



An das
Bundesministerium für Wissenschaft,
Forschung und Wirtschaft
Minoritenplatz 5
1010 Wien

BMF - I/4 (I/4)
Johannesgasse 5
1010 Wien

Sachbearbeiter:
Mag. Hans-Jürgen Gaugl, MSc
Telefon +43 1 51433 501164
Fax +43 1514335901164
e-Mail Hans-Juergen.Gaugl@bmf.gv.at
DVR: 0000078

GZ. BMF-111602/0034-I/4/2016

**Betreff: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Innovationsstiftung-Bildungs-Gesetz erlassen und das Einkommensteuergesetz 1988 und das Körperschaftsteuergesetz 1988 geändert werden (Innovationsstiftungsgesetz – ISG);
Stellungnahme des BMF (Frist: 14.11.2016)**

Das Bundesministerium für Finanzen beehrt sich, zu dem mit Schreiben vom 7. November 2016 unter der Geschäftszahl BMWFW-43.900/0006-WF/V/2/2016 zur Begutachtung übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Innovationsstiftung-Bildungs-Gesetz erlassen und das Einkommensteuergesetz 1988 und das Körperschaftsteuergesetz 1988 geändert werden (Innovationsstiftungsgesetz – ISG), wie folgt mitzuteilen:

1) Keine Umgehung des Haushaltsrechts durch Stiftungskonstruktion

a) Erlassung von Förderrichtlinien/Anwendung ARR 2014

Aus Sicht des Bundesministeriums für Finanzen sollten die ARR 2014 im Sinne einer bundesweit einheitlichen Vorgehensweise und zur Sicherung der für den Bundesbereich geltenden Mindeststandards auch für die Förderungen des ISBG sinngemäß berücksichtigt werden. Das Gesetz wäre daher um eine Ermächtigung zur Erlassung von Sonderrichtlinien zu ergänzen. Beim zuständigen Organ sollte deshalb folgende Formulierung vorgeschrieben werden: *„Der ... beschließt und veröffentlicht die Richtlinien. Vor Beschlussfassung der Richtlinien ist die Zustimmung des Bundesministers für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen einzuholen.“* Als

Alternative zum hier genannten Aufsichtsorgan könnte auch das BMWFW, im Einvernehmen mit dem BMF, die entsprechenden Richtlinien erlassen.

In den Richtlinien sollten jedenfalls die sehr generell gefassten Förderkriterien konkretisiert werden. Es sollte daher zusätzlich noch folgende Formulierung, allenfalls in einem eigenen Paragraph, aufgenommen werden: *„Die Richtlinien enthalten die näheren Bestimmungen, unter denen Förderungen gewährt werden können, wie insbesondere über den Gegenstand der Förderung, die förderbaren Kosten, persönliche und sachliche Voraussetzungen für das Erlangen der Förderung, Art und Ausmaß der Förderung, das Verfahren, Inhalt des Förderungsvertrages sowie Bestimmungen zur Kontrolle, Auszahlung, Einstellung- und Rückzahlung sowie Evaluierung. Dabei sind die wettbewerbsrechtlichen Regeln der Europäischen Union zu beachten. Die Richtlinien sind in geeigneter Form, jedenfalls aber auf der Homepage der Stiftung und des Bundesministeriums für ... zu veröffentlichen.“*

§ 5 wäre zu streichen. Stattdessen wäre eine entsprechende Einstellungs- und Rückforderungsbestimmung entsprechend den ARR 2014 in den oben angeführten Richtlinien vorzusehen. Die in § 5 des Entwurfes vorgesehene Rückabwicklungsbestimmung entspricht nicht den ARR 2014 und ist jedenfalls unzureichend.

Unklar ist auch die näher Ausgestaltung der Plattform „Bildungsförderung“ im Zusammenhang mit der Förderungsabwicklung. Offenbar werden die in § 15 Abs. 1 Z 1 des Entwurfes genannten Einheiten als Abwicklungsstelle der Stiftung tätig. Sind entsprechende Abwicklungsverträge der Stiftung mit den Abwicklungsstellen vorgesehen, in dessen Rahmen die Verpflichtungen der Abwicklungsstellen konkretisiert werden sowie die Kostentragung geregelt werden? Eine Klarstellung sollte vorgenommen werden.

b) Umgehung des Selbstförderungsverbots des Bundes

Gemäß den Erläuterungen zu § 3 Abs. 3 Z 2 können Förderungen gemäß dem ISBG auch innerhalb der Bundesverwaltung stehenden juristischen Personen zuteilwerden, wie etwa schulischen Bildungseinrichtungen. Schulen können als Bundeseinrichtungen allerdings nicht Empfänger von Förderungen sein, die aus Bundesmitteln finanziert werden. Dies widerspricht dem Selbstförderungsverbot des Bundes und ist somit haushaltsrechtlich unzulässig.

c) Fehlende Transparenz durch Substiftungen

Gemäß § 4 Abs. 4 darf die Stiftung gemeinsam mit Dritten Substiftungen gründen und diese mit einem Vermögen, das bis zu 30% aus Mitteln der Innovationsstiftung und somit aus öffentlichen Geldern stammt, ausstatten. Aus Sicht des Bundesministeriums für Finanzen kommt es durch die Konstruktion von Substiftungen allerdings zu Intransparenz und das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit wird ausgehöhlt. Des Weiteren müssen Substiftungen gemäß § 4 Abs. 5 Z 2 und 3 die Annahmen neuer Aktionslinien und Förderkriterien, die nach ihrer Gründung getroffen werden, nicht übernehmen (sie **dürfen** sie lediglich übernehmen). Die Tätigkeit von Substiftungen wird damit für den Bund unkontrollierbar. Das Bundesministerium für Finanzen schlägt daher vor, Substiftungen zur Gänze zu streichen.

Grundsätzlich wird festgehalten, dass die Dotierung aus öffentlichen Mitteln nicht über das Bundesministerium für Finanzen erfolgen sollte, sondern über die Ressortbudgets.

2) Mehrwert der Stiftung

- a)** Ziel der Bundesregierung ist es, Förderungen zurückzudrängen. Mit der Bildungsstiftung wird jedoch eine neue Fördereinrichtung geschaffen, die die komplexe Förderlandschaft in Österreich weiter ausweitet. Aus Sicht des Bundesministeriums für Finanzen gibt es bereits genügend bestehende Förderprogramme, die den Fokus auf Bildung und Innovation legen, zum Beispiel Sparkling Science und Kinderuniversitäten. Dazu kommt, dass bestehende Agenturen wie FWF (kompetitive Forschungsförderung), AWS, FFG etc. ebenfalls Innovationsprogramme fördern. Durch die Schaffung der Stiftung ist daher ein permanenter Abgrenzungs- und Kompetenzkonflikt absehbar. Auch könnten eine Landkarte für Bildungsinnovationen und Gütesiegel von bestehenden Institutionen durchgeführt werden, dafür bedarf es keiner eigenen neuen Einrichtung.
- b)** Zudem ist der Zweck, der mit der Innovationsstiftung verfolgt werden soll, nicht erkennbar. Der Entwurf ist ausschließlich inputorientiert und es werden keine konkreten Ziele und Maßnahmen festgelegt. Auch bleiben Wirkungskanäle der Forschung hin zu Innovation undefiniert.
- c)** Auch ist aus Sicht des Bundesministeriums für Finanzen eine Schärfung der Förderkategorien und -kriterien notwendig. Derzeit sind diese völlig beliebig und allgemein definiert, wie zum Beispiel bei den Kategorien der Förderung gemäß § 3 Abs. 2 „Transformation des Bildungssystems mit den Schwerpunkten a) Bildung und Forschung

- b) Wirtschaft und Bildung“ etc. In diesem Zusammenhang wird festgehalten, dass es keine Mittel für Öffentlichkeitsarbeit geben soll.
- d) Als weiterer Punkt wäre im ISBG eine Bestimmung vorzunehmen, die eine Evaluierung in sowohl institutioneller als auch in inhaltlicher Hinsicht innerhalb einer angemessenen Frist vorsieht.

3) Befristung des Gesetzes

Gemäß § 22 ISBG tritt das Gesetz frühestens nach Ablauf des 31.12.2029 außer Kraft. Das Bundesministerium für Finanzen schlägt eine automatische Befristung des Gesetzes von deutlich weniger als 10 Jahren mit entsprechender Evaluierung nach einem angemessenen Zeitraum vor. Eine solche Befristung würde dem Konzept der einmaligen Finanzierung durch die Bankenabgabe entsprechen (gemäß WFA werden die Bundesmittel in den Jahre 2017 und 2018 zur Verfügung gestellt). Zudem kommt es gemäß vorliegendem Entwurf zu einer Auflösung der Stiftung, wenn nach Ablauf des 31.12.2029 das Vermögen der Stiftung aufgebraucht ist und keine Substiftungen gegründet wurden oder das Vermögen aller Substiftungen aufgebraucht ist. Es stellt sich hier die Frage, was nach dem 31.12.2029 passiert, wenn das Vermögen nicht aufgebraucht ist. Daher sollte aus Sicht des Bundesministeriums für Finanzen eine Bestimmung vorgesehen werden, dass nach Ablauf der Frist allfällig nicht verbrauchte Stiftungsmittel vom Bundeshaushalt vereinnahmt werden.

4) Governance

- a) Aus Sicht des Bundesministeriums für Finanzen liegt eine aufgeblähte Organstruktur vor (Vorstand, Stiftungsrat, wissenschaftlicher Beirat, Prüfer, Aufsichtsorgan) und der Bedarf für die derzeit bestehenden Stiftungsorgane ist nicht ersichtlich. Insbesondere schlägt das Bundesministerium für Finanzen eine gänzliche Abschaffung des wissenschaftlichen Beirats vor.
- b) Gemäß § 9 Abs. 2 kann ein wissenschaftlicher Beirat eingerichtet werden. Jedoch enthält § 11 Abs. 10 Z 5 - 8 noch explizite Vorschriften und Aufgaben für den wissenschaftlichen Beirat, wodurch nicht ersichtlich ist, welches Stiftungsorgan diese Aufgaben erledigen würde, falls der wissenschaftliche Beirat nicht eingerichtet werden würde. Beispielhaft sei hier die Genehmigung der Dreijahresprogramme (siehe § 11 Abs. 10 Z 5 und § 12 Abs. 4 Z 3) genannt.

- c) Gemäß § 10 wird der Stiftungsvorstand per Bescheid abberufen, es fehlt jedoch eine Regelung, wie dieser zu bestellen ist. Zusage 11 Abs. 5 sind auch Mitglieder des Stiftungsrates mit Bescheid abzuheben. Unklar ist allerdings, welches Verfahrensrecht Anwendung finden soll – das AVG? Gibt es Rechtsmittel gegen einen solchen Bescheid? Im FTE-Nationalstiftungsgesetz ist kein Bescheid vorgesehen.

5) Bundeswappen

Gemäß § 1 Abs. 2 und § 4 Abs. 5 Z 1 sind die Stiftung sowie die Substiftungen berechtigt, ihrem Firmenlogo das Bundeswappen beizusetzen. Aufgrund des geringen Einflusses des Bundes auf die Substiftungen (max. 30% Bundesmittel, Substiftungen sind von einer Vielzahl der Bestimmungen des ISBG ausgenommen) ist für das Bundesministerium für Finanzen nicht ersichtlich, wieso die Substiftungen das Bundeswappen führen sollen und dadurch den Anschein einer staatlichen Einrichtung erwecken.

6) Steuerrechtliche Aspekte

Auch hinsichtlich der Regelungen, die einen ertragsteuerlichen Bezug beziehungsweise Auswirkungen haben, sind einige Anmerkungen erforderlich: So ist vor allem anzumerken, dass die steuerlichen Sonderbestimmungen für die Innovationsstiftung und insbesondere für die von ihr errichteten Substiftungen kritisch zu hinterfragen sind. Sowohl die Gemeinnützigkeitsfiktion in § 2 ISG als auch die automatische Spendenbegünstigung im neu geschaffenen § 4c EStG stellen eine Abweichung vom bisherigen regulären Gemeinnützigkeits- und Spendenbegünstigungsregime dar. Ob allerdings die Tätigkeit der Innovationsstiftung den Umfang der Sonderregelungen zu rechtfertigen vermag, darf angezweifelt werden.

- In § 2 erster Satz ISG wird die Innovationsstiftung als gemeinnützig im Sinne der §§ 34 ff BAO fingiert.

Es wird angeregt diese Fiktion auch in den Erläuternden Bemerkungen zum ISG (Besonderer Teil, Zu Art. 1, § 2 ISG) anzuführen und den Hintergrund beziehungsweise die Gründe dafür darzulegen.

- In § 4 Abs 5 ISG wird aufgezählt, welche Bestimmungen des ISG auch für die von der Innovationsstiftung errichteten Substiftungen – die ja als Bundesstiftungen nur dem BStFG 2015 unterliegen und nicht dem ISG – gelten. Dazu gehört auch die

Bestimmung des § 2 ISG, somit nach dem Gesetzeswortlaut auch die Gemeinnützigkeitsfiktion. In den Erläuternden Bemerkungen zum ISG (Besonderer Teil, Zu Art. 1 § 4, ISG) wird allerdings die Aussage getroffen, wonach die Gemeinnützigkeit der Substiftungen im Gegensatz zur Innovationsstiftung nicht ausdrücklich gesetzlich vorgesehen ist. Daraus ergibt sich ein Widerspruch zwischen Gesetzeswortlaut und Erläuternden Bemerkungen.

Es wird angeregt den Verweis auf § 2 ISG in § 4 Abs 5 ISG derart anzupassen, dass der erste Satz – die Gemeinnützigkeitsfiktion – ausdrücklich ausgenommen ist.

- In § 3 Abs. 1 Z 3 EStG soll in der lit f eine neue Befreiungsbestimmung für Zuwendungen aus Mitteln der Innovationsstiftung oder deren Substiftungen aufgenommen werden.

Es wird darauf hingewiesen, dass mit dem sich derzeit in Begutachtung befindlichen AbgÄG 2016 in § 3 Abs. 1 Z 3 EStG ebenfalls eine neue lit. f eingefügt werden soll (für Stipendien zur Förderung von Wissenschaft und Forschung). Es muss daher darauf geachtet werden, dass die lit. f nicht doppelt „vergeben“ wird, was sonst zu einem Entfall einer der beiden Bestimmungen führen würde.

- In den Erläuternden Bemerkungen zum ISG (Besonderer Teil, Zu Art. 2 Z 3, § 18 EStG) wird festgehalten, dass *„eine Berücksichtigung von freigebigen Zuwendungen an die Innovationsstiftung für Bildung sowie ihre Substiftungen – mitunter über die Höchstgrenzen des § 4c Abs. 1 hinaus – als Sonderausgabe vorgesehen“* sei.

Es wird angeregt diese Formulierung um den Passus zu ergänzen, wonach auch bei der Geltendmachung als Sonderausgabe gemäß § 18 Abs 1 Z 9 EStG eine Grenze in Höhe von 10% des Gesamtbetrages der Einkünfte vorgesehen ist.

- In den Erläuternden Bemerkungen zum ISG (Besonderer Teil, Zu Art. 3 Z 3, § 21 Abs 2 Z 6 KStG) wird festgehalten, dass Zuwendungen der Innovationsstiftung beziehungsweise ihrer Substiftungen beim Empfänger von der *„Kapitalertragsteuer“* befreit sind.

Es wird darauf hingewiesen, dass es sich dabei um eine Befreiung von der Körperschaftsteuer handelt, während die parallele Befreiung von der Kapitalertragsteuer in § 94 Z 6 lit. e verankert wurde.

7) Allgemeine Bemerkungen

Weiters wird darauf hingewiesen, dass im derzeitigen § 3 Abs. 6 des Entwurfs Doppelförderungen lediglich zu vermeiden sind. Diese sollten jedoch grundsätzlich unzulässig sein. Zudem werden in der WFA – auf welche nachfolgend nochmals detaillierter zu weiteren Aspekten eingegangen wird – keine Angaben zu den administrativen Kosten gemacht, womit sich keine Rückschlüsse auf die tatsächliche Fördersumme ziehen lassen. Weiters ermöglichen es die Auflösungsbestimmungen, dass die Stiftung auch ohne Vermögen und damit Funktionsfähigkeit bis zum 31. Dezember 2029 automatisch besteht. Darüber hinaus ist im Entwurf keine Meldeverpflichtung der Förderzusagen an eine Förderdatenbank (an welche auch immer – Forschungsförderungsdatenbank oder Transparenzdatenbank) vorgesehen.

Soweit in den Erläuterungen zu gegenständlichem Vorhaben Ministerratsbeschlüsse angeführt werden, sollten die Zitierungen ergänzt werden.

8) Hinsichtlich der WFA ist wie folgt zu bemerken:

Allgemeiner Teil

Die in der WFA genannten Ziele sind **äußerst allgemein formuliert und kaum aussagekräftig**. Operationalisierbare Kennzahlen als Indikatoren für die gewünschten Zielzustände fehlen beziehungsweise sind unzureichend (z.B. „positive Veränderungen im Bildungsniveau“ bei Ziel 1). Gleiches gilt für die Festlegung der Maßnahmen. Eine Evaluierung kann nur dann aussagekräftig sein, wenn Ist- und Soll-Zustände auf Basis klar definierter Zusammenhänge von Ursachen und (geplanten) Wirkungen von vorneherein klar definiert werden.

Um die Einhaltung der Kriterien gemäß § 8 WFA-Grundsatz-VO (Relevanz, inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit) zu gewährleisten, erscheint es von grundlegender Bedeutung, die gewählte **Handlungsalternative umfassend zu beschreiben und zu begründen**. Insbesondere sollte in der WFA dargestellt werden, **warum die Rechtsform der Stiftung (ihrem Charakter nach eine eigentümerlose Vermögensmasse) gewählt wird** und nicht andere Formen des öffentlichen oder privaten Rechts (z.B. Bundesfonds, GmbH etc.) zur Anwendung kommen. Genauer darzustellen ist zudem das **Nullszenario, welches derzeit äußerst dürftig formuliert** und wenig aussagekräftig ist.

Abschätzung der finanziellen Auswirkungen

Die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen **entspricht nicht** den Anforderungen der WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung (BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.). Obwohl finanzielle Auswirkungen zu erwarten sind, wurde keine ausreichende Darstellung vorgenommen. Konkret ist die Überarbeitung der WFA hinsichtlich folgender Punkte notwendig:

- Bei der Detailberechnung der finanziellen Auswirkungen (S. 16) sind im Jahr 2018 keine Aufwendungen enthalten. Dies widerspricht der Darstellung im Vorblatt, wo Aufwendungen beziehungsweise Zahlungen in den Jahren 2017 und 2018 genannt werden.
- Die Bedeckung ist auf Ebene der betroffenen Detailbudgets darzustellen. Ein allgemeiner Hinweis im Vorblatt auf „Mittel des Stabilitätsabgabegesetzes“ ist unzureichend.
- Es sind jedenfalls noch jene Aufwendungen zu erfassen, die mit der Errichtung der Stiftung in Zusammenhang stehen. Insbesondere sind hier Rechts- und Beratungsaufwand sowie weitere Gründungskosten, wie sie sich aus der Verwendung dieser Rechtsform ergeben, anzuführen und ist auch hier die Bedeckung zu nennen. Sämtliche bis zur Errichtung der Stiftung anfallende, diesem Vorhaben wirtschaftlich zuzurechnende Aufwendungen sind hier zu erfassen.

Zuletzt wird angemerkt, dass in der WFA keine Angaben zu den finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt aufgrund der Spendenbegünstigung der Innovationsstiftung selbst sowie ihrer Substiftungen gemacht werden. Da allerdings ein Spendenvolumen in Millionenhöhe zu erwarten ist, werden sich naturgemäß derartige Auswirkungen ergeben, die daher anzuführen sind.

Stellungnahme zu den Verwaltungskosten

Mach Einschätzung des Bundesministeriums für Finanzen enthält der vorliegende Entwurf Informationsverpflichtungen für Bürgerinnen und Bürger beziehungsweise für Unternehmen, die Verwaltungskosten auslösen. Die Darstellung in der WFA fehlt allerdings. Die Vergabe von Förderungen durch die Stiftung wird bei den Antragstellerinnen und Antragstellern

entsprechende Informationsverpflichtungen auslösen. Diese sind in ihrem Zeit- und Geldwert zu berechnen und darzustellen.

Das Bundesministerium für Finanzen ersucht um entsprechende Berücksichtigung der vorliegenden Stellungnahme. Dem Präsidium des Nationalrates wurde diese Stellungnahme in elektronischer Form zugeleitet.

01.12.2016

Für den Bundesminister:

Mag. Hans-Jürgen Gaugl, MSc

(elektronisch gefertigt)