

# Bericht des Rechnungshofes

## Fonds und Stiftungen des Bundes

III-368 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP

Reihe BUND 2017/14

**R**  
**H**

# Bericht des Rechnungshofes

---

## Vorbemerkungen

### Vorlage an den Nationalrat

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 „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.





# Bericht des Rechnungshofes

## Fonds und Stiftungen des Bundes

Reihe BUND 2017/14

**IMPRESSUM**

Herausgeber: Rechnungshof  
1031 Wien,  
Dampfschiffstraße 2  
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof  
Herausgegeben: Wien, im April 2017

**AUSKÜNFTE**

Rechnungshof  
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644  
Fax (+43 1) 712 49 17  
E-Mail [presse@rechnungshof.gv.at](mailto:presse@rechnungshof.gv.at)  
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)  
Twitter: @RHSprecher

# Bericht des Rechnungshofes



Fonds und Stiftungen des Bundes

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	7
<b>Glossar</b>	9
<b>Kurzfassung</b>	12
<b>Kenndaten</b>	20
<b>Prüfungsablauf und –gegenstand</b>	22
<b>Allgemeiner Teil</b>	23
Vor- und Nachteile der Aufgabenerfüllung durch Fonds und Stiftungen	23
Vorprüfungen des RH	26
Überblick und Kontext	28
Finanzielle Relevanz der Einrichtungen – Vermögen, Verbindlichkeiten, Aufwendungen	29
Finanzierung	33
Einrichtung und Auflösung	36
Zusammenwirken mehrerer Rechtsträger/mehrerer Gebiets- körperschaften	42
Einfluss der Bundesministerien	43
Rechtliche Grundlagen und Handlungsrahmen	49
Aufgabenbereiche/Zwecke	57
Transparenz der Leistungen und Richtlinien für die Leistungen an Begünstigte	61
Verwaltungsaufwand	63
Ausweisung der Fonds und Stiftungen des Bundes im Bundesrechnungs- abschluss	66
<b>Spezieller Teil – Beispiele von Fonds und Stiftungen des Bundes</b>	68
Zehn Beispielfälle	68
Ertrags- und Aufwandsanalyse	70
Anerkennungsfonds	74
Hilfsfonds	77

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Pyrker–Stiftung _____	80
Sozial– und Weiterbildungsfonds _____	85
Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung _____	91
Atlassoff–Stiftung _____	93
Jubiläumsfonds _____	97
Kiesler–Privatstiftung _____	101
Stiftung Wiener Kongress _____	105
Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel _____	110
<b>Schlussempfehlungen _____</b>	<b>115</b>
<b>Anhang: Tabelle 14 und 15 und Abbildung 9 _____</b>	<b>121</b>

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Fonds und Stiftungen des Bundes: Betriebswirtschaftliche Kenndaten (Jahresabschlüsse 2014) _____	30
Tabelle 2:	Beispielfälle: Verwaltungsstruktur, Anzahl des angestellten Personals in VZÄ und externe Dienstleister _____	65
Tabelle 3:	Beispielfälle: Überblick über die zehn vom RH beispielhaft analysierten Fonds und Stiftungen _____	69
Tabelle 4:	Anerkennungsfonds – Charakteristika, Auffälligkeiten/ Probleme _____	74
Tabelle 5:	Hilfsfonds – Charakteristika, Auffälligkeiten/Probleme _____	77
Tabelle 6:	Pyrker–Stiftung – Charakteristika, Auffälligkeiten/Probleme __	80
Tabelle 7:	Sozial– und Weiterbildungsfonds – Charakteristika, Auffälligkeiten/Probleme _____	85
Tabelle 8:	Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung – Charakteristika, Auffälligkeiten/Probleme _____	91
Tabelle 9:	Atlassoff–Stiftung – Charakteristika, Auffälligkeiten/ Probleme _____	93
Tabelle 10:	Jubiläumsfonds – Charakteristika, Auffälligkeiten/Probleme __	97
Tabelle 11:	Kiesler–Privatstiftung – Charakteristika, Auffälligkeiten/ Probleme _____	101
Tabelle 12:	Stiftung Wiener Kongress – Charakteristika, Auffälligkeiten/ Probleme _____	105
Tabelle 13:	Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel – Charakteristika, Auffälligkeiten/Probleme _____	110
Tabelle 14:	Finanzierung der zehn ausgewählten Fonds/Stiftungen _____	121
Tabelle 15:	Überblick Fonds und Stiftungen des Bundes _____	121
Tabelle 14:	Finanzierung der zehn ausgewählten Fonds/Stiftungen _____	122
Tabelle 15:	Überblick Fonds und Stiftungen des Bundes _____	124

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Fonds und Stiftungen des Bundes: Anzahl gruppiert nach Bilanzsumme und Verbindlichkeiten _____	32
Abbildung 2:	Beispielfälle: Mittelherkunft (Durchschnitt im Zeitraum 2010 bis 2014) – Anteile an der Summe der Erträge (bei Gleichgewichtung der Erträge unabhängig von der absoluten Höhe) _____	34
Abbildung 3:	Fonds und Stiftungen des Bundes: nach Gründungsjahren _	37
Abbildung 4:	Einfluss der Bundesministerien auf die Fonds und Stiftungen _____	43
Abbildung 5:	Fonds und Stiftungen des Bundes: Anzahl und Bilanzsummen je Aufgabenbereich/Zweck _____	57
Abbildung 6:	Beispielfälle: Anteilige Ertragspositionen für den Zeitraum 2010 bis 2014 _____	71
Abbildung 7:	Beispielfälle: Anteilige Aufwandspositionen für den Zeitraum 2010 bis 2014 _____	73
Abbildung 8:	Sozial- und Weiterbildungsfonds: geschätzte und tatsächliche Fallzahlen nach jenen Leistungsbereichen, mit deren Abwicklung die Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse betraut war (Anzahl Abwicklungsfälle) _____	89
Abbildung 9:	Anzahl von Fonds und Stiftungen des Bundes nach Zwecken _____	121
Abbildung 9:	Anzahl von Fonds und Stiftungen des Bundes nach Zwecken _____	123



# Bericht des Rechnungshofes



Fonds und Stiftungen des Bundes

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ATF	Ausgleichstaxfonds
BUAK	Bauarbeiter–Urlaubs– und Abfertigungskasse
BAO	Bundesabgabenordnung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BHV	Bundeshaushaltsverordnung
BM	Bundesministerium
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMB	Bundesministerium für Bildung
BMeiA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFJ	Bundesministerium für Familien und Jugend
BMGF	Bundesministerium für Gesundheit und Frauen
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
BKA	Bundeskanzleramt
BRA	Bundesrechnungsabschluss
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
BStFG	Bundes–Stiftungs– und Fondsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EUR	Euro
exkl.	exklusive
f./ff.	folgende Seite(n), Textzahl(en)
G	Gesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HGB	Handelsgesetzbuch
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UGB	Unternehmensgesetzbuch
USt	Umsatzsteuer
u.a.	unter anderen(m)
v.a.	vor allem
VAEB	Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau
vgl.	vergleiche
VZÄ	Vollzeitäquivalent
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## Glossar

### Eigentümer/Beherrschung

Fonds und Stiftungen haben keine Eigentümer. Eigentümer des Vermögens ist der Fonds oder die Stiftung selbst. Dennoch werden Fonds und Stiftungen sowohl im Rechnungswesen des Bundes als auch im Corporate Governance Kodex wie Beteiligungen behandelt; als Anteilseignerrechte werden diesfalls die die Beherrschung begründenden Befugnisse des Bundes angesehen; d.h. die Rechte der Organbestellung und Aufsicht.

### Fonds und Stiftungen

Fonds sind nicht auf Dauer gewidmete Vermögen mit Rechtspersönlichkeit, die der Erfüllung bestimmter Zwecke dienen. Im Unterschied zu Stiftungen kann neben den Erträgen auch das Stammvermögen unbegrenzt für die Verfolgung der Fondszwecke verwendet werden.

Stiftungen sind auf Dauer gewidmete Vermögen mit Rechtspersönlichkeit, deren Erträge bestimmten Zwecken dienen.

### Fonds und Stiftungen des Bundes

Der RH bezeichnete damit solche Fonds und Stiftungen, die vom Bund unmittelbar verwaltet wurden oder deren Organe (zumindest teilweise) vom Bund bestellt wurden; d.h., also solche Fonds und Stiftungen, für die ein zumindest geringfügiger Einfluss des Bundes gegeben ist.

### Überwiegender Einfluss

Recht zur Besetzung von mindestens 50 % der Leitungsorgane.

Fonds und Stiftungen im öffentlichen Bereich folgten keiner einheitlichen Grundstruktur (hinsichtlich der Art der Verwaltung, des Einflusses der Bundesministerien, der internen Kontrolle und der Bilanzierungsregeln); damit bestand eine Vielzahl von aufbau- und ablauforganisatorisch sehr diversen Einrichtungen in dieser Rechtsform.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes

---



# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Wirkungsbereich des  
Bundeskanzleramtes  
Bundesministeriums für Finanzen  
Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft  
Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

## Fonds und Stiftungen des Bundes

Zur Zeit der Gebarungüberprüfung bestanden 58 Fonds und Stiftungen des Bundes mit einem Vermögen (Bilanzsummen) von rd. 6,0 Mrd. EUR und Verbindlichkeiten in der Höhe von rd. 4,4 Mrd. EUR.

Ein Konzept, in welchen Fällen der Bund eine Aufgabenerledigung durch Fonds bzw. Stiftungen für zweckmäßig erachtete und welchen Einfluss er auf die Aufgabenerfüllung als erwünscht ansah, war nicht erkennbar. Die Errichtung von Fonds und Stiftungen stellte sich vielfach als politische Entscheidung ohne besondere Erwägung von Kosten und Nutzen der spezifischen Rechtsform dar.

Die überwiegende Zahl von Fonds (teilweise auch Stiftungen) konnte ihre Aufgaben nicht „aus eigenem“ finanzieren, sondern war zur Erledigung ihrer Aufgaben auf Zuschüsse der öffentlichen Hand angewiesen.

Etwa die Hälfte der Fonds und – insbesondere – Stiftungen waren gebarungsmäßig vergleichsweise unbedeutend (Bilanzsummen unter 5 Mio. EUR; Verbindlichkeiten unter 500.000 EUR).

Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in der Rechtsform von Fonds bzw. Stiftungen war nur in spezifischen Konstellationen zweckmäßig (mehrere Geldgeber für eine Aufgabe, wenn diese auch an der Entscheidungsfindung mitwirken sollen). Andernfalls überwogen die typischen Nachteile solcher Einrichtungen, wie der tendenzielle Mangel an Transparenz und budgetärer Flexibilität sowie die Begünstigung von Ineffizienzen.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## Kurzfassung

### Prüfungsziel und –gegenstand

Ziel der Gebarungsüberprüfung von BMASK, BMWFW, BMF und BKA war es, Nutzen und Probleme der Aufgabenerledigung in Fonds und Stiftungen zu beurteilen, Verbesserungspotenzial aufzuzeigen und zu klären, unter welchen Voraussetzungen das Rechtsinstrument des Fonds bzw. der Stiftung für die öffentliche Aufgabenerfüllung zweckmäßig war. **(TZ 1)**

### Vor- und Nachteile der Aufgabenerfüllung durch Fonds und Stiftungen

Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in der Rechtsform von Fonds/Stiftungen ist nur in spezifischen Konstellationen zweckmäßig: insbesondere dann, wenn mehrere Geldgeber eine Aufgabe gemeinsam finanzieren und diese auch an der Entscheidungsfindung mitwirken sollen und in einem gemeinsamen Leitungsgremium vertreten sein sollen. **(TZ 2)**

Für mehr als die Hälfte der im Zuge der Gebarungsüberprüfung beispielhaft analysierten Fonds und Stiftungen des Bundes<sup>1</sup> bestanden Zweifel an der Zweckmäßigkeit der Einrichtung oder Zweifel an der Zweckmäßigkeit der Aufgabenabwicklung in einem Fonds bzw. einer Stiftung des Bundes. Für diese Einrichtungen überwogen die typischen Nachteile von Fonds und Stiftungen, wie der tendenzielle Mangel an Transparenz und budgetärer Flexibilität und die Begünstigung von Ineffizienzen. **(TZ 2, TZ 5, TZ 6, TZ 8, TZ 23)**

Auch Vorberichte des RH zu Gebarungsüberprüfungen von einzelnen Stiftungen und Fonds im Bereich des Bundes hatten gezeigt, dass die Aufgabenerfüllung in Fonds oder Stiftungen mit speziellen Risiken – wie Mängel in der Steuerung, im Risikomanagement und im Internen Kontrollsystem (**IKS**) – behaftet war. **(TZ 3)**

<sup>1</sup> Der RH bezeichnet in diesem Bericht als Fonds und Stiftungen des Bundes jene Fonds und Stiftungen, die vom Bund unmittelbar verwaltet wurden oder deren Organmitglieder – zumindest teilweise – vom Bund bestellt wurden.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## Überblick und Kontext

In Österreich bestanden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung etwa 340 Fonds und Stiftungen, auf deren Verwaltung/Leitung der Bund, die Länder und/oder die Gemeinden maßgeblichen Einfluss ausübten und die der Zuständigkeit des RH unterlagen. (TZ 4)

Die gegenständliche Prüfung fokussierte auf jene 58 Fonds und Stiftungen, die der Bund verwaltete bzw. an deren Organbestellung der Bund mitwirkte. (Sie deckte damit etwa ein Sechstel der im Bereich der öffentlichen Hand bestehenden Fonds und Stiftungen ab.) (TZ 4)

Im Bereich der Aufgabenerledigung durch Fonds und Stiftungen bestanden Transparenzdefizite. Ein strukturierter Gesamtüberblick über die Fonds und Stiftungen im öffentlichen Nahbereich bestand nicht; die Fonds und Stiftungen des Bundes waren auch nicht in das Beteiligungs- und Finanzcontrolling des BMF einbezogen. (TZ 5)

## Finanzielle Relevanz der Einrichtungen

Das Vermögen (Bilanzsummen) aller 58 Fonds und Stiftungen des Bundes betrug 2014 in Summe rd. 6,0 Mrd. EUR. Die Verbindlichkeiten lagen in Summe bei rd. 4,4 Mrd. EUR. (TZ 6)

Für die hohen Gesamtsummen waren nur wenige Einrichtungen maßgeblich (Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds, ERP-Fonds, Insolvenz-Entgelt-Fonds, Klima- und Energiefonds). Die gebarungsmäßig bedeutenden Einrichtungen waren vom Gesetzgeber mit eigenem Gesetz eingerichtet worden. (TZ 6)

Die Hälfte der Einrichtungen war dagegen – mit Bilanzsummen von jeweils unter 2,36 Mio. EUR – gebarungsmäßig vergleichsweise unbedeutend. Gerade kleine Einrichtungen hatten durch die geringe Bedeutung (Aufgabenspektrum und Gebarungsvolumen), wie auch durch die geringe Bekanntheit (teilweise Nicht-Abbildung in der Transparenzdatenbank) und Aufmerksamkeit einen vergleichsweise geringen Rechtfertigungsdruck hinsichtlich ihrer Ziele und ihrer Aufgabenerfüllung und wiesen damit ein erhöhtes Risiko der Ineffizienz auf. (TZ 6)

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## Finanzierung

Die rechtliche Grundkonzeption, wonach Fonds und Stiftungen Vermögensmassen darstellen, die ihre Aufgaben „aus eigenem“ finanzieren, traf bei den Fonds und Stiftungen des Bundes überwiegend nicht zu. Die Ergebnisse der Prüfung wiesen vielmehr darauf hin, dass Fonds und – in geringerem Maß auch – Stiftungen zur Erledigung ihrer Aufgaben auf Zuschüsse der öffentlichen Hand angewiesen waren. (TZ 7)

Der Bundesrechnungsabschluss (**BRA**) wies im Jahr 2014 Netto-Zuschüsse des Bundes an Fonds und Stiftungen von etwa 1 Mrd. EUR aus. Ein Gesamtüberblick über die Zuschüsse von Gebietskörperschaften an Fonds und Stiftungen bestand nicht. (TZ 7)

Die Konstruktion von Fonds und Stiftungen als gesonderte selbstständige Haushalte außerhalb der Haushaltsverrechnung des Bundes hatte zur Folge, dass Mittel, die für die Fonds- und Stiftungszwecke mittelfristig nicht benötigt wurden, in den Einrichtungen verblieben und nicht dem allgemeinen Bundeshaushalt zur Verfügung standen. (TZ 8)

Überdotierungen von Fonds bzw. Stiftungen bargen das Risiko der Ausdehnung des Leistungsangebots über das effiziente Maß hinaus und verminderten den Anreiz für eine sparsame Mittelverwendung. (TZ 8)

## Einrichtung und Auflösung

Rund 80 % der bestehenden 58 Fonds und Stiftungen des Bundes wurden nach 1950 eingerichtet, ein Drittel seit dem Jahr 2000. Fonds und Stiftungen waren damit auch zur Zeit der Gebarungüberprüfung ein genutztes Rechtsinstrument. (TZ 9)

Die Errichtung von Fonds und Stiftungen stellte sich vielfach als politische Entscheidung ohne besondere Erwägung von Kosten und Nutzen der spezifischen Rechtsform dar. Bei der Neugründung bestand vielfach keine realistische Vorstellung über die künftige Finanzierung der Einrichtungen. (TZ 10)

Fonds und Stiftungen bewegten sich oftmals im Spannungsfeld der Vor- und Nachteile von maßgeschneiderten Problemlösungen und Finanzierungsinstrumenten für Partikularinteressen. (TZ 10, TZ 21)



# Bericht des Rechnungshofes



Fonds und Stiftungen des Bundes

Fonds und Stiftungen hatten – wie dies auch rechtlich grundangelegt war – faktisch hohe Bestandskraft, ihre Auflösung war rechtlich kompliziert und praktisch mit Aufwand verbunden. Die Ressorts zögerten – u.a. aufgrund einer restriktiven Rechtsauslegung der Finanzprokurator – auch in Fällen, in denen der ursprüngliche Stiftungszweck obsolet wurde und/oder die eigenen Mittel zur zeitgemäßen Aufgabenwahrnehmung nicht mehr ausreichten (z.B. Pyrker–Stiftung), eine Auflösung von Stiftungen oder Fonds vorzunehmen. Das Bundes–Stiftungs– und Fondsgesetz (**BStFG**) räumte der öffentlichen Verwaltung – auch in seiner Neufassung – keine explizite Möglichkeit ein, sich aus der Leitung von Fonds und Stiftungen, deren Aufgabenwahrnehmung nicht mehr im unmittelbaren öffentlichen Interesse lag, zurückzuziehen. (TZ 11)

## Zusammenwirken mehrerer Rechtsträger/Gebietskörperschaften

Der Bund nutzte das Instrument des Fonds und der Stiftung teilweise, um Aufgaben gemeinsam mit weiteren Rechtsträgern (teilweise auch des Bundes), mit weiteren Gebietskörperschaften, in einigen Fällen auch mit privaten Rechtsträgern wahrzunehmen. Teilweise dienten die Fonds und Stiftungen auch als Rechtsrahmen, um Aufgaben über mehrere Ressorts hinweg wahrzunehmen. (TZ 12)

Fast die Hälfte (rd. 45 %) der Fonds und Stiftungen des Bundes standen allerdings im ausschließlichen Einflussbereich von nur einem Bundesministerium (oder des Parlaments). Für diese Einrichtungen stellte sich in besonderem Maße die Frage, warum sie als eigene Rechtsträger konstruiert waren und außerhalb des Bundeshaushalts geführt wurden. (TZ 12)

## Einfluss der Bundesministerien

### Überblick

Die Einflussmöglichkeiten der Ressorts hinsichtlich der ihnen zuzuordnenden Fonds und Stiftungen waren unterschiedlich ausgeprägt; fast jede Einrichtung wies eine eigene spezifische Charakteristik auf. (TZ 13)

Für die Fonds und Stiftungen des Bundes war kein Konzept erkennbar, in welchen Fällen der Bund eine Aufgabenerledigung durch Fonds bzw. Stiftungen für zweckmäßig erachtete und welchen Einfluss er auf die Aufgabenerfüllung als erwünscht ansah. (TZ 13, TZ 16)

Teilweise stellte der Bund Personalressourcen für Organmitglieder bereit, ohne dass ein klarer Nutzen im Sinne von Informationsgewinn oder Steuerung für den Bund aus der Funktion gegeben war. (TZ 16)

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## Verwaltung und Leitung unmittelbar durch das Ressort

Bei den unmittelbar von Bundesministerien verwalteten Fonds und Stiftungen war kein Unterschied zur Wahrnehmung anderer Ressortaufgaben gegeben. Aus Gründen der Budgeteinheit, des einheitlichen Rechnungswesens und der Transparenz wäre grundsätzlich einer Einbeziehung vom Bund administrierter Mittel ins Bundesbudget der Vorzug zu geben. (TZ 14)

## Bestellung der Organe und Aufsicht durch das Ressort

Die Ressorts hatten kein klares bzw. einheitliches Verständnis über die Rolle der von ihnen bestellten Organmitglieder und die Handhabung der Aufsichtspflichten: Bei vergleichbaren rechtlichen Voraussetzungen waren der Informationsfluss zwischen Organmitglied und bestellendem Ressort wie auch die Aufsicht unterschiedlich intensiv. Die Aufsicht reichte von einem Tätigwerden erst bei Auffälligkeiten bis zum Extremfall der Übernahme von operativen Verwaltungsaufgaben. (TZ 15, TZ 16)

Die Auswirkungen des Anfang 2016 in Kraft getretenen Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes 2015 waren noch nicht absehbar; die deutlich schwächer ausgestaltete Aufsicht könnte den Einfluss der jeweils zuständigen Bundesministerien auf die Fonds und Stiftungen in ihrem Bereich erheblich verringern. (TZ 18)

## Rechtliche Grundlagen und Handlungsrahmen

Fonds und Stiftungen im öffentlichen Bereich folgten keiner einheitlichen Grundstruktur hinsichtlich der Art der Verwaltung, des Einflusses der Bundesministerien, der Organbefugnisse und Funktionsdauern, der internen Kontrolle und der Bilanzierungsregeln. Damit bestand eine Vielzahl von aufbau- und ablauforganisatorisch sehr diversen Einrichtungen in dieser Rechtsform. (TZ 17)

Das Fonds- und Stiftungsrecht war insgesamt eine spezifische und diverse Rechtsmaterie, zu der nur wenig Literatur und kaum Judikatur bestand. In den Ressorts bestanden hinsichtlich wichtiger Fragen Unsicherheiten; so war vielfach unklar, ob der entsendenden Bundesministerin oder dem entsendenden Bundesminister ein Weisungsrecht gegenüber dem entsandten Organmitglied zukam und ob das Organmitglied Berichtspflichten gegenüber dem entsendenden Bundesministerium traf. (TZ 19)

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## Aufgabenbereiche/Zwecke

Die relativ meisten (etwa ein Drittel) der Fonds und Stiftungen des Bundes waren im Bereich Soziales (einschließlich Opferentschädigung) tätig. Die gebarungsmäßig relevantesten Einrichtungen fanden sich dagegen in den Bereichen Umwelt sowie Wirtschaft (insbesondere mit dem Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds und dem ERP-Fonds); sie machten insgesamt mehr als zwei Drittel des Vermögens der Fonds und Stiftungen des Bundes aus. (TZ 21)

Fonds und Stiftungen wurden teilweise zur Erfüllung sehr spezifischer kleinteiliger Aufgabenbereiche genutzt. Sie erbrachten u.a. Leistungen in Bereichen, in denen auch andere Organisationen bzw. Dienststellen tätig waren; darüber hinaus hatten auch die Fonds und Stiftungen selbst teilweise gleiche/ähnliche Aufgabenbereiche und Begünstigtengruppen. Dadurch ergaben sich Schnittstellen bzw. Abgrenzungsproblematiken und es bestand ein Risiko von Doppelgleisigkeiten. (TZ 22)

## Transparenz der Leistungen

Für einige der beispielhaft analysierten Fonds und Stiftungen waren die Kriterien, nach denen sie Leistungen erbrachten, unklar bzw. nicht transparent offengelegt (Atlassoff-Stiftung, Jubiläumsfonds, Stiftung Wiener Kongress). (TZ 23)

Anhand der Beispielfälle zeigte sich auch, dass eine Reihe von Fonds- und Stiftungsleistungen – teilweise in Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben und teilweise entgegen den gesetzlichen Vorgaben – nicht in der Transparenzdatenbank ausgewiesen waren (z.B. Jubiläumsfonds, Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel, Kiesler-Privatstiftung, Hilfsfonds, Pyrker-Stiftung, Stiftung Wiener Kongress). (TZ 24)

## Verwaltungsaufwand

Fonds und Stiftungen des Bundes wurden in einem Zusammenspiel zwischen Ministerialverwaltung, (ehrenamtlichen) Mitgliedern der Leitungsorgane und externen Dienstleistern geleitet und verwaltet. Eigenes Personal gab es nur in wenigen Einrichtungen. (Von den 58 Fonds und Stiftungen des Bundes verfügten mehr als die Hälfte über keinen oder weniger als eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter (in VZÄ)). Durch die eigene Rechtsträgerschaft entstand regelmäßig ein Verwaltungsaufwand, der allerdings wegen der unterschiedlichen Konstruktionen der Einrichtungen, der unterschiedlichen Aufgabenstellungen und dem unterschiedlichen Ausmaß an Mitverwaltung über die Ministerien nicht transparent und kaum vergleichbar war. (TZ 25)

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Die Errichtung von neuen Abwicklungsstrukturen ist stets mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden (Aufbau von Good Governance–Strukturen, eines adäquaten Rechnungswesens, einer geordneten Leistungserbringung, rechtskonforme Abwicklung von Vergaben). Die Prüfung legte nahe, dass der größte Aufwand dort entstand, wo Know–how neu aufgebaut bzw. zugekauft werden musste (z.B. Beitragseinhebung beim Sozial– und Weiterbildungsfonds, Hausverwaltung des Jubiläumsfonds, Beratungsleistung für Stiftung Wiener Kongress). (TZ 25)

Der RH erachtete es in diesem Sinne als verwaltungsökonomischer, neu entstehende Aufgaben – soweit möglich – in jenen bestehenden Verwaltungsstrukturen abzuwickeln, die bereits Know–how in diesem Bereich aufwiesen. (TZ 10, TZ 25)

## Ausweisung der Fonds und Stiftungen des Bundes im Bundesrechnungsabschluss

Von den insgesamt 58 Fonds und Stiftungen des Bundes wären aufgrund der rechtlichen Vorgaben etwa 45 (mit einem anteiligen Nettovermögen von etwa 4,25 Mrd. EUR) als Beteiligung im Bundesrechnungsabschluss auszuweisen. Tatsächlich wies der Bundesrechnungsabschluss 2014 – auf Basis der Meldungen der Ressorts – 24 Fonds und Stiftungen des Bundes (mit einem anteiligen Nettovermögen von rd. 3,97 Mrd. EUR) aus. Im Ergebnis war damit etwa 7 % des in Fonds und Stiftungen vorhandenen anteiligen Nettovermögens in den Beteiligungen des Bundes nicht ausgewiesen. (TZ 26)

Die Differenz war einerseits darauf zurückzuführen, dass das BMF einige Einrichtungen – ohne haushaltsgesetzliche Deckung – aus der Erfassung ausklammerte und andererseits darauf, dass die Ressorts die Einrichtungen unvollständig bzw. nach nicht schlüssig durchgezogenen Kriterien in die Vermögensrechnung des Bundes meldeten. (TZ 26)

## Beispiele von Fonds und Stiftungen des Bundes

Der RH analysierte anhand von zehn beispielhaft ausgewählten Fonds und Stiftungen aus BMASK, BMWFW, BMF und BKA die typischen organisatorischen und wirtschaftlichen Strukturen von Fonds und Stiftungen. (TZ 27 bis TZ 56)

Das summierte Vermögen (Bilanzsummen) der zehn ausgewählten Einrichtungen lag bei rd. 67 Mio. EUR; die Aufwendungen dieser Einrichtungen machten im Jahr 2014 rd. 136 Mio. EUR aus. (TZ 27)

Anhand der zehn Beispielfälle werden konkrete Problemstellungen der Einrichtung, Finanzierung und Steuerung erläutert. Die Betrachtung der zehn beispielhaft ausgewählten Fonds und Stiftungen erfolgte aus der Perspektive der Steuerung der

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Governance–Perspektive); die Ordnungsmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung dieser Fonds und Stiftungen selbst war nicht Gegenstand der Gebarungüberprüfung. (TZ 1, TZ 28)

Anhand der Beispielfälle zeigte sich die starke Abhängigkeit der Fonds und Stiftungen von Mitteln der öffentlichen Hand: Bei sieben Einrichtungen (fünf Fonds und zwei Stiftungen) der zehn Beispielfälle war die Finanzierung nicht selbsttragend. (TZ 28)

Im Einzelnen hob der RH bei den Beispielfällen kritisch hervor:

- die Gründung eines Fonds bzw. einer Stiftung ohne realistische Vorstellungen über die künftige Finanzierung (Anerkennungsfonds – TZ 31; Stiftung Wiener Kongress – TZ 51)
- das Risiko des Bundes, das aus der Verbindung zwischen geringem Einfluss und geringer Information einerseits und der Haftung andererseits entstand (Jubiläumsfonds – TZ 45)
- das Risiko des Bundes aus einem Rechtsstreit betreffend die Dotierung des Fonds über abgabenähnliche Einnahmen (Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel – TZ 53)
- die Erweiterung des Begünstigtenkreises bei Obsolet–Werden des ursprünglichen Stiftungszwecks (Pyrker–Stiftung – TZ 33)
- Planungen zu einer Ausweitung der wirtschaftlichen Tätigkeit des Fonds unter – im Hinblick auf die Satzung – problematischer Mittelverwendung (Jubiläumsfonds – TZ 45)
- die schwer fassbare Zielsetzung und den unklaren Begünstigtenkreis (Stiftung Wiener Kongress – TZ 51)
- das Fehlen eines klaren öffentlichen Interesses an der Tätigkeit einer Stiftung (Atlassoff–Stiftung – TZ 41)
- das Fehlen einer klaren und eindeutigen gegenseitigen Abgrenzung von Förderungen (Anerkennungsfonds – TZ 30)
- die Verpflichtung des Bundes zur Dotierung eines Fonds, ohne in den Leitungsorganen vertreten zu sein (Sozial– und Weiterbildungsfonds – TZ 37) wie auch die geringe Steuermöglichkeit des Bundes (und der Stadt Wien) trotz vollständiger Kostentragung (Kiesler–Privatstiftung – TZ 47)

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



- die Überdotierung von Fonds (Sozial- und Weiterbildungsfonds – **TZ 36**, Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung – **TZ 40**)
- das Fehlen klarer Richtlinien mit Kriterien für die Auswahl der Preisträgerinnen und Preisträger (Atlasoff-Stiftung – **TZ 41**) bzw. das Fehlen einer konkreten Begründung für die Preisträgerauswahl (Kiesler-Privatstiftung – **TZ 49**) und die Intransparenz der Leistungsvergabe (Jubiläumsfonds – **TZ 44**)
- die Nicht-Erfassung von Leistungen in der Transparenzdatenbank (Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel, Hilfsfonds, Preis für Architektur und Kunst der Kiesler-Privatstiftung – **TZ 24**)
- die vergaberechtswidrige Beschaffung (Stiftung Wiener Kongress – **TZ 52**)
- die Nutzung eines Fonds ausschließlich als Vehikel zur Weiterleitung von Fördermitteln an einen dritten Fördergeber (Hilfsfonds – **TZ 32**).

## Kenndaten

<b>Rechtsgrundlagen</b>	Stand Jänner 2016 Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz i.d.F. BGBl. I Nr. 161/2013 Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz 2015 i.d.F. BGBl. I Nr. 160/2015 Gesetze, mit denen Fonds eingerichtet werden, z.B.: § 22a bis § 22g Arbeitskräfteüberlassungsgesetz, BGBl. I Nr. 98/2012 i.d.g.F. und § 6a Arbeitsmarktpolitikfinanzierungsgesetz, BGBl. Nr. 315/1994 i.d.g.F.; Ehrengaben- und Hilfsfondsgesetz, BGBl. Nr. 197/1988 i.d.g.F.; § 14a, § 38a Tabakmonopolgesetz 1996, eingefügt mit Novelle BGBl. I Nr. 105/2007 i.d.g.F.		
<b>Stiftung und Fonds</b>	<b>Betriebswirtschaftliche Kenndaten (Jahresabschlüsse 2014)</b>		
<b>für alle 58 Fonds und Stiftungen des Bundes</b>	<b>Bilanzsumme</b>	<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>Aufwendungen</b>
	in Mio. EUR		
Summe	6.014,70	4.379,81	2.732,56
Median	2,36	0,04	0,93
<b>davon</b>			
<b>Fonds und Stiftungen des Bundes mit den höchsten Gebarungsvolumen gemessen an Bilanzsumme, Verbindlichkeiten und Aufwand</b>			
	in Mio. EUR		
Reservefonds für Familienbeihilfen	0,00	2.996,08	380,41
Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds	1.923,14	262,37	13,38
ERP-Fonds	1.880,70	13,32	29,52
Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF)	496,64	492,70	237,25
Insolvenz-Entgelt-Fonds (IEF)	341,55	11,63	725,02
Klima- und Energiefonds (KLIEN)	291,62	291,39	2,17

# Bericht des Rechnungshofes



Fonds und Stiftungen des Bundes

<b>davon</b>			
<b>Fonds und Stiftungen des Bundes mit den geringsten Gebarungsvolumen gemessen an Bilanzsumme und Aufwand</b>			
	in Mio. EUR		
Österreichischer Binnenschiffahrtsfonds	0,180	0,000	0,000
Ferdinand Graf Kurz-Stiftung	0,165	0,007	0,023
Eugen Pfundheller'sche Verwandten- und Armenstiftung	0,145	0,000	0,004
Eudokia und Dr. Georg Atlassoff-Stiftung	0,094	0,000	0,002
Bregenzer Festspiele Privatstiftung	0,054	0,001	0,001
Theater in der Josefstadt Privatstiftung	0,026	0,000	0,001
<b>davon:</b>			
<b>im Zuge der Gebarungsüberprüfung beispielhaft analysierte Fonds und Stiftungen</b>			
	Bilanzsumme	Verbindlichkeiten	Aufwendungen
	in Mio. EUR		
Anerkennungsfonds für Freiwilliges Engagement gemäß Freiwilligengesetz (Anerkennungsfonds)	0,54	0,00	0,06
Fonds zur besonderen Hilfe für Widerstandskämpfer und Opfer der politischen Verfolgung (Hilfsfonds)	0,01	0,00	1,00
Sozial- und Weiterbildungsfonds gem. § 22a AÜG (Sozial- und Weiterbildungsfonds)	13,40	0,11	2,81
Erzbischof Ladislaus von Pyrker und Erzherzog Albrecht Gasteiner Badestiftung (Pyrker Stiftung)	10,95	1,16	3,42
Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung	28,76	1,78	124,44
Stiftung Wiener Kongress der Europäischen Jugend (Stiftung Wiener Kongress)	–	–	–
Österreichische Friedrich und Lillian Kiesler-Privatstiftung (Kiesler-Privatstiftung)	1,55	0,01	0,27
Kaiser Franz Josef I. Jubiläumsfonds für Werkstättengebäude und Volkswohnungen (Jubiläumsfonds)	4,06	0,00	0,55
Eudokia und Dr. Georg Atlassoff-Stiftung (Atlassoff-Stiftung)	0,09	0,00	0,00
Solidaritätsfonds des österreichischen Tabakeinzelhandels (Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel)	7,78	0,28	3,20

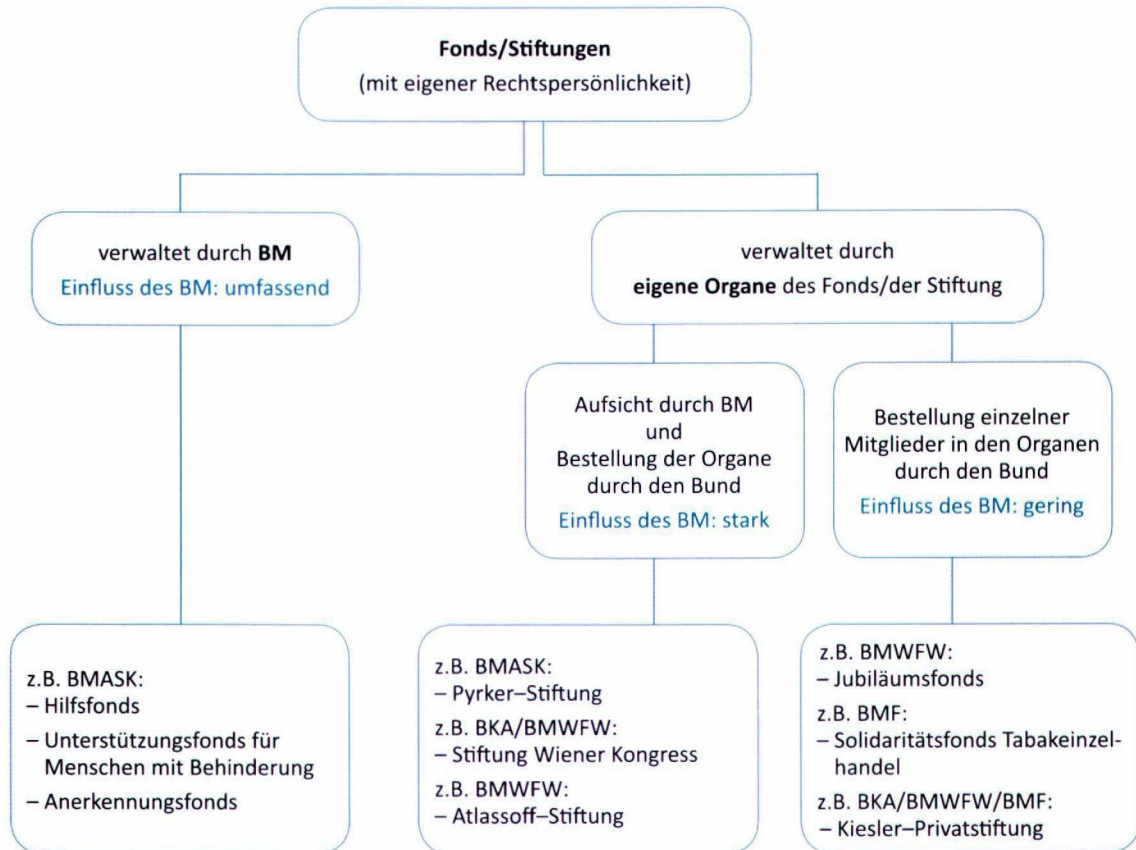
Quellen: RH; BRA 2014, Rechnungsabschlüsse der Fonds und Stiftungen sowie Fragebogenbeantwortung der Ressorts

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## Arten der Verwaltung von Fonds und Stiftungen des Bundes und Einfluss der Bundesministerien



BM = Bundesministerium

Quelle: RH

## Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Oktober 2015 bis Dezember 2015 die Gebarung von BMWFW, BMASK, BMF und BKA hinsichtlich der Steuerung von Fonds und Stiftungen.

Gegenstand der Gebarungsüberprüfung waren Fonds und Stiftungen

- mit eigener Rechtspersönlichkeit<sup>2</sup> und
- im Einflussbereich des Bundes, also solche Fonds und Stiftungen, die vom Bund unmittelbar verwaltet wurden oder deren Organe (zumindestens teilweise) vom Bund bestellt wurden.

<sup>2</sup> Alle anderen sind Teil der zugehörigen Gesamtorganisation bzw. Teil des zugehörigen Gesamtbudgets. Bei ihnen stellten sich Kontroll- und Steuerungsprobleme nicht in gleicher Weise wie bei selbstständigen Rechtsträgern.



# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, Nutzen und Probleme der Aufgabenübertragung an Fonds und Stiftungen zu beurteilen, Verbesserungspotenzial aufzuzeigen und zu klären, unter welchen Voraussetzungen das Rechtsinstrument des Fonds bzw. der Stiftung für die öffentliche Aufgabenerfüllung zweckmäßig war.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2010 bis 2015, mit einem Schwerpunkt auf den Entwicklungen der letzten beiden Jahre.

Der Bericht ist in zwei Teilen aufgebaut:

- Der Allgemeine Teil gibt einen Gesamtüberblick über alle im Einflussbereich des Bundes gelegenen Fonds und Stiftungen und analysiert die typischen organisatorischen und wirtschaftlichen Strukturen von Fonds und Stiftungen.
- Der Spezielle Teil erläutert für zehn (aus BMASK, BMWFW, BMF und BKA) beispielhaft ausgewählte Fonds und Stiftungen konkrete Problemstellungen der Einrichtung, Finanzierung und Steuerung (siehe genauer [TZ 27 ff.](#)).

Die Betrachtung der zehn beispielhaft ausgewählten Fonds und Stiftungen erfolgte aus der Perspektive der Steuerung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Governance-Perspektive); die Ordnungsmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung dieser Fonds und Stiftungen selbst war nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

(2) Zu dem im August 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen BMASK, BMWFW, BMF und BKA im November 2016 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im April 2017.

## Allgemeiner Teil

### Vor- und Nachteile der Aufgabenerfüllung durch Fonds und Stiftungen

#### 2.1

(1) Die finanzwissenschaftliche Literatur führt speziell die Möglichkeit von Fonds und Stiftungen, eigene Einnahmen zu erzielen und damit das Bundesbudget zu entlasten, als Argument für die Wahl dieser Rechtsform an. Tendenziell zweckmäßig angesehen wird eine Ausgliederung öffentlicher Aufgaben aus dem allgemeinen Budget in Fonds bzw. Stiftungen dann, wenn folgende Ziele und Rahmenbedingungen angestrebt werden:

- die dauerhafte Absicherung bestimmter als förderungswürdig angesehener Aufgabenbereiche, unabhängig vom jährlichen Budgetierungsprozess,

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



- die Einwerbung von Drittmitteln und Erzielung von Eigen-Einnahmen,
- eine gemeinsame Finanzierung von Aufgaben durch verschiedene Rechtsträger,
- die Einbindung von betroffenen gesellschaftlichen Gruppen in die staatliche Willensbildung.

(2) Gegen eine Ausgliederung öffentlicher Aufgaben in Fonds/Stiftungen führen die finanzwissenschaftliche Literatur wie auch Verwaltungsexpertinnen bzw. -experten in Gesprächen im Zuge der Erhebungen des RH folgende Nachteile ins Treffen:

- Einschränkung des budgetpolitischen Entscheidungsspielraums:

Fonds und Stiftungen sind Vermögensmassen, die dem allgemeinen Budget nicht zur Verfügung stehen und im jährlichen Budgetierungsprozess nicht zur Diskussion stehen. Durch Einrichtung von Fonds/Stiftungen kommt es tendenziell zu einer Verstärkung der „Starrheit“ in der Ausgabenstruktur und zu einer langfristigen (unerwünschten) Sonderstellung bestimmter Aufgabenbereiche.

- Begünstigung von (Kosten)Ineffizienzen:

Durch die geringere politische Kontrolle, Inflexibilität hinsichtlich der Ressourcenumschichtung und speziell durch das große Beharrungsvermögen von Fonds/Stiftungen werden Ineffizienzen begünstigt.

- Transparenzverluste im Bundesrechnungsabschluss:

Durch die getrennte Rechnungslegung wird die Gesamtsicht auf alle öffentlichen Einnahmen und Ausgaben im Budget und damit insbesondere die parlamentarische Kontrollfunktion erschwert. Die eigenständigen Rechtsträger werden zwar grundsätzlich im Bundesrechnungsabschluss in den Beteiligungen des Bundes (TZ 26) mitabgebildet; es erfolgt allerdings keine Vollkonsolidierung von Fonds und Stiftungen, sie scheinen damit nicht in der Ergebnisrechnung des Bundes auf.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



(3) Die gegenständliche Gebarungsüberprüfung zeigte Folgendes:

- Die Fonds des Bundes wurden zum weitaus überwiegenden Teil aus öffentlichen Mitteln finanziert. Selbst erwirtschaftete Einnahmen und Einnahmen aus Spenden und Sponsoring spielten bei Fonds keine Rolle. Stiftungen verfügten üblicherweise über selbst erwirtschaftete Einnahmen, die sich aus der Verwaltung/ dem Betrieb von – in der Regel ursprünglich aus öffentlichen Mitteln finanziertem – Vermögen ergaben; auch sie waren aber oftmals auf öffentliche Mittel angewiesen (siehe **TZ 7** und Abbildung 2).
- Fast die Hälfte (rd. 45 %) der Fonds und Stiftungen des Bundes stand im ausschließlichen Einflussbereich nur eines Ressorts; rd. 60 % der Einrichtungen im ausschließlichen Einflussbereich des Bundes.

Die Prüfung bestätigte auch das Risiko von Transparenzdefiziten, insbesondere betreffend das Leistungsangebot (**TZ 23** f.) und die Begünstigung von Ineffizienzen durch Parallelstrukturen (**TZ 22**) bzw. den Weiterbetrieb von Einrichtungen, deren Zweck weitgehend obsolet geworden ist (**TZ 33**), wie auch die budgetäre Inflexibilität (**TZ 8**).

## 2.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass bei mehr als der Hälfte der beispielhaft analysierten Fonds und Stiftungen Zweifel an der Zweckmäßigkeit der Einrichtung oder Zweifel an der Zweckmäßigkeit der Aufgabenabwicklung in einem Fonds bzw. einer Stiftung des Bundes bestanden. Dadurch trafen aber auch die Hauptargumente für eine Aufgabenerfüllung und Führung des Vermögens außerhalb des Bundesbudgets und der allgemeinen Verwaltung (Generierung eigenständiger Einnahmen, Zusammenwirken verschiedener Entscheidungsträger) nicht zu. Für diese Einrichtungen überwogen die typischen Nachteile von Fonds und Stiftungen, wie der tendenzielle Mangel an Transparenz und budgetärer Flexibilität und die Begünstigung von Ineffizienzen.

(2) Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in der Rechtsform von Fonds/Stiftungen ist aus Sicht des RH nur in spezifischen Konstellationen zweckmäßig:

- in Fällen, in denen mehrere Geldgeber eine Aufgabe gemeinsam finanzieren, sofern diese auch an der Entscheidungsfindung mitwirken sollen und in einem gemeinsamen Leitungsgremium vertreten sein sollen;
- bei Zusammenwirken staatlicher und privater Stellen, wobei in diesen Fällen genau abzuwägen ist, ob nicht die intendierte Wirkung über eine Förderung an den privaten Partner einfacher und effizienter zu erreichen ist.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Sofern diese Voraussetzungen nicht zutreffen, empfahl der RH, die Aufgaben im Rahmen der allgemeinen Verwaltung – unter Integration in bestehende Förderprogramme – wahrzunehmen.

## 2.3

Das BMF stimmte dem RH in seiner Stellungnahme vollinhaltlich zu und wies darauf hin, dass gemäß BHG 2013 die Einrichtung eines Fonds nur erfolgen dürfe, wenn es zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes erforderlich sei und mit den Zielen bzw. Grundsätzen der Haushaltsführung im Einklang stehe. Schon das allgemeine Thesaurierungsverbot<sup>3</sup> im Bund spreche gegen die Einrichtung von Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit ohne expliziten gesetzlichen Auftrag.

## Vorprüfungen des RH

### 3.1

In den letzten fünf Jahren (seit 2011) hatte der RH 21 Berichte zu Gebarungsüberprüfungen von Fonds und Stiftungen im Bereich des Bundes veröffentlicht. Diese Prüfungen hatten – im Unterschied zur gegenständlichen Prüfung, die die Bedeutung der Fonds und Stiftungen für die Aufgabenerfüllung des Bundes beleuchtet – primär die Aufgabenwahrnehmung und Gebarung durch die Einrichtung selbst zum Gegenstand.

Die am häufigsten festgestellten Mängel bezogen sich bei diesen Prüfungen des RH:

- auf ein Fehlen von steuerungsrelevanten Informationen, wie z.B. Wirkungsmonitoring, Controlling, Qualitätskontrolle (in elf von 21 Berichten stellte der RH Mängel in diesem Bereich fest),<sup>4</sup>
- auf ein mangelhaftes Risikomanagement und Internes Kontrollsystem (**IKS**) (in neun von 21 Berichten)<sup>5</sup> und

<sup>3</sup> Anmerkung RH: Unter dem haushaltsrechtlichen Thesaurierungsverbot versteht man die Auszahlung von Bundesmitteln nur nach unmittelbarem Bedarf.

<sup>4</sup> das betraf: ÖISS; Österreichische Studentenförderungsstiftung; Insolvenz–Entgelt–Fonds; FFG und FWF; Fonds zur Finanzierung der In–vitro–Fertilisation; Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank zur Förderung der Forschungs– und Lehraufgaben der Wissenschaft; Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung; Stipendienstiftung der Republik Österreich; Kriegsopfer– und Behindertenfonds; Bundeswohnbaufonds; Salzburger Festspielfonds

<sup>5</sup> das betraf: ÖISS; Österreichische Studentenförderungsstiftung; Insolvenz–Entgelt–Fonds; FFG und FWF; Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank zur Förderung der Forschungs– und Lehraufgaben der Wissenschaft; Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung; Stipendienstiftung der Republik Österreich; Salzburger Festspielfonds; Auslandsösterreicher–Fonds

# Bericht des Rechnungshofes



Fonds und Stiftungen des Bundes

- darauf, dass keine operative Tätigkeit mehr erfolgte und/oder der Zweck obsolet geworden war bzw. eine Auflösung zu empfehlen wäre (sieben von 21 Berichten).<sup>6</sup>

In einigen Fällen hatte der RH auch festgestellt:

- finanzielle Fehlentscheidungen (in drei von 21 Berichten),<sup>7</sup>
- ein Abweichen vom Fonds– bzw. Stiftungszweck in der konkreten Aufgabewahrnehmung (in vier von 21 Berichten),<sup>8</sup>
- dass die zur Verfügung stehenden Mittel stark angewachsen waren,<sup>9</sup>
- dass einem großen Gebarungsvolumen und einer hohen Bedeutung eines Fonds kein adäquates, aussagekräftiges Rechnungswesen gegenüberstand.<sup>10</sup>

Der RH hatte daher regelmäßig empfohlen:

- Professionalisierung interner Abläufe,
- Entwicklung bzw. Umsetzung von Strategie– sowie Aufgabenplanungen,
- Beachtung der Satzungen/Geschäftsordnungen/rechtlichen Grundlagen bzw. die Anpassung der Regelwerke an die aktuellen Erfordernisse,
- Verbesserung des IKS im Sinne einer risikobasierten Systematisierung von Prozessen und Kontrollen sowie Implementierung eines sinnvollen Risikomanagements,
- Verbesserung der Informations– und Steuerungsgrundlagen für Management und Aufsicht: Monitoring/Controlling/Qualitätskontrolle.

Außerdem fanden sich regelmäßig Hinweise auf Überschneidungen mit Tätigkeiten und Leistungen anderer öffentlicher Institutionen.

<sup>6</sup> das betraf: Binnenschiffahrtfonds; Kriegsofopfer– und Behindertenfonds; Bundeswohnbaufonds; Wiener Stadterweiterungsfonds; Diplomatische Akademie Wien; Härteausgleichsfonds in der Pensionsversicherung; Künstlerhilfe–Fonds

<sup>7</sup> das betraf: Insolvenz–Entgelt–Fonds; Österreichischer Integrationsfonds; Wiener Stadterweiterungsfonds

<sup>8</sup> das betraf: Österreichische Studentenförderungsfonds; Ausgewählte Stiftungen der Akademie der Wissenschaften; Kriegsofopfer– und Behindertenfonds; Wiener Stadterweiterungsfonds

<sup>9</sup> das betraf: Stipendienstiftung der Republik Österreich

<sup>10</sup> das betraf: Salzburger Festspielfonds

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



- 3.2** Die Analyse der Ergebnisse aus den Vorberichten des RH stützt die Feststellungen der gegenständlichen Prüfung, wonach die Aufgabenerfüllung in Fonds oder Stiftungen mit speziellen Risiken – wie Mängel in der Steuerung, im Risikomanagement und im IKS – behaftet war (siehe **TZ 16, TZ 20**).

## Überblick und Kontext

- 4** (1) In Österreich bestanden zur Zeit der Gebarungsprüfung etwa 340 Fonds und Stiftungen, auf deren Verwaltung/Leitung der Bund, die Länder und/oder die Gemeinden maßgeblichen Einfluss ausübten und die der Zuständigkeit des RH unterlagen.<sup>11</sup>

(2) Auf 58 dieser etwa 340 Fonds und Stiftungen übte der Bund insofern Einfluss aus, als er sie verwaltete bzw. an der Bestellung der Leitungsorgane mitwirkte. Mit diesen befasste sich der RH im Zuge der gegenständlichen Prüfung<sup>12</sup> und deckte damit etwa ein Sechstel der im Bereich der öffentlichen Hand bestehenden Fonds und Stiftungen ab.

- 5.1** (1) Ein strukturierter Gesamtüberblick über die Fonds und Stiftungen im öffentlichen Nahbereich bestand nicht. Der RH stützte sich bei der gegenständlichen Prüfung auf Daten aus

- dem Bundesrechnungsabschluss, der die Fonds und Stiftungen des Bundes allerdings nicht vollständig erfasste (siehe **TZ 26**),
- einer Fragebogen–Abfrage an die Bundesministerien und das Parlament im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsprüfung,
- der RH–eigenen Datenbank, die Rechtsträger erfasst, die der Prüfungszuständigkeit des RH unterliegen, und

<sup>11</sup> Terminologie B–VG in Bezug auf RH–Zuständigkeit: Die von Organen des Bundes/der Länder/der Gemeinden verwaltet werden oder von Personen (Personengemeinschaften) verwaltet werden, die hiezu von Organen des Bundes/der Länder/der Gemeinden bestellt sind.

<sup>12</sup> Darüber hinaus fanden sich im Kompetenzbereich des Bundes noch etwa 50 weitere Fonds/Stiftungen, auf die der Bund keinen Einfluss im Sinne einer Mitwirkung an der Organbestellung hatte und die daher in die gegenständliche Gebarungsprüfung nicht einbezogen wurden. Dies betraf:

- Fonds/Stiftungen der Universitäten: rd. 35 (z.B. der Jubiläumsfonds der Universität Innsbruck)
- Fonds/Stiftungen wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen: rund zehn (z.B. Einrichtungen der Akademie der Wissenschaften)
- wenige Fonds/Stiftungen von Kapitalgesellschaften im Eigentum des Bundes (z.B. der ÖBB–Unternehmensgruppe oder des Verbund–Konzerns)

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



- dem Stiftungs- und Fondsregister des BMI, das jedoch nur Fonds und Stiftungen nach dem Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz umfasste.

(2) Die Fonds und Stiftungen des Bundes waren nicht in das Beteiligungs- und Finanzcontrolling des BMF einbezogen.

**5.2** Der RH wies kritisch auf die Transparenzdefizite, die mit der Aufgabenabwicklung in Fonds und Stiftungen verbunden sind, hin.

## Finanzielle Relevanz der Einrichtungen – Vermögen, Verbindlichkeiten, Aufwendungen

**6.1** (1) Das Vermögen (Bilanzsummen) aller 58 Fonds und Stiftungen des Bundes betrug 2014 in Summe rd. 6,0 Mrd. EUR. Die Verbindlichkeiten betragen in Summe rd. 4,4 Mrd. EUR und lagen damit unter dem ausgewiesenen Vermögenswert.

Die in den Gewinn- und Verlustrechnungen ausgewiesenen<sup>13</sup> Aufwendungen dieser Einrichtungen machten im Jahr 2014 rd. 2,7 Mrd. EUR aus. Dabei war allerdings zu berücksichtigen, dass Leistungen/Transfers von einem Teil der Einrichtungen über die Gewinn- und Verlustrechnungen verrechnet wurden, von anderen hingegen nur über die Bilanzpositionen (z.B. Klima- und Energiefonds, ERP-Fonds). Der in den Rechenwerken ausgewiesene Aufwendungsbetrag war insgesamt wenig aussagekräftig für die Frage der Höhe von an Dritte ausbezahlten Leistungen/Transfers.

Die folgende Tabelle gibt einen Gesamtüberblick über das Gebarungsvolumen der Fonds und Stiftungen des Bundes und weist die gebarungsmäßig größten und kleinsten Einrichtungen aus:

<sup>13</sup> Bei Einnahmen-Ausgaben-Rechnern berücksichtigte der RH die Auszahlungen.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes


**Tabelle 1: Fonds und Stiftungen des Bundes: Betriebswirtschaftliche Kenndaten (Jahresabschlüsse 2014)**

für alle 58 Fonds und Stiftungen des Bundes	Bilanzsumme	Verbindlichkeiten	Aufwendungen <sup>1</sup>	Zuschüsse des Bundes (Transfersaldo) <sup>2</sup>
	in Mio. EUR			
Summe	6.014,70	4.379,81	2.732,56	991,43
Median	2,36	0,04	0,93	
<i>davon</i>				
<i>Fonds und Stiftungen des Bundes mit den höchsten Gebarungsvolumen gemessen an Bilanzsumme, Verbindlichkeiten und Aufwand (ein Kriterium über 100 Mio. EUR)</i>				
Reservefonds für Familienbeihilfen	0	2.996,08	380,41	0
Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds	1.923,14	262,37	13,38	-47,02
ERP-Fonds	1.880,70	13,32	29,52	0,05
Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF)	496,64	492,70	237,25	191,29
Insolvenz-Entgelt-Fonds (IEF)	341,55	11,63	725,02	-68,09
Klima- und Energiefonds (KLIEN)	291,62	291,39	2,17	87,52
Leopold Museum-Privatstiftung	171,01	0,70	7,71	-
Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung	149,80	140,42	38,97	-
Stiftung Theresianische Akademie	129,80	2,24	8,02	-
Ausgleichstaxfonds	109,89	10,44	194,95	66,35
Bundesgesundheitsagentur	76,25	68,98	717,15	627,61
PRIKRAF Privatkrankenanstaltenfinanzierungsfonds	31,52	31,43	108,97	-
Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung	28,76	1,78	124,44	99,95
<i>davon</i>				
<i>Fonds und Stiftungen des Bundes mit den geringsten Gebarungsvolumen gemessen an Bilanzsumme und Aufwand (Bilanzsumme unter 1 Mio. EUR und Aufwand unter 100.000 EUR)</i>				
	in Mio. EUR			
Anerkennungsfonds für freiwilliges Engagement	0,538	0,000	0,061	0,39
Wiener Stadterweiterungsfonds	0,409	0,000	0,008	-
Österreichischer Binnenschiffahrtsfonds	0,180	0,000	0,000	-
Ferdinand Graf Kurz-Stiftung	0,165	0,007	0,023	-
Eugen Pfundheller'sche Verwandten- und Armenstiftung	0,145	0,000	0,004	-
Eudokia und Dr. Georg Atlassoff-Stiftung	0,094	0,000	0,002	-
Bregenzer Festspiele Privatstiftung	0,054	0,001	0,001	-
Theater in der Josefstadt Privatstiftung	0,026	0,000	0,001	-

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> Summe aus Aufwendungen für Material und sonstige bezogene Leistungen, Personalaufwand, Abschreibungen, Transferzahlungen und sonstigen betrieblichen Aufwand

Fördermittel (Transfers) wurden in vielen Einrichtungen über die Gewinn- und Verlustrechnung abgewickelt. In einigen großen Fonds dagegen nur in der Bilanz (z.B. Klima- und Energiefonds), was die vergleichsweise niedrigen Aufwendungen dieser Fonds erklärt. Auch in Fonds, deren Förderungen in der Kreditvergabe besteht (ERP-Fonds), bildeten die Aufwendungen nicht das Ausmaß an jährlichen finanziellen Transfers ab.

<sup>2</sup> Die Spalte weist den Transfersaldo aus (Daten des BRA 2014): Ein positiver Betrag weist Nettozahlungsströme vom Bund zu den jeweiligen Einrichtungen aus; ein negativer Betrag Nettozuflüsse zum Bund.

Quellen: RH; BRA 2014: Rechnungsabschlüsse der Fonds und Stiftungen des Bundes



# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Die Tabelle und die folgenden Abbildungen machen deutlich, dass für die hohen Gesamtsummen nur wenige Einrichtungen maßgeblich waren:

- In zwei Fonds (Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds sowie ERP-Fonds) waren 63 % des prüfungsgegenständlichen Vermögens gebunden (mit Bilanzsummen jeweils über 1,8 Mrd. EUR);
- neun Fonds und Stiftungen verfügten über 90 % des prüfungsgegenständlichen Vermögens (mit Bilanzsummen von jeweils über 100 Mio. EUR – Tabelle 1);
- mehr als zwei Drittel der Verbindlichkeiten (68 % – rd. 3 Mrd. EUR) gingen alleine auf den Reservefonds für Familienbeihilfen zurück, der als finanztechnisches Ausgleichsinstrument für Abgänge und Überschüsse aus dem – ins Bundesbudget einbezogenen<sup>14</sup> – Familienlastenausgleichsfonds fungierte.

Auf der anderen Seite wies

- die Hälfte der Einrichtungen Bilanzsummen von jeweils unter 2,36 Mio. EUR auf (Median – Tabelle 1);
- mehr als ein Viertel (15) der Fonds und Stiftungen wies Bilanzsummen von unter einer halben Million EUR (Abbildung 1) auf;
- die Verbindlichkeiten lagen bei etwas mehr als der Hälfte (30) der Fonds und Stiftungen bei unter 100.000 EUR.

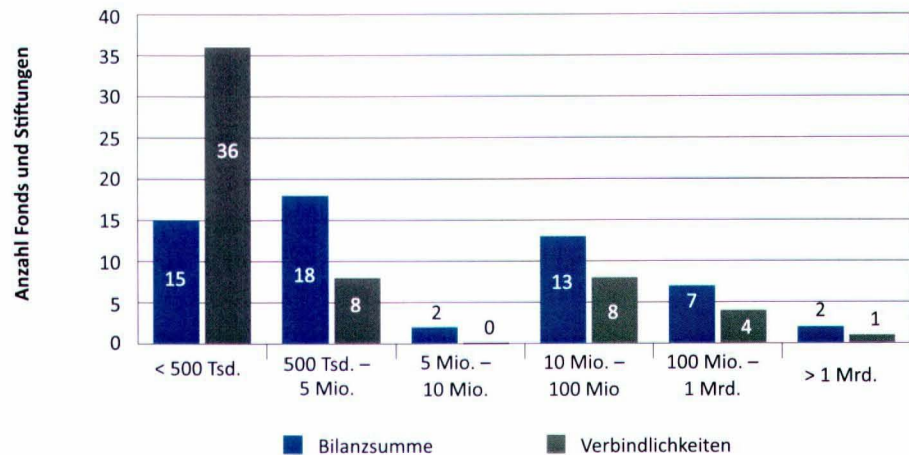
<sup>14</sup> Der Familienlastenausgleichsfonds ist ein Fonds ohne eigene Rechtspersönlichkeit, d.h. er ist Teil des Bundesbudgets.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



**Abbildung 1: Fonds und Stiftungen des Bundes: Anzahl gruppiert nach Bilanzsumme und Verbindlichkeiten**



Anmerkung: Die Stiftung Wiener Kongress ist nicht miterfasst, da für 2014 noch kein Rechnungsabschluss erstellt wurde.

Quelle: RH; Jahresabschlüsse 2014 der Fonds und Stiftungen des Bundes

(2) 28 der Fonds und Stiftungen des Bundes – mit 93 % des Vermögens (Bilanzsumme) und fast 100 % der Verbindlichkeiten – waren vom Gesetzgeber mit eigenem Gesetz eingerichtet worden.<sup>15</sup>

(3) Gebarungsmäßig waren Stiftungen von weitaus geringerer Bedeutung als Fonds: Vom Vermögen der 58 Einrichtungen des Bundes entfielen 9,5 % auf Stiftungen, 90,5 % auf Fonds.

## 6.2

Der RH hielt fest, dass etwa die Hälfte der Fonds und – insbesondere – Stiftungen des Bundes gebarungsmäßig vergleichsweise unbedeutend war (Bilanzsummen unter 5 Mio. EUR; Verbindlichkeiten unter 500.000 EUR). Die gebarungsmäßig bedeutenden Einrichtungen basierten auf speziellen gesetzlichen Grundlagen.

Die Beispielfälle (siehe Spezieller Teil) zeigten, dass gerade kleinere Einrichtungen durch die geringe Bedeutung (Aufgabenspektrum und Gebarungsvolumen), wie auch durch die geringere Bekanntheit (teilweise Nicht-Abbildung in der Transparenzdatenbank) und Aufmerksamkeit einen vergleichsweise geringen Rechtfertigungsdruck hinsichtlich ihrer Ziele und ihrer Aufgabenerfüllung hatten und damit ein erhöhtes Risiko der Ineffizienz aufwiesen.

<sup>15</sup> Die größten Einrichtungen, die nicht auf einem Gesetz beruhten, waren die Leopold Museum-Privatstiftung und die Stiftung Theresianische Akademie – siehe Tabelle 1.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Der RH verwies in diesem Sinne auf seine Empfehlung, zwecks Strukturbereinigung und Transparenz die Zusammenführung von Leistungsinstrumenten (Förderinstrumenten) und die Eingliederung von durch Fonds und Stiftungen erbrachten Leistungen in bestehende Strukturen und Förderinstrumente des Bundes zu erwägen (siehe **TZ 11**).

## Finanzierung

### Eigenfinanzierungspotenzial und Zuschüsse

**7.1** (1) Ein Gesamtüberblick über die Zuschüsse von Gebietskörperschaften an Fonds und Stiftungen bestand nicht.

(2) Der Bundesrechnungsabschluss wies im Jahr 2014 Netto-Zuschüsse des Bundes an Fonds und Stiftungen von etwa 1 Mrd. EUR aus (siehe Tabelle 1)<sup>16</sup>. Neben den Zuschüssen des Bundes erhielten die Einrichtungen teilweise – allerdings in deutlich geringerem Ausmaß – auch Zuschüsse weiterer Rechtsträger.

(3) Für die zehn beispielhaft analysierten Einrichtungen zeigte die gegenständliche Gebarungüberprüfung:

Die erstmalige Dotierung erfolgte in der Regel durch den Bund (vgl. Anhang-Tabelle 14).<sup>17</sup>

– Die laufende Finanzierung stammte

- bei den beispielhaft analysierten Fonds zu 99 % aus Mitteln der öffentlichen Hand und abgabenähnlichen Einnahmen und nur zu 1 % aus selbst erwirtschafteten Erträgen oder von Privaten beigesteuerten Zuschüssen;
- bei den beispielhaft analysierten Stiftungen zu 31 % aus Mitteln der öffentlichen Hand und zu 69 % aus selbst erwirtschafteten Erträgen.

<sup>16</sup> Die – mit Abstand – höchsten Zuschüsse flossen an die Bundesgesundheitsagentur zur Finanzierung von Krankenanstalten (63 % der Netto-Zuschüsse des Bundes); gefolgt von Zuschüssen an den Fonds zur Förderung wissenschaftlicher Forschung (19 % der Netto-Zuschüsse des Bundes) und den Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung zur Finanzierung von Behindertenbetreuung, pflegenden Angehörigen und 24-Stunden-Betreuung (10 % der Netto-Zuschüsse des Bundes).

<sup>17</sup> Auch bei den drei im Zeitraum von 2010 bis 2014 neu gegründeten Rechtsträgern war dies zur Gänze oder teilweise der Fall: Anerkennungsfonds, Weiterbildungsfonds und Stiftung Wiener Kongress

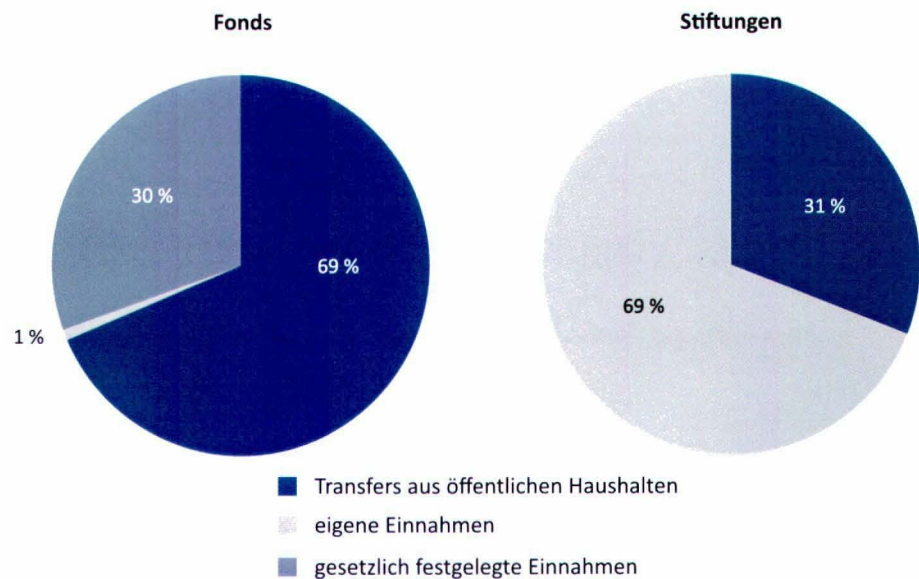
# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



- Erträge aus privaten Zuwendungen, Schenkungen, Erbschaften/Vermächtnissen und Zinsen waren in der Regel gebarungsmäßig unerheblich, obwohl die gesetzlichen Vorgaben wie auch die Satzungen Erträge aus solchen Quellen regelmäßig vorsahen (vgl. Anhang–Tabelle 14).

**Abbildung 2: Beispielsfälle: Mittelherkunft (Durchschnitt im Zeitraum 2010 bis 2014) – Anteile an der Summe der Erträge (bei Gleichgewichtung der Erträge unabhängig von der absoluten Höhe)**



Anmerkung:

- Fonds ohne Jubiläumsfonds, da dieser stiftungstypische Charakteristika aufwies
- Stiftungen ohne Stiftung Wiener Kongress, da aufgrund ihrer Gründung im Dezember 2014 kein Rechnungsabschluss für das Jahr 2014 vorlag.
- In der Position Transfers aus öffentlichen Haushalten sind Transfers des Bundes, der Länder und sonstiger öffentlicher Rechtsträger enthalten.
- In der Position eigene Erträge sind u.a. Umsatzerlöse, Zinserträge, sonstige Erträge und Zuwendungen von privater Seite enthalten.

Quellen: RH; Rechnungsabschlüsse bzw. Einnahmen–Ausgaben–Rechnungen der beispielhaft analysierten Einrichtungen

(4) Eine vom RH anhand der Rechnungsabschlussdaten der 58 Einrichtungen durchgeführte Analyse zeigte, dass bei mehr als 40 % der Einrichtungen (20 Fonds und vier Stiftungen) die jährlichen Aufwendungen höher lagen als die Eigenmittel. Für diese Einrichtungen war evident, dass sie ihre Aufgaben nicht aus dem bestehenden Vermögen zu finanzieren vermochten.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Bei 13 Fonds und vier Stiftungen lagen die Aufwendungen zumindest beim Doppelten der Eigenmittel. (Stiftung private Pädagogische Hochschule Burgenland; Nationalstiftung Forschung, Technologie und Entwicklung; Österreichisches Institut für Sportmedizin; Stiftung Dokumentationsarchiv des Österreichischen Widerstands)

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



**7.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die rechtliche Grundkonzeption, wonach Fonds und Stiftungen des Bundes Vermögensmassen darstellen, die ihre Aufgaben „aus eigenem“ finanzieren, überwiegend nicht zutraf (sieben der zehn beispielhaft analysierten Einrichtungen). Die Ergebnisse der Prüfung wiesen vielmehr darauf hin, dass Fonds und – in geringerem Maß auch – Stiftungen zur Erledigung ihrer Aufgaben auf Zuschüsse der öffentlichen Hand angewiesen waren.

## Problem Überdotierung

**8.1** Die Konstruktion von Fonds und Stiftungen als gesonderte selbstständige Haushalte außerhalb der Haushaltsverrechnung des Bundes hatte zur Folge, dass Mittel, die für die Fonds- und Stiftungszwecke mittelfristig nicht benötigt wurden, in den Einrichtungen verblieben und nicht dem allgemeinen Bundeshaushalt zur Verfügung standen.

Bei den vom RH beispielhaft analysierten Einrichtungen verfügten folgende zur Zeit der Gebarungsüberprüfung über mehr Mittel, als dies für die aktuelle Aufgabenerfüllung notwendig war:

- der Jubiläumsfonds: Die Einnahmen lagen regelmäßig deutlich über den Ausgaben (siehe [TZ 45](#));
- der Sozial- und Weiterbildungsfonds: Die Zuschüsse des Bundes überstiegen die Aufwendungen im Jahr 2014 deutlich (siehe [TZ 36](#)).

Bei weiteren Einrichtungen war in den ersten Jahren des Bestehens ein deutlicher Überschuss an Mitteln gegenüber den Ausgabeverpflichtungen gegeben (z.B. Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel in der ersten Phase).

**8.2** Die Gebarungsüberprüfung bestätigte die Problematik der fehlenden budgetären Flexibilität der in Fonds und Stiftungen befindlichen Vermögensmassen (siehe [TZ 2](#)).

Der RH hielt fest, dass eine Überdotierung von Fonds bzw. Stiftungen (z.B. Sozial- und Weiterbildungsfonds, Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel in der ersten Phase) das Risiko der Ausdehnung des Leistungsangebots über das effiziente Maß hinaus barg und den Anreiz für eine sparsame Mittelverwendung verminderte. Er wies zudem darauf hin, dass in Fonds/Stiftungen „geparkte“ Bundesmittel zweckmäßiger einer anderen Verwendung zugeführt werden könnten.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Der RH empfahl dem Bund, Dotierungspflichten, die unabhängig von einem nachgewiesenen Bedarf sind (z.B. Sozial- und Weiterbildungsfonds), zu vermeiden und verwies im Übrigen auf seine grundsätzliche Empfehlung, die Rechtsform von Fonds und Stiftungen restriktiv zu nutzen (siehe **TZ 2**).

**8.3** (1) Das BKA sagte in seiner Stellungnahme zu, der Empfehlung des RH auch in Hinblick nachzukommen.

(2) Das BMF stimmte in seiner Stellungnahme mit dem RH darin überein, dass Dotierungspflichten vom Nachweis des Bedarfs abhängig zu machen wären. In Bezug auf den Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel merkte das BMF an, dass die Kritik des RH an der Überdotierung nicht zutreffend sei, da die im Fonds verwalteten Mittel ausschließlich von der Tabakindustrie bzw. dem Tabakgroßhandel stammen würden und nicht dem allgemeinen Bundeshaushalt zur Verfügung stünden.

**8.4** Der RH betonte gegenüber dem BMF, dass sich der Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel aus abgabenähnlichen Einnahmen (gesetzliche Zahlungspflichten) finanziert. Der Problematik einer zu hohen Mittelausstattung im Vergleich zu den Ausgabeverpflichtungen und dem Risiko der ineffizienten Mittelverwendung ist – unabhängig von einer unmittelbaren Auswirkung auf das Budget des Bundes – zu begegnen.

## Einrichtung und Auflösung

### Einrichtung

**9.1** Von den 58 Fonds und Stiftungen des Bundes bestand rund ein Fünftel (elf) bereits vor 1950, sechs davon bereits vor 1900. Die älteste Einrichtung (Ferdinand Graf Kurz-Stiftung) datierte aus 1657.

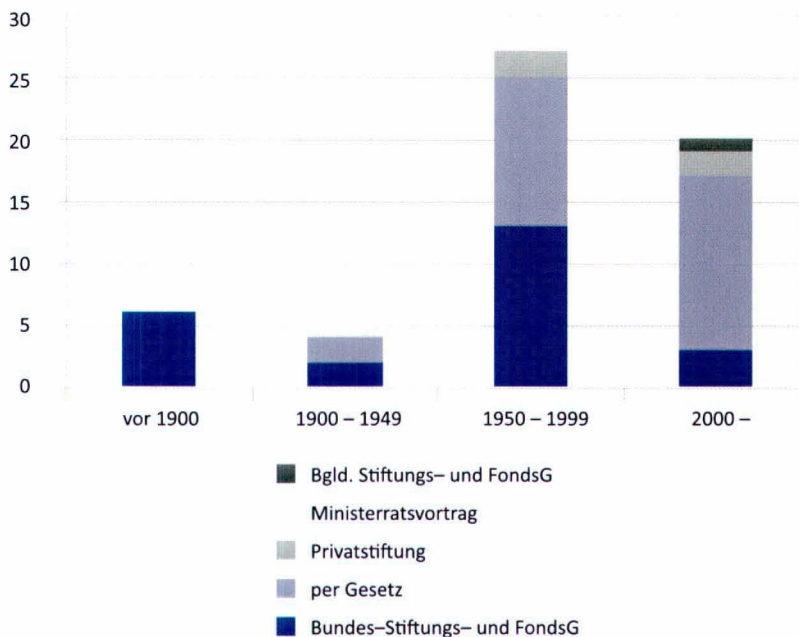
Ein Drittel (20) der bestehenden Einrichtungen wurden seit dem Jahr 2000 eingerichtet; neun davon in den letzten zehn Jahren (seit 2006).

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



**Abbildung 3: Fonds und Stiftungen des Bundes: nach Gründungsjahren**



Quellen: RH; Fragebogenbeantwortung der Ressorts

## 9.2

Der RH hielt fest, dass rd. 80 % (46) der bestehenden 58 Fonds und Stiftungen des Bundes nach 1950 eingerichtet wurden, ein Drittel der Einrichtungen seit 2000. Fonds und Stiftungen waren damit ein – auch zur Zeit der Gebarungüberprüfung – genutztes Rechtsinstrument.

Seit 1950 erfolgte die Einrichtung von Stiftungen und Fonds vermehrt mit sondergesetzlichen Regelungen (70 % seit 2000).

## 10.1

(1) Nach den Feststellungen des RH wurden Fonds und Stiftungen des Bundes vom Bundesgesetzgeber oder von Bundesministerien vielfach aus folgenden Anlässen heraus eingerichtet:

- anlässlich von Themenjahren (z.B.: 60. Thronjubiläum Kaiser Franz Josef I – Gründung des Kaiser Franz Josef I Jubiläumsfonds für Werkstättengebäude und Volkswohnungen; 50. Jahrestag der Okkupation Österreichs (1988) – Gründung des Hilfsfonds; Jahr der Behinderten – Gründung des früheren Nationalfonds zur besonderen Hilfe für Behinderte nunmehr Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung; 200 Jahre Wiener Kongress – Gründung der Stiftung Wiener Kongress der Europäischen Jugend; Jahr der Freiwilligentätigkeit – Gründung des Anerkennungsfonds für Freiwilliges Engagement gemäß Freiwilligen-gesetz)

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



- und/oder aus spezifischen Bedarfslagen (z.B. Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel aus Anlass des Wegfalls der restriktiven mengenmäßigen Beschränkungen für Tabakwaren im Reiseverkehr mit anderen EU-Mitgliedstaaten).

In seltenen Fällen waren – zumindest teilweise – von privater Seite zur Verfügung gestellte Vermögen Ausgangspunkt für die Gründung von Fonds und Stiftungen des Bundes (z.B. Atlassoff-Stiftung: testamentarische Stiftung eines Vermögens von umgerechnet rd. 7.300 EUR für wissenschaftliche Arbeiten über Herz- und Hochdruckkrankheiten – **TZ 41**, Kiesler-Privatstiftung: Erwerb des Künstlerwerks und –archivs – **TZ 47**).

(2) Die Frage, warum für die Abwicklung/Erbringung der Aufgaben/Leistungen die Rechtsform des Fonds bzw. der Stiftung gewählt wurde, legte der Gesetzgeber bzw. die Verwaltung überwiegend nicht offen<sup>19</sup>; eine Abwägung der Vor- und Nachteile alternativer Rechtsformen war überwiegend nicht erkennbar.

(3) Bei Errichtung von Fonds und Stiftungen hatte der Bund vielfach keinen konkreten Plan über die zukünftige längerfristige Mittelaufbringung, teilweise auch unrealistisch optimistische Vorstellungen über den künftigen Zufluss privater Mittel (Fundraising) (z.B. Anerkennungsfonds **TZ 30** f., Stiftung Wiener Kongress **TZ 51** f.).

## 10.2

Der RH hielt kritisch fest, dass sich die Errichtung von Fonds und Stiftungen vielfach als politische Entscheidung ohne besondere Erwägung von Kosten und Nutzen der spezifischen Rechtsform darstellte. Er kritisierte weiters, dass bei der Neugründung vielfach keine realistische Vorstellung über die künftige Finanzierung der Einrichtungen bestand.

Der RH betonte, dass Fonds und Stiftungen sich in einem Spannungsfeld der Vor- und Nachteile

- einer Absicherung von Vermögensmassen für die Erfüllung spezieller Aufgaben, im Sinne, dass sie vor einer Verwendung für andere Zwecke geschützt sind, und
- einer Schaffung von Instrumenten, um gruppenspezifische Interessen (**TZ 21**) außerhalb der Struktur des Budgets zu verfolgen,

<sup>19</sup> Für jene von den zehn vom RH beispielhaft analysierten Fonds und Stiftungen, welche mit Bundesgesetz errichtet wurden (Anerkennungsfonds, Hilfsfonds, Sozial- und Weiterbildungsfonds, Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung sowie Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel), wurde die Wahl der Rechtsform (in den Gesetzesmaterialien bzw. in den Akten) zwar angesprochen und als geeignet bezeichnet, aber nicht weiter begründet.



# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



bewegten. Er betonte, dass die Einrichtung von Fonds und Stiftungen des Bundes mit einer dauerhaften Verantwortung und einem dauerhaften Verwaltungsaufwand für das/die verantwortlichen Ressorts verbunden war.

Der RH empfahl dem Bund, die Errichtung von Fonds und Stiftungen nur dann in Erwägung zu ziehen, wenn

- die Aufgabe nicht in den bestehenden Strukturen wahrgenommen werden kann,
- die Rechtskonstruktion des Fonds bzw. der Stiftung das geeignetste Instrument der Aufgabenwahrnehmung darstellt und
- die zukünftige Finanzierung geklärt ist.

Er empfahl dem Bund weiters, auch bei Einbringung privater Vermögen in öffentliche Fonds bzw. Stiftungen vor der Übernahme von Leitungs- und Verwaltungsaufgaben zu prüfen, ob ein Interesse des Staates an dem von der privaten Gründerin oder dem privaten Gründer festgelegten Zweck gegeben ist und die zur Verfügung gestellten Mittel in einem angemessenen Verhältnis zum zukünftigen Aufwand der Verwaltung der Einrichtung stehen.

## 10.3

(1) Das BMASK betonte in seiner Stellungnahme, dass in seinem Ressortbereich immer schon überlegt worden sei, welche Aufgaben durch Fonds wahrgenommen würden und ob diese Form der Aufgabenerfüllung noch angebracht erscheine. Ebenso werde auf eine vorschriftskonforme, zweckmäßige, wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung geachtet.

(2) Das BMWFW teilte die Auffassung des RH, dass die Einrichtung eines Fonds oder einer Stiftung nur dann zweckmäßig sei, wenn die Aufgaben nicht in den bestehenden Strukturen wahrgenommen werden könnten und die künftige Finanzierung geklärt sei.

(3) Auch das BMF bekräftigte in seiner Stellungnahme, dass die Einrichtung eines Fonds nur zulässig sei, wenn sie zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes erforderlich sei. Der unentgeltliche Erwerb sei nur unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses und des künftigen Aufwands sowie nach Zustimmung des BMF zulässig.

(4) Das BKA sagte in seiner Stellungnahme zu, auch in Zukunft zu prüfen, ob ein Interesse des Staates an der Einrichtung von Fonds und Stiftungen und eine angemessene Mittelausstattung gegeben seien.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## Auflösung

### 11.1

(1) Fonds und Stiftungen waren (auch von Amts wegen) von der Aufsichtsbehörde aufzulösen, wenn der Zweck unmöglich oder wenn das Vermögen zu gering wurde.<sup>20</sup>

(2) Der RH hatte im Zuge von Gebarungsüberprüfungen in der Vergangenheit immer wieder festgestellt, dass in einzelnen Fonds keine operative Tätigkeit mehr erfolgte und/oder der Zweck obsolet geworden war. Er hatte in diesen Fällen die Auflösung der Einrichtung empfohlen.<sup>21</sup>

Im Sinne der Empfehlung des RH wurden seit 2012 vier Fonds des Bundes aufgelöst, von denen allerdings drei in andere Fonds übergeführt wurden.<sup>22</sup>

(3) Auch im Zuge der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung stellte der RH fest, dass von den zehn beispielhaft analysierten Fonds und Stiftungen

- einer über Jahrzehnte hinweg keiner operativen Tätigkeit nachgegangen war (Atlassoff-Stiftung – **TZ 41** ff.);
- zwei ihren ursprünglichen Zweck weitgehend verloren hatten (Pyrker-Stiftung, weil der ursprüngliche Begünstigtenkreis verloren ging – **TZ 33** ff.; Jubiläumsfonds, weil der ursprüngliche Zweck weitgehend obsolet und die Gemeinnützigkeit zweifelhaft wurde – **TZ 44** ff.);
- bei drei Einrichtungen die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung in der Rechtsform des Fonds bzw. der Stiftung zweifelhaft war:
  - bei einem Fonds, weil er nur mehr als Vehikel zur Weiterleitung von Fördermitteln an einen dritten Fördergeber diente (Hilfsfonds – **TZ 32**);
  - bei weiteren zwei Fonds, weil ihre künftige Finanzierung unklar war (Anerkennungsfonds – **TZ 30** f.; Stiftung Wiener Kongress – **TZ 51** f.).

<sup>20</sup> Auflösung auf Antrag oder von Amts wegen, wenn

- das Stiftungsvermögen zur dauernden Erfüllung des Stiftungszwecks nicht hinreicht (Stiftung) das Fondsvermögen nicht mehr vorhanden ist (Fonds);
- der Zweck nicht mehr gemeinnützig bzw. mildtätig ist oder unmöglich wird.

<sup>21</sup> z.B. Binnenschiffahrtfonds; Kriegsoffer- und Behindertenfonds; Bundeswohnbaufonds; Wiener Stadterweiterungsfonds; Stipendienstiftung der Diplomatischen Akademie Wien; Härteausgleichsfonds in der Pensionsversicherung; Künstlerhilfe-Fonds

<sup>22</sup> Künstlerhilfe-Fonds Reihe Bund 2012/4 – mit weitgehender Überführung in den Künstler-Sozialversicherungsfonds; Härteausgleichsfonds (Reihe Bund 2012/8) mit Überführung in den Unterstützungsfonds der Sozialversicherung und später in den Überbrückungshilfefonds der Gewerblichen Sozialversicherung; Kriegsoffer- und Behindertenfonds (Reihe Bund 2014/6) mit Überführung in den Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung).

Einer (Fonds zur Förderung des Behindertensports) wurde auf Basis der Auflösungs-Bestimmungen des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes wegen nicht-mehr-Vorhandenseins des Fondsvermögens – aufgelöst.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Bezüglich der Pyrker-Stiftung hatte das zuständige BMASK erwogen, die Stiftung aufzulösen, davon jedoch wegen rechtlicher Bedenken der Finanzprokuratorat Abstand genommen (**TZ 33**). Bezüglich der Atlassoff-Stiftung hatte das BMWFW (Bereich Wissenschaft) 2005 erwogen, diese in eine größere Forschungsstiftung zu integrieren, war aber ebenfalls auf rechtliche Bedenken der Finanzprokuratorat gestoßen (**TZ 41**).

## 11.2

Der RH hielt fest, dass die Fonds und Stiftungen – wie dies auch rechtlich grundgelegt war – faktisch hohe Bestandskraft hatten, ihre Auflösung rechtlich kompliziert und praktisch mit Aufwand verbunden war. Die Ressorts zögerten – aufgrund der restriktiven Rechtsauslegung der Finanzprokuratorat – auch in Fällen, in denen der ursprüngliche Stiftungszweck obsolet wurde und/oder die eigenen Mittel zur zeitgemäßen Aufgabenwahrnehmung nicht mehr ausreichten (z.B. Pyrker-Stiftung), eine Auflösung von Stiftungen oder Fonds vorzunehmen. Der RH merkte an, dass das Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz – auch in seiner Neufassung – der öffentlichen Verwaltung keine explizite Möglichkeit einräumt, sich aus der Leitung von Fonds und Stiftungen, deren Aufgabenwahrnehmung nicht mehr im unmittelbaren öffentlichen Interesse lag, zurückzuziehen (siehe dazu auch **TZ 19**).

Der RH empfahl den Bundesministerien, eine Überprüfung der Zweckmäßigkeit der in ihrem Bereich bestehenden Fonds und Stiftungen vorzunehmen, d.h. zu hinterfragen, inwieweit ein Interesse des Bundes an der Aufgabenerfüllung gegeben war, und insbesondere

- wenn der Zweck von Einrichtungen obsolet wird – neben der Möglichkeit der Änderung des Begünstigtenkreises – die Auflösung der Einrichtung in Betracht zu ziehen,
- soweit eine rechtliche Möglichkeit gegeben ist – zwecks Strukturbereinigungen und Transparenz – die Zusammenführung von Leistungsinstrumenten (Förderinstrumenten) und die Eingliederung von durch Fonds und Stiftungen erbrachten Leistungen in bestehende Strukturen und Förderinstrumente des Bundes zu erwägen.

## 11.3

(1) Das BMWFW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass Fonds und Stiftungen nur nach einer Prüfung entsprechend § 27 Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz 2015 aufgelöst werden könnten.

(2) Das BMF teilte die Erwägungen des RH, verwies aber auf die Zuständigkeit des Gesetzgebers.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



(3) Das BKA hielt in seiner Stellungnahme fest, dass der Empfehlung nur nach Maßgabe der Bestimmungen des § 27 Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz gefolgt werden könne; es sagte zu, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Stiftungen in diese Richtung zu überprüfen.

## Zusammenwirken mehrerer Rechtsträger/mehrerer Gebietskörperschaften

**12.1** Eine Aufschlüsselung für die 58 Fonds und Stiftungen, die der Bund verwaltete bzw. deren Leitungsorgane er zumindest teilweise bestellte, zeigte:

- Bei 36 Einrichtungen – und damit der Mehrzahl (rd. 60 %) – erfolgte die Leitung und Verwaltung ausschließlich durch den Bund (Bundesministerien bzw. Parlament)<sup>23</sup> oder vom Bund (Bundesministerien bzw. Parlament) bestellte Organe; in diesen ausschließlich dem Bund zuzuordnenden Einrichtungen befanden sich 82 % des Vermögens (Bilanzsumme 4,94 Mrd. EUR) und 83 % der Verbindlichkeiten (3,63 Mrd. EUR).  
Rund 45 % dieser Einrichtungen (18 Fonds und acht Stiftungen) standen im ausschließlichen Einflussbereich nur eines Bundesministeriums bzw. des Parlaments.
- Bei neun Fonds und Stiftungen erfolgte die Leitung und Verwaltung überwiegend durch vom Bund (Bundesministerien bzw. Parlament) bestellte Organe (Bundesanteil am Verwaltungsorgan ab 50 %). Neben Bundesministerien waren in den Leitungsorganen weitere Gebietskörperschaften (Länder), Sozialpartner oder auch Private vertreten.  
In diesen Einrichtungen befanden sich 6 % des Vermögens und 3 % der Verbindlichkeiten.
- Bei 13 Fonds und Stiftungen verfügte der Bund (Bundesministerien bzw. Parlament) über eine Minderheit der Vertreterinnen und Vertreter in den Leitungsorganen.<sup>24</sup> Der Anteil am Vermögen dieser Einrichtungen lag bei 12 %; jener an den Verbindlichkeiten bei 14 %.

**12.2** Der Bund nutzte das Instrument des Fonds und der Stiftung teilweise, um Aufgaben gemeinsam mit weiteren Rechtsträgern (auch des Bundes – z.B. Universitäten), mit weiteren Gebietskörperschaften, in einigen Fällen auch mit privaten Rechtsträgern wahrzunehmen. Teilweise dienten die Fonds und Stiftungen auch als Rechtsrahmen, um Aufgaben über mehrere Ressorts hinweg wahrzunehmen.

<sup>23</sup> Bezugnahme auf den Rechtsträger Bund (Universitäten und selbstständige Forschungseinrichtungen im Bundesbereich sind hier beispielsweise nicht miterfasst)

<sup>24</sup> Von diesen 13 Einrichtungen waren sechs nach BStFG eingerichtet. Die Aufsicht über diese sechs lag bei der Landeshauptfrau oder beim Landeshauptmann.

# Bericht des Rechnungshofes



Fonds und Stiftungen des Bundes

Die Gebarungsüberprüfung zeigte jedoch auch, dass fast die Hälfte (rd. 45 der Fonds und Stiftungen des Bundes) im ausschließlichen Einflussbereich nur eines Bundesministeriums (bzw. des Parlaments) stand. Für diese Einrichtungen stellte sich in besonderem Maße die Frage, warum sie als eigene Rechtsträger konstruiert waren und außerhalb des Bundeshaushalts geführt wurden (siehe auch **TZ 2, TZ 14**).

## Einfluss der Bundesministerien

### Überblick

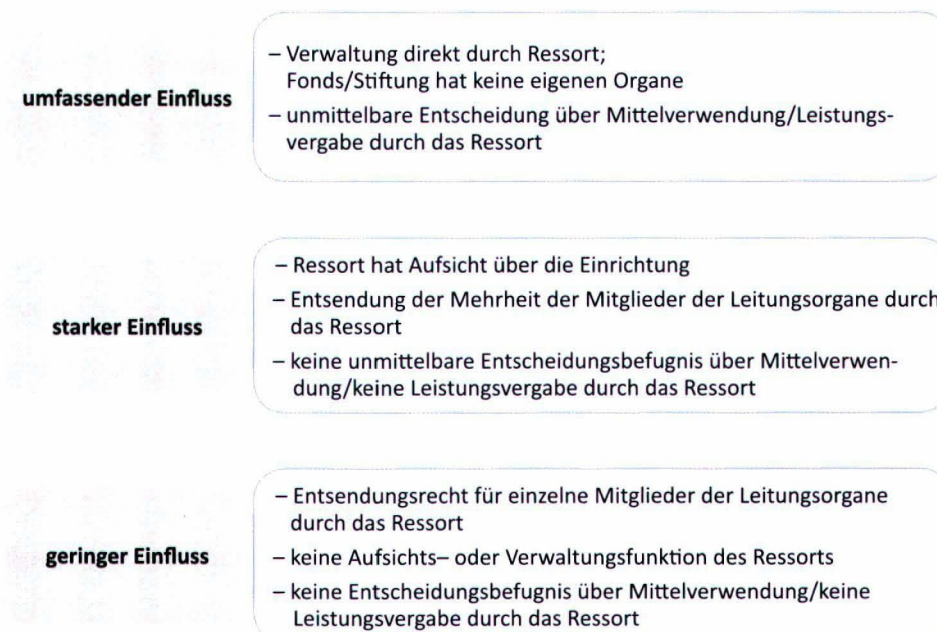
#### 13.1

(1) Der Einfluss der Bundesministerien auf Fonds und Stiftungen war wesentlich durch die rechtliche Ausgestaltung der Verwaltung der Einrichtung sowie durch eine allfällige Aufsicht durch die Ressorts bestimmt.

(2) In ihren Fragebogenbeantwortungen nannten die Ressorts eine Bandbreite von Einflussmöglichkeiten, die von sehr gering bis vollständig reichte.

(3) Die folgende Abbildung gibt – auf Basis der beispielhaft analysierten Fonds und Stiftungen – einen Überblick über die typischen Kategorien und die wesentlichen Einflussmerkmale:

**Abbildung 4: Einfluss der Bundesministerien auf die Fonds und Stiftungen**



Quelle: RH

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Im Falle von – gesetzlich nicht determinierten – Mittelzuwendungen bestand insoweit eine Steuerungsmöglichkeit, als insbesondere viele Fonds in ihrer Aufgabenerfüllung von der regelmäßigen Zuführung öffentlicher Mittel abhängig waren (siehe **TZ 7**).

## 13.2

Der RH hielt fest, dass die Einflussmöglichkeiten der Ressorts auf die ihnen zuzuordnenden Fonds und Stiftungen unterschiedlich ausgeprägt waren und dass fast jede Einrichtung eine eigene, spezifische Charakteristik aufwies.

Er kritisierte, dass kein Konzept erkennbar war, in welchen Fällen der Bund eine Aufgabenerledigung durch Fonds bzw. Stiftungen für zweckmäßig erachtete und welchen Einfluss er auf die Aufgabenerfüllung als erwünscht ansah (siehe **TZ 16**).

Der RH empfahl dem BKA und dem BMF, eine Leitlinie für die Einrichtung und Steuerung von Fonds, Stiftungen (und Anstalten) des Bundes zu konzipieren, die klarlegt,

- in welchen Fällen der Bund eine Aufgabenerledigung durch Fonds bzw. Stiftungen für zweckmäßig erachtet (siehe dazu die Empfehlung in **TZ 2**),
- welcher Einfluss der Ressorts auf die Aufgabenerfüllung erwünscht ist und wie dieser Einfluss rechtlich abzusichern ist,
- in welchem Umfang eine staatliche Aufsicht erfolgen soll (im Sinne einer Interpretationshilfe zum Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz 2015 bzw. als Anhaltspunkt für die Ausgestaltung der Aufsicht bei sondergesetzlicher Einrichtung) und
- wie die Aufbau- und Ablauforganisation von Fonds und Stiftungen ausgestaltet sein soll, um Good Governance- und IKS-Prinzipien zu entsprechen (siehe dazu die Empfehlung in **TZ 22**).

## 13.3

(1) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine Leitlinie für die Einrichtung und Steuerung von Fonds, Stiftungen (und Anstalten) des Bundes schwer umsetzbar bzw. durchsetzbar sei. Fonds seien grundsätzlich nur durch ein Sondergesetz einrichtbar, sodass diesbezügliche Leitlinien kaum verbindliche Auswirkungen hätten. Es sei davon auszugehen, dass auch die Steuerungsinstrumente im jeweiligen Sondergesetz normiert würden.

(2) Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, es werde zur Frage der Erstellung einer Leitlinie mit dem BMF Kontakt aufnehmen. Eine Leitlinie könne sich jedoch nur auf die Frage beschränken, in welchen Fällen der Bund eine Aufgabenerledi-

# Bericht des Rechnungshofes



Fonds und Stiftungen des Bundes

gung durch Fonds bzw. Stiftungen für zweckmäßig erachte. Darüber hinaus widersprechen die Empfehlungen des RH dem Wesen von Stiftungen: Die Stiftung sei eine eigentümer- und gesellschafterlose juristische Person. Die Stifter könnten in das Stiftungsgeschehen grundsätzlich nicht mehr eingreifen; ihnen kämen keine Weisungsbefugnisse an die Stiftungsorgane zu. Der Bund als Stifter habe von Gesetzes wegen keine Einflussmöglichkeit mehr auf die Stiftung. Dem BKA komme nur als Stiftungsbehörde eine Einflussmöglichkeit nach den Bestimmungen des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes auf die in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Stiftungen zu. Weiters merkte das BKA an, dass mit dem neuen Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz 2015 die behördliche Aufsichtsfunktion insofern verringert werde, als grundsätzlich von einer weitgehenden Selbstkontrolle auszugehen sei, die durch die Einbindung von Wirtschaftsprüfern ergänzt werde.

## 13.4

(1) Der RH entgegnete dem BMF, dass eine grundsätzliche Diskussion darüber fehlte, in welchen Fällen der Bund eine Aufgabenerledigung durch Fonds bzw. Stiftungen für zweckmäßig erachtet und welchen Einfluss er auf die Aufgabenerfüllung als erwünscht erachtet. Im Übrigen merkte der RH an, dass Fonds und Stiftungen des Bundes nicht nur mittels Gesetz, sondern auch durch Gründungserklärungen nach Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz eingerichtet werden (siehe [TZ 9](#) und [TZ 51 f.](#)).

(2) Dem BKA gegenüber hielt der RH fest, dass sich die gegenständliche Gebarungsüberprüfung mit Fonds und Stiftungen, die vom Bund unmittelbar verwaltet wurden oder deren Organe (zumindest teilweise) vom Bund bestellt wurden, befasste. Das waren Einrichtungen, die in vielen Fällen vom Bund eingerichtet worden waren, mit öffentlichen Mitteln ausgestattet waren und zur öffentlichen Aufgabenerfüllung herangezogen wurden. [TZ 13.1](#) beschreibt die Bandbreite der Einflussmöglichkeiten des Bundes auf diese Einrichtungen (Einfluss über Verwaltung, Einfluss über Organbestellung, Einfluss durch Aufsicht, Einfluss über Mittelbereitstellung).

Die Gebarungsüberprüfung hatte Unklarheiten und eine unterschiedliche Praxis der Einflussnahme des organbestellenden Ressorts gegenüber dem bestellten Organ belegt. ([TZ 16](#))

## Verwaltung und Leitung unmittelbar durch das Ressort

### 14.1

Einen umfassenden Einfluss der Bundesministerien auf den Fonds bzw. die Stiftung vermittelte die Verwaltung unmittelbar durch die Ressorts selbst: In diesen Fällen hatte der Fonds bzw. die Stiftung selbst keine Organe; die Verwaltung erfolgte durch die Bundesministerien. Die Bundesministerien trafen damit auch unmittelbar die Entscheidung über die Mittelverwendung und die Vergabe der Leistung bzw. Förderung des Fonds bzw. der Stiftung. Die Aufgaben des Fonds bzw. der Stiftung nahmen eine Abteilung oder auch nachgeordnete Dienststellen des Bundes-

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



ministeriums neben anderen Aufgaben wahr. Diese Fonds bzw. Stiftungen waren gesetzlich eingerichtet.

Bei den zehn vom RH beispielhaft analysierten Einrichtungen war diese Art der Verwaltung bei drei Fonds, die alle im Bereich des BMASK angesiedelt waren, gegeben (Hilfsfonds, Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung, Anerkennungsfonds).

## 14.2

Der RH hielt fest, dass bei den unmittelbar von Bundesministerien verwalteten Fonds und Stiftungen kein Unterschied gegenüber der Wahrnehmung anderer Ressortaufgaben gegeben war. Spezifische Vorteile der Fondskonstruktion waren insbesondere für den Hilfsfonds und den Anerkennungsfonds nicht ersichtlich. Der RH war der Ansicht, dass aus Gründen der Budgeteinheit, des einheitlichen Rechnungswesens und der Transparenz grundsätzlich einer Einbeziehung vom Bund administrierter Mittel ins Bundesbudget der Vorzug zu geben ist.

Er verwies auf seine Empfehlung, zwecks Strukturbereinigung und Transparenz die Zusammenführung von Leistungsinstrumenten (Förderinstrumenten) und die Eingliederung von durch Fonds und Stiftungen erbrachten Leistungen in bestehende Strukturen und Förderinstrumente zu erwägen (siehe [TZ 11](#) und [TZ 30](#), [TZ 32](#), [TZ 39](#)).

## Bestellung der Organe und Aufsicht durch das Ressort

### 15

Üblicherweise erfolgte die Leitung (Steuerung) der Fonds und Stiftungen durch eigene Organe; diese entschieden auch über die Mittelverwendung und Vergabe der Leistungen und Förderungen. Ein starker Einfluss kam den Bundesministerien dann zu, wenn die Verwaltung des Fonds bzw. der Stiftung durch Organe erfolgte, deren Mitglieder entweder überwiegend Bedienstete der Bundesministerien waren oder zumindest von Bundesministerien bestellt wurden, und ein Bundesministerium gleichzeitig die Aufsicht über die Einrichtung hatte (z.B. Pyrker-Stiftung, Stiftung Wiener Kongress, Atlassoff-Stiftung, Sozial- und Weiterbildungsfonds).

Den schwächsten Einfluss vermittelte dagegen eine Verwaltung der Einrichtung durch Organe, für die das Ressort nur eine Minderheit an Mitgliedern bestellen konnte und das Ressort keine Aufsicht hatte.



# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## 16.1

Folgende Rechte und Maßnahmen vermittelten den Ressorts Einfluss:

- Einfluss über Organbestellung:  
Einfluss vermittelte in der Praxis eine Bestellung von Bediensteten des Ressorts, die ihre Funktion im Rahmen der Dienstzeit wahrnahmen (z.B. Pyrker-Stiftung). Deutlich geringerer Einfluss bestand, wenn die Bestellung auf Vorschlag anderer Stellen (z.B. Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung beim Weiterbildungsfonds – **TZ 37**) erfolgte und wenn die Funktion nicht durch eigene Bedienstete des Ressorts ausgeübt wurde (z.B. Bestellung auch von privaten Personen als Organmitglied bei der Stiftung Wiener Kongress).
- Einfluss über Aufsichtsrecht:  
Die Aufsichtsfunktion vermittelte nach dem Bundes-Stiftungs- und FondsG i.d.F. bis Ende 2015 wie auch nach einzelnen Sondergesetzen (z.B. für den Sozial- und Weiterbildungsfonds nach dem Arbeitskräfte-Überlassungsgesetz (**AÜG**)<sup>25</sup> – **TZ 37**) dem Bundesministerium als Aufsichtsbehörde starke Einflussmöglichkeiten.  
Nach den Feststellungen des RH nahmen die geprüften Bundesministerien ihre Aufsichtsrechte in der Praxis unterschiedlich intensiv wahr:  
Während das BMWFW im Fall der Atlassoff-Stiftung erst nach Jahrzehnten Schritte zur Organbestellung und Satzungserstellung setzte (**TZ 41**), brachte sich das BMASK als Aufsichtsbehörde stark in die Aufgabenwahrnehmung ein. Das BMASK nahm im Fall der Pyrker-Stiftung und des Sozial- und Weiterbildungsfonds regelmäßig an den Sitzungen der Leitungsorgane teil und unterstützte diese bei der Erfüllung ihrer rechtlichen Verpflichtungen.  
Im Fall der Pyrker-Stiftung nahm der für die Aufsicht zuständige Abteilungsleiter im BMASK im Jahr 2011 während der Abwesenheit des Vorsitzenden des Kuratoriums auch Verwaltungsaufgaben wahr (leitete die Kuratoriumssitzungen, unterfertigte Verträge und führte Verhandlungen mit Baufirmen).

In den vom RH analysierten Fällen (Jubiläumsfonds, Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel, Kiesler-Privatstiftung) waren aktenmäßig keine Positionsabstimmungen zwischen dem entsendenden Ressort und den bestellten Mitgliedern ersichtlich. Eine Information über wesentliche Entscheidungen und Entwicklungen erfolgte für die Kiesler-Privatstiftung durch die von den Ressorts (BKA und BMWFW) bestellten Organmitglieder; diese informierten ressortintern mittels Aktenlauf über Sitzungsprotokolle, Rechnungsabschlüsse und dergleichen. Für den Jubiläumsfonds und

<sup>25</sup> Gemäß § 22e AÜG umfasste diese die Einhaltung der Gesetze und Verordnungen sowie die Gebarung des Fonds unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Der Vorstand war verpflichtet, der Bundesministerin oder dem Bundesminister auf Verlangen alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen bzw. die notwendigen Unterlagen bereitzustellen. Darüber hinaus war die Bundesministerin oder der Bundesminister oder eine damit betraute Vertreterin oder ein damit betrauter Vertreter berechtigt, an den Sitzungen der Organe (Vorstand und Kontrollausschuss) teilzunehmen.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



den Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel berichteten die von den Ressorts (BMWFW bzw. BMF) bestellten Organmitglieder dagegen nur in Ausnahmefällen. So gab es zum Jubiläumsfonds – ungeachtet der Haftung des Bundes für diesen Fonds – auch keine offizielle Information an die Ressortspitze über die Planung des Ankaufs einer Liegenschaft mit mehreren denkmalgeschützten Gebäuden (siehe [TZ 45](#)).

## 16.2

Der RH kritisierte, dass die Ressorts und die von den Ressorts bestellten Organmitglieder kein klares bzw. einheitliches Verständnis über ihre Rolle für die Einrichtung und gegenüber dem bestellenden Ressort hatten und dass der Bund teilweise Personalressourcen für Organmitglieder bereitstellte, ohne dass ein klarer Nutzen im Sinne von Informationsgewinn oder Steuerung für den Bund aus der Funktion gegeben war.

Er hielt kritisch fest, dass bei vergleichbaren rechtlichen Voraussetzungen

- die Bundesministerien ihre Aufgaben als Aufsichtsbehörden unterschiedlich intensiv wahrnahmen; dies reichte von einem Tätigwerden erst bei Auffälligkeiten (z.B. Atlasoff–Stiftung) bis zum Extremfall der Übernahme von operativen Verwaltungsaufgaben (z.B. Pyrker–Stiftung);
- der Informationsfluss zwischen Organmitglied und bestellendem Ressort sehr unterschiedlich gehandhabt wurde (starker Informationsfluss bei der Kiesler–Privatstiftung; kaum Informationsfluss an das bestellende Ressort beim Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel und beim Jubiläumsfonds).

Der RH empfahl den Bundesministerien, für ihre Fonds und Stiftungen zu hinterfragen, inwieweit ein Interesse des Bundes an der Aufgabenerfüllung der Einrichtung besteht und darauf aufbauend

- Maßnahmen zu setzen, die eine Wahrnehmung der Interessen des Bundes standardisiert sicherstellen (z.B. durch regelmäßiges ressortinternes Reporting an die Hierarchie, Weisungsbeziehungen) oder
- anderenfalls Möglichkeiten eines Rückzugs aus Einrichtungen zu prüfen.

Im Übrigen verwies er auf seine Empfehlung an das BKA und das BMF, eine Leitlinie für die Einrichtung und Steuerung von Fonds, Stiftungen und Anstalten des Bundes zu konzipieren (siehe [TZ 13](#)).

## 16.3

(1) Das BMWFW hielt in seiner Stellungnahme fest, dass allgemeine Vorgaben zur Standardisierung nicht generell bzw. einheitlich für alle Fonds und Stiftungen angewandt werden könnten.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



(2) Das BKA vertrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, dass die Empfehlungen des RH dem Wesen von Stiftungen widersprüchen (siehe **TZ 13**).

## 16.4

Der RH erachtete eine Klärung und Sicherstellung der Interessen des Bundes hinsichtlich Einrichtungen, in die der Bund Organe entsendet, für unabdingbar.

Dem BKA entgegnete er, dass sich für die – im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung betrachteten – Fonds und Stiftungen des Bundes, die in vielen Fällen vom Bund eingerichtet werden, mit öffentlichen Mitteln ausgestattet sind und zur öffentlichen Aufgabenerfüllung herangezogen werden, die Frage nach dem Interesse des Bundes an diesen Einrichtungen und seinen Einflussmöglichkeiten zwingend stellt.

## Rechtliche Grundlagen und Handlungsrahmen

### Bundes–Stiftungs– und Fondsgesetz, Sondergesetze, Privatstiftungsgesetz als rechtliche Basis

## 17.1

Die Fonds und Stiftungen des Bundes waren teils mit Sondergesetz (etwa die Hälfte)<sup>26</sup>, teils gemäß Bundes–Stiftungs– und Fondsgesetz (41 %) und wenige auch gemäß Privatstiftungsgesetz eingerichtet.<sup>27</sup>

- Die Sondergesetze folgten bei der Einrichtung von Fonds und Stiftungen keiner einheitlichen Struktur. Sie sahen teilweise die Verwaltung von Einrichtungen durch die Bundesministerien selbst, teilweise durch eigene Organe der Einrichtungen mit unterschiedlicher Gestaltung der Bestellungsrechte vor (Bestellung durch ein Bundesministerium, durch mehrere öffentliche Stellen; freie Bestellungsrechte bzw. solche auf Vorschlag externer Stellen<sup>28</sup>).

Im Falle der Verwaltung der Einrichtung durch eigene Organe war teilweise eine Aufsicht des Bundesministeriums vorgesehen (z.B. Sozial– und Weiterbildungsfonds), teilweise keine Aufsicht eingerichtet (z.B. Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel).

<sup>26</sup> wie etwa der Klima– und Energiefonds, Fonds zur Finanzierung der In–vitro–Fertilisation, ERP–Fonds, Zukunftsfonds der Republik Österreich, Allgemeinen Entschädigungsfonds für Opfer des Nationalsozialismus, Künstler–Sozialversicherungsfonds

<sup>27</sup> Ausnahmen: Bekleidungswirtschaftsfonds der Exekutive eingerichtet mit Ministerratsbeschluss; Stiftung Private Pädagogische Hochschule Burgenland Stiftung nach dem Burgenländischen Stiftungs– und Fondsgesetz

<sup>28</sup> z.B. Sozial– und Weiterbildungsfonds, bei dem ein Vorschlagsrecht („Ernennungsrecht“) des Fachverbands der gewerblichen Dienstleister und von Vertretern der jeweiligen Kollektivverträge für die überlassenen Arbeitskräfte bestand.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



- Das Bundes–Stiftungs– und Fondsgesetz – insbesondere in seiner Fassung vor der Novelle 2015<sup>29</sup> – enthielt keine Regelungen zu den Organstrukturen (keine inhaltlichen Vorgaben hinsichtlich der Art, Anzahl, Befugnisse und der Funktionsdauer der Organe) und auch kaum Vorgaben zu internen Kontrollelementen (Unvereinbarkeiten, Funktionstrennungen, Kontrollpflichten); es sah keine einheitlichen Verbuchungsregeln und – auch für gebarungstarke Einrichtungen – keine Bilanzierungspflicht (Pflicht zur Rechnungslegung nach dem Unternehmensgesetzbuch) vor. Dem Fonds–/Stiftungsgründer kam damit ein breiter Gestaltungsspielraum zu.

Die Aufsicht nach Bundes–Stiftungs– und Fondsgesetz lag für Fonds und Stiftungen, deren Organmitglieder überwiegend vom Bund bestellt wurden, beim Bund (jeweils zuständiges Bundesministerium); der Aufsichtsbehörde waren nach dem Bundes–Stiftungs– und Fondsgesetz in seiner Fassung vor der Novelle 2015 umfangreiche Pflichten und Rechte eingeräumt, insbesondere traf sie eine Pflicht zur Sicherstellung der Erfüllung des Zwecks und zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Verwaltung des Vermögens.<sup>30</sup>

## 17.2

Der RH hielt kritisch fest, dass Fonds und Stiftungen im öffentlichen Bereich keiner einheitlichen Grundstruktur hinsichtlich der Art der Verwaltung, des Einflusses der Bundesministerien, der Organbefugnisse und Funktionsdauern, der internen Kontrolle und der Bilanzierungsregeln folgten und damit eine Vielzahl von aufbau– und ablauforganisatorisch sehr diversen Einrichtungen in dieser Rechtsform bestand.<sup>31</sup> Er verwies auf seine Empfehlung in **TZ 13** betreffend die Festlegung einer Leitlinie für die Einrichtung und Steuerung von Fonds, Stiftungen (und Anstalten).

<sup>29</sup> Gemeinnützigkeitsgesetz 2015 – GG 2015, BGBl. I Nr. 160/2015

<sup>30</sup> Die Aufsicht nach dem BStFG vor der Novelle 2015 war umfassend geregelt. So hatte das Bundesministerium als Stiftungs– und Fondsbehörde u.a.

- die Verpflichtung, die ordnungsgemäße Verwaltung und Verwendung des Vermögens bzw. die Erhaltung des Stammvermögens und die Erfüllung des Zwecks sicherstellen;
- es sollte umfassende Informations– und Einschaurechte wahrnehmen: So waren standardmäßig die Rechnungsabschlüsse vorzulegen und der Aufsichtsbehörde kam das Recht zu, jederzeit in die Vermögensgebarung und in die Vermögensverwaltung Einschau zu nehmen.
- Es hatte Genehmigungsvorbehalte für Rechtsgeschäfte über die Belastung und Veräußerung von unbeweglichem Vermögen zu genehmigen und
- Organen, die die ihnen obliegenden Pflichten nicht erfüllen, abzuverufen.

<sup>31</sup> Im Bereich des Bundes–Stiftungs– und Fondsgesetzes in der Fassung vor der Novelle 2015 bestand die Problematik, dass – bei wenig Vorgaben für Fonds und Stiftungen selbst – umfangreiche Aufsichtspflichten für die Aufsichtsbehörde (Bundesminister oder Landeshauptmann) normiert waren.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## Neugestaltung des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes (Ende 2015)

### 18.1

(1) Ende 2015 erneuerte der Bundesgesetzgeber – im Zuge einer Initiative zur Erhöhung der Anreize für Unternehmen (über Steuerbegünstigungen), ihr Spendenvolumen zu erhöhen – das Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz grundlegend; die wesentlichen Änderungen im Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz 2015 betrafen folgende Aspekte:

- den Umstieg von einem Genehmigungssystem für Fonds und Stiftungen auf ein Untersagungssystem,
- die deutliche Einschränkung der Aufsichtsrechte und –pflichten der Stiftungs- und Fondsbehörde:  
Insbesondere entfiel die Pflicht zur Sicherstellung der Erfüllung des Zwecks und zur ordnungsgemäßen Verwaltung des Vermögens wie auch die Pflicht zur Genehmigung von Satzungsänderungen und Rechtsgeschäften betreffend unbewegliches Vermögen.<sup>32</sup>  
Korrespondierend entfiel auch die jederzeitige Einschaumöglichkeit in die Vermögensverwaltung,
- die Vorgaben betreffend die Organstrukturen von Fonds und Stiftungen: Gefordert sind ein – mindestens aus zwei Personen bestehender – Vorstand als Leitungsorgan, interne Prüforgane (je nach Gebarungsumfang Rechnungsprüfer bzw. Stiftungs- und Fondsprüfer) sowie für gebarungstarke und große Stiftungen die Einrichtung eines Aufsichtsorgans,
- Verpflichtung zur Vorlage eines Jahresabschlusses mit Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung bei Einrichtungen mit jährlichen Ausgaben (oder Ausschüttungen) über 1 Mio. EUR,
- Auflösungsmöglichkeit durch Widerruf der Gründung.

Ziel der Neuordnung des Bundes-Stiftungs- und Fondsrechts war es, die Selbstkontrolle der Fonds und Stiftungen zu stärken, die staatliche Aufsicht wurde gleichzeitig verringert.

(2) Das Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz 2015 ist auch auf die bereits bestehenden Einrichtungen nach diesem Gesetz anwendbar; es sieht für diese Mindestanforderungen vor:

<sup>32</sup> Die staatliche Aufsicht durch die jeweilige Fonds-/Stiftungsbehörde beschränkte sich u.a. auf

- die Entgegennahme von Daten betreffend aller organschaftlicher Vertreter (Funktion, Name, Geburtsdatum, Anschrift, Beginn/Ende Vertretungsbefugnis),
- die Übermittlung von Daten an das Stiftungs- und Fondsregister sowie
- die Entgegennahme der Einnahmen-/Ausgabenrechnung bzw. des Jahresabschlusses.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



dernisse für die Satzungen vor und eine Anpassung binnen einer Übergangsfrist von zwei Jahren.<sup>33</sup>

Nach den Feststellungen des RH ergab sich aufgrund der nunmehr geforderten umfangreicheren Angaben in den Satzungen<sup>34</sup> bei nahezu allen nach dem Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz eingerichteten Fonds und Stiftungen ein Anpassungsbedarf.

Zur Zeit des Inkrafttretens der neuen Regelung (Anfang 2016) bestand in den geprüften Ressorts noch Unklarheit über die Konsequenzen der Neuregelung (z.B. hinsichtlich allfälliger Änderungen auf die Aufsichtsrechte und -pflichten und der Notwendigkeit von Satzungsänderungen).

## 18.2

(1) Der RH erachtete die – mit dem Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz 2015 eingeführte – stärkere gesetzliche Determinierung der Organisationsstruktur wie auch die Bilanzierungspflicht bei finanziellen Aktivitäten über 1 Mio. EUR als einen Schritt zu einer einheitlicheren und professionelleren Verwaltungsführung von Fonds und Stiftungen.

Der RH hielt jedoch fest, dass die Auswirkungen des neuen Regelungsregimes des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes im Einzelnen noch nicht absehbar waren; er betonte – wie auch schon in seiner Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf<sup>35</sup> –, dass insbesondere die deutlich schwächer ausgestaltete staatliche Aufsicht über diese Einrichtungen den Einfluss der jeweils zuständigen Bundesministerien auf die Fonds und Stiftungen in ihrem Bereich erheblich verringern könnte.

<sup>33</sup> Gemäß § 28 BStFG 2015 gelten Fonds/Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen und bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes errichtet wurden, als Fonds/Stiftungen im Sinne des BStFG 2015. Sofern Satzungen nicht den Erfordernissen einer Gründungserklärung nach dem BStFG 2015 entsprechen, sind diese binnen 24 Monaten ab Inkrafttreten des Gesetzes abzuändern und der Fonds-/Stiftungsbehörde vorzulegen. Die Anpassung betrifft insbesondere die Anforderungen gemäß § 7 BStFG.

<sup>34</sup> Die Mindestanforderungen betreffen:

- Angaben zu Name, Sitz, Adresse der Einrichtung
- Angaben zum Gründer
- Angaben zu Vorstandsmitgliedern und weiteren Organen des Fonds bzw. der Stiftung;
- Erklärung des Ausschlusses der Gewinnerzielungsabsicht sowie von Vermögenszuwendungen an den Gründer oder nahestehende Personen, sowie
- Angaben zum Kreis der Begünstigten.

<sup>35</sup> Stellungnahme des RH zum Begutachtungsentwurf Gemeinnützigkeitsgesetz 2015 von November 2015, RHGZ. 302.708/001–2B1/15

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



(2) Der RH empfahl den Bundesministerien, auf die durch das Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz 2015 notwendig gewordenen Anpassungen der Satzungen bis längstens Ende 2017 zu dringen. In Bezug auf die zehn beispielhaft ausgewählten Fonds und Stiftungen betraf das das BMASK für die Pyrker-Stiftung, das BMWFW (im Einvernehmen mit der Stadt Wien) für den Jubiläumsfonds sowie das BKA und das BMWFW für die Stiftung Wiener Kongress.

**18.3** Das BMWFW nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH ausdrücklich zur Kenntnis.

Das BKA vertrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, die Empfehlung des RH würde dem Wesen von Stiftungen widersprechen. Auch sei nach den Bestimmungen des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes 2015 die behördliche Aufsichtsfunktion insofern verringert, als grundsätzlich von einer weitgehenden Selbstkontrolle auszugehen sei, die durch die Einbindung von Wirtschaftsprüfern ergänzt werde.

**18.4** Der RH entgegnete dem BKA, dass auch unter der deutlich schwächer ausgestalteten staatlichen Aufsicht des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes 2015, die Rechtskonformität von Satzungen weiterhin als ein Kernthema der Aufsicht angesehen werden müsse.

## Rechtliche Unsicherheiten

**19.1** Das Fonds- und Stiftungsrecht war insgesamt eine spezifische und diverse Rechtsmaterie, zu der nur wenig Literatur und kaum Judikatur bestand.

Im Zuge der Gebarungsüberprüfung zeigte sich, dass in den Ressorts hinsichtlich wichtiger Fragen Unsicherheiten bestanden:

- Keine klare Rechtsmeinung bestand zur Frage, ob der entsendenden Bundesministerin oder dem entsendenden Bundesminister ein Weisungsrecht gegenüber dem entsandten Organmitglied zukam<sup>36</sup> und ob das Organmitglied Berichtspflichten gegenüber dem entsendenden Bundesministerium trafen.
- Es bestand keine klare rechtliche Basis und auch keine Praxis hinsichtlich eines Rückzugs aus der Leitung von Fonds und Stiftungen, deren Aufgabenwahrnehmung nicht mehr im unmittelbaren öffentlichen Interesse lag.

Auch das neue Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz gibt zu diesen Fragen keine Klarstellung.

<sup>36</sup> Eine Ausnahme stellte die Solidaritäts- und Strukturfondsordnung des Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel dar, die ausdrücklich klarstellte, dass die Mitglieder des Beirats in ihren Tätigkeiten weisungsfrei waren.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## 19.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass die rechtliche Beziehung (allfällige Weisungsbeziehung) zwischen der bestellenden Ressortleitung und dem vom Ressort bestellten Organmitglied weitgehend unklar war.

Er verwies auf seine Empfehlung an das BKA und das BMF, eine Leitlinie für die Einrichtung und Steuerung von Fonds, Stiftungen (und Anstalten) des Bundes zu konzipieren (siehe TZ 13).

(2) Der RH verwies auf das Fehlen einer klaren rechtlichen Basis hinsichtlich eines Rückzugs aus der Leitung von Fonds und Stiftungen des Bundes. Er regte somit an, im Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz eine ausdrückliche Möglichkeit vorzusehen, die einen Rückzug öffentlicher Stellen aus Fonds und Stiftungen erlaubt, an denen kein klares öffentliches Interesse besteht.

## Good Governance Vorgaben

### 20.1

(1) Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes<sup>37</sup> galt grundsätzlich auch für Fonds und Stiftungen mit unternehmerischer<sup>38</sup> Tätigkeit, wenn der Bund auf sie einen einer Beherrschung gleichzuhaltenden Einfluss ausübte (oder die Aufsicht innehatte) und die Einrichtung mehr als zehn Bedienstete oder 300.000 EUR Jahresumsatz aufwies.

Der Public Corporate Governance Kodex stellte von seiner Konstruktion her auf Kapitalgesellschaften ab; die Frage der konkreten Anwendbarkeit von – für eine andere Art von Rechtsträgern (Kapitalgesellschaften) konzipierten – Vorgaben auf Fonds und Stiftungen war damit in der Regel mit Unsicherheiten behaftet.

Für alle Fonds und Stiftungen im Einflussbereich der öffentlichen Hand waren insbesondere folgende Grundprinzipien des Kodex relevant:

- die Festlegung einer Strategie im Rahmen der gesetzlichen und statuarischen Vorgaben sowie Festlegung von Zielen und Messgrößen im Sinne einer wirkungsorientierten Führung,
- die Sicherstellung von Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit (auch durch entsprechende Compliance- und IKS-Maßnahmen),

<sup>37</sup> Zur Schaffung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Unternehmensführung und –überwachung von Unternehmen des Bundes beschloss die Bundesregierung am 30. Oktober 2012 einen Bundes Public Corporate Governance Kodex (B-PCGK).

<sup>38</sup> Punkt 3.3. des Kodex: Jede in einer bestimmten Organisationsform in Erscheinung tretende wirtschaftliche Tätigkeit, die sich auf Vermögenswerte stützt und mit Einnahmen und Ausgaben verbunden ist.



# Bericht des Rechnungshofes



Fonds und Stiftungen des Bundes

- die Einrichtung eines angemessenen Risikomanagements und –controlling sowie einer angemessenen Korruptionsprävention,
- die Festlegung von Geschäftsordnungen, Geschäftsverteilungen und der Beschlusserfordernisse in den Leitungs- und Aufsichtsgremien,
- die schriftliche Dokumentation der Entscheidungen,
- eine befristete Dauer von Geschäftsleitungsfunktionen,
- die Einrichtung einer angemessenen Kontrolle/Aufsicht (Einrichtung von Überwachungsorganen bzw. die Überwachung der Geschäftsleitung durch den Bund) sowie die regelmäßige, schriftliche Berichterstattung der Geschäftsleitung an das Kontroll-/Aufsichtsorgan.

(2) Von den zehn vom RH beispielhaft analysierten Fonds und Stiftungen fielen – da sie über eigene Organe verfügten, über der Ertragsschwelle lagen und eine beherrschungsähnliche Beziehung zum Bund anzunehmen war – folgende Einrichtungen in den Anwendungsbereich des Corporate Governance Kodex: Pyrker-Stiftung, Jubiläumsfonds, Sozial- und Weiterbildungsfonds sowie allenfalls Stiftung Wiener Kongress und Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel<sup>39</sup>.

In der Satzung/Geschäftsordnung hatte nur der Weiterbildungsfonds die Beachtung des Kodex formell verankert und erstattete auch jährlich Bericht über die Corporate Governance des Unternehmens im Rahmen des Jahresabschlusses.

Der Jubiläumsfonds und die Pyrker-Stiftung hatten sich mit der Frage der Anwendbarkeit des Kodex explizit auseinandergesetzt, jedoch bis Ende 2015 die relevanten Vorgaben noch nicht implementiert. Für die sieben anderen vom RH analysierten Beispielfälle waren solche ausdrückliche Erwägungen zur Frage der Implementierung der Prinzipien des Public Corporate Governance Kodex nicht dokumentiert.

## 20.2

Der RH erachtete die Grundsätze des Public Corporate Governance Kodex des Bundes als geeigneten Maßstab, um innerhalb von ausgegliederten Einrichtungen geordnete Abläufe und Transparenz sicherzustellen.

Der RH empfahl den Bundesministerien, bei allen Fonds und Stiftungen des Bundes auf die Implementierung von fonds- und stiftungsrelevanten Good Governance- und IKS-Prinzipien hinzuwirken. Im Sinne von Transparenz und Verantwortung gegenüber der Bürgerin und dem Bürger erachtete er für alle Fonds und Stiftungen für relevant:

<sup>39</sup> mittelbare Beherrschung über Monopolverwaltung GmbH

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



- die Festlegung und Überwachung von Zielen,
- die Festlegung angemessener Funktionsdauern (einschließlich Festlegungen zur Wiederbestellung) für die Leitungsorgane wie auch die Festlegung von Abberufungsgründen und –modalitäten,
- die Festlegung der Zuständigkeiten der Leitungsorgane,
- die transparente Dokumentation von Entscheidungen,
- eine transparente Verrechnung und Darstellung der finanziellen Lage und Entwicklung im Jahresabschluss sowie
- die Sicherstellung einer angemessenen Kontrolle.

## 20.3

(1) Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlungen des RH betreffend die Implementierung von relevanten Good Governance– und IKS–Prinzipien für die Pyrker–Stiftung im bestehenden Prozess berücksichtigt würden.

(2) Das BMWFW merkte in seiner Stellungnahme an, dass aufgrund des geringen Gebarungsumfangs der Atlassoff–Stiftung die Anwendung der Good Governance– und IKS–Prinzipien nur in beschränktem Maß erfolgen könne.

(3) Das BMF bezweifelte in seiner Stellungnahme die Anwendbarkeit des Public Corporate Governance Kodex des Bundes auf den Solidaritätsfonds bzw. die Einstufung des Solidaritätsfonds als Fonds mit unternehmerischer Tätigkeit.

## 20.4

Der RH hielt dem BMF gegenüber fest, dass der Public Corporate Governance Kodex des Bundes den Begriff der unternehmerischen Tätigkeit weit definiert (jede in einer bestimmten Organisationsform in Erscheinung tretende wirtschaftliche Tätigkeit, die sich auf Vermögenswerte stützt und mit Einnahmen und Ausgaben verbunden ist). Er betonte, dass – ungeachtet der Frage einer verpflichtenden Anwendung – die Grundsätze des Public Corporate Governance Kodex des Bundes einen geeigneten Maßstab darstellen, um innerhalb von ausgegliederten Einrichtungen geordnete Abläufe und Transparenz sicherzustellen.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



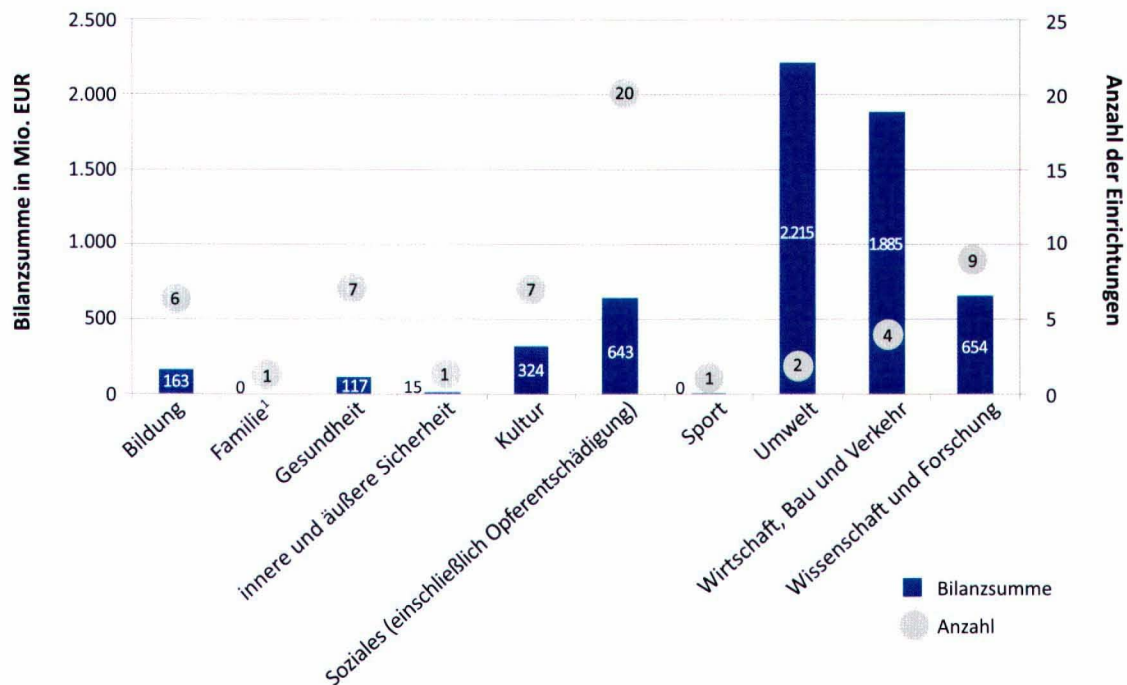
## Aufgabenbereiche/Zwecke

### Überblick

**21.1** (1) Fonds und Stiftungen des Bundes waren in unterschiedlichen Aufgabenbereichen (zu unterschiedlichen Zwecken) eingerichtet.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick, in welchen Aufgabenbereichen die Fonds und Stiftungen des Bundes überwiegend tätig waren sowie für welche Aufgabenbereiche hohe Vermögenswerte in Fonds und Stiftungen zur Verfügung standen.

**Abbildung 5: Fonds und Stiftungen des Bundes: Anzahl und Bilanzsummen je Aufgabenbereich/Zweck**



<sup>1</sup> Der Reservefonds für Familienbeihilfen hat den Zweck, die Überschüsse bzw. die Abgänge des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) auszuweisen. Er besteht ausschließlich aus Verbindlichkeiten (rd. 3 Mrd. EUR). Der Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) selbst ist kein eigener Rechtsträger, sondern Teil der Bundesgebarung und war daher nicht Gegenstand dieser Gebarungüberprüfung.

Quellen: RH; Fragebogenbeantwortung der Ressorts; Jahresabschlüsse 2014 der Fonds und Stiftungen des Bundes

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Die Abbildung macht Folgendes deutlich:

- Relativ am häufigsten waren Fonds und Stiftungen im Bereich Soziales (einschließlich Opferentschädigung) eingerichtet. Das betraf etwa ein Drittel aller Fonds und Stiftungen des Bundes (20 Einrichtungen); dieser Aufgabenbereich machte jedoch nur 11 % des Gesamtvermögens der Fonds und Stiftungen des Bundes aus;
- die höchsten Vermögen fanden sich dagegen in den Bereichen Umwelt (Bilanzsumme 2,2 Mrd. EUR) sowie Wirtschaft (Bilanzsumme 1,9 Mrd. EUR), wo insbesondere mit dem Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds und dem ERP-Fonds insgesamt mehr als zwei Drittel des Vermögens der Fonds und Stiftungen des Bundes angesiedelt waren.

(2) Die gebarungsmäßig relevanten Einrichtungen (in der Regel Fonds – siehe Tabelle 1) dienten als Instrument

- zur Verrechnung von Überschüssen und Fehlbeträgen des Familienlastenausgleichsfonds (Reservefonds),
- der Förderabwicklung im Bereich Umwelt, Wirtschaft, Wissenschaft,
- zur Unterstützung Behinderter und Pflegebedürftiger (Ausgleichstaxfonds und Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung),
- zur Abrechnung der Krankenanstaltenfinanzierung,
- zur Abgeltung des Entgeltausfalls bei Insolvenz des Arbeitgebers.

Fonds und Stiftungen waren häufig als maßgeschneiderte Instrumente für sehr unterschiedliche spezifische Bedarfslagen konzipiert, wie etwa zur Finanzierung der Ausstattung der Polizei mit Dienstbekleidung (Bekleidungswirtschaftsfonds), zur Entschädigung von Opfern politischer Verfolgung, zur Unterstützung von Inhaberrinnen und Inhabern von Tabakfachgeschäften, oder – insbesondere in Form von Privatstiftungen – auch für den Erwerb und die Verwaltung von Kunstgegenständen (Kiesler-Privatstiftung, Leopold-Museum).

## 21.2

Der RH hielt fest, dass die gebarungsmäßig größten Einrichtungen (Fonds) einerseits etablierte Abwicklungsinstrumente für große Förderprogramme (z.B. Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds, Klima- und Energiefonds, ERP-Fonds), andererseits verwaltungstechnische Abrechnungsinstrumente (z.B. Reservefonds) darstellten.

# Bericht des Rechnungshofes



Fonds und Stiftungen des Bundes

Die kleineren Fonds und Stiftungen bewegten sich oftmals im Spannungsfeld der Vor- und Nachteile von maßgeschneiderten Problemlösungen und Finanzierungsinstrumenten für Partikularinteressen (siehe **TZ 10**).

## Abgrenzung der Leistungen von Fonds und Stiftungen gegeneinander und zu anderen Leistungen der öffentlichen Hand

### 22.1

(1) Fonds und Stiftungen erbrachten teilweise Leistungen in Bereichen, in denen auch andere Organisationen bzw. Dienststellen tätig waren. Darüber hinaus hatten auch die Fonds und Stiftungen selbst teilweise gleiche/ähnliche Aufgabenbereiche und Begünstigtengruppen. Dadurch ergaben sich Schnittstellen bzw. Abgrenzungsproblematiken und es bestand ein Risiko von Doppelgleisigkeiten.

(2) Für die vom RH beispielhaft analysierten Einrichtungen zeigten sich folgende Schnittstellen:

- Mit der Unterstützung von Arbeitskräften und Gewerbetreibenden beschäftigten sich neben dem Weiterbildungsfonds, dem Jubiläumsfonds und dem Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel auch das Arbeitsmarktservice Österreich, Bundesministerien, wie das BMVIT und das BMWFW, einzelne Länder und die Wirtschaftskammer Österreichs.
- Mit der Unterstützung von Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit Arbeit beschäftigten sich neben dem Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel auch der Ausgleichsfonds, das BMASK, das Arbeitsmarktservice Österreich und die Bundesländer.
- Mit der Bewahrung künstlerischer Werke beschäftigten sich neben der Kiesler-Privatstiftung auch Museen, wie das MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst/Gegenwartskunst, das MUMOK – Museum Moderner Kunst Stiftung Ludwig Wien oder die Albertina.
- Mit der Unterstützung von Jugendlichen im internationalen Kontext beschäftigten sich neben der Stiftung Wiener Kongress auch Bundesministerien wie das BMB, die OeAD-GmbH (Österreichische Austauschdienst GmbH – Austrian Agency for International Cooperation in Education and Research) oder das Interkulturelle Zentrum – Österreichische Agentur „Erasmus+: Jugend in Aktion“, das im Auftrag des BMFJ und der Europäischen Kommission tätig war.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



- Neben dem Hilfsfonds bestanden noch weitere Einrichtungen, die die Unterstützung von Opfern des Nationalsozialismus und das Gedenken an Opfer politischer Verfolgung zum Zweck hatten, wie etwa der Allgemeine Entschädigungsfonds für Opfer des Nationalsozialismus<sup>40</sup> oder der Nationalfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus<sup>41</sup>.
- Im Bereich Wissenschaft und Forschung waren neun Fonds und Stiftungen des Bundes mit spezifischen Forschungsschwerpunkten vorhanden (einerseits zentrale Forschungsförderungseinrichtungen, wie die Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (**FWF**) und die Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung, aber auch sehr kleine Einrichtungen, wie etwa die Atlasoff–Stiftung für wissenschaftliche Arbeiten über Herz- und Hochdruckkrankheiten); daneben bestanden eine Reihe von Universitätsfonds.

(3) Gebarungsüberprüfungen des RH zeigten regelmäßig, dass die Parallelität mehrerer Förderinstrumente einen erhöhten Abstimmungsaufwand mit sich bringt und das Risiko von Mehrfachförderung birgt (siehe z.B. die Feststellungen des RH zu den Parallelitäten im Bereich der betrieblichen Umweltförderungen des Bundes und der Länder (Reihe Bund 2015/17)<sup>42</sup> und der Forschungsförderung, etwa von der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft m.b.H. (**FFG**) und dem Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (**FWF**) (Reihe Bund 2015/7)).

## 22.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass Fonds und Stiftungen teilweise zur Erfüllung sehr spezifischer kleinteiliger Aufgabenbereiche genutzt wurden und teilweise Leistungen in Bereichen erbrachten, in denen auch andere Organisationen bzw. Dienststellen tätig waren.

<sup>40</sup> Zweck des Fonds ist die abschließende, umfassende Lösung offener Fragen der Entschädigung von Opfern des Nationalsozialismus für Verluste und Schäden, die als Folge von oder im Zusammenhang mit Ereignissen auf dem Gebiet der heutigen Republik Österreich während der Zeit des Nationalsozialismus entstanden sind durch Vermögensentschädigung bzw. Naturalrestitution.

<sup>41</sup> Zweck des Fonds ist die Wahrnehmung der besonderen Verantwortung gegenüber den Opfern des Nationalsozialismus insbesondere durch Anerkennung und Unterstützung von Opfern, und Förderung von Projekten in Zusammenhang mit Nationalsozialismus und seine Folgen in Österreich, zu Erinnerung und Gedenken, zur Forschung sowie Projekte und Programme zur Unterstützung der Opfer.

<sup>42</sup> Für die betrieblichen Umweltförderungen des Bundes und der Länder (Reihe Bund 2015/17) hatte der RH festgestellt, dass

- kein gebietskörperschaftenübergreifender Gesamtüberblick über die heterogene Förderlandschaft bestand und das Risiko von Parallelförderungen gegeben war;
- kein Gesamtüberblick über die eingesetzten Mittel und Wirkungen bestand.  
Der RH hatte empfohlen, Instrumente zusammenzuführen und im Wege einer Kompetenzbereinigung die Anzahl der Akteure und Töpfe zu verringern.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Der RH verwies auf seine Empfehlung, insgesamt eine Überprüfung der Zweckmäßigkeit der bestehenden Fonds und Stiftungen unter dem Gesichtspunkt der Fördernotwendigkeit und der Strukturbereinigung im Sinne einer Integration in größere Förderprogramme vorzunehmen (siehe **TZ 11**), sowie auf seine Einzelempfehlungen zum Jubiläumsfonds **TZ 44**, **TZ 45**, **TZ 46**, zur Atlassoff-Stiftung **TZ 41**, **TZ 42**, **TZ 43**, zum Hilfsfond **TZ 32** und zum Unterstützungsfonds **TZ 39**, **TZ 40**.

**22.3** Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Tätigkeit des Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel speziell auf die Bedürfnisse von Tabaktrafikantinnen und -trafikanten zugeschnitten sei und keine Überschneidungen oder Doppelgleisigkeiten mit Förderungen in anderen Bereichen bestünden.

**22.4** Der RH betonte gegenüber dem BMF, dass mit dem Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel für eine spezifische Interessensgruppe von Arbeitskräften und Gewerbetreibenden zusätzliche Unterstützungsleistungen geschaffen wurden.

## Transparenz der Leistungen und Richtlinien für die Leistungen an Begünstigte

**23.1** Die meisten der vom RH beispielhaft analysierten Fonds und Stiftungen verfügten über Richtlinien zur Vergabe der Fonds- und Stiftungsleistungen (z.B. Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung – **TZ 39** f., Hilfsfonds – **TZ 32**, Sozial- und Weiterbildungsfonds – **TZ 36**, Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel – **TZ 55**, Anerkennungsfonds – **TZ 30** f.).

Keine klaren Vorgaben zur Zuerkennung von Fonds- und Stiftungsleistungen an die Begünstigten gab es

- hinsichtlich der Vergabe des Wissenschaftspreises der Atlassoff-Stiftung (**TZ 41**)
- hinsichtlich der Vergabe von Wohn- und Arbeitsräumlichkeiten beim Jubiläumsfonds (**TZ 44**)
- hinsichtlich der Frage, welche Leistungen an wen nach welchen Kriterien erbracht werden sollen, bei der Stiftung Wiener Kongress (**TZ 51**).

**23.2** Der RH kritisierte, dass bei einigen Fonds und Stiftungen die Kriterien, nach denen sie ihre Leistungen erbrachten, unklar waren bzw. nicht transparent offengelegt waren (drei der zehn beispielhaft analysierten: Atlassoff-Stiftung, Jubiläumsfonds, Stiftung Wiener Kongress).<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Die umfangreichen und hinsichtlich der Fördervergabe, -kontrolle und -evaluierung strengen Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes – ARR 2014 galten im Wesentlichen nur für die Fördervergabe durch die Bundesministerien selbst (für haushaltsführende Organe), nicht auch für ausgegliederte Rechtsträger.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Der RH empfahl den Bundesministerien als Aufsichtsbehörden bzw. organbestellende Ressorts, im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit darauf hinzuwirken, dass die konkreten Anforderungen für die Leistungsvergabe, etwa in Form eines Kriterienkatalogs, beschlossen und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sowie die wesentlichen Inhalte auch im Transparenzportal des Bundes abgebildet werden (TZ 24).

## 23.3

Das BMFWF gab bezogen auf die Atlassoff-Stiftung eine ausführliche Stellungnahme ab, in der es die Schwierigkeiten einer Formulierung konkreter Anforderungen für die Leistungsvergabe dieser Einrichtung betonte (siehe TZ 41); es sagte jedoch zu, das Kuratorium aufzufordern, unter Berücksichtigung dieser Punkte, sinnvolle Möglichkeiten zur weiteren Konkretisierung für einen transparenten Vergabeprozess zu prüfen.

Zum Jubiläumsfonds hielt das BMFWF fest, dass im Sinne der Empfehlung des RH die Bundes-Kurien-Mitglieder vorschlagen würden, einen klaren und formalisierten Kriterienkatalog zu erarbeiten und zu publizieren, um die Transparenz auch nach außen sichtbar zu machen (siehe TZ 44).

Zur Kiesler-Privatstiftung hielt das BMFWF fest, dass die Empfehlung des RH bereits umgesetzt sei. Das Protokoll für den Preisträger 2016 enthalte alle relevanten Details und Schritte zur Entscheidungsfindung sowie die Jurybegründung. Dies werde auch künftig so gehandhabt werden (siehe TZ 49).

## 24.1

Das Transparenzdatenbankgesetz 2012 sah vor, dass auch von Fonds und Stiftungen zur Verfügung gestellte Leistungen (etwa Förderungen, Transferzahlungen)<sup>44</sup> in der Transparenzdatenbank abzubilden waren, wenn es sich um „öffentliche Mittel“ (d.h. insbesondere Mittel, die von Gebietskörperschaften oder aus Pflichtbeiträgen stammten) handelte.

Auf die Leistungen der Mehrzahl der vom RH beispielhaft analysierten Fonds und Stiftungen traf dies jedenfalls zu. Tatsächlich im Transparenzportal abgebildet und in der Transparenzdatenbank mit den Auszahlungsbeträgen erfasst waren die Leistungen des Anerkennungsfonds, des Sozial- und Weiterbildungsfonds, des Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung.

Die Leistungen des Jubiläumsfonds und wohl auch der Stiftung Wiener Kongress waren als Sachleistungen und als solche erst ab 2018 in die Datenbank aufzunehmen.

<sup>44</sup> Sachleistungen ab 2018



# Bericht des Rechnungshofes



Fonds und Stiftungen des Bundes

Die Gründe für die Nicht-Abbildung der Leistungen des Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel, des Hilfsfonds, der Atlassoff-Stiftung und des Preises für Architektur und Kunst der Kiesler-Privatstiftung waren nicht erkennbar.

**24.2** Der RH kritisierte, dass einige Fonds- und Stiftungsleistungen in der Transparenzdatenbank nicht ausgewiesen waren (von den beispielhaft analysierten Einrichtungen insbesondere: Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel, Hilfsfonds, Kiesler-Privatstiftung – Preis für Architektur und Kunst).

Er empfahl den Bundesministerien, auf die gesetzeskonforme Eintragung der Leistungen von Fonds und Stiftungen ihres Verantwortungsbereichs in der Transparenzdatenbank zu achten und die Leistungen des Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel, des Hilfsfonds und der Kiesler-Privatstiftung in Transparenzportal und Transparenzdatenbank zu erfassen.

**24.3** (1) Laut Stellungnahme des BMASK seien die Einmeldungen des Hilfsfonds in die Transparenzdatenbank unter dem Leistungsangebot „Budgetförderung für den Bereich der Sozialentschädigung“ erfolgt (siehe [TZ 32](#)).

(2) Das BMF sagte in seiner Stellungnahme zu, die Leistungen der Kiesler-Privatstiftung und des Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel in die Transparenzdatenbank aufzunehmen (siehe [TZ 49](#), [TZ 54](#)).

(3) Das BKA sagte in seiner Stellungnahme zu, die Zahlung des Preises für Architektur und Kunst der Kiesler-Privatstiftung in die Transparenzdatenbank aufzunehmen (siehe [TZ 49](#)).

**24.4** Der RH betonte dem BMASK gegenüber, dass die Leistungsbeschreibung zum Hilfsfonds in der Transparenzdatenbank unverständlich war und keinerlei Hinweis auf die Zielgruppe (hilfsbedürftige Widerstandskämpferinnen und -kämpfer und Opfer der politischen Verfolgung) enthielt (siehe [TZ 32](#)).

## Verwaltungsaufwand

**25.1** (1) Fonds und Stiftungen des Bundes wurden in einem Zusammenspiel zwischen Ministerialverwaltung, (ehrenamtlichen) Mitgliedern der Leitungsorgane und externen Dienstleistern geleitet und verwaltet. Eigenes Personal gab es nur in wenigen Einrichtungen; von den 58 Fonds und Stiftungen des Bundes verfügten mehr als die Hälfte über keine oder weniger als eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter (in VZÄ); neun Einrichtungen hatten mehr als 25 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Über die mit Abstand höchste Mitarbeiterzahl (342 VZÄ) verfügte der Salzburger Festspielfonds.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



(2) Durch die eigene Rechtsträgerschaft entstand regelmäßig ein Verwaltungsaufwand (für die Festlegung eines Regel-Rahmens, die Verwaltung der Mittel, die Fördervergabe). Dieser setzte sich insbesondere folgendermaßen zusammen:

- aus dem Aufwand beim jeweiligen Bundesministerium, dem die Stiftungs- und Fondsaufsicht, bisweilen auch die Administration des Fonds zukam (z.B. Hilfsfonds, Unterstützungsfonds),
- aus den Kosten der Organmitglieder in den Leitungsgremien,
- aus dem Aufwand für Personal,
- aus dem Aufwand für externe Dienstleister: externe Administration (z.B. Sozial- und Weiterbildungsfonds, Jubiläumsfonds), Rechnungsabschlusserstellung und -prüfung, externe Beratung<sup>46</sup> sowie
- aus dem Sachaufwand, etwa für Raumkosten.

(3) Von den zehn beispielhaft analysierten Einrichtungen verfügten sieben über eigene Organe (drei davon auch über angestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter). Die übrigen drei wurden unmittelbar vom Bundesministerium (**BMASK**) geleitet und verwaltet.

<sup>46</sup>

z.B. Pyrker-Stiftung für Corporate Governance Kodex

# Bericht des Rechnungshofes



Fonds und Stiftungen des Bundes

**Tabelle 2: Beispielfälle: Verwaltungsstruktur, Anzahl des angestellten Personals in VZÄ und externe Dienstleister**

Fonds bzw. Stiftung	Leitung durch	externe (Mit-)Verwalter (und grundlegende externe Unterstützungsleistungen) sowie Aufwand	eigenes Personal (VZÄ) sowie Personalaufwand (2014)
Anerkennungsfonds	BMASK	–	–
Sozial- und Weiterbildungsfonds	eigene Organe: Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter (Aufwandsersatz)	Bauarbeiter–Urlaubs–Abfertigungskasse 2014: rd. 440.000 EUR	2,6 VZÄ rd. 180.000 EUR
Pyrker–Stiftung	eigene Organe: Bedienstete des BMASK (Barauslagen)	Kooperations- und Betriebsführungsvertrag mit Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau: 2014: rd. 30.000 EUR	43,8 VZÄ 1,94 Mio. EUR
Kiesler–Privatstiftung	eigene Organe: tlw. Bedienstete des Bundes (Aufwandsersatz)	–	3,7 VZÄ rd. 150.000 EUR
Hilfsfonds	BMASK	–	–
Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung	BMASK und Sozialministeriumservice	–	–
Stiftung Wiener Kongress	eigene Organe: tlw. Bedienstete des Bundes (Aufwandsersatz)	externer Berater für organisatorische/inhaltliche Umsetzung 2014/2015: 40.000 EUR	–
Jubiläumsfonds	eigene Organe: Bedienstete des Bundes und der Stadt Wien (Aufwandsersatz)	externe Hausverwaltung: 2014: Entgelt rd. 60.000 EUR	– rd. 3.000 EUR
Atlassoff–Stiftung	eigene Organe: tlw. Bedienstete des Bundes (Aufwandsersatz)	–	–
Solidaritätsfonds Tabak-einzelhandel	eigene Organe: Bedienstete des Bundes, der Monopolverwaltung GmbH und Vertreterinnen bzw. Vertreter des Bundesgremiums für Tabaktrafikanten (Aufwandsersatz)	Monopolverwaltung GmbH: 2014: rd. 140.000 EUR	

Quelle: RH

Die Organmitglieder waren grundsätzlich ehrenamtlich tätig. Jene Organmitglieder, die gleichzeitig Bedienstete des Ressorts waren, übten ihre Tätigkeiten für den jeweiligen Fonds bzw. die jeweilige Stiftung überwiegend im Rahmen ihrer Dienstpflicht, d.h. in der Dienstzeit, aus. Darüber hinaus waren Aufwandsersätze, Entschädigungen bzw. der Ersatz von Barauslagen und dergleichen möglich.

## 25.2

Der RH hielt fest, dass der Verwaltungsaufwand für die Fonds und Stiftungen wegen der unterschiedlichen Konstruktionen der Einrichtungen, der unterschiedlichen Aufgabenstellungen und dem unterschiedlichen Ausmaß an Mitverwaltung über die Ministerien nicht transparent und kaum vergleichbar war.

Die Prüfung zeigte, dass der größte Aufwand dort entstand, wo Know-how neu aufgebaut bzw. zugekauft werden musste (z.B. Beitragseinhebung beim Sozial- und Weiterbildungsfonds – **TZ 38**, Hausverwaltung des Jubiläumsfonds – **TZ 46**, Beratungsleistung für Stiftung Wiener Kongress – **TZ 49**). Der RH gab zu bedenken, dass

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



die Errichtung von neuen Abwicklungsstrukturen stets mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden ist; er wies in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit hin, Good Governance–Strukturen zu schaffen, ein adäquates Rechnungswesen einzurichten und die Leistungserbringung wie auch allfällige Vergaben rechtskonform abzuwickeln. Er erachtete es in diesem Sinne als verwaltungsökonomischer, neu entstehende Aufgaben – soweit möglich – in jenen bestehenden Verwaltungsstrukturen abzuwickeln, die bereits Know–how in diesem Bereich aufwiesen (siehe **TZ 10**).

## Ausweisung der Fonds und Stiftungen des Bundes im Bundesrechnungsabschluss

### 26.1

(1) Fonds und Stiftungen in der Bundesverwaltung mit eigener Rechtspersönlichkeit bilden gesonderte selbstständige Haushalte außerhalb der herkömmlichen Verrechnungskreise des Bundes.<sup>47</sup> Seit Inkrafttreten des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 am 1. Jänner 2013 mussten sie im Bundesrechnungsabschluss nicht nur in einem Anhang, sondern – gemäß dem Ziel der Haushaltsrechtsreform, höhere Transparenz über das Bundesvermögen zu erlangen – auch im Beteiligungsvermögen des Bundes miterfasst werden.<sup>48</sup>

(2) Von den insgesamt 58 Fonds und Stiftungen des Bundes waren etwa 45 (mit einer Bilanzsumme von 5,31 Mrd. EUR und einem anteiligen Nettovermögen von etwa 4,25 Mrd. EUR) nach den Kriterien der Bundeshaushaltsverordnung<sup>49</sup> in den Bundesrechnungsabschluss mitaufzunehmen.

Der Bundesrechnungsabschluss 2014 wies tatsächlich 24 Fonds und Stiftungen<sup>50</sup> des Bundes mit einem anteiligen Nettovermögen von rd. 3,97 Mrd. EUR<sup>51</sup> als Beteiligung aus.

<sup>47</sup> Die Grundsätze der Verrechnung gemäß BHG waren dennoch einzuhalten.

<sup>48</sup> Anteile des Bundes an von Bundesorganen verwaltete Fonds/Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit werden den Beteiligungen zugerechnet (§ 46 Abs. 1 BHV 2013). Fonds/Stiftungen mit negativen Nettovermögen wurden mit „Null“ erfasst.

<sup>49</sup> § 46 Abs. 6 BHV: „Von Bundesorganen verwaltete Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit oder die der Aufsicht des Bundes unterliegende Gesellschaften öffentlichen Rechts und Anstalten öffentlichen Rechts – ausgenommen die Träger der Sozialversicherung – werden zum geschätztem Nettovermögen bewertet“; das geschätzte Nettovermögen wird interpretiert als dem Eigenkapital nach UGB und enthält Nenn-, Grund- und Stammkapital sowie das Bilanzergebnis.

<sup>50</sup> Der BRA 2015 weist in den Beteiligungen 25 Fonds und Stiftungen aus: er erfasst auch den Anerkennungsfonds.

<sup>51</sup> Das anteilige Nettovermögen wurde auf Basis der Fragebogenerhebung des RH im Rahmen der gegenständlichen Gebarungüberprüfung ermittelt; der BRA 2014 wies das anteilige Nettovermögen der 24 erfassten Fonds und Stiftungen mit 3,73 Mrd. EUR aus – Grund für die Differenz war, dass der BRA nur nachhaltige (mindestens über fünf Quartale anhaltende) und wesentliche (Änderung von mindestens 10 %) Änderungen des anteiligen Nettovermögens erfasst.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Die Differenz der im Bundesrechnungsabschluss erfassten Fonds und Stiftungen zu den Erhebungen des RH im Rahmen der gegenständlichen Gebarungüberprüfung erklärte sich daraus, dass einerseits einige Ressorts unvollständige Meldungen über ihre Einrichtungen an das BMF weiterleiteten und andererseits das BMF Einrichtungen bewusst aus der Erfassung ausklammerte (nämlich „rein administrative“ Fonds bzw. „budgetäre Durchläufer“<sup>52</sup> sowie nicht bilanzierende Fonds und Stiftungen<sup>53</sup>). Die Ausnahmen waren aus der Bundeshaushaltsverordnung nicht ableitbar.

(3) Von den zehn vom RH beispielhaft analysierten Fonds und Stiftungen waren der Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung, der Hilfsfonds, die Pyrker-Stiftung und der Anerkennungsfonds mit ihrem anteiligen Nettovermögen im Bundesrechnungsabschluss erfasst.<sup>54</sup>

## 26.2

(1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Ressorts die im überwiegenden Einflussbereich des Bundes stehenden Fonds und Stiftungen unvollständig bzw. nach nicht schlüssig durchgezogenen Kriterien in die Vermögensrechnung des Bundes meldeten und dass die vom BMF aus der Erfassung ausgeklammerten Ausnahmen in der Bundeshaushaltsverordnung keine Grundlage fanden. Er kritisierte, dass damit im Ergebnis etwa 7 % des in Fonds und Stiftungen vorhandenen anteiligen Nettovermögens in den Beteiligungen des Bundes nicht ausgewiesen waren<sup>55</sup> (trotz Abgabe einer Vollständigkeitserklärung der zuständigen Bundesminister).

Der RH empfahl dem BMF, die Kriterien für die Erfassung bzw. Nichterfassung von Fonds und Stiftungen in der Bundesverwaltung als Beteiligung im Bundesrechnungsabschluss – in Einklang mit den Vorgaben der Bundeshaushaltsverordnung – klarzustellen und an die zuständigen Ministerien zu kommunizieren, um eine vollständige Ausweisung aller im Einflussbereich des Bundes gelegenen Fonds und Stiftungen im Bundesrechnungsabschluss zu erreichen.

(2) Der RH war der Ansicht, dass nach der Bundeshaushaltsverordnung alle Fonds und Stiftungen, die im überwiegenden Einflussbereich des Bundes standen, auszuweisen wären (und zwar auch wenn sie keine Bilanz legten und/oder Privatstiftungen waren). In diesem Sinne wären von den zehn vom RH näher Analysierten auch der Jubiläumsfonds, die Atlassoff-Stiftung, der Sozial- und Weiterbildungsfonds,

<sup>52</sup> Dazu zählten laut BMF u.a. der „Reservfonds für Familienbeihilfen“, der „In-Vitro Fertilisationsfonds“, der „Auslandsösterreicher-Fonds“ und der „Österreichische Binnenschiffahrtsfonds“.

<sup>53</sup> Dem BStFG unterliegende Fonds/Stiftungen waren im Untersuchungszeitraum nicht zur Erstellung einer Bilanz verpflichtet. Im BStFG 2015 (seit 1. Jänner 2016 in Kraft) wurde die Verpflichtung zur Bilanzführung ab einer Ausgabens- bzw. Ausschüttungsgrenze von 1 Mio. EUR eingeführt.

<sup>54</sup> Die Stiftung Wiener Kongress war nicht im BRA 2014 enthalten, da sie erst 2015 operativ tätig wurde.

<sup>55</sup> siehe BRA 2015: Textteil Band 1 Bund, TZ 1

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



der Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel, die Kiesler–Privatstiftung und nunmehr zudem die Stiftung Wiener Kongress im Bundesrechnungsabschluss auszuweisen.

## 26.3

Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung im Bundesrechnungsabschluss unter Beteiligungen alle Einheiten zu erfassen seien, welche die Definition gemäß § 46 Abs. 1 Bundeshaushaltsverordnung 2013 erfüllen würden und die gemäß § 48 Bundeshaushaltsverordnung 2013 bewertbar seien. Durchläufer und administrative Fonds sowie Einnahmen/Ausgaben–Rechner seien nicht einbezogen, da ihre Bewertung nicht möglich sei. Das BMF habe daher die haushaltsrechtlichen Vorgaben berücksichtigt.

Zum Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel merkte das BMF an, dass die verwalteten Gelder von der Tabakindustrie bzw. dem Tabakgroßhandel stammten und nicht budgetrelevant bzw. Vermögen des Bundes seien. Eine Erfassung des Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel im Bundesrechnungsabschluss sei daher nicht angebracht.

## 26.4

Der RH betonte gegenüber dem BMF, dass die Fonds und Stiftungen nach nicht schlüssig durchgezogenen Kriterien in der Vermögensrechnung des Bundes erfasst waren. Der RH war der Ansicht, dass es Aufgabe des BMF ist, – unter Berücksichtigung der haushaltsrechtlich vorgesehenen Ausnahmen – auf eine einheitliche Anwendung der Kriterien der Erfassung hinzuwirken.

## Spezieller Teil – Beispiele von Fonds und Stiftungen des Bundes

### Zehn Beispielfälle

#### 27

(1) Der RH analysierte anhand von zehn beispielhaft ausgewählten Fonds und Stiftungen aus BMASK, BMWFW, BMF und BKA die typischen organisatorischen und wirtschaftlichen Strukturen von Fonds und Stiftungen.

Das summierte Vermögen (Bilanzsummen) der zehn ausgewählten Einrichtungen lag bei rd. 67 Mio. EUR; die Aufwendungen dieser Einrichtungen machten im Jahr 2014 rd. 136 Mio. EUR aus, wobei etwa 90 % des Aufwands auf den Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung entfielen, der die mit Abstand gebaueinstärkste unter den ausgewählten Einrichtungen war.

# Bericht des Rechnungshofes



Fonds und Stiftungen des Bundes

**Tabelle 3: Beispielfälle: Überblick über die zehn vom RH beispielhaft analysierten Fonds und Stiftungen**

Bezeichnung	Ressort	Fonds/ Stiftung	Rechts- grund- lage <sup>1</sup>	Grün- dungs- jahr	Bilanz- summe 31.12.2014	Verbindlich- keiten 31.12.2014	Ertrag 2014	Aufwand 2014
					in Mio. EUR			
Anerkennungsfonds	BMASK	Fonds	G	2012	0,54	0,00	0,39	0,06
Hilfsfonds	BMASK	Fonds	G	1988	0,01	0,00	1,00	1,00
Pyrker-Stiftung	BMASK	Stiftung	BStFG	1832	10,95	1,16	3,45	3,42
Sozial- und Weiter- bildungsfonds	BMASK (Sozialpartner)	Fonds	G	2013	13,4	0,11	9,25	2,81
Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung	BMASK	Fonds	G	1981	28,76	1,78	131,64	124,44
Atlasoff-Stiftung	BMWFW	Stiftung	BStFG	1960	0,09	0,00	0,00	0,00
Jubiläumsfonds	BMWFW (Land Wien)	Fonds	BStFG	1908	4,06	0,00	0,80	0,55
Kiesler-Privatstiftung	BKA (BMF, BMWFW, Private)	Stiftung	PStG	1996	1,55	0,01	0,25	0,27
Stiftung Wiener Kongress	BKA (BMWFW)	Stiftung	BStFG	2014				
Solidaritätsfonds Tabakeinzelhandel	BMF (weitere öffent- liche Körperschaft, weitere Organisation)	Fonds	G	2008	7,78	0,28	4,12	3,20
<b>Summe</b>					<b>67,14</b>	<b>3,34</b>	<b>150,90</b>	<b>135,75</b>

- <sup>1</sup> G eingerichtet mit eigener gesetzlicher Bestimmung;  
 BStFG eingerichtet nach Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz;  
 PStG eingerichtet nach Privat-Stiftungsgesetz

Quelle: RH auf Basis BRA 2014, Rechnungsabschlüsse 2014 und Satzungen der beispielhaft analysierten Einrichtungen; Fragebogenbeantwortung der Ressorts

## (2) Maßgebliche Kriterien für die Auswahl der Beispiele waren

- die Einbeziehung von Einrichtungen, in deren Leitungsorgane mehrere Ressorts Mitglieder entsandten,
- die Einbeziehung von in den letzten Jahren neu gegründeten Einrichtungen,
- die Einbeziehung von sehr alten Einrichtungen,
- eine der anteiligen Verteilung entsprechende Einbeziehung von Fonds und Stiftungen sowie
- die Einbeziehung auch eines Beispiels einer Privatstiftung im Einflussbereich des Bundes.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Grundsätzliche und strukturelle Erkenntnisse aus den Beispielfällen fanden Eingang in den Allgemeinen Teil dieses Prüfungsergebnisses. Der Spezielle Teil dient dazu, einen kurzen Überblick über die Beispielfälle zu geben und die konkreten Problemstellungen der Einrichtung, Finanzierung und Steuerung zu erläutern.

Die Gebarung und Aufgabenerfüllung sowie die Ordnungsmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung der Fonds und Stiftungen selbst war nicht Gegenstand dieser Gebarungüberprüfung. Die Betrachtung der zehn beispielhaft ausgewählten Fonds und Stiftungen erfolgte aus der Perspektive der Steuerung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Governance-Perspektive).

## Ertrags- und Aufwandsanalyse

### Ertragspositionen

- 28.1** Für die laufende Finanzierung der zehn beispielhaft analysierten Fonds und Stiftungen zeigte sich, dass
- sich sieben<sup>56</sup> der Einrichtungen (fünf Fonds und zwei Stiftungen) zu mehr als 90 % aus Mitteln der öffentlichen Hand (insbesondere des Bundes) und abgabenähnlichen Einnahmen finanzierten;
  - bei drei Einrichtungen mehr als 90 % der laufenden Erträge selbst erwirtschaftet wurden (Umsatzerlöse, Zinserträge); bei einer dieser Einrichtungen (Pyrker-Stiftung) konnte der laufende Betrieb jedoch nur durch einen Investitionszuschuss aus öffentlichen Mitteln in der Höhe von insgesamt 2,7 Mio. EUR (**TZ 34**) gesichert werden; zwei Einrichtungen (Atlassoff-Stiftung und die erst 2014 gegründete Stiftung Wiener Kongress) waren im Betrachtungszeitraum operativ nicht tätig (**TZ 41, TZ 51**).
  - Erträge aus privaten Zuwendungen, Schenkungen, Erbschaften/Vermächtnissen und Zinsen waren in der Regel gebarungsmäßig unerheblich, obwohl die gesetzlichen Vorgaben wie auch die Satzungen Erträge aus solchen Quellen regelmäßig vorsahen (vgl. Anhang-Tabelle 14).

<sup>56</sup> siehe Abbildung 6. Weiters zählte der RH die Stiftung Wiener Kongress dazu, weil die Mittelausstattung bis Ende 2015 ausschließlich durch die öffentliche Hand erfolgte.

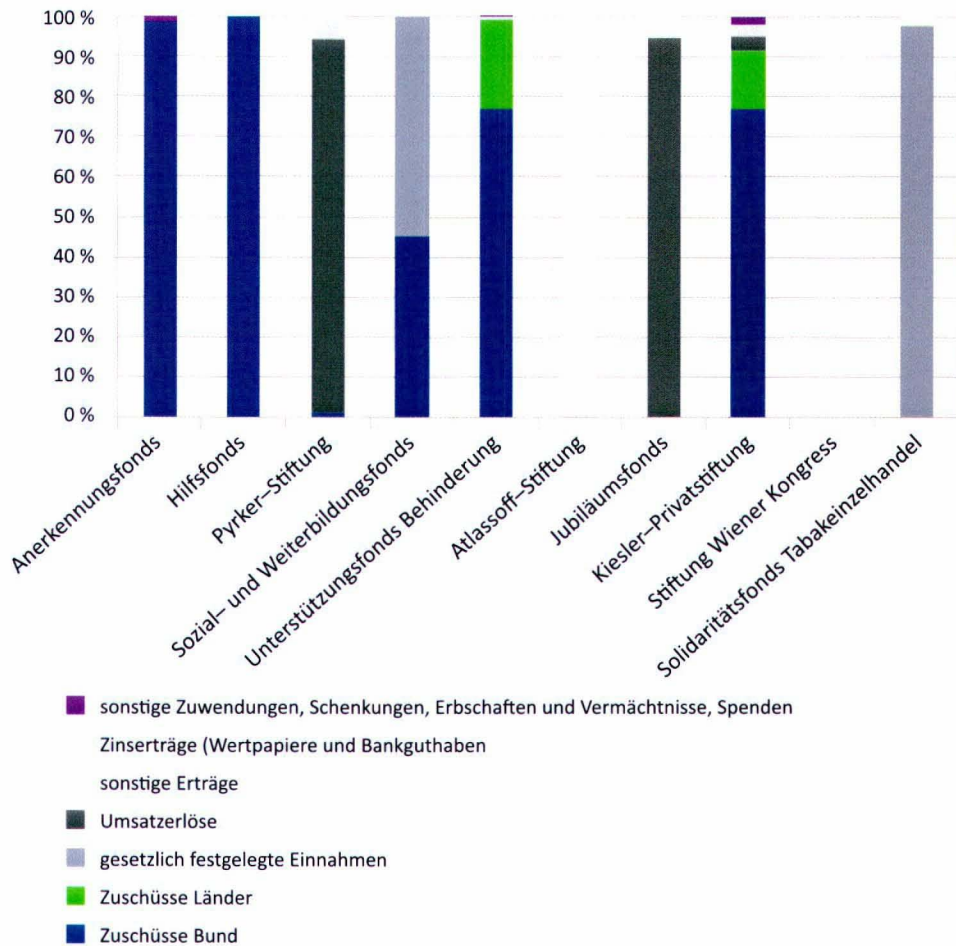


# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



**Abbildung 6: Beispielsfälle: Anteilige Ertragspositionen für den Zeitraum 2010 bis 2014**



**Anmerkungen:**

– Stiftung Wiener Kongress wurde Ende 2014 gegründet und nahm 2015 ihren operativen Betrieb auf; für 2014 lag kein Rechnungsabschluss vor.

– Die Auflösung von Investitionszuschüssen des Bundes rechnete der RH als Ertrag der Position Bund zu, um eine vollständige Darstellung der eingesetzten Bundesmittel zu gewährleisten. Dies war der Fall bei der Pyrker-Stiftung (rd. 210.000 EUR) und der Kiesler-Privatstiftung (rd. 60.000 EUR).

Quellen: RH; Rechnungsabschlüsse bzw. Einnahmen–Ausgaben–Rechnungen der beispielhaft analysierten Einrichtungen

## 28.2

Der RH unterstrich die starke Abhängigkeit der Fonds und Stiftungen von Mitteln der öffentlichen Hand. Er hielt fest, dass bei sieben<sup>57</sup> Einrichtungen (fünf Fonds und zwei Stiftungen) der zehn Beispielsfälle die Finanzierung nicht selbsttragend war.

<sup>57</sup> siehe Abbildung 6. – Weiters zählte der RH die Stiftung Wiener Kongress dazu, weil die Mittelausstattung bis Ende 2015 ausschließlich durch die öffentliche Hand erfolgte.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## Aufwandspositionen

**29** Hinsichtlich der Mittelverwendung der zehn beispielhaft analysierten Fonds und Stiftungen zeigte sich Folgendes:

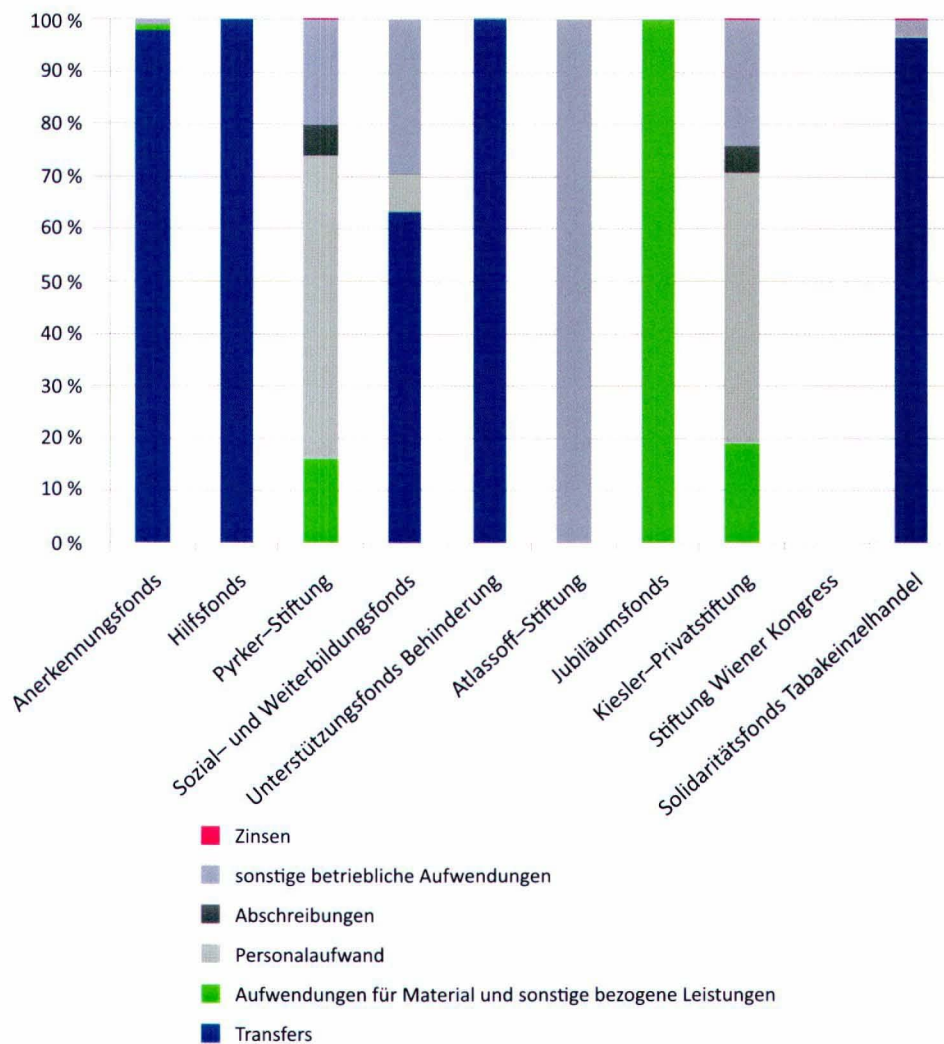
- Die Fonds verwendeten ihre Mittel fast ausschließlich oder überwiegend für Förderungen (Transfers an die Begünstigtengruppen): Solidaritätsfonds Tabak-einzelhandel, Anerkennungsfonds, Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung, Hilfsfonds sowie Sozial- und Weiterbildungsfonds, wobei der Hilfsfonds lediglich einen Mittelempfänger (Fördernehmer) hatte.
- Drei Einrichtungen hatten – im Wesentlichen – keine unmittelbaren finanziellen Zuwendungen an Begünstigte, weil der Zweck der Einrichtung nicht in der Auszahlung von Fördermitteln lag, sondern im Betrieb und in der Zurverfügungstellung von Einrichtungen (Pyrker-Stiftung, Jubiläumsfonds; dies traf überwiegend auch auf die Kiesler-Privatstiftung zu).
- Zwei Einrichtungen waren operativ nicht tätig (Atlassoff-Stiftung – siehe dazu [TZ 41](#), die erst Ende 2014 gegründete Stiftung Wiener Kongress – [TZ 51](#)).

# Bericht des Rechnungshofes



Fonds und Stiftungen des Bundes

**Abbildung 7: Beispielfälle: Anteilige Aufwandspositionen für den Zeitraum 2010 bis 2014**



Anmerkungen:

Stiftung Wiener Kongress wurde Ende 2014 gegründet und nahm 2015 ihren operativen Betrieb auf; für 2014 lag kein Rechnungsabschluss vor.

Quellen: RH; Rechnungsabschlüsse bzw. Einnahmen–Ausgaben–Rechnungen der beispielhaft analysierten Einrichtungen

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## Anerkennungsfonds

Tabelle 4: Anerkennungsfonds – Charakteristika, Auffälligkeiten/Probleme

	Charakteristika	Auffälligkeiten/Probleme
offizielle Bezeichnung:	Anerkennungsfonds für Freiwilliges Engagement gemäß Freiwilligengesetz	
gegründet:	2012	
rechtliche Grundlage:	Freiwilligengesetz (§§ 36ff FreiwilligenG), BGBl. I Nr. 17/2012 i.d.g.F.	
Zweck/Aufgaben:	Anerkennung und Aufwertung von Freiwilligenengagement: Möglichkeit, das freiwillige Engagement von Einzelnen oder Organisationen zu unterstützen	neben weiteren Förderschiene mit ähnlichen Zielsetzungen eingerichtet
Begünstigte:	natürliche und juristische Personen, die zur Entwicklung oder tatsächlichen Durchführung von innovativen Maßnahmen, besonderen Aktivitäten oder Initiativen zur nachhaltigen Sicherung des freiwilligen Engagements in Österreich beitragen	
Ressorteinfluss:	Verwaltung durch BMASK	
wirtschaftliche Kenndaten:	Bilanzsumme: 537.605 EUR jährlicher Aufwand: 61.207 EUR	– bis Ende 2015 vom Bund finanziert – ungesicherte künftige Finanzierung, unrealistische Vorstellungen über zukünftige Mittelaufbringung

Quelle: RH

### 30.1

(1) Der Bundesgesetzgeber richtete 2012 einen Anerkennungsfonds ein, der Zuwendungen an natürliche und juristische Personen vergab, die zur Entwicklung oder Durchführung von innovativen Maßnahmen, besonderen Aktivitäten oder Initiativen zur nachhaltigen Sicherung des freiwilligen Engagements in Österreich beitragen (§ 36 FreiwilligenG).

Gleichzeitig sah § 2 FreiwilligenG eine Fördermöglichkeit des BMASK und des BMFJ vor, nämlich an Freiwilligenorganisationen (juristische Personen) Mittel für freiwilliges Engagement natürlicher Personen, für freiwilligenspezifische Projekte und für bewusstseinsbildende Maßnahmen zu gewähren.

In den Gesetzesmaterialien fand sich kein Hinweis, warum die Einrichtung eines Fonds zur Förderung von Freiwilligentätigkeiten als erforderlich erachtet wurde und wie die Förderungen durch den Fonds zu jenen der Bundesministerien nach § 2 FreiwilligenG abzugrenzen sind.

(2) Der Fonds verfügte über keine eigenen Organe, sondern wurde vom BMASK verwaltet.

# Bericht des Rechnungshofes



Fonds und Stiftungen des Bundes

**30.2** Der RH hielt fest, dass im FreiwilligenG zusätzlich zu den Direktförderungen durch das BMASK und das BMFJ ein Fonds eingerichtet wurde, der weitere Förderungen vergeben konnte. Nach Ansicht des RH war eine klare und eindeutige Abgrenzung dieser Förderungen gegeneinander (v.a. bezüglich juristischer Personen) nicht erkennbar.

Der RH hatte bereits im Begutachtungsverfahren zum FreiwilligenG zu bedenken gegeben, dass mit der Einrichtung des Fonds ein weiterer Fördertopf geschaffen und eine zusätzliche Kategorie von Förderungen eingeführt wurde und darauf verwiesen, dass aus der Sicht der Verwaltungsreform Förderungseinrichtungen reduziert und konzentriert und überschneidende Förderbereiche möglichst vermieden werden sollten.

**30.3** Laut Stellungnahme des BMASK stelle der Anerkennungsfonds eine zusätzliche Möglichkeit dar, das freiwillige Engagement von Einzelnen oder Organisationen zu forcieren und zu würdigen, und schließe damit eine Lücke zu den bestehenden Fördermöglichkeiten für das freiwillige Engagement. So könne der Anerkennungsfonds – im Gegensatz zu Förderungen gemäß § 2 FreiwilligenG – neben juristischen Personen auch Einzelpersonen unterstützen und könne Projekte auf lokaler Ebene sowie bereits laufende Projekte fördern.

**31.1** Der Bund stellte dem Anerkennungsfonds eine Anschubfinanzierung von 200.000 EUR im Jahr 2013 und 390.000 EUR im Jahr 2014 zur Erfüllung seiner Aufgaben aus dem Budget zur Verfügung. Eine weiterführende Finanzierung des Fonds durch Bundesmittel war nicht vorgesehen.

Den zugeführten Mitteln in der Höhe von insgesamt 590.000 EUR standen bis Ende 2015 zuerkannte Förderungen in der Höhe von 340.800 EUR (allein 2015: rd. 260.000 EUR) gegenüber.

Bei unveränderter Fördervergabe war ein Aufbrauchen der Fondsmittel im Jahr 2017 zu erwarten. Die künftige Mittelaufbringung war zur Zeit der Gebarungsprüfung unklar: Das BMASK ging von einer Mittelaufbringung durch private Zuwendungen aus und sah für Ende 2017/Anfang 2018 die Implementierung einer Fundraising- und Marketingstrategie mit dem Ziel, zusätzliche Mittel zu lukrieren, vor.

**31.2** Der RH kritisierte, dass bei unveränderter Fördervergabe die vom Bund zur Verfügung gestellten Fondsmittel bereits vor Implementierung der in Aussicht gestellten Fundraisingstrategie aufgebraucht wären. Er kritisierte weiters, dass der Fonds gegründet wurde, ohne realistische Vorstellungen über seine mittelfristige Finanzierung zu haben.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Der RH empfahl dem BMASK, frühestmöglich zu analysieren, ob realistische Möglichkeiten bestehen, private Mittel für die Zwecke des Anerkennungsfonds zu lukrieren, und – sofern dies erfolgversprechend erscheint – eine Fundraisingstrategie zu erarbeiten. Im Übrigen verwies er auf seine grundsätzliche Empfehlung, vor Errichtung von Fonds und Stiftungen deren zukünftige Finanzierung zu klären (siehe **TZ 10**).

Der RH empfahl dem BMASK, insbesondere wenn eine Finanzierung aus Fundraising nicht erfolgversprechend erscheint, die Zweckmäßigkeit des Fonds zu hinterfragen und allenfalls eine Gesetzesinitiative zu dessen Auflösung vorzubereiten.

### 31.3

Laut Stellungnahme des BMASK sei „nicht zwingend zu erwarten, dass die Mittel des Fonds vor der geplanten Implementierung einer neuen Fundraisingstrategie im Jahr 2017 gänzlich aufgebraucht seien“. Das Fondsvermögen belaufe sich mit Stichtag 15. September 2016 auf 257.959 EUR.

Weiters führte das BMASK aus, dass derzeit zur Sicherstellung der mittel- und langfristigen Finanzierung des Anerkennungsfonds – unter Einbeziehung des Fundraising-Verbandes – Vorarbeiten für eine Fundraisingstrategie sowie Gespräche mit potenziellen Unterstützern stattfänden.

### 31.4

Der RH gab zu bedenken, dass allein im Jahr 2015 bereits rd. 44 % der Fondsmittel durch Förderzusagen verplant waren.

# Bericht des Rechnungshofes



Fonds und Stiftungen des Bundes

## Hilfsfonds

**Tabelle 5: Hilfsfonds – Charakteristika, Auffälligkeiten/Probleme**

	Charakteristika	Auffälligkeiten/Probleme
offizielle Bezeichnung:	Fonds zur besonderen Hilfe für Widerstandskämpfer und Opfer der politischen Verfolgung – Hilfsfonds	
gegründet:	1988	
rechtliche Grundlage:	Ehregaben- und Hilfsfondsg, BGBl. Nr. 197/1988 i.d.g.F.	
Zweck/Aufgaben:	zur besonderen Hilfe für hilfsbedürftige Widerstandskämpferinnen und –kämpfer sowie Opfer der politischen Verfolgung Vergabe von Zuwendungen an gemeinnützige private Einrichtungen, wenn sie sich überwiegend die Betreuung und Ehrung der im Zweck angeführten Personen und ihrer Hinterbliebenen zur Aufgabe gestellt haben und diese aus eigenen Mitteln nicht zu finanzieren vermögen	Im Aufgabenbereich Opfer politischer Verfolgung/Opfer des Nationalsozialismus bestanden noch weitere Fonds und Stiftungen; Leistungsabgrenzungs-Schnittstellen ergaben sich auch zur Opferfürsorge aus dem Ausgleichstaxfonds
Begünstigte:	hilfsbedürftige Widerstandskämpferinnen und –kämpfer sowie Opfer der politischen Verfolgung sowie deren Hinterbliebene vermittelt über gemeinnützige private Einrichtungen	Fonds diene nur mehr als Vehikel, um eine jährliche Förderung an das Committee for Jewish Claims on Austria zu überweisen. Leistungen des Fonds gingen nicht unmittelbar an Begünstigte, sondern vom Committee for Jewish Claims on Austria an die Begünstigten
Ressorteinfluss:	Verwaltung durch BMASK	
wirtschaftliche Kenndaten:	Bilanzsumme: 13.039 EUR jährlicher Aufwand: 1.000.000 EUR	Aufgaben werden aus jährlichen Zuschüssen des Bundes (2014: 1.000.000 EUR) finanziert.

Quelle: RH

### 32.1

(1) Der Bund errichtete 1988 aus Anlass des 50. Jahrestages der Okkupation Österreichs zur besonderen Hilfe für hilfsbedürftige Widerstandskämpferinnen und –kämpfer sowie Opfer der politischen Verfolgung<sup>58</sup> den Hilfsfonds und führte ihm rd. 1,8 Mio. EUR zu. Diese Zuwendung der Republik Österreich stellte das Vermögen des Fonds dar, das der Fonds im Wesentlichen in den ersten zwei Jahren seines Bestehens für Zuwendungen an Widerstandskämpferinnen und –kämpfer sowie Opfer der politischen Verfolgung aufbrauchte.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> § 3 Abs. 1 Bundesgesetz vom 23. März 1988, mit dem aus Anlass des 50. Jahrestages der Okkupation Österreichs einmalige Ehregaben und Zuwendungen für Widerstandskämpferinnen und –kämpfer sowie Opfer der politischen Verfolgung geleistet werden (Ehregaben- und Hilfsfondsgesetz) und das Bundesfinanzgesetz 1988 sowie das Opferfürsorgegesetz geändert werden, BGBl. Nr. 197/1988

<sup>59</sup> Weiters wies die Bundesregierung im Jahr 1989 der gemeinnützigen, privaten Einrichtung Committee for Jewish Claims on Austria für Projekte der Altenbetreuung von österreichischen NS-Opfern im Ausland Bundesmittel in Höhe von rd. 21,80 Mio. EUR zu, die über den Hilfsfonds abgewickelt wurden. Diese Mittel waren 2008 aufgebraucht.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



In den Jahren 2010, 2011, 2012 und 2014 wies das BMASK dem Fonds Mittel in der Höhe von zwischen 1,0 Mio. EUR (2014) und 2,8 Mio. EUR (2011) zu, die dieser als Einnahmen erfasste und jeweils wenige Tage nach Erhalt zur Gänze an die gemeinnützige private Einrichtung Committee for Jewish Claims on Austria (mit Trägerverein „Verein für medizinische und soziale Unterstützung von österreichischen jüdischen Nazi-Opfern und ihren Angehörigen“ in Wien) weitergab. Die Leistungen des Fonds gingen damit nicht unmittelbar an Begünstigte, sondern nach den vom BMASK aufgestellten und mit jährlichem Fördervertrag vereinbarten Richtlinien vom Committee for Jewish Claims on Austria an die Begünstigten.<sup>60</sup>

Anderen Tätigkeiten ging der Fonds nicht nach.

(2) Im Aufgabenbereich der Unterstützung der Opfer politischer Verfolgung (Opfer des Nationalsozialismus) bestanden noch weitere Fonds und Stiftungen (der Allgemeine Entschädigungsfonds für Opfer des Nationalsozialismus, der Nationalfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus) sowie Anspruchsgrundlagen aus der Opferfürsorge des Ausgleichstaxfonds.

(3) Die Leistungen des Hilfsfonds waren in der Transparenzdatenbank nicht abgebildet.

## 32.2

(1) Der RH hielt fest, dass das anfängliche Vermögen des Hilfsfonds 1990 im Wesentlichen verbraucht war und hob kritisch hervor, dass der Hilfsfonds seither nur mehr als Vehikel diene, um eine Förderung des Bundes (**BMASK**) an das Committee for Jewish Claims on Austria abzuwickeln.

Der RH empfahl dem BMASK zu prüfen, ob – in Zusammenschau mit den übrigen Opferfürsorgeleistungen – eine Integration bzw. Zusammenfassung der erwünschten Leistungen in ein Förderinstrument zweckmäßig wäre.<sup>61</sup>

(2) Der RH kritisierte, dass die Leistungen des Hilfsfonds nicht in der Transparenzdatenbank erfasst waren.

Er empfahl dem BMASK die Abbildung der Leistungen in der Transparenzdatenbank.

<sup>60</sup> Die näheren Voraussetzungen der Leistungsgewährung enthielt die Richtlinie für den Fonds zur besonderen Hilfe für Widerstandskämpfer und Opfer der politischen Verfolgung: Diese Richtlinien zur Verwendung der Mittel des Hilfsfonds für kranke und sozial bedürftige jüdische Verfolgte des Nationalsozialismus aus Österreich, wurden mit dem jährlichen Fördervertrag an das Committee for Jewish Claims on Austria (mit Trägerverein „Verein für medizinische und soziale Unterstützung von österreichischen jüdischen Nazi-Opfern und ihren Angehörigen“ in Wien) überbunden.

<sup>61</sup> Der RH war der Ansicht, dass nach dem Bundes-Stiftungs- und FondG (auch in der Fassung 2015) eine amtswegige Auflösung von Fonds, die ohne weitere staatliche Zuschüsse ihren Zweck nicht erfüllen können, möglich ist.



# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## 32.3

(1) Das BMASK führte in seiner Stellungnahme aus, dass ein Transfer von Fonds in das reguläre Bundesbudget ein Mindestmaß an Flexibilität im Rahmen der Vollzugsfähigkeit voraussetze. Die mit der Haushaltsrechtsreform 2013 verfolgte grundlegende Intention, die in einem Kalenderjahr nicht benötigten Mittel durch Rücklagen für die Ressorts in den nächsten Jahren verfügbar zu halten, sei bisher vom BMF nur unzureichend umgesetzt worden.

Die Umsetzung der Empfehlungen des RH bedürfe einer Gesetzesänderung. Der Hilfsfonds sei ein bewährtes Instrument für Hilfeleistungen an im Ausland lebende Opfer. Angesichts der laufenden sehr geringen Kosten des Hilfsfonds sei ein nur sehr geringes Einsparungspotenzial gegeben. Auch sei die Deutung etwaiger Änderungen beim Leistungsempfänger und dem betroffenen Personenkreis nicht vorhersehbar.

(2) Eine Einmeldung in die Transparenzdatenbank sei unter „Verein für medizinische und soziale Unterstützung von österreichischen jüdischen Nazi-Opfern und ihren Angehörigen“ erfolgt (Referenznummer 1006089).

## 32.4

(1) Der RH gab zu bedenken, dass eine Zusammenfassung des Hilfsfonds mit Einrichtungen, die vergleichbare Zwecke verfolgen (Opferunterstützung und Aufarbeitung der Vergangenheit) die Zuwendungen transparenter machen und die Verwaltung der Mittel vereinfachen würde (siehe auch [TZ 22](#)).

(2) Betreffend die Eintragung in die Transparenzdatenbank betonte der RH, dass unter der angeführten Referenznummer ein Eintrag „Budgetförderung für den Bereich der Sozialentschädigung“ und der Leistungsgegenstand „Soziale Projekte von Organisationen für den anspruchsberechtigten Personenkreis im Bereiche der Sozialentschädigung“ aufschien. Diese Leistungsbeschreibung war aus Sicht des RH unverständlich; auch enthielt der Eintrag keinerlei Hinweis auf die Zielgruppe (hilfsbedürftige Widerstandskämpferinnen und -kämpfer sowie Opfer der politischen Verfolgung). Der RH betonte, dass mit einem solchen Eintrag der Zweck der Transparenzmachung von Förderangeboten in keiner Weise erfüllt ist.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## Pyrker-Stiftung

**Tabelle 6: Pyrker-Stiftung – Charakteristika, Auffälligkeiten/Probleme**

	Charakteristika	Auffälligkeiten/Probleme
offizielle Bezeichnung:	Erzbischof Ladislaus von Pyrker und Erzherzog Albrecht Gasteiner Badestiftung	
gegründet:	1832	
rechtliche Grundlage:	Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz	
Zweck/Aufgaben:	Förderung der körperlichen und psychoemotionalen Gesundheit von Personen, deren körperliche Funktion und/oder Sinnesorgane beeinträchtigt sind, und von Kriegsbeschädigten.  Die Förderung der Gesundheit umfasst auch Maßnahmen zur Festigung der Gesundheit (Prävention). Die Stiftung dient der Gesundheitspflege auf gemeinnütziger Grundlage.	Stiftung hat ursprünglichen Zweck der Versorgung kurbedürftiger Kriegsbeschädigter verloren. (Diese machten 2014 nur mehr etwa 5 % der Kurgäste aus.)
Begünstigte:	a) Personen, deren körperliche Funktion und/oder Sinnesorgane beeinträchtigt sind und b) Kriegsbeschädigte	– Satzung wurde 1978 geändert und Begünstigtenkreis um behinderte Personen erweitert.  – Mehrzahl der Klientinnen und Klienten wurden von Sozialversicherungsträgern im Rahmen der von diesen gewährten Leistungen (VAEB, BVA) zugewiesen.
Ressorteinfluss:	Organbestellung durch BMASK (Kuratorium: drei Mitglieder aus Personalstand BMASK) Aufsicht durch BMASK	
wirtschaftliche Kenndaten:	Bilanzsumme: 10.951.191 EUR jährlicher Aufwand: 3.421.179 EUR	– BMASK erwog insbesondere 2000, das Kurhaus zu verkaufen (Gründe: schlechte wirtschaftliche Lage der Stiftung, Zweifel an der Zweckmäßigkeit der rechtlichen Konstruktion, Aufgabenreduktion für das BMASK); die Finanzprokurator er hob rechtliche Einwendungen gegen Auflösung der Stiftung.  – 2008 zeitgemäßer Weiterbetrieb ohne öffentliche Zuwendungen für Sanierung nicht möglich; in der Folge Förderung von Ausgleichstaxfonds (2.500.000 EUR + 200.000 EUR zinsloses Darlehen) – Grundlage für Förderung fraglich

Quelle: RH

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## 33.1

(1) Der Erzbischof von Salzburg widmete 1832 einen Liegenschaftsbesitz in Bad Hofgastein zur Errichtung einer Stiftung zugunsten kurbedürftiger Militärpersonen.

Da die Zahl der kurbedürftigen Militärpersonen im Laufe der Jahre abnahm, erweiterte die Stiftung 1978 mit einer Satzungsänderung den Begünstigtenkreis von den Kriegsbeschädigten auf andere durch körperliche Gebrechen behinderte Personen mit dem Ziel, die Auslastung des Kurhauses zu steigern.<sup>62</sup>

(2) Wegen der schlechten wirtschaftlichen Lage der Stiftung und Investitionsnotwendigkeiten überlegte das BMASK wiederholt (schon im Jahr 2000 und auch später immer wieder), die Stiftung aufzulösen. Auch war das BMASK der Ansicht, dass die Verwaltung eines Kurhauses durch eine dem Bundesministerium zugeordnete Stiftung nicht zweckmäßig sei.

Das BMASK nahm von der Auflösung der Stiftung jedoch wegen rechtlicher Bedenken der Finanzprokuratorat Abstand. (Die Finanzprokuratorat hatte ein Gutachten abgegeben, in dem sie die Ansicht vertrat, dass keiner der im Gesetz taxativ aufgezählten Auflösungsgründe vorliege.)

Um die Auslastung des Kurhauses zu sichern, arbeitete das BMASK mit der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (**BVA**) und der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (**VAEB**) hinsichtlich der Zuweisung von Kurgästen zusammen.

2007 übertrug das BMASK die Verwaltung und Betriebsführung des Kurhauses an die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (Kooperations- und Betriebsführungsvertrag).

(3) Das Kurhaus entwickelte sich zu einer überwiegend von den Versicherten der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter und der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau genutzten Kuranstalt. Nach Auskunft des Vorsitzenden des Kuratoriums waren 2014/2015 nur mehr etwa 5 %<sup>63</sup> der Kurgäste Kriegsbeschädigte, die übrigen Kurgäste wurden von der VAEB und der BVA zugewiesen

<sup>62</sup> Um dem steuerrechtlichen Gemeinnützigkeitsbegriff zu entsprechen, änderte die Stiftung im September 2012 ihre Satzung nochmals dahingehend, dass nunmehr als Zweck die Förderung der körperlichen und psycho-emotionalen Gesundheit von Personen, deren körperliche Funktion und/oder Sinnesorgane beeinträchtigt sind und von Kriegsbeschädigten angeführt wurde. Im Kurhaus sollten für die Kurgäste medizinische Therapien und Kurbehandlungen sowie von Fachleuten begleitete Trainings und Beratungen durchgeführt werden.

<sup>63</sup> je nach Jahreszeit 3–10 % der Kurgäste

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Der Therapieschwerpunkt des im Besitz der Stiftung befindlichen Kurhauses war nicht speziell auf Menschen mit Behinderung ausgelegt.<sup>64</sup>

## 33.2

Der RH hielt kritisch fest, dass die Pyrker–Stiftung den Begünstigtenkreis deutlich ausweitete, als das Obsolet–Werden des ursprünglichen Stiftungszwecks absehbar war. Dadurch weitete sie ihre Tätigkeit aus, obwohl die eigenen Mittel zur zeitgemäßen Aufgabenwahrnehmung nicht ausreichten (**TZ 34**). Der RH war der Ansicht, dass die Voraussetzungen für eine Auflösung der Pyrker–Stiftung in der Vergangenheit immer wieder gegeben waren.

## 34.1

(1) Im Jahr 2007 wurde deutlich, dass für einen zeitgemäßen Kurbetrieb und als Basis für die Kooperation mit den Versicherungsträgern maßgebliche Investitionen in das Kurhaus notwendig waren (barrierefreie Renovierung des Kurhauses, Renovierung und Umwandlung eines im Besitz der Stiftung befindlichen Gebäudes in ein Therapiezentrum, Errichtung einer neuen Küche, Errichtung eines Therapiebads). Da die Pyrker–Stiftung selbst nicht über die nötigen Mittel verfügte, gewährte der Ausgleichstaxfonds (**ATF**)<sup>65</sup> im Jahr 2008 (Ausweitung der Förderung 2015) der Stiftung für Instandsetzungsmaßnahmen<sup>66</sup> in den beiden im Besitz der Stiftung befindlichen Gebäuden (Kurhaus Ferdinand Hanusch und Villa Pyrker) sowie für bauliche Erweiterungen<sup>67</sup> eine Förderung in der Höhe von – letztlich<sup>68</sup> – 2,5 Mio. EUR und ein zinsloses Darlehen in der Höhe von – letztlich – 200.000 EUR.

<sup>64</sup> Im Kurhaus „Ferdinand Hanusch“ wurden speziell folgende Indikationen behandelt: alle Erkrankungen des rheumatischen Formenkreises (besonders entzündliche wie Morbus Bechterew und rheumatoide Arthritis), Physio–Aktivbehandlung für den gesamten Bewegungsapparat vor und nach Operationen.

<sup>65</sup> Der ATF war ein Bundesfonds mit eigener Rechtspersönlichkeit, welcher vom Bundesminister für Arbeit, Gesundheit und Soziales vertreten und unter Anhörung eines Beirats verwaltet wurde. Das Vermögen des Fonds bestand aus rechtskräftig vorgeschriebenen Ausgleichszahlungen von Dienstgebern, welche nicht die vorgeschriebene Anzahl von Menschen mit Behinderung beschäftigten, Zinsen und sonstigen Zuwendungen. Die Mittel des Fonds dienten speziell zur Eingliederung und Unterstützung von Menschen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wurde der ATF von derselben Sektion des BMASK (Sektion IV BMASK) wie die „Pyrker–Stiftung“ verwaltet.

<sup>66</sup> Zu den Instandsetzungsmaßnahmen zählten u.a.: die barrierefreie Renovierung des Kurhauses Ferdinand Hanusch (z.B. Kauf von Einrichtungsgegenständen, Renovierung Sanitäranlagen, neue Böden), Investitionen zur Verbesserung des Therapieangebots, Sanierung und Umbau eines im Besitz der Stiftung befindlichen Gebäudes (Villa Pyrker) in ein Therapiezentrum und Errichtung von unterirdischen Verbindungsgängen zwischen Gebäuden des Kurzentrums.

<sup>67</sup> Zu den baulichen Erweiterungen zählten: Neubau eines Therapiebeckens, Erweiterung des Speisesaals des Kurhauses „Ferdinand Hanusch“.

<sup>68</sup> Ein Darlehen in der Höhe von 1 Mio. EUR aus dem Jahr 2008 wurde im Jahr 2015 durch einen Zusatzvertrag zum Darlehensvertrag in eine nicht rückzahlbare Förderung in der Höhe von 800.000 EUR und ein Darlehen in der Höhe von 200.000 EUR umgewandelt.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Die im Jahr 2008 geltende Richtlinie des Ausgleichstaxfonds zur Förderung investiver Maßnahmen<sup>69</sup> erlaubte die Förderung investiver Maßnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit gemäß BehinderteneinstellungsG; sie begrenzte die maximale Förderungshöhe mit 50.000 EUR und sah eine maßgebliche Beteiligung des Fördernehmers an den Kosten vor.<sup>70</sup> Die Förderung des Ausbaus und der Modernisierung des Kurhauses der Pyrker–Stiftung entsprach von der Zielsetzung wie auch von der Höhe der Förderung nicht den Richtlinien des Ausgleichstaxfonds.<sup>71</sup>

In der Sitzung des Beirats des Ausgleichstaxfonds<sup>72</sup> vom 12. Dezember 2008 äußerten die nicht dem BMASK zugehörigen Mitglieder des Beirats Zweifel an der rechtlichen Basis für eine Unterstützung der Pyrker–Stiftung mit Geldern des Ausgleichstaxfonds.<sup>73</sup>

(2) Das Kurhaus war bereits im Jahr 1991 aus Mitteln des Ausgleichstaxfonds generalsaniert worden.

## 34.2

Der RH kritisierte, dass die Pyrker–Stiftung das Kurhaus nicht aus eigenem, sondern erst durch die – auf rechtlich zweifelhafter Basis beruhenden – Zuschüsse des Ausgleichstaxfonds auf einen zeitgemäßen Standard und Betrieb bringen konnte. Er kritisierte, dass durch die – auf rechtlich zweifelhafter Basis beruhenden – Zuschüsse des Ausgleichstaxfonds der Weiterbetrieb der Einrichtung gesichert wurde, obwohl ein klares öffentliches Interesse an ihrem Weiterbestehen nicht erkennbar war.

Der RH empfahl dem BMASK, in Zukunft vor neuerlichen Bezuschussungen die Auflösung der Stiftung in Betracht zu ziehen.

<sup>69</sup> § 10a Abs. 1 lit. j BEinstG

<sup>70</sup> In der aktuellen seit dem Jahr 2010 geltenden Richtlinie des ATF zur Förderung investiver Maßnahmen gemäß BEinstG § 10a Abs. 1 lit. j war die maximale Förderungshöhe mit 25.000 EUR begrenzt. Eine maßgebliche Beteiligung des Fördernehmers an den Kosten war weiterhin vorgesehen.

<sup>71</sup> Vertreterinnen und Vertreter des BMASK verwiesen darauf, dass laut BEinstG § 10a Mittel des ATF für Einrichtungen, welche die Eingliederung von Menschen mit Behinderung in den offenen Arbeitsmarkt unterstützen, heranzuziehen seien. Eine Erhebung über die Anzahl der im „Kurhaus Hanusch“ behandelten Menschen mit Behinderung gemäß BEinstG lag jedoch nicht vor. Auch war der Therapieschwerpunkt des im Besitz der Stiftung befindlichen Kurhauses nicht speziell auf Menschen mit Behinderung ausgelegt. Eine Sonderstellung des Kurhauses gegenüber anderen vergleichbaren Einrichtungen – im Sinne einer speziellen Behandlung von Menschen mit Behinderung gemäß BEinstG – war nicht gegeben.

<sup>72</sup> Der Beirat des ATF hatte eine beratende Funktion. Er bestand aus dem Vorsitzenden und folgenden Vertreterinnen bzw. Vertretern: zwei der organisierten Kriegsoffer, vier der organisierten Behinderten und drei, die von den Ländern entsandt wurden, sowie je drei der Dienstnehmer– und der Dienstgeberseite, einem der Integrativen Betriebe und einem des BMF.

<sup>73</sup> Vertreterinnen und Vertreter des BMASK verwiesen laut Sitzungsprotokoll „auf die besondere Verantwortung des Hauses für die Stiftung“ und dass laut BEinstG § 10a Mittel des ATF für Einrichtungen, welche die Eingliederung von Menschen mit Behinderung in den offenen Arbeitsmarkt unterstützen, und investive Maßnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit heranzuziehen seien.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Der RH verwies auch auf seine Anregung, im Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz eine ausdrückliche Möglichkeit vorzusehen, die einen Rückzug öffentlicher Stellen aus Fonds und Stiftungen erlaubt, an denen kein klares öffentliches Interesse besteht (siehe **TZ 19**).

**34.3** Das BMASK betonte in seiner Stellungnahme, dass die Empfehlung des RH, vor einer neuerlichen Bezuschussung die Auflösung der Stiftung in Betracht zu ziehen, nur umgesetzt werden könne, wenn – wie in **TZ 19** vom RH angesprochen – eine klare und einfach vollziehbare Regelung über die Auflösung bzw. Überleitung von Stiftungen in andere Rechtsträger umgesetzt werde. Anderenfalls sei es dem BMASK – aufgrund der aktuellen Rechtslage (auch festgehalten in Positionierungen der Finanzprokurator als „Hüterin des Stifterwillens“) nicht möglich, sich aus der Pyrker-Stiftung zurückzuziehen.

**35.1** (1) Die Stiftung wurde – wie von der Satzung festgelegt – von einem Kuratorium, mit drei aus dem Personalstand des BMASK bestellten Mitgliedern, verwaltet und vertreten.

(2) Die Aufsicht über die Stiftung lag beim BMASK. Die Aufgaben nahm ein Abteilungsleiter der Sektion IV wahr. Dieser nahm regelmäßig an den Sitzungen des Kuratoriums (die er auch protokollierte) und des Kontrollausschusses teil; er erhielt regelmäßig Berichte über die wirtschaftliche Gebarung und die Rechnungsabschlüsse der Stiftung und bereitete die Erledigungen, die nach Bundes-Stiftungs- und FondsG von der Stiftungsbehörde zu genehmigen waren, vor.

Im Jahr 2011 leitete der die Aufsicht innehabende Abteilungsleiter des BMASK – während einer Abwesenheit des Vorsitzenden des Kuratoriums – überdies die Kuratoriumssitzungen, unterfertigte Verträge und führte Verhandlungen mit Baufirmen.

**35.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass im BMASK in Bezug auf die Pyrker-Stiftung Verwaltungs- und Aufsichtsaufgaben zeitweise vermischt wurden.

Er empfahl dem BMASK, darauf zu achten, dass operative Verwaltungsaufgaben und Aufsicht nicht von derselben Person wahrgenommen werden.

**35.3** Laut Stellungnahme des BMASK stelle die Struktur des Kuratoriums mittlerweile sicher, dass auch bei längerer Abwesenheit des Vorsitzenden keine Notwendigkeit für eine derartige – der damaligen Ausnahmesituation geschuldeten – Vertretungsregelung bestehe.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## Sozial- und Weiterbildungsfonds

Tabelle 7: Sozial- und Weiterbildungsfonds – Charakteristika, Auffälligkeiten/Probleme

	Charakteristika	Auffälligkeiten/Probleme
offizielle Bezeichnung:	Sozial- und Weiterbildungsfonds gemäß § 22 a AÜG	
gegründet:	2013	
rechtliche Grundlage:	§ 22a bis § 22g Arbeitskräfteüberlassungsge- setz, BGBl. I Nr. 98/2012 i.d.g.F.; § 6a Arbeitsmarktpolitik-FinanzierungsG, BGBl. Nr. 315/1994 i.d.g.F.	
Zweck/Aufgaben:	Unterstützung (ehemaliger) Arbeitneh- merinnen und Arbeitnehmer von Überlas- sungsbetrieben bei der Verstetigung ihrer Arbeitsverhältnisse, (Zusatz-)Qualifizierung und Verbesserung ihrer Chancen am Ar- beitsmarkt (auch während Zeiten der Ar- beitslosigkeit) – Zuschüsse an (ehemalige) Arbeitneh- merinnen und Arbeitnehmer; – Finanzierung von Weiterbildungsmaßnah- men; – Leistungen an Überlasser zur Verlängerung der Beschäftigungsdauer beim Überlasser	Schnittstelle zu AMS-Leistungen: Zusatzleistung zur Arbeitslosenversicherung und zu den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Branche der Arbeits- kräfteüberlassung (Arbeitnehmer und Arbeitgeber); anderer Fokus/Zielsetzung als AMS-Leistun- gen
Begünstigte:	– Arbeitnehmer und ehemalige Arbeitneh- mer von Überlassungsbetrieben – Überlassungsbetriebe	
Ressorteinfluss:	Bestellung der Organe durch BMASK auf Vorschlag von Gremien der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite (Vorstand: jeweils drei Mitglieder und Ersatzmitglieder; Kontrollausschuss: jeweils zwei Mitglieder und Ersatzmitglieder); Aufsicht durch BMASK	BMASK stellte bis 2014 rd. 45 % der Mittel zur Verfügung, hatte aber keine Vertretung in den Verwaltungsorganen.
wirtschaftliche Kenndaten:	Bilanzsumme: 13.401.965 EUR jährlicher Aufwand: 2.814.956 EUR	– Aufgaben wurden aus gesetzlich festgeleg- ten Zahlungen des Bundes sowie Arbeitge- berbeiträgen finanziert. – Es standen deutlich mehr Geldmittel zur Verfügung, als für Aufgabenerfüllung aktu- ell benötigt wurden: 2014: 2.058.892 EUR Transfers vom Fonds ausbezahlt; bei 9.239.385 EUR Einnahmen aus Zuflüssen von Mitteln des Bundes und der Arbeitgeber – Verwaltungskosten für Spesenabgeltung, Fondspersonal und externen Dienstleister (BUAK) waren vergleichsweise hoch.

Quelle: RH

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## 36.1

(1) Der 2013 errichtete Weiterbildungsfonds hatte zum Ziel, überlassene Arbeitskräfte, die überlassungsfreie Zeiten aufweisen („Stehzeiten“) und wiederkehrende längere Phasen von Arbeitslosigkeit haben, durch Unterstützungsleistungen und Fortbildungsmaßnahmen zu fördern.

Der Sozial- und Weiterbildungsfonds erließ jährlich eine Leistungsordnung, die nähere Bestimmungen über Art, Höhe, Dauer, Gewährung und Rückforderbarkeit von Leistungen enthielt.<sup>74</sup>

(2) Der Sozial- und Weiterbildungsfonds erhielt im Jahr 2013 bis 2014 – auf Basis der gesetzlichen Vorgaben und Intentionen –

- vom Bund Mittelzuschüsse von 7,00 Mio. EUR<sup>75</sup>
- von Arbeitgeberseite Mittel in der Höhe von 8,45 Mio. EUR.

Den Mittelzuflüssen standen bis Ende 2014 Aufwände in Höhe von 2,8 Mio. EUR (davon 2,1 Mio. EUR Transferleistungen) gegenüber, sodass der Fonds Ende 2014 über Kapitalreserven in der Höhe von insgesamt rd. 12,2 Mio. EUR verfügte.

Sowohl die zuständige Sektion des BMASK als auch der Fachverband der gewerblichen Dienstleister sahen diese Überdotierung des Fonds kritisch und kommunizierten dies auch an den Bundesminister.

## 36.2

Der RH hielt grundsätzlich fest, dass die Überdotierung Anreize für eine sparsame Mittelverwendung verminderte und dass die Bundesmittel zweckmäßiger einer anderen Verwendung zugeführt werden könnten.

Der RH empfahl dem BMASK, eine Änderung der gesetzlichen Dotierungspflichten des Bundes, die unabhängig von einem nachgewiesenen Bedarf bestanden, anzustreben.

## 36.3

(1) Das BMASK strich in seiner Stellungnahme hervor, dass der Sozial- und Weiterbildungsfonds das Ergebnis eines politischen Vorhabens im Rahmen eines Gesetzespakets sei, mit dem das im Jahr 2011 eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission wegen Nichtumsetzung der „EU-Leiharbeitsrichtli-

<sup>74</sup> Die Leistungsordnungen wurden jeweils auf ein Jahr befristet.

<sup>75</sup> Der Bund ist verpflichtet, im Jahr 2015 4 Mio. EUR, in den Jahren 2016 und 2017 jeweils 2 Mio. EUR und ab dem Jahr 2018 jährlich 1,5 Mio. EUR zu überweisen.  
Die Mittel des Bundes durften bis Ende 2016 auch zur Abdeckung seiner Verwaltungskosten verwendet werden. Ab 2017 sah das Gesetz nur mehr eine Verwendung zur Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen vor.



# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



nie 2008“ erfolgreich abgewendet werden konnte. Der Gesetzgeber habe – in der dritten Lesung des Nationalrates – entschieden, dass der Fonds beginnend mit 1. Jänner 2013 Budgetmittel aufbaue, um über ein gewisses Mindestmaß an Mitteln für die Erbringung seiner Leistungen in den Folgejahren verfügen zu können. Zu berücksichtigen sei auch, dass nach einer Startphase von drei Jahren ab dem Jahr 2017 zusätzlich „Angestellte“ als neue Fondszielgruppe gesetzlich bestimmt seien.

(2) Im übrigen warf das BMASK dem RH vor, dass er keinen direkten Kontakt zum Vorstand des Fonds gesucht habe, die Empfehlungen jedoch auf einer Prüftiefe basierten, die auch eine Befassung des Vorstandes des Fonds erforderlich gemacht hätten.

## 36.4

(1) Der RH entgegnete dem BMASK, dass in den Jahren 2013 und 2014 die Einnahmen deutlich über den Ausgaben lagen und – bis zur Ausweitung des Leistungsangebots ab 2017 – mit einer weiteren Erhöhung der Liquiditätsreserven zu rechnen war. Er verblieb bei seiner Ansicht, dass die – gesetzlich vorgesehene – vorzeitige Zurverfügungstellung von noch nicht benötigten Bundesmitteln überdacht werden sollte.

(2) Betreffend den Vorhalt des BMASK, der RH habe keinen direkten Kontakt zum Vorstand des Fonds aufgenommen, betonte der RH – wie auch schon im Zuge der Gebarungüberprüfung mehrfach angesprochen –, dass die zehn beispielhaft ausgewählten Fonds und Stiftungen bei der gegenständlichen Querschnittsprüfung aus der Perspektive der Steuerung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Governance-Perspektive) betrachtet wurden.

## 37.1

Die Bestellung der Organe des Sozial- und Weiterbildungsfonds erfolgte formal durch den Bundesminister für Arbeit und Soziales, die Nominierung der Mitglieder erfolgte durch Gremien der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> auf Arbeitgeberseite durch den Fachverband der gewerblichen Dienstleister und auf Arbeitnehmerseite durch Vertreter der die jeweiligen Kollektivverträge für die überlassenen Bediensteten abschließenden Gewerkschaften

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Das BMASK nahm in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde regelmäßig an den Sitzungen der Fondsgremien teil und unterstützte den Fonds bei der Erfüllung seiner rechtlichen Verpflichtungen.<sup>77</sup>

## 37.2

Der RH hielt kritisch fest, dass der Bund zwar knapp die Hälfte der Mittel des Fonds zur Verfügung stellte, jedoch in den Leitungsorganen keine Vertretung des BMASK vorgesehen war (die Mitglieder der Leitungsorgane wurden von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite vorgeschlagen); die Einflussmöglichkeiten des BMASK waren damit auf sein Aufsichtsrecht beschränkt. Der RH anerkannte jedoch, dass das BMASK im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion über die Tätigkeit und Gebarung des Fonds gut informiert war.

Der RH empfahl dem BMASK, im Hinblick auf die Höhe der Mittelzuschüsse des Bundes – nach Maßgabe der rechtlichen Möglichkeiten – die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Effizienz der Mittelverwendung mitsicherzustellen; allenfalls auch auf eine Änderung der gesetzlichen Basis im Sinne einer Adäquanz zwischen Finanzierungspflicht und Einflussmöglichkeiten hinzuwirken.

## 37.3

Das BMASK betonte in seiner Stellungnahme, dass die Empfehlung des RH nicht nachvollziehbar sei und dem BMASK gesetzwidriges Verhalten unterstelle. Die Aufsicht des BMASK erstreckte sich auf die Einhaltung der Gesetze und Verordnungen sowie die Gebarung des Fonds unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit; diese Aufgaben würden strikt eingehalten. Die Wünsche des RH nach einer Normenänderung könnten sich nur an die Gesetzgebung richten.

## 37.4

Der RH unterstellte dem BMASK kein gesetzwidriges Verhalten; vielmehr anerkannte er die Bemühungen des BMASK im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion. Der RH intendierte eine Optimierung der Gesetzesvorschrift, die zweckmäßigerweise durch eine vom jeweiligen Fachressort vorbereitete Regierungsvorlage anzustoßen ist.

## 38.1

(1) Der Sozial- und Weiterbildungsfonds beauftragte – in Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben – wenige Monate nach seiner Gründung auf Basis einer Ausschreibung die Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (**BUAK**) bis März 2018 mit

<sup>77</sup> So informierte das BMASK den Sozial- und Weiterbildungsfonds z.B. nach seiner Konstituierung im Jahr 2013 über die den Fonds betreffenden Rechtsgrundlagen und gab dabei folgende Anforderungen an den Fonds bekannt:

- Darstellung der ausgabenseitigen Finanzströme zum Nachvollzug der Mittelverwendung,
- Dokumentation der Geldmarktgeschäfte zum Nachvollzug der Zwischenveranlagung,
- Vorschau über die erwarteten Einnahmen und geplanten Ausgaben (Jahresvoranschlag),
- Nachweis über die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben (Rechnungsabschluss),
- nachvollziehbare Dokumentation der Finanzströme,
- quartalsweise statistische Datenbereitstellungen über Zuschüsse an (ehemalige) Arbeitnehmer, Leistungen zur Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen und Leistungen an Überlasser zur Verlängerung der Beschäftigungsdauer beim Überlasser.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes

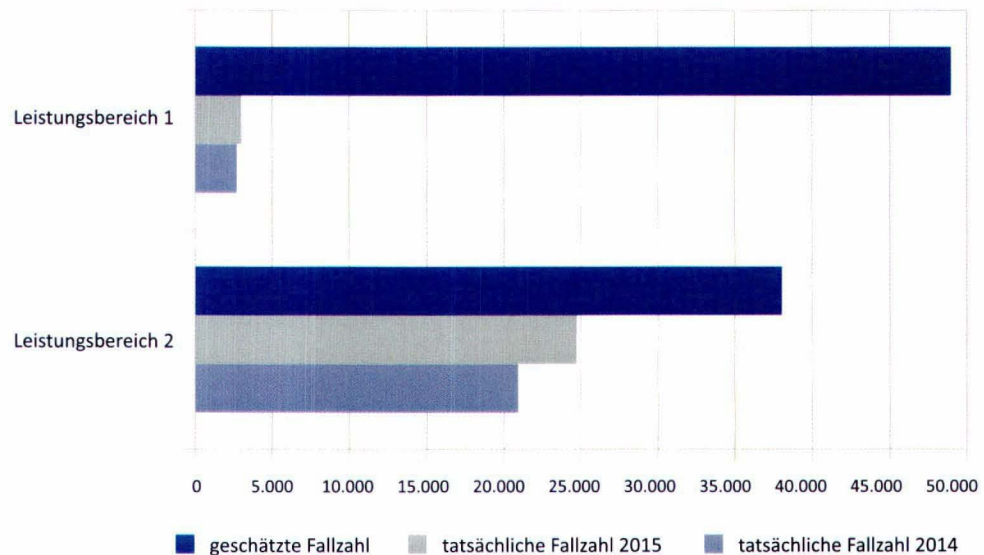


der Abwicklung eines Teils der gesetzlich vorgesehenen Leistungen (Abwicklung der Zuschüsse sowie mit der Einhebung von Beiträgen ausländischer Beitragspflichtiger).<sup>78</sup>

(2) Für diesen Auftrag erhielt die Bauarbeiter–Urlaubs– und Abfertigungskasse seit 2014 ein wertgesichertes jährliches Pauschalentgelt von 444.000 EUR. Die Festsetzung des Pauschalentgelts war auf Grundlage des vom Vorstand des Fonds geschätzten jährlichen Arbeitsanfalls (Anzahl der Abwicklungsfälle) erfolgt.

Der RH verglich den tatsächlichen Arbeitsanfall in den Jahren 2014 und 2015 mit dem vom Vorstand geschätzten Arbeitsanfall: Der Vergleich zeigte, dass die tatsächlichen Fallzahlen im Leistungsbereich 1 (Abwicklung der Zuschüsse an – ehemalige – Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) bei 6 % des vom Vorstand des Fonds geschätzten und der Ausschreibung zugrunde gelegten Bedarfs lag; die tatsächlichen Fallzahlen im Leistungsbereich 2 (Einhebung der Beiträge ausländischer Beitragspflichtiger) lagen bei 55 % bzw. 65 % der ursprünglichen und entgeltbestimmenden Annahmen.<sup>79</sup>

**Abbildung 8: Sozial– und Weiterbildungsfonds: geschätzte und tatsächliche Fallzahlen nach jenen Leistungsbereichen, mit deren Abwicklung die Bauarbeiter–Urlaubs– und Abfertigungskasse betraut war (Anzahl Abwicklungsfälle)**



Quellen: RH; BMASK

<sup>78</sup> Das Arbeitskräfteüberlassungsgesetz (AÜG) ermöglichte es dem Sozial– und Weiterbildungsfonds, einen Dienstleister mit der Abwicklung seiner Leistungen sowie mit der Einhebung von Beiträgen ausländischer Beitragspflichtiger zu betrauen: § 22c Abs. 5 und § 22d Abs. 4 AÜG.

<sup>79</sup> Die Schätzung des Vorstands war davon ausgegangen, dass die Abwicklung des ersten Leistungsbereiches 49.000 Mal im Jahr erfolgen würde. 2014 hatte die Bauarbeiter–Urlaubs– und Abfertigungskasse diese Leistung tatsächlich 2.719 Mal und 2015 2.941 Mal abzuwickeln. Die Schätzung des Vorstands war davon ausgegangen, dass die Abwicklung des zweiten Leistungsbereiches 38.000 Mal im Jahr erfolgen würde. 2014 hatte die Bauarbeiter–Urlaubs– und Abfertigungskasse diese Leistung tatsächlich 20.904 Mal und 2015 24.734 Mal abzuwickeln.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Im Ergebnis führte das dazu, dass Verwaltungsaufwendungen des Fonds zur Zeit der Gebarungüberprüfung bei 26 % der Aufwendung für die Leistungen (Transfers/Förderungen) des Fonds lagen (Verwaltungsaufwand von rd. 756.000 EUR gegenüber Leistungen des Fonds von rd. 2,1 Mio. EUR).

(3) Der Vorstand wie auch die Aufsicht hatten keine Anpassung des Entgelts der Bauarbeiter–Urlaubs– und Abfertigungskasse eingefordert und auch keine Kündigung des Vertrags (im Vertrag war eine Kündigungsmöglichkeit für solche Fälle vorgesehen) in Erwägung gezogen.

**38.2** Der RH kritisierte, dass der Sozial– und Weiterbildungsfonds trotz der deutlichen Unterschreitung der prognostizierten Fallzahlen (2015: Unterschreitung um rd. 94 % bzw. 35 %) und der damit überproportional hohen Verwaltungsaufwendungen keine Maßnahmen zur Anpassung des Entgelts für den Dienstleister in die Wege leitete.

Der RH empfahl dem BMASK als Aufsichtsbehörde des Fonds, auf eine leistungsadäquate Abgeltung der externen Dienstleistungen zu dringen.

**38.3** Das BMASK hielt in seiner Stellungnahme fest, dass der Sozial– und Weiterbildungsfonds – auf Basis einer Ausschreibung – den Auftrag zur Einhebung von Beiträgen und Sonderbeiträgen der Bauarbeiter–Urlaubs– und Abfertigungskasse als Bestbieterin erteilt habe. Der Sozial– und Weiterbildungsfonds wie auch die Bauarbeiter–Urlaubs– und Abfertigungskasse seien verpflichtet, Änderungen hinsichtlich der vertraglichen Vereinbarungen und der erbrachten Dienstleistungen, die einen Einfluss auf die Vergütung haben könnten, dem BMASK unverzüglich mitzuteilen. Eine derartige Mitteilung liege bislang nicht vor.

Der Vorstand des Sozial– und Weiterbildungsfonds stehe mit der Bauarbeiter–Urlaubs– und Abfertigungskasse bezüglich einer Erweiterung des Dienstleistungskatalogs in laufendem Kontakt und habe in einer Sitzung im Mai 2016 auch eine Evaluierung hinsichtlich des aktuellen Dienstleistungsvertrags beschlossen. Konkrete Ergebnisse würden noch nicht vorliegen.

**38.4** Der RH erachtete es – aus Verantwortung gegenüber Geldgebern und Begünstigten – für unabdingbar, rasch die Leistungsadäquanz der Abgeltung der externen Dienstleistungen sicherzustellen.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



## Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung

**Tabelle 8:** Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung – Charakteristika, Auffälligkeiten/Probleme

	Charakteristika	Auffälligkeiten/Probleme
gegründet: rechtliche Grundlage:	1981 §§ 22 ff BundesbehindertenG, BGBl. Nr. 283/1990 i.d.g.F.; § 21a und § 21b BundespflegegeldG, BGBl. Nr. 110/1993 i.d.g.F.	
Zweck/Aufgaben:	BundesbehindertenG: Unterstützung von Menschen mit Behinderung, die durch ein insbesondere mit ihrer Behinderung in Zusammenhang stehendes Ereignis in eine soziale Notlage geraten sind, sofern rasche Hilfestellung die Notlage zu mildern oder zu beseitigen vermag BundespflegegeldG: Zuwendungen an vormalig pflegende, aktuell verhinderte nahe Angehörige bei Vorliegen einer sozialen Härte sowie Unterstützung der 24-Stunden-Betreuung pflegebedürftiger Personen	insgesamt drei unterschiedliche Fördertatbestände mit unterschiedlicher Mittelaufbringung und unterschiedlichen Zielsetzungen und Anspruchsgruppen in einen Fonds zusammengefasst
Begünstigte:	BundesbehindertenG: – behinderte Menschen – Personen, die nach dem Ableben eines behinderten Menschen Kosten zu tragen haben, für die eine Zuwendung beantragt war und auch in Betracht gekommen wäre, sofern dadurch eine soziale Härte beseitigt werden kann BundespflegegeldG: pflegebedürftige Personen und deren Angehörige	
Ressorteinfluss:	Verwaltung BMASK bzw. Sozialministeriumservice	
wirtschaftliche Kenndaten:	Bilanzsumme: 28.757.519 EUR jährlicher Aufwand: 124.435.913 EUR	gebarungsmäßig vergleichsweise großer Fonds des Bundes ( <b>TZ 6, TZ 27</b> )

Quelle: RH

### 39.1

(1) Der Bundesgesetzgeber richtete 1981 einen Fonds zur Unterstützung von Menschen mit Behinderung ein.<sup>80</sup> Sein Aufgabengebiet wurde 2004 und 2007 durch das Bundespflegegeldgesetz insofern ausgeweitet, als seither auch Zuwendungen zur Unterstützung pflegender Angehöriger und für die 24-Stunden-Betreuung aus Fondsmitteln zu leisten waren.

<sup>80</sup> damals „Nationalfonds zur besonderen Hilfe für Behinderte“ – 2001 umbenannt

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



(2) Der Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung wird durch das BMASK bzw. das nachgeordnete Sozialministeriumservice verwaltet (er hat keine eigenen Organe). Über den Unterstützungsfonds als Verrechnungsinstrument wurden jährliche Aufwendungen in jährlich wachsender Höhe (2014: rd. 124 Mio. EUR) abgewickelt; der größte Teil (88 %) entfiel dabei auf die Unterstützungsleistungen der 24–Stunden–Betreuung.

Die Mittel des Fonds kamen im Jahr 2014 aus Zuschüssen des Bundes (76 %) und der Länder (24 %).<sup>81</sup>

## 39.2

Der RH hielt fest, dass beim Unterstützungsfonds zwar hinsichtlich der 24–Stunden–Betreuung Geldmittel von Bund und Ländern zusammenflossen, die Verwaltung der Mittel und Zuerkennung der Leistungen jedoch alleine in der Verantwortung des BMASK lagen. Er war der Ansicht, dass – wie bei den übrigen vom BMASK direkt verwalteten Fonds – auch bei diesem Fonds die Ausweisung der Mittelzuflüsse und Auszahlungen über den Bundeshaushalt möglich wäre (z.B. in einem Verwaltungsfonds in einem eigenen Detailbudget für Behindertenleistungen) und den Vorteil einer transparenten und konsolidierten Darstellung im Bundesrechnungsabschluss hätte (siehe **TZ 2**).

Er empfahl dem BMASK zusammen mit dem BMF, die Vor– und Nachteile einer Integration der Zahlungsflüsse in den Bundeshaushalt zu prüfen.

## 39.3

Das BMASK führte in seiner Stellungnahme aus, dass ein Transfer von Fonds in das reguläre Bundesbudget ein Mindestmaß an Flexibilität im Rahmen der Vollzugstätigkeit voraussetze. Die mit der Haushaltsrechtsreform 2013 verfolgte grundlegende Intention, die in einem Kalenderjahr nicht benötigten Mittel durch Rücklagen für die Ressorts in den nächsten Jahren verfügbar zu halten, sei bisher vom BMF nur unzureichend umgesetzt worden.

## 40.1

Von 2010 bis 2014 stieg das Guthaben des Unterstützungsfonds bei Kreditinstituten und bei der Bundesfinanzierungsagentur von durchschnittlich 7,6 Mio. EUR (2010) auf durchschnittlich 15,6 Mio. EUR (2014) stetig an.<sup>82</sup>

## 40.2

Der RH merkte kritisch an, dass der Bund dem Unterstützungsfonds mehr Geldmittel zuführte, als dieser für die aktuelle Erfüllung seiner Aufgaben benötigte.

<sup>81</sup> Nur die Finanzierung der 24–Stunden–Betreuung war zwischen Bund (60 %) und Ländern (40 %) geteilt, die übrigen Leistungen des Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung finanzierte der Bund. Die Finanzierung der aus dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung ausbezahlten Zuwendungen für die 24–StundenBetreuung war durch eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen dem Bund und den Ländern geregelt. Diese Vereinbarung war auf die aktuelle Finanzausgleichsperiode befristet.

<sup>82</sup> Die Leistungen der 24–Stunden–Betreuung finanzierte der Bund überwiegend vor; die Abrechnung mit acht von neun Ländern erfolgte im Nachhinein.

# Bericht des Rechnungshofes



Fonds und Stiftungen des Bundes

Er empfahl dem BMASK, die Beiträge des Bundes bedarfsorientiert zu überweisen.

## 40.3

Das BMASK wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass dem hohen Geldstand zum 31. Dezember 2014 im Jahr 2015 bereits Rechnung getragen worden sei. Dem Fonds seien im Jahr 2015 nur mehr rd. 89 Mio. EUR aus dem Bundeshaushalt zugeführt worden, wodurch sich die Guthaben bei Kreditinstituten auf rd. 7 Mio. EUR verringert hätten.

## Atlassoff-Stiftung

Tabelle 9: Atlassoff-Stiftung – Charakteristika, Auffälligkeiten/Probleme

	Charakteristika	Auffälligkeiten/Probleme
offizielle Bezeichnung:	Eudokia und Dr. Georg Atlassoff-Stiftung	
gegründet:	1960	Satzung wurde erst 2015 vom BMWFW genehmigt, davor bestand nur der Stiftbrief.
rechtliche Grundlage:	Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz	
Zweck/Aufgaben:	wissenschaftliche Arbeiten über Herz- und Hochdruckkrankheiten, insbesondere über Rhythmusstörungen und das muskuläre Versagen des Herzens, durch Ausschreibung eines Preises anzuregen und die beste eingereichte Arbeit bzw. die besten eingereichten Arbeiten alljährlich durch Verleihung eines Stiftungspreises zu fördern	Stiftung verlieh seit 1976 keinen Preis.
Begünstigte:	Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler	keine klaren Kriterien für die Vergabe des Preises
Ressorteinfluss:	Organbestellung durch BMWFW (Kuratorium: drei Mitglieder) Aufsicht durch BMWFW	BMWFW bestellte erst 2014 ein Kuratorium.
wirtschaftliche Kenndaten:	Bilanzsumme: 93.653 EUR jährlicher Aufwand: 1.656 EUR	

Quelle: RH

## 41.1

(1) Dr. Georg Atlassoff stiftete 1953 testamentarisch ein Vermögen von umgerechnet rd. 7.300 EUR, mit dem wissenschaftliche Arbeiten auf dem Gebiet der Herz- und Hochdruckkrankheiten gefördert werden sollten. Nach dessen Ableben wurde 1960 mit diesem Stammvermögen eine Stiftung errichtet.

Seit Inkrafttreten des Bundes-Stiftungs- und FondsG 1975 war das für Angelegenheiten der Wissenschaft zuständige Bundesministerium Stiftungsbehörde der Atlassoff-Stiftung. Die Stiftungsbehörde bestellte 2006 zwar einen Stiftungskurator, aber – trotz entsprechender Vorschläge des Kurators – keine Kuratoriumsmitglieder.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Als Konsequenz des Fehlens des Leitungsorgans ging die Stiftung seit 1976 keiner operativen Tätigkeit nach und verlieh keinen Wissenschaftspreis.

(2) Das BMWFW (Bereich Wissenschaft) erwog 2005, die Stiftung in eine größere Forschungsstiftung zu integrieren, stieß jedoch auf rechtliche Bedenken der Finanzprokurator. (Sie vertrat in ihrem Gutachten die Ansicht, dass keiner der im Gesetz taxativ aufgezählten Auflösungsgründe vorliege.)

(3) Im Jahr 2014 – nach einer Beschwerde eines Bürgers – setzte sich das BMWFW als Aufsichtsbehörde wieder mit der Stiftung auseinander; es bestellte ein Kuratorium und forderte dieses auf, eine Satzung zu erstellen. 2015 genehmigte das BMWFW die vorgelegte Satzung.<sup>83</sup>

(4) Die Satzung enthielt Anhaltspunkte für die Ausschreibung und Zuerkennung des Preises; detaillierte, verbindliche Kriterien für die Auswahl der Preisträgerinnen und Preisträger lagen nicht vor.

## 41.2

(1) Der RH wies kritisch auf die Verantwortung des BMWFW als Aufsichtsbehörde für die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Verwaltung und der Erfüllung des Stiftungszwecks laut Stiftungs- und Fondsgesetz hin. Der RH hielt jedoch auch fest, dass das Beispiel der Atlassoff-Stiftung zeigte, dass auch Fonds und Stiftungen mit minimaler Mittelausstattung einen vergleichsweise hohen administrativen Aufwand für die Bundesverwaltung nach sich ziehen konnten (BMWFW als Aufsichtsbehörde, Finanzprokurator als Vertreter der Stiftung, Volksanwaltschaft als Beschwerdestelle).

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass im Bereich Wissenschaft und Forschung eine Reihe von Fonds und Stiftungen bestand (siehe [TZ 22](#)) und ein öffentliches Interesse an der Tätigkeit der Atlassoff-Stiftung nicht offenkundig war. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Anregung, eine klare rechtliche Grundlage für einen Rückzug öffentlicher Stellen aus Fonds und Stiftungen zu schaffen, an denen kein klares öffentliches Interesse bestand (siehe [TZ 19](#)).

(3) Der RH hielt kritisch fest, dass nur sehr allgemein und unverbindlich gehaltene Kriterien für die Auswahl der Preisträgerinnen und Preisträger vorlagen.

<sup>83</sup> Die 2015 genehmigte Satzung sah vor, dass die Atlassoff-Stiftung ihrem Zweck entsprechend einen jährlichen Preis für wissenschaftliche Arbeiten über Herz- und Hochdruckkrankheiten vergeben würde. Die Satzung bestimmte die Höhe des jährlichen Preises mit „etwa 1.000 EUR, sofern dies die wirtschaftliche Lage der Stiftung zulässt“. Auch die Vergabe mehrerer Preise oder der Entfall einer Preisvergabe in einem Jahr waren laut Satzung möglich.



# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Er empfahl dem BMWF, darauf hinzuwirken, dass der Fonds die konkreten Anforderungen für die Leistungsvergabe in Form eines Kriterienkatalogs festlegt und der Öffentlichkeit zugänglich macht.

## 41.3

(1) Zur Atlasoff-Stiftung hielt das BMWF in seiner Stellungnahme fest, dass diese durch Stiftbrief des Stifters errichtet worden sei und sich die Zuständigkeit des BMWF aus den entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen ergebe. Der Entscheidungsspielraum des BMWF zur Ausgestaltung als Stiftung bzw. zum notwendigen Verwaltungsaufwand als Stiftungsbehörde sei daher sehr eingeschränkt.

(2) Das BMWF sagte zu, seine Überlegungen, das Stiftungsvermögen in eine andere Forschungstiftung zu integrieren, weiter zu verfolgen.

(3) Zur Frage der Festlegung konkreter Anforderungen für die Leistungsvergabe führte das BMWF aus, dass die grundsätzlichen Voraussetzungen zur Vergabe des Stiftungspreises in der Satzung verankert seien. Bei der Festlegung eines konkreten Kriterienkataloges sei zu beachten, dass im Bereich von wissenschaftlichen Arbeiten und der Erforschung neuer medizinischer Erkenntnisse die Vorherbestimmbarkeit naturgemäß beschränkt sei (und auch sein solle). Ein detaillierter und abschließender Kriterienkatalog stehe der wissenschaftlichen Freiheit und dem notwendigen Maß an Flexibilität für die Vorgaben auszeichnungswürdiger Arbeiten entgegen. Informationen zur Stiftung bzw. zur Preisvergabe seien auf der Stiftungs-Homepage veröffentlicht. Dennoch werde das BMWF das Kuratorium auffordern, sinnvolle Möglichkeiten zur weiteren Konkretisierung für einen transparenten Vergabeprozess zu prüfen.

Insgesamt wies das BMWF darauf hin, dass es sich um eine gebarungsmäßig vergleichsweise unbedeutende Stiftung mit minimaler Mittelausstattung handle und es darum gehe, den Verwaltungsaufwand verhältnismäßig zu halten.

## 41.4

Betreffend die Kriterien für die Preisvergabe betonte der RH, dass es nicht um abschließende Festlegungen geht, sondern um Anhaltspunkte, nach welchen inhaltlichen und qualitativen Anforderungen die Preisträgerin oder der Preisträger ausgewählt wird. Diese würden bei einer potenziellen Antragstellung mehr Klarheit schaffen und die Transparenz der Preisträgerauswahl gewährleisten.

## 42.1

Die Satzung 2015 sah für das Stiftungsorgan (Kuratorium) eine Funktionsperiode von zehn Jahren vor. Die Frage der Neubestellung der Mitglieder war unklar; der Wortlaut der Satzung indizierte eine Neubestellung nicht mehr durch das BMWF, sondern durch das Kuratorium selbst. Dies wäre ein Abgehen von dem im Stiftbrief vorgesehenen Bestellmodus und gleichzeitig mit einem Wechsel in der Zuständigkeit zur Aufsicht (an den Landeshauptmann) verbunden.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Zur Frage der Auswirkungen dieser Bestellungsregelung auf die Zuständigkeit zur Aufsicht über die Stiftung hatte das BMWWF noch keine Überlegungen angestellt.

- 42.2** Der RH kritisierte, dass die Neubestellung der Mitglieder des Kuratoriums in der Satzung unklar geregelt war. Er betonte, dass Stiftungen nach dem Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz, deren Organe nicht von einem Bundesministerium zu bestellen sind, der Aufsicht der Landeshauptfrau bzw. des Landeshauptmanns (des Landes, in dem sich der Sitz der Stiftung befindet) unterliegen.

Er empfahl dem BMWWF zu klären, ob – auf Basis der aktuellen Satzung – die Pflicht des BMWWF zur Organbestellung weiter gegeben ist.

- 43.1** Die Rechnungsabschlüsse der Jahre 2011 bis 2014 wiesen ein Gesamtvermögen von rd. 90.000 EUR (2011) bis rd. 94.000 EUR (2014) aus, sie unterschieden jedoch – entgegen den Vorgaben des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes und obwohl das BMWWF dies als Aufsichtsbehörde eingemahnt hatte – nicht zwischen dem Stammvermögen und dem sonstigen Vermögen.

Die 2015 genehmigte Satzung der Stiftung wies ein Stammvermögen von 35.000 EUR aus. Der Stifter hatte 1953 ein Stammvermögen von (umgerechnet) rd. 7.300 EUR gewidmet, die Rechnungsabschlüsse wiesen ein Gesamtvermögen von rd. 94.000 EUR (2014) aus. Eine Erläuterung der rechtlichen Erwägungen bei der Festsetzung der Höhe des Stammvermögens fehlte.

- 43.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMWWF 2015 eine Satzung genehmigte, in der ein Stammvermögen in einer Höhe festgeschrieben wurde, die nicht dem vom Stifter gestifteten Betrag entsprach.

- 43.3** Das BMWWF erläuterte in seiner Stellungnahme, dass die Festsetzung des Stammvermögens in der Höhe von 35.000 EUR im Jahr 2015 unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit und des Fortbestands der Stiftung erfolgt sei. Der historische Betrag ohne Berücksichtigung einer durchschnittlichen Wertanpassung in den letzten 62 Jahren hätte nach Ansicht des BMWWF dem Stifterwillen und der tatsächlichen Widmung nicht ausreichend Rechnung getragen und zu einer wertmäßigen Minimierung des realen Stammkapitals geführt.

# Bericht des Rechnungshofes



Fonds und Stiftungen des Bundes

## Jubiläumsfonds

Tabelle 10: Jubiläumsfonds – Charakteristika, Auffälligkeiten/Probleme

	Charakteristika	Auffälligkeiten/Probleme
offizielle Bezeichnung:	Kaiser Franz Josef I. Jubiläumsfonds für Werkstattengebäude und Volkswohnungen	
gegründet:	1908	
rechtliche Grundlage:	allerhöchste EntschlieÙung des Kaisers vom 15. Juli 1908; Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz	
Zweck/Aufgaben:	Zur Errichtung von Werkstattengebäuden und Volkswohnungen für Gewerbetreibende (Handwerker) in der k.k. Reichshaupt- und Residenzstadt Wien (Mollard-Hof)	Der ursprüngliche Zweck war teilweise nicht mehr zeitgemäß und nicht mehr machbar: Nur mehr bei 25 % der Wohnungen war ein Bezug zu Werkstätten gegeben.
Begünstigte:	Personen mit Gewerbeberechtigung	keine öffentlich zugänglichen Informationen über das Leistungsangebot; keine Richtlinien zur Vergabe der Wohnungen und Geschäftsräume
Ressorteinfluss:	Organbestellung durch BMWFW und Gemeinde Wien (drei Mitglieder des Kuratoriums durch BMWFW, drei Mitglieder durch Gemeinde Wien) Aufsicht durch Landeshauptmann für Wien	– Steuerung des BMWFW ausschließlich durch Entsendung von drei Mitgliedern des Leitungsgremiums Kuratorium; Steuerung durch Bund entspricht nicht dem Ausmaß des Risikos des Bundes – seit Jahrzehnten dieselbe Hausverwaltung
wirtschaftliche Kenndaten:	Bilanzsumme: Vermögen laut Ausgaben-Einnahmen-Rechnung 4.063.658 EUR (keine Bilanz; Gebäudewert nicht angepasst) jährlicher Aufwand: 550.473 EUR	– Vermögensaufbau durch Einnahmen durch die Vermietungen; Vermögenszuwächse des Fonds im Verfügungsbereich der Hausverwaltung belassen; Unklarheit über Verwendung des Vermögenszuwachses; Suche nach neuen Aufgabenfeldern; entgegen der Satzung keine Reserve eingerichtet – Es war fraglich, ob Gemeinnützigkeit tatsächlich gegeben war. – Haftung des Bundes laut Satzung

Quelle: RH

### 44.1

(1) Der Jubiläumsfonds wurde im Jahr 1908 gegründet und bezweckte die Errichtung von Werkstattengebäuden und Volkswohnungen für Gewerbetreibende (Handwerker) in der k.k. Reichshaupt- und Residenzstadt Wien. Aufgrund einer starken Wohnbautätigkeit und immer schärferen Auflagen für Betriebsanlagen bestand ein Mangel an Betriebsstätten. Der daraufhin errichtete Werkstättenhof (Mollard-Hof) war ursprünglich als Sozialleistung gegenüber Kleingewerbetreibenden gedacht, um diesen Wohn- und Werkstättenräume gleichermaßen zur Verfügung zu stellen und eine Verbindung zwischen Wohn- und Arbeitsstätten herzustellen.

# Bericht des Rechnungshofes

Fonds und Stiftungen des Bundes



Die Satzung des Fonds sah eine Art Haftung für den Bund vor. Der Bund war zur Subventionierung des Fonds verpflichtet, sofern die Erträge zur Bedeckung der Auslagen, wie Verwaltungs- und Erhaltungskosten, Feuerversicherung, Darlehenszinsen, Annuitätsraten, Steuern, Gebühren und dergleichen, nicht ausreichen. Andererseits waren Überschüsse der jährlichen Einnahmen über die jährlichen Ausgaben nach der Satzung einem „Reservefonds“ (also einer Rücklage) zuzuführen.

(2) Durch die Entwicklung des Mietrechts, insbesondere durch die gesetzliche Reglementierung von Aufkündigungen, konnte die ursprüngliche Intention der Fondsgründer nur eingeschränkt erfüllt werden. Der Werkstättenhof beherbergte rd. 40 Wohnungen; nur mehr bei rd. 25 % der Wohnungen bestand eine Verbindung mit den im Werkstättenhof vorhandenen Arbeitsstätten.

(3) Die Vergabe von Wohnungen und Werkstätten des Jubiläumsfonds erfolgte durch eine vom Fonds seit Jahrzehnten beauftragte Hausverwaltung gegen Vorlage der Gewerbeberechtigung und Bescheinigung der Zugehörigkeit zur Wirtschaftskammer.

Richtlinien für die Wohnungs- und Werkstättenvergabe bestanden nicht. Die Organe des Fonds und das Ressort kannten nicht die Kriterien, nach denen die Hausverwaltung an potenzielle Mieterinnen und Mieter herantrat bzw. diese auswählte. Es bestand keine öffentlich zugängliche Information über die Möglichkeit der Leistungsanspruchnahme.

## 44.2

Der RH kritisierte die Intransparenz der Leistungsvergabe des Fonds.

Er empfahl dem BMWFW, (zusammen mit der Stadt Wien) darauf hinzuwirken, dass der Fonds die konkreten Anforderungen für die Leistungsvergabe in Form eines Kriterienkatalogs festlegt und der Öffentlichkeit zugänglich macht.

Insgesamt hielt der RH kritisch fest, dass

- der ursprüngliche Fondszweck (Intention des Fondsgründers), die Verbindung von Arbeits- und Wohnstätten, an Bedeutung verloren hatte und nur mehr sehr eingeschränkt umgesetzt war,
- aufgrund der Einnahmensituation Zweifel an der Gemeinnützigkeit des Fonds bestanden (die Finanzbehörden hatten den Fonds bereits 2012 als nicht gemeinnützig im Sinne der Bundesabgabenordnung (**BAO**) qualifiziert – siehe **TZ 45**).

Er empfahl dem BMWFW (zusammen mit der Stadt Wien), eine Auflösung des Fonds in Erwägung zu ziehen.