

Bundesministerium für Wissenschaft,  
Forschung und Wirtschaft  
Minoritenplatz 5  
1010 Wien

Dampfschiffstraße 2  
A-1031 Wien  
Postfach 240

Tel. + (1) 711 71 - 0  
Fax + (1) 711 94 - 25  
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 15. November 2016  
GZ 302.817/001-2B1/16

**Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Innovationsstiftung–Bildung–  
Gesetz erlassen und das Einkommensteuergesetz 1988 und das Körper-  
schaftsteuergesetz 1988 geändert werden (Innovationsstiftungsgesetz –  
ISG)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 7. November 2016, GZ: BMWFW–43.900/0006–WF/V/2/2016, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Zu den in den Erläuterungen definierten Zielen und Maßnahmen

Zufolge der dem Entwurf zugrunde liegenden wirkungsorientierten Folgenabschätzung verfolgt die Einrichtung der „Innovationsstiftung für Bildung“ nachstehende Ziele:

- Beitrag zur Anhebung des Bildungsniveaus,
- Anhebung der Innovationskompetenz aller Altersgruppen,
- Erhöhung der Zufriedenheit mit dem österreichischen Bildungssystem und
- Beitrag zur Erhöhung des Interesses an Bildung, Wissenschaft und Forschung.

Mit der Gründung der Stiftung sollen folgende Maßnahmen verbunden sein:

- Förderung der Praxisorientierung des österreichischen Bildungssystems,
- Förderung der Offenheit des Bildungssystems,
- Stärkung partizipativer Ansätze,
- Förderung der Impact- und Systemorientierung des österreichischen Bildungssystems,
- Förderung der Vernetzung des Bildungssystems,
- Förderung der Antizipation und Adaptivität des Bildungssystems,

- Landkarte der Bildungsinnovationen sowie
- Gütesiegel für Bildungsinnovationen.

Der RH merkt hiezu kritisch an, dass die angeführten vier Ziele wenig konkret sind (z.B. Beitrag zur Erhöhung des Interesses an Bildung, Wissenschaft und Forschung) und deren Evaluierung zudem erst langfristig erfolgen wird (z.B. für die Jahre 2029 bzw. 2035 beabsichtigt). Außerdem sind mehrere der angestrebten Zielzustände äußerst vage formuliert und erscheinen zudem wenig ambitioniert (so soll etwa das Ziel der Erhöhung der Zufriedenheit mit dem Bildungssystem (Ziel 3) bereits dann erreicht sein, wenn die Einstellung der Personen, denen eine Förderung zugute kam, positiver ist als vor der Antragstellung).

Die mangelnde Konkretisierung trifft in erheblichem Ausmaß auch auf die zur Umsetzung der Ziele definierten Maßnahmen zu. Die zur Evaluierung herangezogenen Kriterien erscheinen — so sich diese nicht ohnehin aus den Aufgaben der Stiftung ergeben, wie etwa das Vorliegen einer Landkarte der bzw. von Gütesiegeln für Bildungsinnovationen — teils wenig geeignet, den Erfolg der jeweiligen Maßnahme anzuzeigen, zumal diese nicht eindeutig mit der erfolgreichen Umsetzung der Maßnahmen korrelieren müssen (z.B. könnte die bei Maßnahme 5 herangezogene Erhöhung des Durchschnittseinkommens auch aus vielerlei anderen Einflüssen herrühren), teils wenig anspruchsvoll (etwa bei Maßnahme 5 das Kriterium, dass die Arbeit der Innovationsstiftung — offenbar unabhängig vom Ausmaß — überhaupt ein Crowdfunding bewirkt hat).

## 2. Zu Art. 1 des Entwurfs (Innovationsstiftung–Bildung–Gesetz – ISBG)

### 2.1 Grundsätzliches

Den Erläuterungen zum Entwurf ist nicht zu entnehmen, ob zur Erreichung der oben genannten Ziele alternative Formen zu der im Entwurf vorgeschlagenen Stiftungslösung geprüft wurden. Ebenso wird in den Erläuterungen, die Zweckmäßigkeit der gewählten Organisationsform „Stiftung“ mit einem budgetären Aufwand von 50 Mio. EUR — etwa durch Darstellung allfälliger Kosten–Nutzen–Abwägungen — nicht ausreichend begründet.

Der RH weist in diesem Zusammenhang auf § 5 Bundesministeriengesetz 1986 – BMG, BGBl. Nr. 76 i.d.g.F. hin, der die Grundlage für eine Zusammenarbeit mehrerer Ressorts (im vorliegenden Fall die in § 23 des Entwurfs genannten Bundesminister) ohne Schaffung zusätzlicher Rechtsträger bietet.

### 2.2 Zur Struktur der Innovationsstiftung für Bildung

Der Entwurf des ISBG sieht als Organe der Stiftung den Stiftungsvorstand, den Stiftungsrat, das Aufsichtsorgan und den Stiftungsprüfer vor; zudem kann ein wissenschaftlicher Beirat eingerichtet werden. Der RH weist kritisch darauf hin, dass § 12 Abs. 4 des Entwurfs dem wissenschaftlichen Beirat zwar wesentliche Aufgaben überträgt (z.B. Ausarbeitung von Dreijahresprogrammen zur Operationalisierung der Aktionslinien), dieser jedoch nicht verpflichtend einzurichten ist. Unklar bleibt daher, wer diese für die Stiftung grundlegenden Aufgaben für den Fall, dass kein wissenschaftlicher Beirat eingerichtet wird, wahrnehmen soll.

Gemäß § 4 Abs. 4 soll der Stiftung die Möglichkeit zukommen, für spezielle thematische Zwecke Substiftungen zu gründen, die allerdings überwiegend (zu mindestens 70 %) von privaten Spendern dotiert werden sollen. Unabhängig von der Tatsache, dass der RH gemäß § 4 Abs. 6 Z 2 des Entwurfs ausdrücklich auch zur Überprüfung der Substiftungen berufen wird, bzw. unabhängig von der Frage, ob davon ausgegangen werden kann, dass die finanzielle Beteiligung Dritter auch erfolgreich umgesetzt werden kann, weist der RH auf die Gefahr finanzieller Risiken und der Zersplitterung bei Erfüllung der an die Stiftung übertragenen Aufgaben hin. Nach Auffassung des RH bietet § 4 Abs. 3 des Entwurfs für Private ohnehin eine ausreichende Möglichkeit, die Innovationsstiftung zu dotieren. Der RH sieht daher keine Notwendigkeit, eine Regelung über die Bildung eigener Substiftungen einschließlich sämtlicher steuerrechtlicher Besserstellungen zu schaffen.

### 2.3 Zur Prüfungszuständigkeit des RH für Substiftungen – § 4 Abs. 4 bis 6 des Entwurfs

Der RH hält einleitend fest, dass die i.S.d. § 4 Abs. 6 Z 2 des Entwurfs „von der Stiftung bereitgestellten Mittel“ solche des Bundes sind, und der RH daher die Verwendung dieser Mittel auch ohne dieser Klarstellung gemäß § 13 Abs. 3 Rechnungshofgesetz prüfen kann.

Die Erläuterungen zu § 4 Abs. 6 halten zwar zutreffend fest, dass „auch die Substiftungen nach Ansicht des VfGH der Kontrolle durch den Rechnungshof“ unterliegen, gehen dann offenbar von einer — einfachgesetzlich unzulässigen — „Einschränkung der Prüfungskompetenz des Rechnungshofes gegenüber den Substiftungen auf die von der Stiftung bereitgestellten Mittel“ aus.

Der VfGH hat bereits in VfSlg. Nr. 3296/1957 folgendes ausgeführt: „Unter einer Unternehmung ist eine in einer bestimmten Organisationsform in Erscheinung tretende wirtschaftliche Tätigkeit zu verstehen, die sich auf Vermögenswerte stützt und mit Einnahmen und Ausgaben verbunden ist. Für den Begriff der Unternehmung ist es unmaßgebend, in welcher Organisationsform sie auftritt, ob sie Rechtspersönlichkeit besitzt oder nicht, ob zur Entfaltung der wirtschaftlichen Tätigkeit eine besondere Berechtigung notwendig ist, ob die Tätigkeit auf Gewinn berechnet ist u. dgl. In diesem allgemeinen Sinn gebraucht das Bundes-Verfassungsgesetz in den Art. 126b Abs. 2, 127 Abs. 3 und 127a Abs. 3 den Ausdruck 'Unternehmung'.“

Wenn eine Substiftung i.S.d. Rechtsprechung des VfGH „unternehmerisch tätig“ wird und der Bund auf die Substiftungen in einem Ausmaß Einfluss nehmen kann, das einer Beteiligung des Bundes an der Substiftung von 50 v.H. entspricht, so unterliegt diese der unbeschränkten Prüfungszuständigkeit des RH.

### 2.4 Berücksichtigung des Bundes Public Corporate Governance Kodex (B-PCGK)

Der RH weist darauf hin, dass der am 30. Oktober 2012 (nicht 2015, wie die Erläuterungen anführen) von der Bundesregierung beschlossene B-PCGK derzeit aktuell einer Überarbeitung unterzogen wird. Die vorgeschlagenen Änderungen wurden mit Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 19. Oktober 2016, GZ. BKA-180.310/0124-I/8/2016 auch an das BMWFW zur Stellungnahme übermittelt. Die in Pkt. IV. der Erläuterungen angesprochene „Berücksichtigung des B-PCGK“ sollte im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit einer möglichen Neufassung des B-PCGK nochmals überprüft werden.



## 2.5 Transparenz über die zu vergebenden Förderungen

Da auf die Innovationsstiftung für Bildung die Bestimmungen der ARR 2014 nicht direkt anwendbar sind, regt der RH aus Gründen der Transparenz im Bereich der Verwendung öffentlicher Mittel an, eine Regelung in den Entwurf aufzunehmen, wonach die von der Innovationsstiftung vergebenen Fördermittel bzw. Beteiligungen an Substiftungen — etwa im Wege der Definition als leistende Stelle i.S.d. TDBG 2012 — in der Transparenzdatenbank ersichtlich zu machen wären.

## 3. Zu Art. 2 und Art. 3 des Entwurfs (Änderung des Einkommensteuergesetzes 1988 und des Körperschaftsteuergesetzes 1988)

Der Entwurf sieht eine Ausweitung von Steuerbefreiungen und der Möglichkeit der Absetzbarkeit von Spenden (Zuwendungen) als Betriebsausgaben bzw. Sonderausgaben vor. Damit wird eine weitere Ausnahmeregelung im Einkommen- bzw. Körperschaftsteuerrecht geschaffen. Dies widerspricht jedoch den Empfehlungen in den Berichten

- „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“, Reihe Bund 2013/3, TZ 9, die bestehenden Begünstigungen kritisch zu durchforsten sowie zu evaluieren und auf dieser Grundlage — angesichts des hohen Verwaltungsaufwands und der hohen Einnahmehinzuwirkungen — auf eine deutliche Verringerung der Begünstigungsbestimmungen im Einkommensteuerrecht hinzuwirken, ohne die beabsichtigten Wirkungen aus den Augen zu verlieren, (vgl. auch „Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung“, Reihe Bund 2013/6, TZ 8).

Der RH weist auch auf seine kritische Würdigung der bestehenden Spendenbegünstigungen in TZ 14 des o.g. Berichts Reihe Bund 2013/3 hin: „Die (indirekte) Förderung privater Spenden im Steuerrecht und deren Ausweitung trugen erheblich zu einem hohen Verwaltungsaufwand für den Vollzug immer komplexer werdender Rechtsvorschriften bei; sie bildeten somit einen Kostentreiber.“ Der RH empfahl, „das System der Spendenbegünstigungen zum Zweck der Erhöhung der Transparenz zu überdenken.“

Der RH weist zusammengefasst kritisch darauf hin, dass die beabsichtigte Ausweitung der Spendenbegünstigungen im Widerspruch zu diesen Ausführungen steht.

## 4. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Die Innovationsstiftung für Bildung soll gemäß § 1 Abs. 1 des Entwurfs des ISBG mit 50 Mio. EUR dotiert werden, wobei das Vermögen gemäß § 4 Abs. 1 des genannten Entwurfs aus dem vom Bundesministerium für Finanzen zur Verfügung gestellten Mitteln gebildet werden soll.

Die dem Entwurf zugrunde liegenden Erläuterungen rechnen daher mit einer Belastung des Bundeshaushalts in Höhe von 50 Mio. EUR.

Gemäß § 17 Abs. 2 BHG 2013 ist jedem Entwurf für ein Regelungsvorhaben und jedem sonstigen Vorhaben von dem Mitglied der Bundesregierung oder dem haushaltsleitenden Organ, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet oder das Vorhaben geplant wurde, eine der WFA-Finan-



GZ 302.817/001-2B1/16

Seite 5 / 6

zielle-Auswirkungen-Verordnung – WFA-FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F., entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung anzuschließen. Aus dieser hat insbesondere hervorzugehen, wie hoch die finanziellen Auswirkungen auf den Vermögens-, Finanzierungs- und Ergebnishaushalt im laufenden Finanzjahr und mindestens in den nächsten vier Finanzjahren zu beziffern sein werden und wie diese finanziellen Auswirkungen zu bedecken sind.

Gemäß § 3 Abs. 2 WFA-FinAV sind bei den Angaben zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen die Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten. Diese Kriterien sind aus folgenden Gründen nicht erfüllt:

(1) Die Erläuterungen enthalten keine Angaben zu den erwartbaren Verwaltungskosten, etwa für die OeAD-GmbH als Geschäftsstelle der Stiftung (§ 9 Abs. 7 des Entwurfs des ISBG), zumal davon auszugehen ist, dass diese über erhöhte Zuschüsse des Bundes abgedeckt werden müssen.

(2) Ebenso treffen die Erläuterungen keine Aussage über die Höhe der Kosten, welche die dem Stiftungsvorstand gemäß § 10 Abs. 4 des Entwurfs des ISBG gebührende Aufwandsentschädigung voraussichtlich verursachen wird. Die Aufwandsentschädigung soll vom Aufsichtsorgan abhängig von Zeitausmaß und Verantwortung zu bemessen sein; der Entwurf des ISBG sieht für diese Aufwandsentschädigung weder eine Höchstgrenze noch eine Bandbreite vor.

(3) Der RH weist ferner kritisch darauf hin, dass in den Erläuterungen die erwarteten Zuwendungen an die (Sub-)Stiftung(en) in keiner Weise abgeschätzt wurden. Daher erscheint diesbezüglich auch eine spätere Evaluierung nicht möglich. Ferner werden keine Regelungen getroffen, derzufolge die Haftung der auch aus öffentlichen Mitteln dotierten Stiftung für allfällige finanzielle Risiken der Substiftungen ausgeschlossen ist.

(4) Weiters nehmen die Erläuterungen keinen Bezug auf die finanziellen Auswirkungen durch die Änderungen des EStG 1988 und des KStG 1988. Dies obwohl

- in § 3 Abs. 1 Z 3 EStG 1988 eine Steuerbefreiung für Bezüge oder Beihilfen aus Mitteln der Innovationsstiftung implementiert werden soll und
- Zuwendungen, d.h. Spenden an die Innovationsstiftung, als Betriebsausgaben (§ 4c des Entwurfs des EStG 1988) und als Sonderausgaben gemäß § 18 Abs. 1 Z 9 des Entwurfs des EStG 1988 bzw. § 8 Abs. 4 Z 1 bzw. § 13 Abs. 1 Z 4 des Entwurfs des KStG 1988 steuerlich geltend gemacht werden können.

Diese weitere Steuerbefreiung bzw. die steuerliche Absetzbarkeit von Spenden führen in weiterer Folge zu Einnahmenausfällen, die in den Erläuterungen weder thematisiert noch beziffert werden.

(5) Auch erörtern die Erläuterungen die finanziellen Auswirkungen der Gebühren- und Abgabenbefreiung der Innovationsstiftung nicht. Gemäß § 18 Abs. 2 des Entwurfs des ISBG soll die Stiftung, die gemäß § 18 Abs. 1 des Entwurfs des ISBG für abgabenrechtliche Zwecke als Körperschaft öffentlichen Rechts gilt, von Stempel- und Rechtsgebühren befreit sein. Die Stempel- und Rechtsgebühren sind ausschließliche Bundesabgaben (§ 7 FAG 2008).



(6) Die Erläuterungen geben auch keine Auskunft darüber, ob und in welchem Umfang die beabsichtigten Änderungen einen Mehraufwand im Vollzug der Finanzverwaltung verursachen werden. Es ist jedenfalls mit Spendenanträgen zu rechnen, die behördliche Kontrollen zur Folge haben werden.

(7) Nach den Erläuterungen „*ergeben sich (aus dem Vorhaben) keine finanziellen Auswirkungen für Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger*“. Die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer sind geteilte Bundesabgaben und kommen demnach dem Bund, den Ländern und den Gemeinden entsprechend den im geltenden FAG 2008 festgelegten Aufteilungsschlüsseln zugute. Der nicht angeführte Einnahmenausfall bei der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer hätte dadurch auch finanzielle Auswirkungen auf die Länder und Gemeinden.

(8) Die Darstellung der finanziellen Auswirkungen kann daher weder nachvollzogen noch kann deren Plausibilität beurteilt werden. Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen somit nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen WFA–FinAV.

## 5. Zur „Begutachtungsfrist“

Der RH weist ausdrücklich darauf hin, dass gemäß § 9 Abs. 3 der Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben – WFA–GV, BGBl. II Nr. 489/2012 i.d.F. BGBl. II Nr. 67/2015, den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll.

Der vorliegende Entwurf langte beim RH am 8. November 2016 mit dem Ersuchen um allfällige Stellungnahme bis 14. November 2016 ein. Somit stand lediglich eine Frist von vier Arbeitstagen für eine Beurteilung der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verfügung. Diese Frist ist im Hinblick auf den Umfang der vorgeschlagenen Änderungen als nicht ausreichend zu bezeichnen.

Die in § 9 Abs. 3 WFA–GV genannte Frist von sechs Wochen wurde seitens des BMWFW ohne nähere Angabe von Gründen signifikant unterschritten.

Entgegen den Ausführungen im Anschreiben des BMWFW ist nach Ansicht des RH — grundsätzlich und über den vorliegenden Anlassfall hinausgehend — festzuhalten, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass „*keine Bedenken gegen den vorliegenden Entwurf bestehen*“, wenn innerhalb einer dermaßen kurzen Begutachtungsfrist keine Stellungnahmen zum übermittelten Entwurf beim versendenden Ressort einlangen.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:  
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:

