer Verstärkung des oben beschriebenen Anreizkonflikts. Auf der budgetverwendenden Seite erhöhte sich der Anreiz einer Überbudgetierung, weil bspw. zweckgebundene Mittel durch eine Rücklagenzuführung und die darauffolgende Rücklagenentnahme in frei verfügbare Mittel umgewandelt werden. Auf der budgetsteuernden Seite erhöhte sich der Anreiz zu einer Unterbudgetierung, um aufgebaute Rücklagenstände zu reduzieren und damit das potenzielle Risiko einer Verfehlung der Haushaltsziele zu minimieren.

### **„Dezemberfieber“**

(3) Einschränkungen bei der Rücklagenbildung (wie es sie vor der Haushaltsrechtsreform gab) bzw. bei der Rücklagenentnahme führen zum sogenannten „Dezemberfieber“. Damit wird eine überdurchschnittlich hohe Auszahlungstätigkeit zum Jahresende bezeichnet. Es entsteht ein Anreiz, verfügbare Budgetmittel möglichst im aktuellen Budgetjahr zu verbrauchen, um kein Signal für Kürzungsspielräume bei künftigen Budgetierungen zu geben. Mit dem „Dezemberfieber“ können bei einer Überbudgetierung neben einer Verschlechterung der Haushaltsziele auch Ineffizienzen bei der Verwendung der Mittel entstehen. Eine Beeinträchtigung der Planbarkeit der Haushaltsergebnisse erfolgt dadurch nicht, da die betroffenen Mittelverwendungen bereits im Budget vorgesehen waren.

### **Einsparungsanreize**

(4) Der durch die Haushaltsrechtsreform intendierte Anreiz, mittels Einsparungen und Effizienzgewinnen Rücklagen zu „verdienen“, entspricht der Situation einer von der budgetverwendenden Seite selbst herbeigeführten Überbudgetierung. Wenn die budgetsteuernde Seite allerdings in den Folgejahren auf die Einsparung reagiert und das Budget reduziert, wirkt dieser Anreiz nur kurzfristig. Sollte die Einsparung nur einmalig und nicht nachhaltig erfolgt sein, könnte die darauffolgende Budgetkürzung sogar zu einer Situation der Unterbudgetierung führen, welche einen zusätzlichen Nachteil für die budgetverwendende Seite mit sich bringt.

- 24.2 Nach Ansicht des RH hatten die beabsichtigten Einsparungsanreize sowie der effiziente Mitteleinsatz („Vermeidung des Dezemberfiebers“), welche die Haushaltsrechtsreform im Bereich der neuen Rücklagengebarung anstrebte, ebenso Auswirkungen auf die Budgetierung wie die verstärkte Reglementierung der Rücklagenentnahme durch den Ministerratsbeschluss im Jahr 2014.

Der RH empfahl daher dem Finanzministerium, bei einer Reform des Rücklagensystems die beabsichtigten Zielsetzungen stets auch im Zusammenhang mit der Budgetierung zu betrachten und die dadurch ausgelösten Anreize bei der Rücklagengebarung und bei der Budgetierung zu berücksichtigen.

## Anreize für die haushaltsleitenden Organe

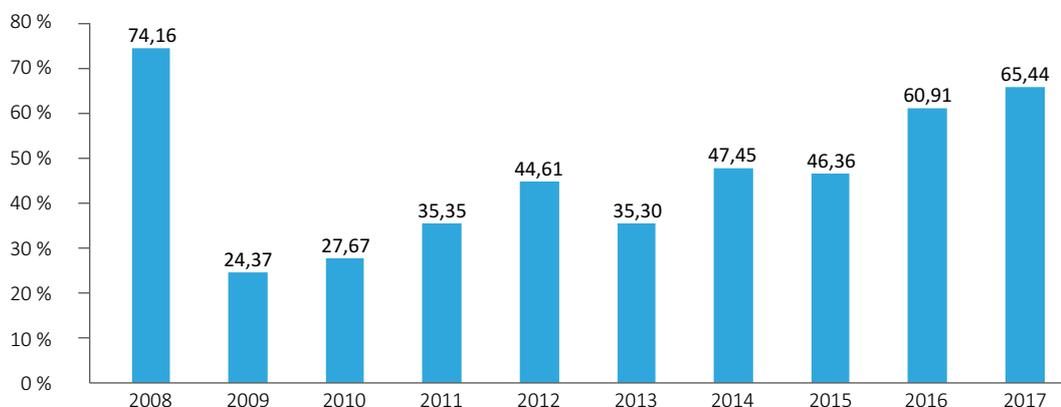
25.1 Mit der Haushaltsrechtsreform des Bundes erfolgten wesentliche Änderungen für das Rücklagensystem. Ziel der Reform war es unter anderem, jene Auszahlungen im Monat Dezember zu reduzieren, die lediglich der Ausschöpfung genehmigter Budgetmittel dienen („Dezemberfieber“). Mit einer Übertragung in die Folgejahre sollte ein Anreiz für einen effizienteren Mitteleinsatz erreicht werden.

Nach der Haushaltsrechtsreform wurden grundsätzlich alle nicht verbrauchten Budgetmittel einer Rücklage zugeführt. Die weitestgehend freie Verwendung der Rücklagen innerhalb der Untergliederung – im Gegensatz zu der an ein Detailbudget gebundenen Budgetierung – sollte den Anreiz, offene Budgetmittel einer Rücklage zuzuführen, verstärken.

Zur besseren Vergleichbarkeit berücksichtigt die folgende Analyse jene Untergliederungen nicht, die aufgrund ihrer atypischen Verwendung bzw. der Zuständigkeit durch das Finanzministerium nicht mit den anderen UG vergleichbar sind.<sup>45</sup>

Wie folgende Abbildung zeigt, gingen die verhältnismäßig hohen Dezember–Auszahlungen nach der Haushaltsrechtsreform (1. Etappe) ab dem Jahr 2009 gegenüber 2008 zunächst zurück:

Abbildung 20: Mehrauszahlungen im Monat Dezember im Verhältnis zum jährlichen Monatsdurchschnitt



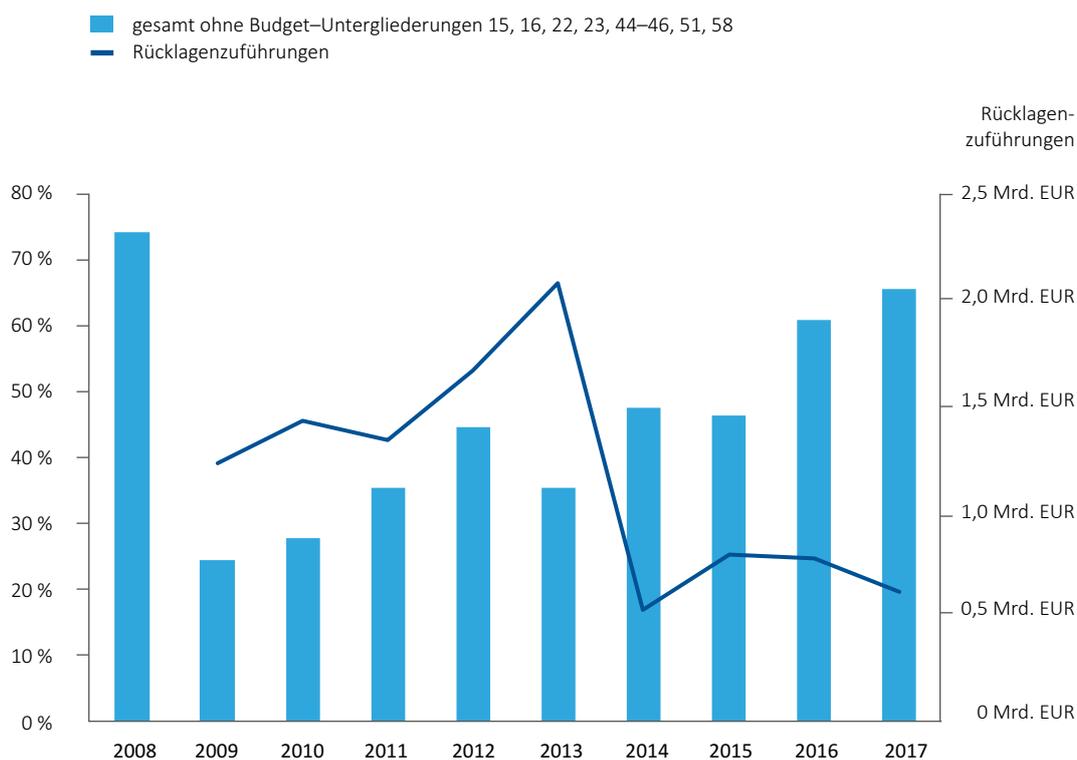
Quelle: BMF (Haushaltsinformationssystem HIS); Darstellung: RH

<sup>45</sup> Darunter fielen die UG 15 – Finanzverwaltung, 16 – Öffentliche Abgaben, 22 – Pensionsversicherung, 23 – Pensionen: Beamtinnen und Beamte, 44 – Finanzausgleich, 45 – Bundesvermögen, 46 – Finanzmarktstabilität, 51 – Kassenverwaltung und 58 – Finanzierungen, Währungstauschverträge.

Der durch die Haushaltsrechtsreform intendierte Anreiz, Budgetmittel mittels einer Rücklage in das Folgejahr zu übertragen, wirkte zu Beginn deutlich. Während im Jahr 2008 die Auszahlungen im Dezember noch knapp 75 % über dem Monatsdurchschnitt lagen, fiel dieser Wert im Jahr 2009 (nach der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform) auf knapp 25 % zurück. In den Folgejahren nahm der Wert allerdings tendenziell wieder zu und erreichte in den Jahren 2016 und 2017 beinahe wieder jenen Wert vor der Haushaltsrechtsreform, womit eine Rückkehr des „Dezemberfiebers“ zu beobachten war.

Die Entwicklung der Rücklagenzuführungen untermauert die erneut hohe Bedeutung des „Dezemberfiebers“:

Abbildung 21: Rücklagenzuführung und Mehrauszahlungen im Monat Dezember im Verhältnis zum jährlichen Monatsdurchschnitt<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Zur besseren Vergleichbarkeit wurden jene Untergliederungen (UG) nicht in der Darstellung berücksichtigt, welche aufgrund ihrer atypischen Verwendung nicht mit den anderen UG vergleichbar waren oder weil sie innerhalb des Finanzministeriums angesiedelt waren. Darunter fielen die 15 – Finanzverwaltung, 16 – Öffentliche Abgaben, 22 – Pensionsversicherung, 23 – Pensionen: Beamtinnen und Beamte, 44 – Finanzausgleich, 45 – Bundesvermögen, 46 – Finanzmarktstabilität, 51 – Kassenverwaltung und 58 – Finanzierungen, Währungstauschverträge.

Quelle: BMF (Haushaltsinformationssystem HIS); Darstellung: RH

Der Ministerratsbeschluss 2014 schränkte die Entnahme der Rücklagen ein, was seither einen deutlichen Rückgang an Zuführungen von Rücklagen zur Folge hatte.

- 25.2 Der RH stellte fest, dass spätestens mit dem Ministerratsbeschluss 2014 der ursprünglich intendierte Anreiz zur Rücklagenzuführung deutlich abnahm und die ursprünglich beabsichtigte Unterbindung des „Dezemberfiebers“ damit nicht mehr gegeben war.
- 25.3 Das Finanzministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der RH einerseits die abnehmende Anreizwirkung zur Rücklagenbildung durch den seit 2014 in den jährlichen Bundesfinanzgesetzen normierten strikten Budgetvollzug festhalte, andererseits die Großzügigkeit des österreichischen Rücklagensystems kritisiere. Nach Ansicht des Finanzministeriums stelle der strikte Budgetvollzug ein Steuerungsinstrument dar, um die Rücklagengebarung in für den Gesamthaushalt vertretbaren Größenordnungen zu halten. Es könne daher nur auf der Entnahmeseite gegengesteuert werden, solange eine nahezu uneingeschränkte Möglichkeit zur Bildung von Rücklagen gegeben sei.
- 25.4 Der RH wies erneut auf das mit dem strikten Budgetvollzug einhergehende Wiederauftreten des „Dezemberfiebers“ hin, das durch die Haushaltsrechtsreform unterbunden hätte werden sollen. Um zu hohen Rücklagenständen entgegenzuwirken, verwies der RH auf die restriktiven Aspekte eines möglichen Reformansatzes in TZ 41.

## Anreize für das Finanzministerium – Rücklagenstand und Fiskalregeln

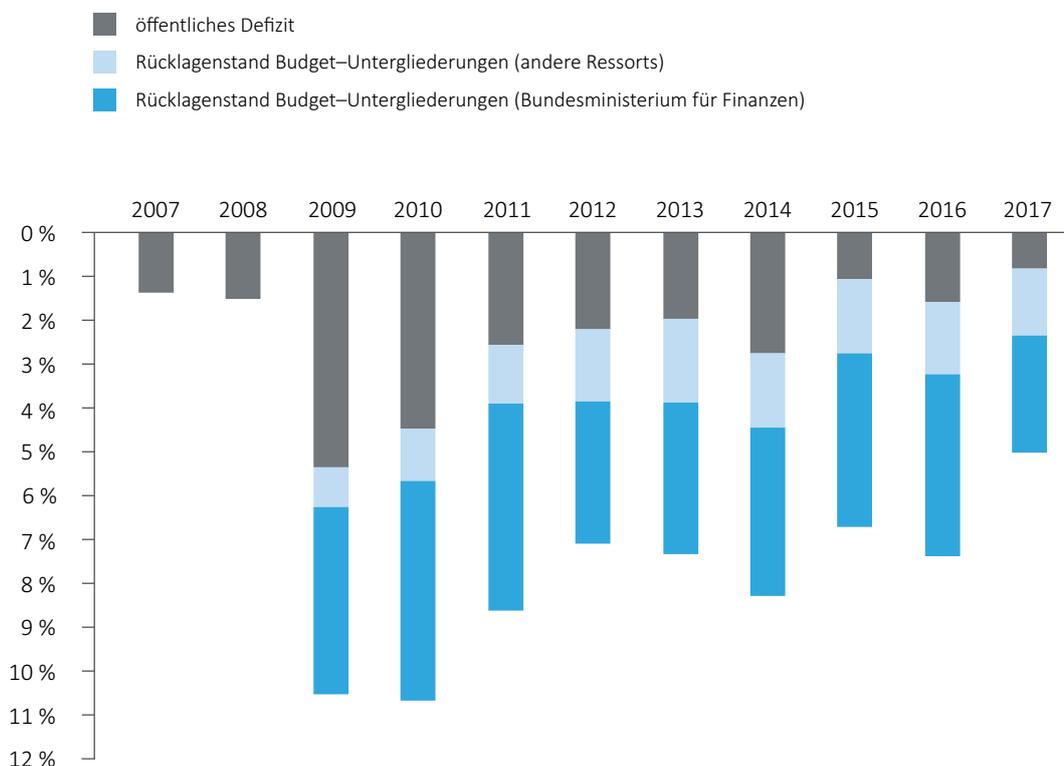
- 26.1 In den Jahren 2009 und 2010 verfehlte Österreich die „Maastricht-Ziele“, weshalb die Europäische Kommission über Österreich ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits<sup>46</sup> verhängte. Dem Finanzministerium oblag gemäß Art. 51b B-VG die Budgetsteuerung; es hatte demnach eine Verbesserung der Haushaltsergebnisse zu erzielen.

Der Stand an Rücklagen stieg nach den beiden Etappen der Haushaltsrechtsreform in den Jahren 2009 bis 2013 deutlich an. Obwohl die Rücklagen erst bei Entnahme finanziert und damit defizitwirksam wurden, stellte der hohe Stand an Rücklagen für die Haushaltsergebnisse ein Risiko dar. Ein hohes Ausmaß an Rücklagenentnahmen hätte das öffentliche Defizit deutlich verschlechtert. Die folgende Abbildung zeigt, wie die fiktive Entnahme aller Rücklagen in einem einzigen Jahr das öffentliche Defizit des betroffenen Jahres beeinflusst hätte:

---

<sup>46</sup> Der Stabilitäts- und Wachstumspakt der Europäischen Union sah in der Verordnung (EG) 1467/97 („korrekativer Arm“) ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits vor, wenn haushaltspolitische Kennzahlen nicht eingehalten werden.

Abbildung 22: Öffentliches Defizit und Stand der Rücklagen zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

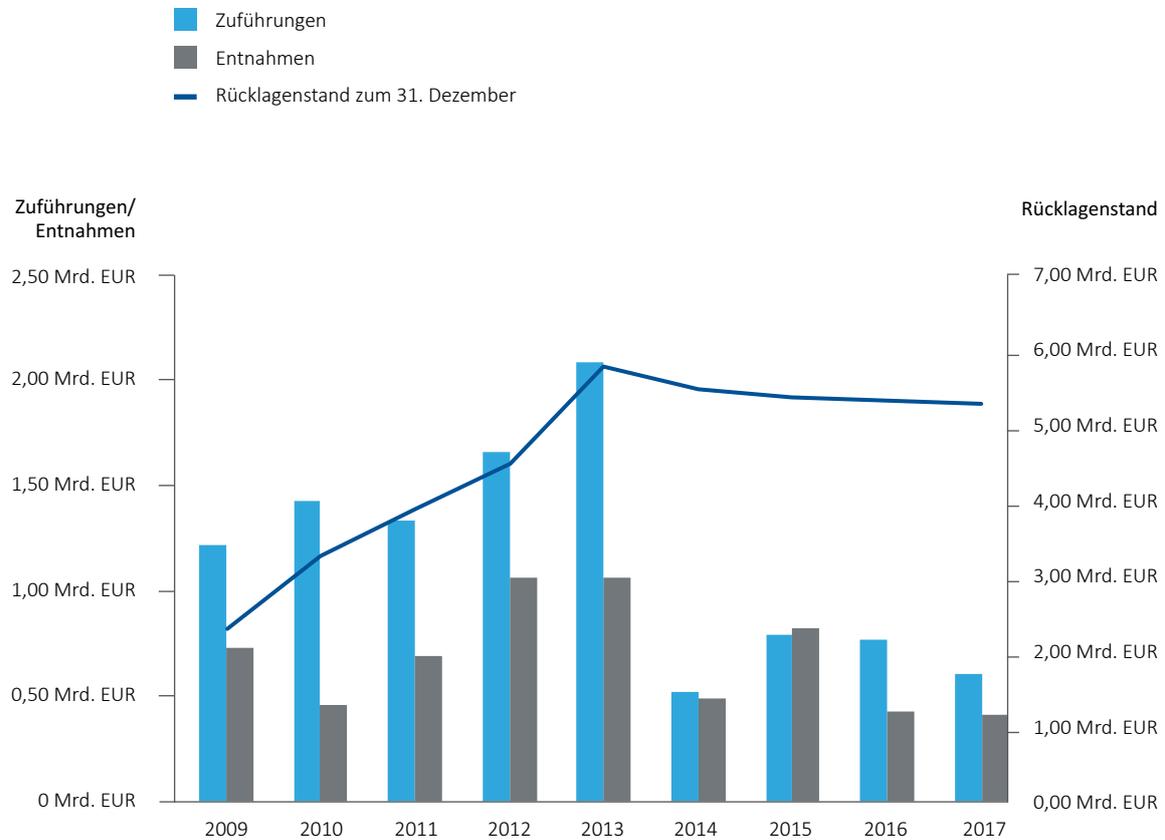


Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2009 bis 2017; Statistik Austria; BMF; Darstellung: RH

Eine freie Verfügbarkeit bei der Rücklagenentnahme hätte ein Einhalten der Fiskalregeln erschwert und den Budgetspielraum erheblich eingeschränkt. Zudem nahm bis zum Jahr 2013 der Rücklagenstand der Budgetuntergliederungen außerhalb des Finanzministeriums kontinuierlich zu, wodurch sich der Steuerungsbedarf für das Finanzministerium weiter erhöhte.

Für das Finanzministerium bestand somit ein Anreiz, die Entnahme der Rücklagen und somit das Haushaltsergebnis stärker zu reglementieren, auch wenn damit die freie Verfügbarkeit für die haushaltsleitenden Organe eingeschränkt wurde. Spätestens mit dem Ministerratsbeschluss aus dem Jahr 2014 war die Vorgangsweise bei der Genehmigung von Rücklagenentnahmen durch das Finanzministerium deutlich restriktiver. Rücklagenentnahmen erforderten seitdem nicht nur die Genehmigung bzw. Zustimmung des Finanzministeriums, die Genehmigung wurde auch deutlich restriktiver gehandhabt (**TZ 4**). Der Zuwachs des Rücklagenstands wurde dadurch gebremst, der Rücklagenstand konnte aber nicht wesentlich abgebaut werden:

Abbildung 23: Zuführungen und Entnahmen von Rücklagen sowie Rücklagenstand<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Zur besseren Vergleichbarkeit wurden jene Untergliederungen (UG) nicht in der Darstellung berücksichtigt, die aufgrund ihrer atypischen Struktur nicht mit anderen UG vergleichbar oder weil sie im Finanzministerium angesiedelt waren. Darunter fielen die 15 – Finanzverwaltung, 16 – Öffentliche Abgaben, 22 – Pensionsversicherung, 23 – Pensionen: Beamtinnen und Beamte, 44 – Finanzausgleich, 45 – Bundesvermögen, 46 – Finanzmarktstabilität, 51 – Kassenverwaltung und 58 – Finanzierungen, Währungstauschverträge.

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2009 bis 2017; Darstellung: RH

Die Rücklagenzuführungen gingen in den ausgewählten Untergliederungen nach dem Jahr 2013 deutlich von 2,081 Mrd. EUR auf 0,525 Mrd. EUR zurück. Der Rücklagenstand blieb in diesen Untergliederungen bei rd. 5 Mrd. EUR in etwa konstant.

26.2 Der RH hielt fest, dass der weiterhin hohe Stand an Rücklagen ein Risiko für die künftige Einhaltung der Fiskalregeln darstellt.

Der RH wiederholte in diesem Zusammenhang seine Kritik aus **TZ 7** zur nicht erfolgten Mitbefassung des Nationalrats bei der Rücklagengebarung.

Er empfahl dem Finanzministerium, die Entnahme von Rücklagen weitestgehend bereits bei der Budgetplanung zu berücksichtigen, um die Einhaltung des geplanten Haushaltsergebnisses sicherzustellen und die intendierte Anreizwirkung der Rücklagengebarung (Vermeidung des „Dezemberfiebers“) aufrechterhalten zu können.

- 26.3 Das Finanzministerium stimmte dem RH in seiner Stellungnahme zu, dass dort, wo die Verwendung von Rücklagen bereits konkret manifestiert und absehbar sei, eine Veranschlagung erfolgen solle. Das Finanzministerium setze dies im Regelfall auch um. Die vom RH empfohlene Einschränkung der unterjährigen Rücklagenentnahme auf unvorhersehbare, unvermeidbare und unbedeckbare Fälle entspreche der geltenden Rechtslage.

## Reform des Rücklagensystems und internationaler Vergleich

- 27 Die Haushaltsrechtsreform war in den vergangenen Jahren Gegenstand umfangreicher Evaluierungsvorhaben, wobei das System der Rücklagen ein wesentlicher Teil davon war.

### **Interne Evaluierung**

Das Finanzministerium führte im Jahr 2014 aufgrund der Vorgaben im Arbeitsprogramm der Bundesregierung eine interne Evaluierung durch und legte dazu Anfang 2015 seinen Bericht vor. Ebenfalls Anfang 2015 veröffentlichte der Budgetdienst des Parlaments seinen Bericht zur Evaluierung der Haushaltsrechtsreform.

### **Externe Evaluierung**

Aufgrund gesetzlicher Vorgaben hatte die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Finanzen bis spätestens 2017 eine externe Evaluierung zu beauftragen. Die externe Evaluierung erfolgte – aufgeteilt auf drei Arbeitspakete – durch die OECD, den IWF und die Universität Klagenfurt im Jahr 2017. Die Universität Klagenfurt legte den zusammenfassenden Endbericht im April 2018 vor.

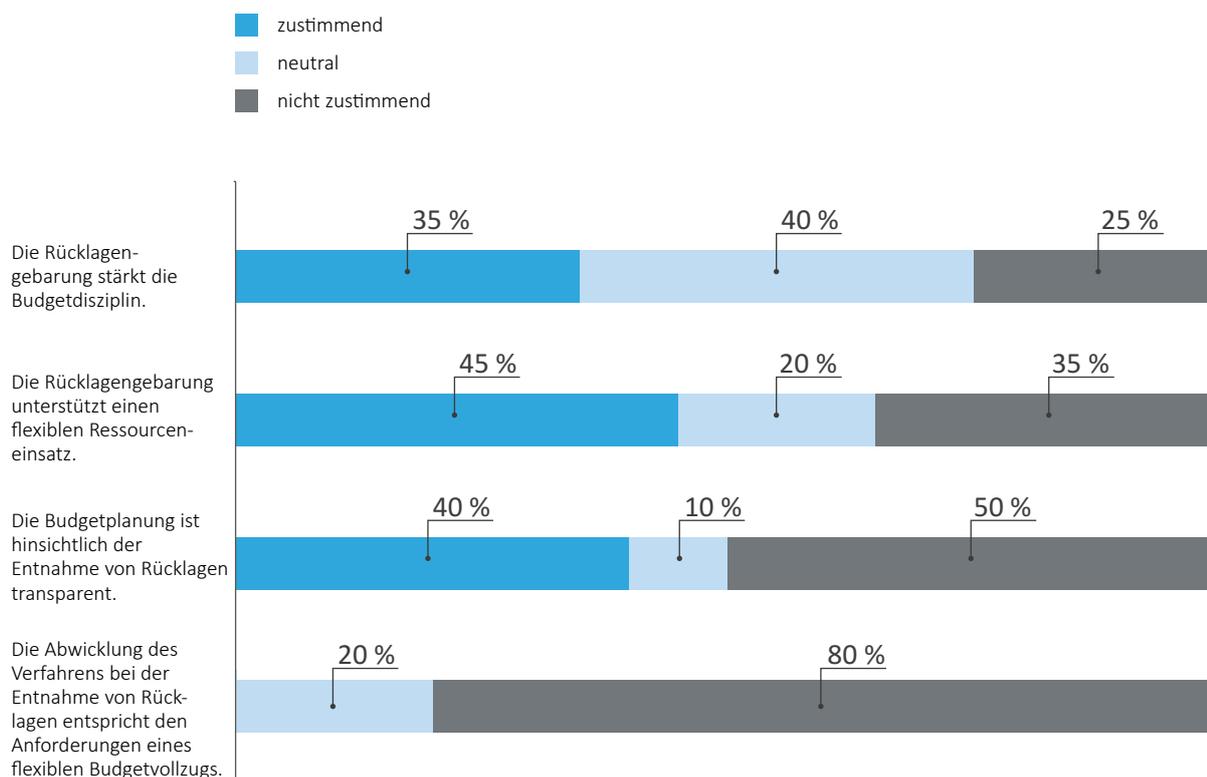
Die durchgeführten Evaluierungen zu den Rücklagen sowie deren Ergebnisse werden im Folgenden näher dargestellt.

## Interne Evaluierungen

28.1 Im Jahr 2014 führte das Finanzministerium eine Evaluierung der Haushaltsrechtsreform gemäß dem Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 durch. Den Ergebnisbericht veröffentlichte es im Frühjahr 2015.<sup>47</sup> Das System der Rücklagen stellte ein Themengebiet der Evaluierung dar, zu dem das Finanzministerium die Erfahrungen und Maßnahmenvorschläge der Fachressorts erhob.

Im Rahmen der Befragung stellte das Finanzministerium den haushaltsleitenden Organen vier Kernfragen zum Rücklagensystem. Die Ergebnisse werden in der nachfolgenden Abbildung dargestellt:

Abbildung 24: Beurteilung der Rücklagengebarung



Quelle: BMF; Darstellung: RH

Die Befragten konnten ihre Antworten zusätzlich erläutern und Maßnahmen zur Verbesserung vorschlagen. Kritisch merkten die Befragten dabei z.B. an, dass die Rücklagen zur Zeit der Befragung nur eingeschränkt zur Verfügung standen und die Anreizwirkung zur Rücklagenbildung durch diese Einschränkung verloren ging. Aufgrund von Bedeckungserfordernissen würde zudem auf alle noch nicht gebundenen

<sup>47</sup> „Evaluierung der Haushaltsrechtsreform gemäß Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2013–2018“ vom 5. Februar 2015

Mittel der Detailbudgets der Untergliederung zurückgegriffen, bevor eine Rücklage entnommen werden könne.

Das Finanzministerium erstellte auf Basis der Rückmeldungen eine Übersicht mit konsolidierten Maßnahmenvorschlägen der haushaltsleitenden Organe. Die Vorschläge stellten auf die Kernbereiche Budgetplanung, Rücklagenbildung und Rücklagenentnahme ab. In seinem Endbericht hob das Finanzministerium dabei insbesondere die in der Tabelle dargestellten Vorschläge, unter Anführung der Anzahl der Nennungen, hervor.

Tabelle 9: Vorschläge der internen Evaluierung

	Vorschläge	Anzahl Nennungen
Budgetplanung und Rücklagen	Dialog Finanzministerium und Ressort bei Budgetplanung/ Rücklagenbudgetierung intensivieren	7
	Rücklagenentnahmen veranschlagen	3
Rücklagenbildung	Ergebnishaushalt bei Rücklagenbildung nicht einbeziehen	2
Rücklagenentnahme	unterjährig freie Verfügbarkeit bei Rücklagenentnahme	14
	Antragsformular vereinfachen	7
	Abwicklung Antrag optimieren	6
	Verbindlichkeitenprüfung streichen bzw. technisch besser umsetzen	3 bzw. 4
	Rücklagen in dem Detailbudget verwenden, in dem sie erwirtschaftet wurden	2
	Rücklagenentnahmen für geplante Projekte, auch wenn noch Budgetmittel vorhanden sind	2
	Rücklagen mit Verwendungszweck kennzeichnen	2

Quelle: BMF

Aus den Antworten der haushaltsleitenden Organe zu den Berichtspflichten ergaben sich zusätzliche Rückmeldungen zum Wunsch, die Verbindlichkeitenprüfung zu streichen (8), die Antragsformulare zur Mittelverwendungsüberprüfung mit Rücklagenentnahme zu vereinfachen (13) und die Abwicklung von Anträgen auf Mittelverwendungsüberschreitung zu beschleunigen (8).

28.2 Der RH hielt fest, dass die Ergebnisse der internen Evaluierung umfangreiche Schwachstellen bei der Rücklagengebarung aufzeigten. Die Intention der Ressorts, vorhandene Rücklagen unterjährig frei verwenden zu können, stand im Widerspruch zur Notwendigkeit, haushalts- und unionsrechtlich verbindliche Budgetziele zu erreichen.

## Vorschläge Finanzministerium

Auf Basis der Ergebnisse der internen Evaluierung aus dem Jahre 2014 formulierte das Finanzministerium Empfehlungen zu einer möglichen Anpassung der gesetzlichen bzw. organisatorischen Vorgaben.

### Rücklagen und Budgetplanung

- 29.1 Die geltenden Bestimmungen ließen eine Entnahme der Rücklagen durch die Ressorts über die Auszahlungsobergrenzen des BFRG hinaus zu. Das Finanzministerium hielt fest, dass die für das Finanzministerium nach geltender Rechtslage nicht planbare Möglichkeit der Rücklagenentnahme durch die Ressorts im Hinblick auf die budgetäre Gesamtsteuerung des Haushalts eine große Herausforderung darstellte.

Das Finanzministerium verwies dazu auf die Vorschläge des Budgetdienstes des Parlaments und schlug vor, die Rücklagenentnahmen in die BFRG–Obergrenzen einzubeziehen und sie im Bundesfinanzgesetz zu veranschlagen. Dabei sollte den für den Gesamthaushalt geltenden Vorgaben, insbesondere den haushalts- und unionsrechtlich verbindlichen Budgetzielen, Rechnung getragen werden. Die Veranschlagung der Rücklagenentnahme im Bundesfinanzgesetz konnte nach Ansicht des Finanzministeriums nur bei zwingender Notwendigkeit der Aufwendungen erfolgen. Nicht im Rahmen der Budgetierung berücksichtigte unterjährige Rücklagenentnahmen könnten beschränkt und nur für unvorhersehbare Aufwendungen herangezogen werden.

Diese Maßnahme würde nach Ansicht des Finanzministeriums die bestehenden Probleme bei der Rücklagengebarung positiv beeinflussen und sowohl die budgetäre Gesamtsteuerung verbessern als auch die Rücklagenentnahme vereinfachen.

Um Unsicherheiten bei der Planung zu berücksichtigen und die Einhaltung der BFRG–Obergrenzen zu unterstützen, könnten nach Ansicht des Finanzministeriums zusätzlich auf Ebene der Untergliederungen Margen in der Mittelfristplanung als Reserven vorgesehen werden. Diese Reserven könnten dabei umso höher konzipiert sein, je weiter das konkrete Planungsjahr in der Zukunft liegt. Eine Umsetzung – und somit eine Änderung des BHG 2013 – hätte laut Finanzministerium bereits im Jahr 2015 erfolgen und bei der Erstellung des Bundesfinanzgesetzes 2016 zur Anwendung kommen können.

- 29.2 Der RH hob die Vorschläge des Finanzministeriums im Gefolge der internen Evaluierung der Haushaltsrechtsreform 2013 positiv hervor.

Er empfahl dem Finanzministerium, die Rücklagenentnahmen in die Grenzen des BFRG einzubeziehen und Entnahmen im Bundesfinanzgesetz zu veranschlagen. Dadurch könnten die Ressorts einerseits Planungssicherheit über die ihnen tatsächlich zur Verfügung stehenden Budgetmittel erlangen, andererseits könnte das Finanzministerium im Rahmen der jährlichen Budgeterstellung die Einhaltung der übergeordneten Haushaltsziele sicherstellen.

Weiters empfahl der RH, unterjährige Rücklagenentnahmen durch die Kriterien Unvorhersehbarkeit, Unvermeidbarkeit und Unbedeckbarkeit mit bestehenden Budgetmitteln klar zu definieren.

Bezüglich des Vorschlags zur Einführung von Budgetmargen verwies der RH auf seine Ausführungen zu den Ergebnissen der externen Evaluierung. (TZ 35, TZ 39)

## Rücklagenbildung

- 30.1 Bei der Berechnung der Rücklagenzuführung auf Ebene der Detailbudgets sahen die geltenden Bestimmungen eine Kürzung des rücklagefähigen Betrags um nicht genehmigte Überschreitungen im Ergebnishaushalt vor.<sup>48</sup>

Die Bestimmungen des BHG 2013<sup>49</sup> sahen zudem bei einer nicht genehmigten Überschreitung des Ergebnishaushalts eine doppelte Sanktionierung vor. Einerseits erfolgte eine Kürzung der Rücklagenzuführung und andererseits eine Mittelbindung für das nächste Finanzjahr.

Das Finanzministerium hielt die Einbeziehung des Ergebnishaushalts in die Rücklagenbildung für nicht sachgerecht und schlug vor, dass bei der Ermittlung von Rücklagenzuführungen der Ergebnishaushalt nicht mehr berücksichtigt werden sollte. Außerdem regte es an, die doppelte Sanktionierung zu beseitigen.

Generell könnten nach Ansicht des Finanzministeriums die Bildung von Rücklagen neu geregelt und dabei betragliche oder sachliche Kriterien herangezogen werden. Auch die Rücklagenbildung aufgrund von Mehreinzahlungen könnte dabei hinterfragt werden.

- 30.2 Der RH beurteilte die Vorschläge des Finanzministeriums im Zusammenhang mit der internen Evaluierung aus dem Jahr 2014 positiv. Zur Konkretisierung der Maßnahmevorschläge verwies er auf internationale Beispiele, die im Rahmen der externen Evaluierung angeführt wurden (TZ 36). Die Bildung von Rücklagen auf Basis von Mehreinzahlungen sah der RH kritisch, soweit diese nicht durch das haushaltsleitende Organ selbst erwirtschaftet wurden.

<sup>48</sup> § 55 Abs. 1 BHG 2013

<sup>49</sup> § 55 Abs. 2 und § 52 Abs. 3 BHG 2013

Der RH gab zu bedenken, dass eine zu starke Einschränkung der Rücklagenzuführung zur Auszahlung von verfügbaren Budgetmitteln am Ende des Haushaltsjahres führen könnte. Damit war die Gefahr eines ineffizienten Mitteleinsatzes („Dezemberfieber“, TZ 24) gegeben.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, die Bildung von Rücklagen auf Grundlage betraglicher und sachlicher Kriterien neu zu regeln. Zudem sollte die Rücklagenbildung auf Basis von Mehreinzahlungen evaluiert werden.

- 30.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums sei das Rücklagensystem in Österreich sehr großzügig angelegt. Aufgrund des dadurch entstandenen hohen Drohpotenzials für den Bundeshaushalt sei es daher erforderlich gewesen, Gegensteuerungsmaßnahmen wie den strikten Budgetvollzug zu ergreifen. Für eine systematische Änderung des Bundeshaushaltsrechts habe sich die erforderliche parlamentarische Mehrheit bisher jedoch noch nicht ergeben.

Die Empfehlung, die Rücklagenbildung an sachliche und/oder betragliche Kriterien zu knüpfen sowie die Einzahlungsseite zu berücksichtigen, korrespondiere mit den konkreten Umsetzungsüberlegungen des Finanzministeriums zur Neuausrichtung des Rücklagenregimes.

- 30.4 Der RH verwies auf die in TZ 40 angeführten Aspekte für eine Reform, welche einerseits das Drohpotenzial für den Bundeshaushalt reduzieren und andererseits die Anreize des Rücklagensystems erhalten sollen.

## Rücklagenentnahmen

- 31.1 Das Finanzministerium hielt der Kritik der haushaltsleitenden Organe wegen langer Bearbeitungsdauer von Rücklagenentnahmen entgegen, dass die budgetäre Gesamtsituation und der von der Bundesregierung vorgegebene restriktive Budgetvollzug teilweise Verzögerungen verursachen würden.

Durch die Einbeziehung von Rücklagenentnahmen in die Auszahlungsobergrenzen des BFRG und die jährliche Veranschlagung im Bundesfinanzgesetz würden nicht veranschlagte unterjährige Rücklagenentnahmen weitgehend entfallen. Genehmigungsverfahren zur Mittelverwendungsüberschreitung gegen Rücklagenentnahme könnten dadurch wesentlich reduziert werden. Viele Kritikpunkte der Ressorts würden aufgrund der dann geringen Anzahl an derartigen Entnahmen nicht mehr zutreffen.

Zusätzlich könnte die Verbindlichkeitsprüfung bei der Rücklagenentnahme nach Ansicht des Finanzministeriums aufgrund mangelnder Aussagekraft stichtagsbezogener Abfragen entfallen. Eine Vereinfachung von Antragsformular und Rücklagenricht-

linien wäre in Folge der vom Finanzministerium vorgeschlagenen Anpassungen beim System der Rücklagen vorgesehen.

- 31.2 Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen zur Berücksichtigung der Rücklagenentnahmen in den Auszahlungsobergrenzen des Bundesfinanzrahmens und zur jährlichen Veranschlagung der Entnahmen im Bundesfinanzgesetz (TZ 29).

## Evaluierung Budgetdienst

- 32 (1) Der Budgetdienst des Parlaments veröffentlichte Anfang 2015<sup>50</sup> ebenfalls einen Bericht zur Evaluierung der Haushaltsrechtsreform. Die Optimierung des Rücklagensystems stellte einen Teilbereich des Berichts dar. Der Budgetdienst wies neben den Vorteilen des neuen Rücklagensystems, wie z.B. der Flexibilität, dem Anreiz zum sparsamen Mitteleinsatz und der Sichtbarmachung von Überbudgetierung auch auf die Nachteile hin. Diese wurden vor allem in Risiken und unerwünschten Wirkungen gesehen, wenn keine exakte Budgetplanung und –überwachung erfolgte oder laufende Konsolidierungserfordernisse mittelfristige Budgetplanungen abänderten.
- (2) Der Budgetdienst stellte dar, dass die Rücklagenbildung aus den unterschiedlichsten Gründen erfolgte. Er führte u.a. Projektverzögerungen, die Veranschlagung von Zusagerahmen anstelle von Liquiditätserfordernissen bei Förderungen, unerwartete Mehreinnahmen, unterbudgetierte Einnahmen und überbudgetierte Ausgaben als Quellen an. In seiner Analyse zu den Rücklagen 2014<sup>51</sup> listete er in den einzelnen Untergliederungen zusätzlich folgende Beispiele für wesentliche Entstehungsgründe auf:

---

<sup>50</sup> Bericht des Budgetdienstes zur Evaluierung der Haushaltsrechtsreform vom 18. Februar 2015

<sup>51</sup> Analyse des Budgetdienstes – Rücklagen 2014 (58/BA) – Bericht gemäß § 47 Abs. 2 Z 2 BHG 2013 vom 4. April 2015

Tabelle 10: Ursachen für Rücklagenzuführungen

Untergliederung (UG)	Entstehungsgründe
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 <sup>1</sup>
UG 41 – Verkehr, Innovation und Technologie	zu gering angesetzte Einzahlungserlöse für den Verkauf von Funklizenzen
UG 43 – Umwelt, Energie und Klima	die Budgetierung von liquiditätsmäßig noch nicht benötigten Förderrahmen und Minderausgaben für Ankäufe von CO <sub>2</sub> -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 veranschlagte Rückzahlungen von Partizipationskapital
UG 58 – Finanzierungen, Währungstauschverträge	sinkende Zinsen und daher zu hoch budgetierte Zinszahlungen

<sup>1</sup> mit Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017 (BGBl. I 164/2017) ab 2018 in der UG 43 veranschlagt

Quelle: Analyse des Budgetdienstes

- 33.1 Für die hohen Rücklagenstände wäre nach Ansicht des Budgetdienstes eine transparente Lösung notwendig, um die angestrebte Budgetkonsolidierung zu ermöglichen. Vor dem Hintergrund der Anreizwirkung für einen sparsamen Mitteleinsatz, der besseren Planbarkeit von Rücklagenentnahmen und der erforderlichen Makrosteuerung durch das Finanzministerium hielt er eine präzise Budgetplanung durch das Finanzministerium und die Ressorts für erforderlich. Rücklagenentnahmen sollten zur Sicherung der Transparenz weitgehend budgetiert werden und die Auszahlungen im Voranschlag enthalten sein.
- 33.2 Die vom Budgetdienst empfohlene transparente Vorgangsweise hielt der RH für zweckmäßig, um hohe Rücklagenstände abzubauen.

Zur Umsetzung der vom Budgetdienst empfohlenen transparenten Lösung für den Abbau der hohen Rücklagenstände empfahl der RH dem Finanzministerium, die Rücklagen auf ihren Ursprung hin zu analysieren. Rücklagen, die z.B. auf Basis von Mehreinzahlungen, zu hoch budgetierten Zinszahlungen oder nicht ausgeschöpften Förderrahmen entstanden sind, sollten entsprechend gekürzt werden.

Zur vorgeschlagenen Budgetierung von Rücklagenentnahmen verwies der RH auf seine Ausführungen zur internen Evaluierung des Finanzministeriums (TZ 29).

- 33.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums sei es aufgrund der Rücklagenermittlung mittels Saldenbetrachtung für die Vergangenheit nicht mehr möglich, den Ursprung der Rücklagenbildung zu ermitteln.
- 33.4 Der RH entgegnete, dass zumindest bei den betraglich höheren Rücklagenzuführungen die Entstehungsursachen dem Finanzministerium bekannt sein müssten, da auch der Budgetdienst in seiner Analyse die Entstehungsursachen nennen konnte. Insbesondere bei dokumentierten Mehreinzahlungen, zu hoch budgetierten Zinszahlungen und nicht ausgeschöpften Förderrahmen ist nach Ansicht des RH eine Ursprungsanalyse mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand möglich. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.
- 34 Um hohe Rücklagenstände in Zukunft zu vermeiden, sollten nach Meinung des Budgetdienstes – unter Beibehaltung des Anreizsystems – entsprechende Beschränkungen bei der Rücklagenbildung vorgesehen werden. International bestanden betragliche, sachliche oder zeitliche Beschränkungen bei der Bildung bzw. Entnahme von Rücklagen. Das Finanzministerium machte von der rechtlichen Möglichkeit des BHG 2013, Ausnahmen von der Bildung von Rücklagen im Bundesfinanzgesetz vorzusehen, bisher nicht Gebrauch.

Neben seinen grundsätzlichen Verbesserungsvorschlägen stellte auch der Budgetdienst Verbesserungspotenziale bei Doppelsanktionierungen in der Folge nicht genehmigter Budgetüberschreitungen im Ergebnishaushalt und der Verbindlichkeitsprüfungen fest. Letztere hielt er grundsätzlich für richtig, regte jedoch Vereinfachungen an.

## Externe Evaluierung

35 Der Bundesminister für Finanzen gab entsprechend den Bestimmungen des BHG 2013<sup>52</sup> eine externe Evaluierung in Auftrag. Die Evaluierung erfolgte aufgeteilt auf drei Arbeitspakete. Eine allgemeine Evaluierung von Querschnittsthemen („budget review“) erfolgte durch die OECD. Schwerpunkte stellten u.a. die Budgetplanung und das Rücklagensystem dar. Der IWF führte eine „Fiscal Transparency Evaluation“ mit Schwerpunkten in der mittelfristigen Finanzplanung, den Vollzugsberichten und der Wirkungsorientierung durch. Die Universität Klagenfurt übernahm die Evaluierung des doppelten Haushaltswesens und erstellte einen zusammenfassenden Endbericht über alle drei Teilberichte.

36.1 Die Evaluatoren beurteilten das Rücklagensystem in Österreich im internationalen Vergleich als sehr großzügig, da es in seiner Grundkonzeption kaum Einschränkungen bei der Bildung und Entnahme von Rücklagen vorsah. In der Folge baute sich über die Jahre ein sehr hoher Rücklagenstand auf. Die externe Evaluierung<sup>53</sup> lieferte zahlreiche Empfehlungen zur Verbesserung des Rücklagensystems:

- Eine Neugestaltung des Rücklagensystems sollte klare Regelungen zum Aufbau von Rücklagen vorsehen.
- Ein zeitlich und betraglich unbegrenzter Aufbau wäre dabei zu unterbinden und eine Begrenzung der jährlichen Zufuhr in die Rücklage vorzusehen.
- Bei Entnahmen sollten zeitliche und betragliche Begrenzungen – auch in Abhängigkeit von den Auszahlungsobergrenzen des BFRG – vorgesehen werden.

Die OECD strich drei internationale Begrenzungsregime für Rücklagen hervor: eine jährliche Begrenzung der Zuführung, eine maximale Gesamthöhe der angesammelten Rücklagen und eine Grenze bei den Entnahmen. So ließen Schweden und Finnland z.B. eine maximale Befristung der Rücklagen von zwei Jahren zu. Die Zuführung von Rücklagen begrenzten z.B. Schweden und Frankreich mit 3 % des Haushaltsansatzes. Irland nahm eine Abstufung vor; die ersten 2 % konnten vollständig übernommen werden, von den nächsten 4 % nur noch zwei Drittel und Beträge über 6 % nur noch nach einer Einzelfallprüfung. Das irische Finanzministerium konnte den Rücklagenaufbau für den Fall, dass der Rücklagenstand Risiken für die übergeordneten Finanzziele entfaltete, jedoch weiter begrenzen. Auch konnten Rücklagen nur für einmalige Projekte und Strukturmaßnahmen verwendet werden. Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über ausgewählte internationale Regime bei der Zuführung von Rücklagen:

---

<sup>52</sup> § 121 Abs. 24 BHG 2013 i.d.g.F.

<sup>53</sup> externe Evaluierung der Haushaltsrechtsreform des Bundes im Jahr 2017, Endbericht der Alpen-Adria-Universität vom April 2018

Tabelle 11: Beschränkungen bei Rücklagenzuführungen

Land	Keine Bildung	Ja, ohne Grenzen und ohne Zustimmung	Ja, ohne Grenzen aber mit Zustimmung	Ja, bis zu gewisser Grenze ohne Zustimmung, darüber mit Zustimmung	Ja, mit Grenzen und mit Zustimmung	Sonstige (z.B. Prüfung Einzelfall)	Zustimmung Ministerium (z.B. für Finanzen)	Zustimmung Legislative	Sonstige
Österreich		D;O;I							
Belgien	D;O;I						keine Bildung von Rücklagen		
Kanada				O;I	D		ex ante	ex ante	ex ante
Chile	D;O;I						keine Bildung von Rücklagen		
Tschechien		D;O;I							
Dänemark		D;O;I							
Frankreich				D;O;I			ex ante	keine	keine
Deutschland						D;O;I	ex ante	keine	keine
Irland	D;O				I		ex ante	ex ante	keine
Italien	D;O				I		ex ante	ex post	keine
Japan			D;O;I				ex ante	ex ante	keine
Niederlande					D;O;I		ex ante	keine	keine
Luxemburg	D;O					I	keine	keine	keine
Neuseeland					D;O;I		keine	ex post	ex ante
Norwegen					D;O;I		ex ante	keine	keine
Polen						D;O;I	ex ante	ex ante	ex ante
Portugal			D;O;I				ex ante	keine	keine
Slowakei	O	I				D	ex ante	keine	ex ante
Slowenien						D;O;I	keine	keine	ex ante
Spanien					D;O;I		ex ante	keine	keine
Schweden				D;O;I			ex ante	keine	keine
Schweiz			D;O;I				ex ante	keine	keine
Großbritannien					D;O;I		ex ante	keine	keine

D = discretionary = Ermessensausgaben; O = operational = laufende Ausgaben; I = investment = Investitionen

Quelle: OECD

36.2 Bezüglich der Beurteilung zur Einführung betraglicher und sachlicher Grenzen bei der Zuführung von Rücklagen und der Berücksichtigung der Auszahlungsobergrenzen bei der Entnahme verwies der RH auf seine Ausführungen zur internen Evaluierung durch das Finanzministerium. (TZ 30, TZ 31)

37.1 Technische und „unverdiente“ Rücklagen sollten nach Ansicht der Evaluatoren beseitigt werden, um den gegenwärtig hohen Stand an Rücklagen zu senken. Technische Rücklagen ergaben sich ihrer Meinung nach z.B. aus Projektverschiebungen. Unter unverdienten Rücklagen subsumierten sie z.B. Rücklagen aus Zinsänderungen oder Exportgarantien.

Bei den „verdienten“ Rücklagen sollte die Flexibilität jedoch beibehalten bzw. gestärkt werden. Diesbezügliche Maßnahmen umfassten die Budgetierung der Rücklagen, die Berücksichtigung im BFRG sowie die Zweckwidmung von Rücklagen für konkrete Projekte durch die Ministerien.

Die Unterscheidung in „verdiente“ und „unverdiente“ Rücklagen müsste aus einer Aufschlüsselung der Rücklagen hervorgehen. In den IT-Systemen wären die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, um die Zuordnung zu ermöglichen.

37.2 Der RH sah die vollständige Unterteilung der Rücklagen in die Kategorien „verdient“ bzw. „technisch/unverdient“ in der Praxis als schwer durchführbar an. Gewisse Rücklagen, wie z.B. aufgrund unbeeinflussbarer Mehreinzahlungen bzw. Zinseffekte, könnten nach Ansicht des RH jedoch identifiziert werden.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, das Entstehen von „unverdienten“ bzw. technischen Rücklagen – so weit in der Praxis verwaltungseffizient durchführbar – durch klare Begrenzungen bei der Bildung von Rücklagen zu vermeiden.

37.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums halte bereits eine sachlich fundierte Vorgangsweise bei der Rücklagenbildung die Entstehung „unverdienter“ Rücklagen in Grenzen. Eine zusätzliche Entscheidung auf Verwaltungsebene, ob bzw. welche Rücklagen verdient oder nicht verdient seien, trage aus Sicht des Finanzministeriums nicht zur Vereinfachung des Rücklagenregimes bei und werde daher nicht aufgegriffen. Die Empfehlung für eine Sonderregelung für Investitionen sei hingegen umsetzbar, da es sich um technisch greifbare Auszahlungs- und Einzahlungspositionen handle.

37.4 Der RH anerkannte die in der Praxis schwere Durchführbarkeit in der Unterscheidung von „verdienten“ und „unverdienten“ Rücklagen. Er blieb bei seiner Empfehlung, durch klare Begrenzungen schon bei der Bildung von Rücklagen das Entstehen von „unverdienten“ oder technischen Rücklagen zu vermeiden. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf die restriktiven Aspekte eines möglichen Reformansatzes in TZ 41.

- 38.1 Mehrjährige Investitionsvorhaben sollten nach Ansicht der Evaluatoren nicht mehr über die Rücklagen abgebildet werden, sondern aus dem Rücklagensystem in ein eigenes System überführt werden. Die entsprechende Finanzierung der Auszahlung wäre in Folge der Budgetierung auch nicht mehr von der unterjährigen Genehmigung des Finanzministeriums bzw. von zu diesem Zeitpunkt bestehenden allfälligen budgetären Einschränkungen abhängig.
- 38.2 Der RH hob die Empfehlung der Evaluatoren, mehrjährige Investitionsvorhaben nicht mehr über das Rücklagensystem abzubilden, positiv hervor.

Er empfahl dem Finanzministerium, mehrjährige Investitionsvorhaben nicht über das Rücklagensystem, sondern über eigene Ansätze in der Haushaltsverrechnung transparent abzubilden.

- 39.1 Rücklagen sollten mit Budgetmargen im BFRG verbunden werden. Unter Budgetmargen führten die Evaluatoren Budgetpuffer an, die als Flexibilitätsinstrument zu einer Verbesserung der Planung führen sollten. Als Referenzmodell strichen sie das Margensystem in Schweden hervor. Dieses sah budgetäre Margen im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung vor. Die Marge war umso höher, je weiter das Finanzjahr in der Zukunft lag. Für das erste Jahr lag die Margengrenze bei 1,5 % der Ausgaben und stieg in den beiden Folgejahren auf 2 % bzw. 3 %. Eine Berücksichtigung der Marge bei der Budgetierung selbst erfolgte dabei jedoch nicht. Die Marge stellte in diesem System keine Erhöhung der laufenden Budgetmittel dar, sondern einen fiskalischen Puffer, um auf makroökonomische Einflüsse oder entstehende Belastungen reagieren zu können, ohne dabei eine Anpassung der kurz- und mittelfristigen Finanzplanung vornehmen zu müssen. Für die Verwendung derartiger Margen sahen internationale Vergleichsmodelle jedoch Einschränkungen vor. So konnten sie z.B. nur für unvorhersehbare, unvermeidbare und nicht im Rahmen vorhandener Budgets bedeckbare Ausgaben herangezogen werden. Mehrjährige Zahlungsverpflichtungen bedurften in Schweden im Rahmen des Budgets auch der Zustimmung des Parlaments.
- 39.2 Der RH bewertete das Evaluierungsergebnis hinsichtlich der Einführung von Budgetmargen in die mittelfristige Haushaltsplanung positiv. Er hielt ein derartiges Instrument für geeignet, um die Adressierung unvorhersehbarer Erfordernisse im Rahmen fiskalischer Regeln zu ermöglichen. Er wies darauf hin, dass die Einschränkung auf unvorhersehbare, unvermeidbare und nicht im Rahmen vorhandener Budgets bedeckbare Ausgaben eine Notwendigkeit darstellt, um ein Heranziehen der Margen zum Ausgleich einer mangelhaften Budgetierung zu vermeiden.

40.1 Um den Entnahmen von großen Beträgen aus den Rücklagen, die eine Gefährdung der übergeordneten Haushaltsziele bewirken würden, entgegenzuwirken, sollte laut den Ergebnissen der externen Evaluierung eine sogenannte „back–stop–rule“ eingeführt werden, deren Ablauf wie folgt festgelegt ist:

- Die Ressorts informieren das Finanzministerium bereits im Frühjahr, dass sie im Herbst Rücklagenentnahmen für das nächste Jahr veranschlagen wollen.
- Das Finanzministerium bewertet über den Sommer die geplanten Entnahmen unter Berücksichtigung der Rücklagenzuführungen und der übergeordneten Finanzziele.
- Die Entnahme von Rücklagen ist grundsätzlich erlaubt, sofern sie in ihrer Höhe nicht den Rahmen des Budgetpuffers im mittelfristigen Finanzplan (BFRG) übersteigen.
- In jenen Fällen, in denen die Rücklagenentnahme die Budgetpuffer gefährdet, sind klare Regelungen vorzusehen, welche die Entnahme von Rücklagen auf das notwendige Maß reduzieren.

Um die Entnahme von Rücklagen für die Ministerien planbar zu gestalten, werden klare Fristen für die Genehmigung von Rücklagenentnahmen vorgegeben.

Der IWF plädierte dafür, wesentliche Budgetänderungen im Wege eines Nachtragsbudgets durch den Nationalrat zu genehmigen und damit den Nationalrat miteinzu binden. Darunter fallen neben größeren Rücklageentnahmen auch wesentliche Mittelumschichtungen.

40.2 Der RH erachtete die Einführung einer sogenannten „back–stop–rule“ als ein mögliches, alternatives Planungsinstrument, um bei der Rücklagenentnahme die Einhaltung der übergeordneten Haushaltsziele zu unterstützen.

## Aktuelle Umsetzung und Empfehlungen zur Reform

- 41.1 Bis zur Überprüfung durch den RH erfolgte keine Neugestaltung des Rücklagensystems auf Basis der Empfehlungen der Evaluierungen. Zwischenzeitlich geplante Gesetzes- und Verordnungsvorschläge, die jedoch auch nur Teilaspekte abdeckten, kamen nicht zur Umsetzung. Während der Überprüfung des RH lag seitens des Finanzministeriums kein ausformulierter Reformvorschlag vor. Das Finanzministerium teilte dem RH bis zur Fertigstellung des Prüfungsergebnisses auch keine beabsichtigten konkreten Umsetzungsmaßnahmen mit.
- 41.2 (1) Der RH fasste folgende Aspekte zusammen, welche zum einen der Planungssicherheit für die haushaltsleitenden Organe und zum anderen der Einhaltung von übergeordneten Haushaltszielen dienen können.

Der RH empfahl, bei einer Reform des Rücklagensystems folgende Aspekte zu berücksichtigen:

### **Restriktive Elemente**

- Die bestehenden Rücklagenstände werden auf ihren Ursprung hin analysiert und angepasst. Die Anpassung orientiert sich an den neu zu entwickelnden Regelungen zur Begrenzung der Neubildung von Rücklagen. Rücklagen, die z.B. auf Basis von Mehreinzahlungen, zu hoch budgetierten Zinszahlungen oder nicht ausgeschöpften Förderrahmen entstanden sind, sollten demnach gekürzt bzw. aufgelöst werden.
- Die Bildung von Rücklagen wird nach sachlichen und/oder betraglichen Kriterien beschränkt. Mehreinzahlungen sind grundsätzlich nicht rücklagenfähig, außer das haushaltsleitende Organ hat sie durch eigene Maßnahmen selbst erwirtschaftet.
- Rücklagenentnahmen werden in die Auszahlungsobergrenzen des BFRG miteinbezogen und können eine jährlich festgelegte Marge nicht überschreiten. Sie erhöhen damit nicht mehr die Auszahlungsobergrenzen des BFRG.
- Rücklagenentnahmen werden im Sinne einer präzisen Budgetplanung grundsätzlich veranschlagt und nur in Ausnahmefällen (Unvorhersehbarkeit, Unvermeidbarkeit, Unbedeckbarkeit) unterjährig genehmigt.
- Auch die Entnahme von Rücklagen wird nach sachlichen und/oder zeitlichen Kriterien beschränkt.

### **Flexible Elemente**

- Die Flexibilität der Rücklagenverwendung wird gestärkt, indem die Budgetierung der Rücklagen erleichtert und die Entnahme von Rücklagen – insbesondere der Ablauf des Genehmigungsverfahrens – vereinfacht wird.

- Die jährliche Budgetmarge wird deutlich erhöht, sodass ein planbarer Spielraum für das Finanzministerium und die haushaltsleitenden Organe gegeben ist.
- Mehrjährige Investitionsvorhaben werden nicht mehr über die Rücklagen abgebildet, sodass deren Finanzierung unabhängig von der Rücklagengebarung gesichert ist.

(2) Der RH hielt fest, dass das Finanzministerium vier Jahre nach Vorliegen der internen Evaluierung der Haushaltsrechtsreform noch keinen konkreten Reformvorschlag vorgelegt hatte. Er kritisierte, dass das Finanzministerium auch nach Vorliegen der externen Evaluierung keine Konzepte für eine Rücklagenreform vorlegen konnte.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, gemeinsam mit den haushaltsleitenden Organen ein Reformpaket zu den Rücklagen zeitnah zu erarbeiten. Zudem wären auch die erforderlichen sonstigen Verbesserungsvorschläge, die sich aus der Evaluierung der Haushaltsrechtsreform ergaben, einer Entscheidung zuzuführen.

- 41.3 Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es bereits unmittelbar nach der internen Evaluierung mehrere Entwürfe des Finanzministeriums zur Änderung der Rücklagenbestimmung im BHG 2013 gegeben habe. Diese hätten allerdings keine parlamentarische Mehrheit gefunden. Zum Teil seien die vorgesehenen Anpassungen in die jährlichen Bundesfinanzgesetze aufgenommen worden (z.B. die Nichtberücksichtigung des Ergebnishaushalts für die Rücklagenbildung und die Beseitigung von Doppelsanktionen).

Ein umfassendes Reformpaket für die Rücklagenbildung sei unmittelbar vor Fertigstellung. Der Diskussionsprozess sei im Herbst 2019 gestartet worden.

- 41.4 Der RH wies neuerlich darauf hin, dass das Finanzministerium dem RH bis zum Ende dieser Überprüfung noch keinen umfassenden Reformvorschlag übermittelte. Die zwischenzeitig geplanten Gesetzes- und Verordnungsvorschläge deckten nur Teilaspekte zum Rücklagensystem ab. Mit Stand Dezember 2019 wurde zudem vom Finanzministerium noch kein ressortübergreifender Diskussionsprozess zur Reform des Rücklagensystems gestartet. Der ursprünglich vom Finanzministerium für Februar 2019 angesetzte Workshop zur Reform des Rücklagensystems wurde abgesagt; seitdem erhielt der RH keine neuen Informationen zum Reformprozess.

## Schlussempfehlungen

42 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Finanzen; Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz; Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort

- (1) Rücklagenentnahmen wären nur bei unvorhersehbaren Mittelerfordernissen vorzunehmen, vorhersehbare Rücklagenentnahmen wären durchgängig in das Bundesfinanzgesetz aufzunehmen. Bei einem außerordentlich hohen Mittelbedarf wäre eine Novellierung des Bundesfinanzgesetzes anzustreben. (TZ 11, TZ 12)

Bundesministerium für Finanzen; Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

- (2) Der erst unterjährig der Höhe nach feststehende Mittelbedarf für Startpakete aus dem Europäischen Hilfsfonds wäre mittels einer budgetären Mittelbindung nach § 52 BHG 2013 zu veranschlagen. (TZ 9)

Bundesministerium für Finanzen

- (3) Die Ablauforganisation für Rücklagenentnahmen wäre zeitlich zu straffen, um einen effizienten Verwaltungsablauf mit Planungssicherheit für die betroffenen Ministerien zu ermöglichen. (TZ 17)
- (4) Die Erläuterungen der haushaltsführenden Stellen zur Bedarfsmeldung im Rahmen der Antragstellung für eine Rücklagenentnahme wären dem elektronischen Akt zur Rücklagenentnahme beizulegen. Durchgehend klare Genehmigungsstrukturen wären zu schaffen. (TZ 20)
- (5) Die Verwaltungsabläufe für Rücklagenentnahmen wären zu vereinfachen und die Aktenläufe in ihrer Gesamtdauer zu beschleunigen, wobei auch auf die Durchlaufzeit im Kabinett der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen zu achten wäre. (TZ 22)

- (6) Die Gründe für die unterschiedliche Bearbeitungsdauer von Anträgen auf Rücklagenentnahme wären zu analysieren und Maßnahmen zu treffen, um insbesondere die bei einigen Untergliederungen unverhältnismäßig lange Bearbeitungsdauer im Kabinett der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen zu verkürzen. Zudem wären Fristen für Genehmigungen bei Mittelverwendungsüberschreitungen, die aus Rücklagen bedeckt werden, einzuführen. (TZ 23)
- (7) Die beabsichtigten Zielsetzungen bei einer Reform des Rücklagensystems wären stets auch im Zusammenhang mit der Budgetierung zu betrachten. Die dadurch ausgelösten Anreize bei der Rücklagengebarung und bei der Budgetierung wären zu berücksichtigen. (TZ 24)
- (8) Rücklagenentnahmen wären weitestgehend bereits bei der Budgetplanung zu berücksichtigen, um die Einhaltung des geplanten Haushaltsergebnisses sicherzustellen und die intendierte Anreizwirkung der Rücklagengebarung (Vermeidung des „Dezemberfiebers“) aufrechterhalten zu können. (TZ 26)
- (9) Die Rücklagenentnahmen wären in die Grenzen des Bundesfinanzrahmengesetzes einzubeziehen und Entnahmen im Bundesfinanzgesetz zu veranschlagen. Unterjährige Rücklagenentnahmen wären durch die Kriterien Unvorhersehbarkeit, Unvermeidbarkeit und Unbedeckbarkeit mit bestehenden Budgetmitteln klar zu definieren. (TZ 29)
- (10) Die Bildung von Rücklagen wäre auf Grundlage betraglicher und sachlicher Kriterien neu zu regeln. Zudem wäre die Rücklagenbildung auf Basis von Mehreinzahlungen zu evaluieren. (TZ 30)
- (11) Zur Umsetzung der vom Budgetdienst empfohlenen transparenten Lösung für den Abbau der hohen Rücklagenstände wären die Rücklagen auf ihren Ursprung hin zu analysieren. Rücklagen, die z.B. auf Basis von Mehreinzahlungen, zu hoch budgetierten Zinszahlungen oder nicht ausgeschöpften Förderrahmen entstanden sind, sollten entsprechend gekürzt werden. (TZ 33)
- (12) Durch klare Begrenzungen bei der Bildung von Rücklagen wäre das Entstehen von „unverdienten“ bzw. technischen Rücklagen – so weit als in der Praxis verwaltungseffizient durchführbar – zu vermeiden. (TZ 37)
- (13) Mehrjährige Investitionsvorhaben wären nicht über das Rücklagensystem, sondern über eigene Ansätze in der Haushaltsverrechnung transparent abzubilden. (TZ 38)

- (14) Folgende Aspekte wären bei einer Reform des Rücklagensystems zu berücksichtigen:

#### **Restriktive Elemente**

- Die bestehenden Rücklagenstände werden auf ihren Ursprung hin analysiert und angepasst. Die Anpassung orientiert sich an den neu zu entwickelnden Regelungen zur Begrenzung der Neubildung von Rücklagen. Rücklagen, die z.B. auf Basis von Mehreinzahlungen, zu hoch budgetierten Zinszahlungen oder nicht ausgeschöpften Förderrahmen entstanden sind, sollten demnach gekürzt bzw. aufgelöst werden.
- Die Bildung von Rücklagen wird nach sachlichen und/oder betraglichen Kriterien beschränkt. Mehreinzahlungen sind grundsätzlich nicht rücklagenfähig, außer das haushaltsleitende Organ hat sie durch eigene Maßnahmen selbst erwirtschaftet.
- Rücklagenentnahmen werden in die Auszahlungsobergrenzen des Bundesfinanzrahmengesetzes miteinbezogen und können eine jährlich festgelegte Marge nicht überschreiten. Sie erhöhen damit nicht mehr die Auszahlungsobergrenzen des Bundesfinanzrahmengesetzes.
- Rücklagenentnahmen werden im Sinne einer präzisen Budgetplanung grundsätzlich veranschlagt und nur in Ausnahmefällen (Unvorhersehbarkeit, Unvermeidbarkeit, Unbedeckbarkeit) unterjährig genehmigt.
- Auch die Entnahme von Rücklagen wird nach sachlichen und/oder zeitlichen Kriterien beschränkt.

#### **Flexible Elemente**

- Die Flexibilität der Rücklagenverwendung wird gestärkt, indem die Budgetierung der Rücklagen erleichtert und die Entnahme von Rücklagen – insbesondere der Ablauf des Genehmigungsverfahrens – vereinfacht wird.
- Die jährliche Budgetmarge wird deutlich erhöht, sodass ein planbarer Spielraum für das Finanzministerium und die haushaltsleitenden Organe gegeben ist.
- Mehrjährige Investitionsvorhaben werden nicht mehr über die Rücklagen abgebildet, sodass deren Finanzierung unabhängig von der Rücklagengebarung gesichert ist.

- (15) Ein Reformpaket zu den Rücklagen wäre gemeinsam mit den haushaltsleitenden Organen zeitnah zu erarbeiten. Zudem wären auch die erforderlichen sonstigen Verbesserungsvorschläge, die sich aus der Evaluierung der Haushaltsrechtsreform ergaben, einer Entscheidung zuzuführen. (TZ 41)

## Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

- (16) Die Dokumentation der Mittelanforderungen der Sektion V (Europäische, internationale und sozialpolitische Grundsatzfragen) wäre samt Begründung im Akt zur Rücklagenentnahme aufzunehmen. (TZ 16)

## Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort

- (17) Die erforderliche organisatorische Trennung zwischen haushaltsleitendem Organ und haushaltsführender Stelle wäre sicherzustellen. (TZ 18)





**Rechnungshof  
Österreich**

Wien, im Juni 2020

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker





R  
—  
H

