

RECHNUNGSHOF

3, DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
1033 Wien — Postfach 240

Z1 3303-01/85

An das

Präsidium des Nationalrates
Parlamentsgebäude1017 Wien

Datum: 16. 9.

Vert. 17. SEP. 1985

grob

Der RH beeht sich, in der Anlage 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes zur Schaffung eines Fonds zur Verwaltung der Rückstellungen für die Zinsen bei Nullkuponfinanzschulden des Bundes, Schreiben des BMF vom 8. August 1985, GZ 04 0200/1-V/7/85, zu übermitteln.

Anlagen

1985 09 16

Der Präsident:

B r o e s i g k e

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:
Reich



RECHNUNGSHOF

3, DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
1033 Wien – Postfach 240

Z1 3303-01/85

Entwurf eines BG zur Schaffung
eines Fonds zur Verwaltung der
Rückstellungen für Zinsen für
Nullkuponfinanzschulden des Bundes;
Stellungnahme

An das
Bundesministerium
für Finanzen
Himmelpfortgasse 4
1015 Wien

Der RH bestätigt den Erhalt des do Schreibens vom
8. August 1985, GZ 04 0200/1-V/7/85, und teilt hiezu
folgendes mit:

I. Grundsätzliche Bemerkungen

Der RH bezweifelt den wirtschaftlichen Wert der geplanten Maßnahme und vermeint, daß bei deren Durchführung dem Bund aus nachstehenden Gründen zusätzliche finanzielle Belastungen entstehen würden:

(1) Seit Jahren weisen die Art I der jeweiligen Bundesfinanzgesetze Gebarungsabgänge aus, die ungeachtet bestehender Kassenbestände aus Kreditoperationen bedeckt wurden. Das jeweilige jährliche Endergebnis ist aus den zugehörigen Bundesrechnungsabschlüssen zu ersehen.

(2) Die gem § 3 Abs 1 des Entwurfes jährlich dem Fonds zu überweisenden Beträge werden nach Ansicht des RH ab Inkrafttreten des vorgesehenen Gesetzes bloß den jährlichen Gesamtgebarungsabgang erhöhen und gleichhohe Schuldaufnahmen bewirken.

- 2 -

(3) Gemäß § 4 des Entwurfes hat der Fonds die vom Bund überwiesenen Mittel bestmöglich zu veranlagen. Erfahrungsgemäß - der RH hat diesbezüglich dem Nationalrat in zwei Fällen berichtet; siehe den TB des RH für das Verwaltungsjahr 1982, Abs 82.4 bis 82.14 betreffend das IAKW und den Nachtrag zum TB des RH für das Verwaltungsjahr 1982, Abs 90.7 bis 90.14 betreffend den Wasserwirtschaftsfonds - entstehen jedoch durch die niedrigere Verzinsung der angelegten Gelder gegenüber den hochverzinst aufgenommenen Anleihen erhebliche Verluste, wodurch der wirtschaftliche Wert der im Gegenstand geplanten Maßnahme negativ beurteilt werden muß.

Nach Ansicht des RH sollte aus diesen Überlegungen von dem Vorhaben Abstand genommen werden.

II. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Zum § 1 Abs 1:

Rückstellungen sind definitionsgemäß bilanzmäßige Vorsorgen für (am Bilanzstichtag) bestehende Schulden oder (den Bilanzzeitraum betreffende) Aufwendungen, deren Höhe ungewiß ist. Die gem Gesetzesentwurf "rückzustellenden" Zinsen für Finanzschulden sind selten ungewiß (am ehesten noch bei vereinbarten variablen Zinssätzen). Es empfiehlt sich daher, nicht einen Begriff, der im Zusammenhang mit § 131 Aktiengesetz 1965 nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung verstanden wird, in einem Gesetz in anderer Bedeutung zu verwenden.

Der im Zusammenhang mit Nullkuponfinanzschulden verwendete Begriff "Zinsen" vermag insoweit zu Auslegungsschwierigkeiten führen, weil man unter Zinsen im volkswirtschaftlichen Sinn den Preis versteht, der für die

- 3 -

Überlassung von Kapital zu entrichten ist und der sich nach den allgemeinen Gesetzen des Marktes zu bilden pflegt. Er kann vertraglich vereinbart oder durch Gesetz festgelegt werden.

Die vom Bund bisher eingegangenen "Nullkuponfinanzschulden" ("DM-Inhaberschuldverschreibungen 1985 ohne Zinsschein" sowie die im Inland begebene "Prämienanleihe 1985-93/1") zeichnen sich vor den bisherigen Schuldaufnahmen dadurch aus, daß ein vom Begebungsnominal abweichendes höheres Rückzahlungsnominal vom Bund zu begleichen ist. Diesen Mehrbetrag als Zinsen im herkömmlichen Sinn zu bezeichnen, läßt den Umstand unberücksichtigt, daß dieser auch als ein das Nominal übersteigender Preis oder Kurs des Wertpapiers selbst (Agio) angesehen werden kann. So hat das BMF bei den oben erwähnten Schuldaufnahmen anlässlich der Ermittlung der Gesamtbelaufnung nach dem Bundesfinanzgesetz bis heute letztere Auffassung vertreten.

Im Hinblick auf die Verpflichtung von Unternehmen, die diese Anleihen kaufen, die anlaufenden Zinsen und Zinsszinsen jährlich abzugrenzen und zu versteuern, sollte das BMF eindeutig klären, ob es sich bei dem Tilgungsmehrbetrag nun um Zinsen handelt oder nicht.

Unbefriedigend ist auch der Begriff "Nullkuponfinanzschuld", weil dieser nur bestimmte Akten der Schuldaufnahmen, welche üblicherweise mit Zinsscheinen ausgestatten werden, erfaßt, wogegen, wenn man der Definition im § 2 des Entwurfes folgt, offensichtlich alle Finanzschulden, bei welchen Zinsen oder das Begebungsnominal übersteigende Tilgungsmehr beträge am Ende der

- 4 -

Laufzeit entrichtet werden, gemeint sein sollen.

Zum § 1 Abs 3:

Gegen einen Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit, der durch den Bundesminister für Finanzen vertreten wird, hegt der RH Bedenken. Die dadurch entstehende Interessenkollision könnte zB dazu führen, daß die vom Fonds zu verwaltenden Beträge dem Bundesminister für Finanzen wieder als Kredite zur Verfügung gestellt werden, oder daß der Fonds, vertreten durch den Bundesminister für Finanzen Darlehen aufnimmt und diese dem Bund zur Verfügung stellt.

Es wird daher angeregt, die Verwaltung dieses Fonds durch eine entsprechende Änderung des Nationalbankgesetzes der Nationalbank zu übertragen. Durch entsprechende Bestimmungen könnte erreicht werden, daß bei der Verwaltung durch die Nationalbank keine Kosten entstehen. Es würde weiters verhindert werden, daß der Bundesminister für Finanzen sich selbst als Organ des Fonds die Genehmigung der Satzungen erteilen würde, was aufgrund des vorliegenden Entwurfes der Fall wäre. Durch die vorgeschlagene Verwaltung des Fonds durch die Nationalbank erscheint die Erfüllung der Ziele des Fonds und dessen Unabhängigkeit nach Ansicht des RH am besten gewährleistet.

Zum § 2:

Die Legaldefinition erscheint aufgrund der ausschließlichen Verwendung des Begriffes Zinsen und der Bezeichnung der heranzuziehenden Schuldformen als Nullkupon-finanzschulden mißglückt, wozu noch kommt, daß der Wortlaut "... Zinsenaufwendungen erst am Ende der

Laufzeit ..." die Tilgungsmodalitäten der Kredite nicht vollständig berücksichtigt. Unklar erscheint, ob von dem geplanten Gesetz nur solche Kredite erfaßt werden sollen, für deren Nominale Endfälligkeit vorgesehen ist, oder auch solche, deren Nominale in zwei oder mehreren Tilgungsraten abzustatten sind. Auch bei diesen könnte vereinbart werden, daß die Zinsen erst zu den Tilgungszeitpunkten entsprechend dem zu tilgenden Nominale oder in Form eines höheren Teilrückzahlungsnominales entrichtet werden müssen. Der Wortlaut "... in höheren Tilgungsbeträgen ..." erfaßt wieder nur solche Schuldaufnahmen, welche ein vom Begebungsnominal abweichendes höheres Tilgungsnominal aufweisen, nicht aber solche, bei welchen die aufzubringenden Zinsen zum Tilgungszeitpunkt gesondert zu entrichten sind.

Zum § 3 Abs 1:

Der wirtschaftliche Wert dieser Bestimmung ist zu zweifeln. Der Zinsenbetrag steht vor Fälligkeit dem Bund nicht mehr zur Verfügung, sondern wird vom Fonds verwaltet. Die bekannte Soll-Haben Zinsdifferenz kann die Belastung nur mindern, nicht aber aufheben. Die Überweisung der Zinsbeträge zum vorgesehenen Fälligkeitstag (2. Jänner j.J.) erfolgt außerdem gerade in jenem Auslaufzeitraum, innerhalb dessen Zahlungen für das abgelaufene Finanzjahr durch Einnahmen aus der laufenden Periode gedeckt werden müssen, also eher eine Liquiditätsenge besteht, die nur durch vorsorglich erhöhte Aufnahme von Finanzschulden mit allen daraus entstehenden Kosten überbrückt werden kann. Die Zinsenausgaben zu Jahresbeginn müßten abweichend von der Präalabelregel, welche zweckmäßigerweise die Belastung in Monatstangenten über das Jahr hin verteilt, sogleich zur Gänze im veranschlagten Ausmaß erfolgen.

- 6 -

Es wird daher angeregt, die Zahlungen des Bundes an den Fonds entweder in die Jahresmitte zu verlegen, oder in zwei Halbjahresraten (im April und Oktober j.J.) durchzuführen.

Zum § 3 Abs 2:

Der als Bemessungsgrundlage heranzuziehende jeweils aushaltende Stand der betreffenden "Nullkuponfinanzschuld" erscheint deshalb nicht befriedigend, weil er bei Finanzschulden, bei welchen das Begebungsnominal vom Tilgungsnominal abweicht, eine eindeutige Feststellung nicht zuläßt. Die Feststellung der Höhe der an den Fonds zu überweisenden Beträge erscheint schon deshalb schwer möglich, weil es dem vorliegenden Gesetzesentwurf an allen Angaben zu deren rechnerischer Ermittlung mangelt.

Weiters wird zu bedenken gegeben, daß den größeren Teil des zum Fälligkeitszeitpunkt anfallenden Tilgungsbetrages nicht die Zinsen, sondern das Kapital ausmacht. Das in den Erläuterungen für den vorliegenden Gesetzesentwurf hinsichtlich der Zinsen Ausgeführte trifft somit auch auf das Kapital zu.

Hinsichtlich der Höhe der an den Fonds zu entrichtenden Überweisungsbeträge wird folgende Regelung angeregt:

- a) Bei Finanzschulden nach § 1, bei welchen der zum Tilgungszeitpunkt fällige Zinsbetrag oder der sich aus dem Unterschied zwischen Begebungs- und Tilgungsnominal ergebende Mehrbetrag ziffernmäßig feststeht, durch Division der besagten Beträge durch die Anzahl der die Laufzeit des Kredites bestimmenden Jahre.

- 7 -

b) Bei Finanzschulden nach § 1, bei welchen besagte Zins- bzw Mehrbeträge zu den Tilgungszeitpunkten nicht von Anfang an ziffernmäßig feststehen, ist auf das Begebungsnominal der höchste im abgelaufenen Finanzjahr auf den betreffenden Kredit zur Anwendung gekommene variable Zinssatz unter Zugrundelegung von 350 Tagen anzuwenden.

Zum § 4:

Entsprechend den Ausführungen zum § 1 Abs 3 sollte eine Regelung vorgesehen werden, wonach der Fonds weder Kreditaufnahmen noch Kreditbegebungen durchführen darf.

Zum § 5:

Es sollte festgelegt werden, daß der Fonds verpflichtet ist, jährlich eine Abschlußrechnung zu erstellen, die dem BMF zur Kenntnis zu bringen und im jeweiligen Bundesrechnungsabschluß zu veröffentlichen ist. Weiters sollte ausdrücklich festgehalten werden, daß der Fonds der Überprüfung durch den RH unterliegt. Über negative Ertragsergebnisse sollte vom Bundesminister für Finanzen dem Nationalrat innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Finanzjahres gesondert zu berichten sein.

Von dieser Stellungnahme ergehen 25 Ausfertigungen an das Präsidium des Nationalrates.

1985 09 16

Der Präsident:

B r o e s i g k e

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:
Broesigke