



4/SN-192/ME

RECHNUNGSHOF
3, DAMPFSCIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240
Tel. (0 22 2) 711 71/0 oder

Klappe Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a
DVR: 0064025
Telefax 712 94 25

An das

Präsidium des
Nationalrates

Parlamentsgebäude
1017 Wien

Bitte in der Antwort die Geschäftszahl
dieses Schreibens anführen.

ZI 3147-01/92

Betr.: Entwurf eines BG über die Verwaltung und
Koordination der österr. Staatsschulden
(Bundesfinanzierungsgesetz);
Begutachtung, Stellungnahme
Schr. d. BMF vom 16. Juli 1992,
GZ 23 1000/3-V/14/92

RECHNUNGSHOF
GZ 23 1000/3-V/14/92
Datum: 14. SEP. 1992
Verteilt: 15. Sep. 1992

S. Jannitsch

In der Anlage beehrt sich der RH, 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zum ggstl
Gesetzesentwurf zu übermitteln.

Anlage

10. September 1992

Der Präsident:

Fiedler

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

[Handwritten Signature]



RECHNUNGSHOF
3, DAMPFSCIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240
Tel. (0 22 2) 711 71/0 oder

Klappe Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a
DVR: 0064025
Telefax 712 94 25

Bitte in der Antwort die Geschäftszahl
dieses Schreibens anführen.

Gleichschrift

An das

Bundesministerium
für Finanzen

Himmelpfortgasse 4 - 8
1015 Wien

ZI 3147-01/92

Betr.: Entwurf eines BG über die Verwaltung und
Koordination der österr. Staatsschulden
(Bundesfinanzierungsgesetz);
Begutachtung, Stellungnahme
Schr. d. BMF vom 16. Juli 1992,
GZ 23 1000/3-V/14/92

Der RH dankt für die Übermittlung des im Gegenstande bezeichneten Entwurfes für ein Bundesfinanzierungsgesetz und erlaubt sich dazu die nachfolgende Stellungnahme abzugeben.

1. Bemerkungen zum Vorblatt und Allgemeinen Teil:

Der als **Problemlösung** vorgeschlagenen Ausgliederung der Bundesschuldenverwaltung vermag der RH nicht ohne weiteres zu folgen. Der Entwurf läßt nicht erkennen, warum die Durchführung moderner Finanzierungstechniken mit ausreichender Flexibilität nicht im Rahmen der staatlichen Verwaltung, wohl aber einem privatrechtlich organisierten Rechtsträger möglich sein soll: Nach den Erfahrungen des RH war es dem BMF in der Vergangenheit sehr wohl möglich, sich den Entwicklungen und Neuerungen auf den internationalen Finanz- und Kapitalmärkten binnen kurzer Zeit anzupassen, wenn auch die damit angestrebten Einsparungen und wirtschaftlichen Vorteile bislang nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden konnten.

Ähnliches gilt auch für die genannte **Zielsetzung**: Da die Finanzschuldengebarung budgetverbunden bleibt, müssen auch die einzelnen Finanzierungsarten als Voranschlagsansätze weiterhin erhalten bleiben und bedürfen auch - betragsmäßig begrenzt - der Genehmigung durch den Bundesfinanzgesetzgeber. Zur Durchführung finanzieller Transaktionen mit nicht absehbarer Risikokomponente bietet das gegenwärtige System zu Recht keinen Platz.

RECHNUNGSHOF, ZI 3147-01/92

-1/3-

Was die Wahrung der Verantwortlichkeit des Bundesministers für Finanzen anlangt, so steht und fällt diese mit entsprechenden Durchgriffs- und Weisungsbefugnissen, die dem Entwurf jedoch nicht zu entnehmen sind. Die an ihrer Stelle genannten Kontrollmöglichkeiten reichen hierfür keineswegs aus.

Im übrigen vermag der RH entgegen der in Rede stehenden Ausgliederung des "debt management" sehr wohl **Alternativen** zu erkennen: Eine Anpassung der internen Organisationsstruktur an jene der Kreditinstitute erscheint dabei ebenso denkbar wie eine Verkürzung der Genehmigungswege oder eine Lockerung der Weisungshierarchie. Der Ansatz, **unzweckmäßig** erachtete Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen oder gesetzliche **Beschränkungen** durch den Aufbau einer ausgegliederten Parallelorganisation zu überwinden, stellt hingegen nach Auffassung des RH keine naheliegende Alternative dar.

Die **Kostenfrage** erscheint unzureichend beantwortet, weil die bloße Erwähnung von Gründungs- und Organaufwendungen den Bestimmungen des § 14 BHG nicht gerecht wird: Neben den "Organaufwendungen", dh den Bezügen der Geschäftsführer (über deren Anzahl keinerlei Angaben gemacht werden), finden die übrigen Personalaufwendungen ebensowenig Berücksichtigung wie die Aufwendungen für den Aufsichtsrat, dessen Einrichtung der Entwurf bloß vermuten läßt. Ferner bleibt auch offen, wodurch die "mittelfristig überwiegenden Einsparungen bei den Kosten der Bundesschulden" begründet sein sollen. Die damit angedeutete Kostenneutralität bzw Kostenwirtschaftlichkeit vermag der RH ohne entsprechende Nachweise nicht nachzuvollziehen.

Schließlich vermag der RH auch nicht zu erkennen, wodurch den in § 2 Abs 1 BHG geforderten Grundsätzen der **Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit** entsprochen werden soll, weil der ggstl Entwurf sich überwiegend auf Behauptungen stützt, greifbare Nachweisungen aber schuldig bleibt. An diesem Umstand vermag auch der vermehrte Einsatz von Verfassungsbestimmungen im Entwurf nichts zu ändern: Entgegen den Allgemeinen Erläuterungen ändert sich in der Flexibilität des "debt management" nichts, was nicht auch ohne Ausgliederung der Bundesschuldenverwaltung geändert werden könnte. Es ist somit festzuhalten, daß die Erfüllung der in § 59 Abs 1 bis 3 BHG enthaltenen Grundsätze für die Übertragung von Aufgaben des Bundes an andere Rechtsträger nicht im erforderlichen Ausmaß dargelegt wurde.

2. Bemerkungen zum Besonderen Teil:

Zu § 1:

Da der Bundesminister für Finanzen mit der Gründung der ÖBFA betraut, der Bund Alleineigentümer der Geschäftsanteile werden soll und auch die Generalversammlung allein befreit, ist anzunehmen, daß der Bundesminister für Finanzen in der Generalversammlung auch die Eigentümerrechte des Bundes vertritt (Abs 1). Zu diesem Zweck wären die der Generalversammlung vorbehaltenen Beschlüsse (§ 34 GesmbHG) bereits im vorliegenden Gesetzesentwurf zu umschreiben und sollten nicht dem Gesellschaftsvertrag überlassen bleiben.

Der Entwurf enthält keinen Hinweis, warum gerade die Rechtsform einer Gesellschaft mbH gewählt werden soll. Die Geltung des GesmbHG - mit zwei in keiner Weise einleuchtend gemachten Ausnahmen - kann angesichts der im Verfassungsrang stehenden Gründungsermächtigung zu Rechtsunsicherheiten führen, welcher der beiden Rechtsnormen allenfalls der Vorrang zukommen soll (Abs 2).

Aus der Rechtsform der Gesellschaft mbH folgt zwingend die Kaufmannseigenschaft, weshalb auf die ÖBFA auch die für Vollkaufleute geltenden Bestimmungen anzuwenden wären. Der Entwurf läßt nicht erkennen, inwieweit diese Folge gewollt ist und zwischen dem Bund und der ÖBFA wechselseitige Ansprüche entstehen oder ein Kontokorrentverhältnis begründet werden soll.

Auch vermißt der RH nähere Bestimmungen über die Aufbauorganisation der ÖBFA: So enthält der Entwurf weder eine abschließende Regelung des Unternehmensgegenstandes, noch eine Bestimmung über die Anzahl der vorgesehenen Geschäftsführer oder die Einrichtung eines Aufsichtsrates. In diesem Zusammenhang wären auch die (im Entwurf nicht näher umschriebenen) Kontrollbefugnisse und Durchgriffsrechte des Bundesministers für Finanzen zu regeln.

Die in Abs 3 vorgesehenen Ausnahmen vom Geltungsbereich des Kreditwesengesetzes und der Gewerbeordnung sind nicht einsichtig und aus kontrollpolitischen Gründen bedenklich.

Zu § 2:

Der in Abs 1 enthaltene Aufgabenkatalog nimmt im wesentlichen eine Beschreibung des bisherigen Tätigkeitsbereiches der Abt V/7 im BMF vor. Gemäß dem vorliegenden Entwurf hat die ÖBFA bestimmte Geschäfte im Namen und auf Rechnung des Bundes zu betreiben, die mit unmittelbarer Wirksamkeit für den Bund erfolgen. Das bedeutet, daß die aufgenommenen Finanzschulden solche des Bundes werden. Darauf müssen auch die Bestimmungen des Art 42 Abs 5 B-VG über die Zuständigkeit des NR und jene des Art 121 Abs 3 B-VG über die Kontrollbefugnisse des RH Anwendung finden. Beides läßt der Entwurf jedoch vermissen.

Die in Verfassungsrang gehobene Umschreibung des Unternehmensgegenstandes (Z 1) bringt eine Reihe von unbestimmten Rechtsbegriffen in die Verfassung ("sonstige Finanzoperationen", "Neustrukturierung der Kreditoperationen", "Verbesserung der Tilgungsstruktur"). Rechtspolitische Bedenken ruft insb die Anführung der "sonstigen Finanzoperationen" hervor, wodurch der ÖBFA die Durchführung von Bankgeschäften aller Art in einem unbeschränkten Umfang eingeräumt würde. Infolge des Ausschlusses der Anwendbarkeit des Kreditwesengesetzes und der Gewerbeordnung auf die ÖBFA und der Überwälzung des wirtschaftlichen Risikos auf den Bund käme damit der ÖBFA eine bessere wirtschaftliche und rechtliche Stellung gegenüber allen anderen Kreditinstituten zustatten, was wiederum ordnungspolitische Bedenken hervorruft.

Ungeachtet der verfassungsgesetzlich für zulässig erklärten Zuweisung der zentralen Kassenverwaltung des Bundes an einen außerhalb des Bundes stehenden Rechtsträger (Z 2) wirft diese Befugnis Probleme auf, weil einem Außenstehenden üblicherweise die nötigen Informationen fehlen, die einem Bundesminister zugänglich sind. Vermutlich hätte die Besorgung der zentralen Kassenverwaltung des Bundes auch zur Folge, daß die ÖBFA den Gegenwert der Finanzschuld aufnahmen dem Bund gutzubringen und die Zahlungen für die Bedienung der Finanzschuld zu leisten hat. Dies hätte jedoch den Aufbau einer "doppelten" (im Sinne einer parallelen) Buchführung zur Folge, deren Sinnhaftigkeit zu bezweifeln ist.

Andererseits läßt der Aufgabenkatalog des Abs 1 die Abwicklung der Kassenstärker sowie die auf den Finanzschuldenrahmen anzurechnenden Kreditoperationen für internationale Finanzinstitutionen unerwähnt; unklar bleibt auch, warum der Austausch von fix gegen variabel verzinsten Beträgen nur in eine Richtung erwünscht ist.

Nicht einsichtig ist weiters, warum die Besorgung der Aufgaben des Nullkuponfonds (Z 3) und des Investitions- und Technologiefonds (Z 4) an die ÖBFA übertragen werden sollen, nicht jedoch das Schuldenmanagement der ASFINAG, deren Verbindlichkeiten wirtschaftlich betrachtet ebenfalls als Finanzschulden des Bundes zu werten sind.

Aus Sicht der Finanzkontrolle sind auch Probleme bezüglich der Aufnahme nicht titrierter Finanzschulden zu erwarten: § 10 Abs 2 RHG verpflichtet den RH, die Eintragung dieser Buchschulden ständig zu überwachen. Dies wirft die Frage auf, ob hierfür die Eintragung der Schulden in den Aufzeichnungen des Bundes oder in den Büchern der ÖBFA heranzuziehen ist. Trifft der letztgenannte Fall zu, so käme dies einer Dauergebarungsüberprüfung bei der ÖBFA gleich.

Zu § 3:

Die Bezugnahme auf einen nicht näher bezeichneten "Absatz 2" dürfte ein Redaktionsfehler sein; um welche "Vorschüsse" es sich dabei handeln soll, bleibt ebenfalls unklar.

Besonders problematisch und kontrollpolitisch bedenklich stimmt die dem Bund ohne betragliche Begrenzung zufallende Verpflichtung zur Abgangsdeckung der ÖBFA: Budgettechnisch gesprochen käme diese Regelung der Verpflichtung des Bundes zur Deckung eines Negativsaldos des Kapitels 59 in unbeschränkter Höhe gleich, über dessen Veranschlagung und Verrechnung der Entwurf keine Anhaltspunkte liefert. Ebenfalls unklar bleibt die künftige Rolle der Ausgleichsrücklage.

Zu § 4:

Die in Abs 1 genannten Kontrollrechte des Bundesministers für Finanzen erschöpfen sich in bloßen Informationsrechten; vor allem aber stellt das Fehlen eines umfassenden direkten Durchgriffsrechtes des Bundesministers für Finanzen in dessen ureigenem Aufgabebereich ein zentrales Versäumnis des vorliegenden Entwurfs dar.

Unbeantwortet bleibt auch die Frage, wer die Bücher der ÖBFA gem § 271 HGB überprüfen soll (Abs 2). Auf die Problematik der parallelen Buchführung durch die ÖBFA und die Haushaltsverrechnung des Bundes wurde bereits hingewiesen (s. oben, Bemerkungen zu § 2).

RECHNUNGSHOF, ZI 3147-01/92

- 7 -

Zu § 5:

Der gewählte Wortlaut ist insofern mißverständlich, weil er nicht ausschließt, daß die ÖBFA außerhalb ihres gesetzlichen Aufgabenrahmens sehr wohl Erwerbszwecke verfolgen kann. Eine Klarstellung wäre wünschenswert.

Zu § 6:

Die vorgeschlagene Regelung läßt den Schluß zu, daß die bisher von Beamten des BMF durchgeführten Aufgaben der Schuldenverwaltung des Bundes von den gleichen Personen - möglicherweise zu höheren Bezügen - erfüllt werden sollen. Die finanziellen Auswirkungen dieser Maßnahme wären jedenfalls in der Offenlegung der Kosten gem § 14 BHG zu berücksichtigen (s. oben, Bemerkungen zur Kostenfrage unter Textziffer 1).

Zu Art II (= Neufassung des § 5 Abs 2 BHG):

Gegen die Möglichkeit, einen Rechtsträger außerhalb des Bundes zu einem anweisenden Organ zu bestellen (Abs 1), werden systematische Einwände erhoben. Da es sich bei Anweisungen um Weisungen handelt, ist dafür gem Art 20 Abs 1 B-VG eine Beziehung von vorgesetztem und nachgeordnetem Organ erforderlich, die dem vorliegenden Entwurf nicht zu entnehmen ist. Eine Beseitigung dieser Ungereimtheit könnte daher nur auf Verfassungsebene vorgenommen werden, was jedoch aus rechtssystematischen Gründen abzulehnen wäre.

Zu Art IV (= Neufassung des § 5 Z 3 lit a des Postsparkassengesetzes):

Verglichen mit der geltenden Rechtslage würden die Empfehlungen des Finanzschuldenausschusses der Postsparkasse an den Bundesminister für Finanzen jeglichen zwingenden Inhaltes beraubt; die Sinnhaftigkeit eines solchen Schrittes wird bezweifelt.

Zusammenfassend hält der RH fest, daß der vorliegende Entwurf eines Bundesfinanzierungsgesetzes in wesentlichen Punkten unvollständig ist, im Verhältnis zum Bund eine Reihe ungelöster und vermeidbarer Probleme enthält sowie auf die budget- und verrechnungstechnischen Folgerungen so gut wie keine Rücksicht nimmt.

RECHNUNGSHOF, ZI 3147-01/92

- 8 -

Die grundlegende Zielsetzung, das "debt management" des Bundes auf eine neue, zeitgemäße und kostengünstige Grundlage zu stellen, wird im Entwurf lediglich behauptet; dieser bleibt aber den Nachweis in Form stichhaltiger und nachvollziehbarer Begründungen schuldig. Aus diesen Erwägungen vermag der RH der dem Entwurf innewohnenden und weitreichenden Bindungslosigkeit eines privatrechtlich organisierten Rechtsträgers im zentralen Bereich des Bundeshaushaltes nichts abzugewinnen.

Von dieser Stellungnahme werden ue 25 Ausfertigungen dem Präsidium des NR und zwei Ausfertigungen dem Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform übermittelt.

10. September 1992

Der Präsident:

Fiedler

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

