

**Prüfbericht über die
Aufsicht des Landes über Stiftungen und Fonds**

Bregenz, im August 2010

Inhaltsverzeichnis

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung	3
Darstellung der Prüfungsergebnisse	3
Prüfungsgegenstand und -ablauf	4
Zusammenfassung der Ergebnisse	5
1 Grundlagen	8
2 Aufsicht über private Stiftungen und Fonds	10
2.1 Überblick	10
2.2 Rechtliche Bestimmungen	12
2.3 Maßnahmen und Leistungen	17
3 Aufsicht über öffentliche Landesfonds	23
3.1 Überblick	23
3.2 Rechtliche Bestimmungen	27
3.3 Maßnahmen und Leistungen	30
Abkürzungsverzeichnis	34

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof hat gemäß Art. 70 der Landesverfassung dem Landtag und der Landesregierung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen zu berichten.

Gemäß § 5 des Gesetzes über den Landes-Rechnungshof in der geltenden Fassung hat der Landes-Rechnungshof nach einer durchgeführten Gebarungsprüfung unverzüglich einen Bericht vorzulegen.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Der Landes-Rechnungshof gibt dem Landtag und der Landesregierung in diesem Bericht einen detaillierten Überblick über die Aufsicht des Landes über Stiftungen und Fonds.

Er konzentriert sich dabei auf die aus seiner Sicht bedeutsam erscheinenden Sachverhaltsdarstellungen, die Bewertung von Stärken, Schwächen und Risiken sowie die daran anknüpfenden Empfehlungen.

Berichte über die Prüfungen durch den Landes-Rechnungshof scheinen auf den ersten Blick eher nur Defizite aufzuzeigen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Arbeit der geprüften Stellen generell mangelhaft ist, selbst wenn die Darstellung von Stärken aus deren Sicht zu kurz kommt. Vielmehr soll das oft schon vorhandene Bewusstsein über Verbesserungspotenziale und die Umsetzung der gegebenen Empfehlungen dazu beitragen, das anerkannt hohe Leistungsniveau nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit noch zu verbessern.

Im Zahlenwerk wurden gegebenenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen. Bei der Darstellung von Entwicklungen wurde keine Indexbereinigung vorgenommen.

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Männer und Frauen.

Prüfungsgegenstand und -ablauf

Der Landes-Rechnungshof prüfte von April bis Juli 2010 die Aufsicht des Landes betreffend private Stiftungen und Fonds sowie betreffend öffentliche Landesfonds. Prüfungsschwerpunkte waren die übergreifende Darstellung und Bewertung der Aufsicht bzw. der einzelnen Aufsichtsmaßnahmen, die rechtlichen Grundlagen sowie die organisatorische Abwicklung im Amt der Landesregierung.

Der Prüfungszeitraum erstreckte sich auf die Jahre 2004 bis 2010. In Einzelfällen wurden aus Gründen der Vollständigkeit bzw. der Aussagekraft auch längere Zeiträume gewählt. Die Rechtmäßigkeit und buchhalterische Richtigkeit der von den einzelnen privaten Stiftungen und Fonds sowie Landesfonds im Prüfungszeitraum getätigten Geschäfte waren nicht Gegenstand der Prüfung. Auch die Aufsicht über Stiftungen und Fonds nach dem Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz sowie jene über unselbständige Landesfonds wurde nicht geprüft.

Die Prüfungsergebnisse wurden den Vorständen der Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) sowie der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) am 30. Juli 2010 und der Vorstandin der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) am 10. August 2010 zur Kenntnis gebracht. Das Amt der Landesregierung gab am 17. September 2010 eine Stellungnahme ab, welche vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet wurde.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Stiftungen und Fonds sind zu juristischen Personen erhobene selbständige Vermögen. Sie können sowohl privatrechtlich als auch öffentlich-rechtlich errichtet werden und verfolgen öffentliche Zwecke. Damit ihr Vermögen zweckkonform verwendet sowie ordentlich verwaltet wird, stehen sie unter staatlicher Aufsicht.

In Vorarlberg beaufsichtigt die Landesregierung 38 private Stiftungen und Fonds. Sie verfolgen unterschiedliche gemeinnützige oder wohltätige Zwecke, vornehmlich im Bereich der Alten- und Krankenfürsorge. Ihr Gesamtvermögen kann mangels vollständiger und aussagekräftiger Unterlagen nur geschätzt werden. Es belief sich im Jahr 2007 auf ca. € 25 Mio. Die Leistungen der Stiftungen bzw. Fonds sind sehr unterschiedlich und bewegen sich zwischen € 100 und € 100.000 im Jahr. In der Vergangenheit wurden teilweise unterkapitalisierte Stiftungen errichtet. Im Rahmen der Genehmigung von Stiftungen und Fonds hat die Behörde daher vertiefend zu prüfen, ob mit dem gewidmeten Vermögen der angestrebte Zweck in der gewählten Rechtsform auch substantiell erfüllt werden kann.

Die Aufsicht über private Stiftungen und Fonds wurde im Jahr 2003 gesetzlich neu geregelt. Umfang und Tiefe der konkreten Aufsichtstätigkeit waren in der Umsetzung aber unklar, vor allem im Hinblick auf die von den Stiftungen und Fonds jährlich vorzulegenden Rechnungsabschlüsse. Nach einem im Jahr 2008 eingeholten Rechtsgutachten darf sich eine tiefergehende Prüfungspflicht von Rechnungsabschlüssen nicht bloß auf jene Fälle beschränken, in denen begründete Zweifel bestehen. Die Aufsicht hätte sonst nur „Feigenblattcharakter“. Die nachvollziehbaren Schlussfolgerungen des Gutachters wurden im Amt der Landesregierung zwar breit diskutiert, aber in der Praxis noch nicht entsprechend umgesetzt.

In den letzten Jahren wurden dennoch wichtige Schritte für eine bessere Aufsicht über Stiftungen und Fonds gesetzt. Trotz dieser positiven Ansätze fehlen aber weitergehende Anstrengungen. Insbesondere werden die gesetzlichen Pflichten zu wenig konsequent eingefordert und durchgesetzt. Die unterschiedliche Darstellung der Vermögenssituation durch die Stiftungen und Fonds erschwert zudem die Aufsicht. Es wird daher die Einrichtung eines standardisierten Prüfprozesses unter Nutzung der vervollständigten Stiftungs- und Fondsdatenbank sowie eine Verbesserung der Organisation und der Qualifikation der Mitarbeiter empfohlen. Im Zuge der Prüfung durch den Landes-Rechnungshof konnten weiters Unklarheiten über die interne Zuständigkeit zur finanziellen Aufsicht über Stiftungen und Fonds im Amt der Landesregierung beseitigt werden.

Neben den privaten Stiftungen und Fonds beaufsichtigt die Landesregierung auch sieben öffentliche Landesfonds mit eigener Rechtspersönlichkeit. Es sind dies der Landesgesundheitsfonds, der Sozialfonds, der Landeswohnbaufonds, der Rettungsfonds, der Tiergesundheitsfonds, der bäuerliche Siedlungsfonds und der Landeskriegsopferfonds. Sie werden durch eigene Landesgesetze eingerichtet. Da es sich um substantielle Vermögenswerte außerhalb des Landesbudgets handelt, kommt der Aufsicht über diese Fonds wesentliche Bedeutung zu.

Das Vermögen der sieben Landesfonds stammt weitgehend von der öffentlichen Hand, oftmals aus Gemeinschaftsfinanzierungen. Mit Ende des Jahres 2008 belief sich das Gesamtvermögen der Landesfonds auf € 147,70 Mio. Die gesamten Aufwände betragen in diesem Jahr € 544,06 Mio. Sie sind in den Jahren 2005 bis 2008 um insgesamt 20 Prozent gestiegen und differieren in diesem Zeitraum erheblich. Insbesondere der Landeswohnbaufonds weist ein stark schwankendes negatives Eigenkapital auf. Es sind daher Maßnahmen zu setzen, um die Überschuldung des Landeswohnbaufonds zu bereinigen.

Zwischen den Fonds- und Landesorganen bestehen personelle Verflechtungen. Einerseits sind Mitglieder der Landesregierung – die die Aufsicht ausüben – zugleich leitende Mitglieder der Fondsorgane. Andererseits nehmen die zuständigen Fachabteilungen im Amt der Landesregierung die Geschäftsführung der jeweiligen Fonds – mit Ausnahme des Landeskriegsopferfonds – wahr. Sie bereiten auch die für die Aufsicht der Landesregierung erforderlichen Maßnahmen vor. Durch diese Verflechtung können Interessenskonflikte entstehen. Überdies gibt es für Landesfonds im Vergleich zu Landesgesellschaften weniger weitreichende Regelungen in Bezug auf Planung, Steuerung und Kontrolle. Dem sollte durch die Festlegung wesentlicher Aspekte einer Fondsgovernance entgegen gewirkt werden.

Die gesetzlichen Aufsichtsmittel der Landesregierung als Kollegialorgan sind je nach Fonds unterschiedlich geregelt. Während bei kleineren Fonds die Landesregierung Voranschläge und Rechnungsabschlüsse zu genehmigen hat, besteht bei größeren Fonds oftmals nur die Pflicht, diese vorzulegen. Um eine effiziente Aufsicht zu ermöglichen, sollte aber bei allen Landesfonds zumindest die Genehmigung der Voranschläge, Rechnungsabschlüsse bzw. Tätigkeitsberichte gewährleistet sein. Ebenso sind aus Gründen der Transparenz dem Landtag die Rechnungsabschlüsse des Tiergesundheitsfonds und des Rettungsfonds – wie bei allen anderen Landesfonds – zur Kenntnis zu bringen.

Kenndaten Private Stiftungen und Fonds

Derzeit gibt es in Vorarlberg 31 Stiftungen und 7 Fonds, die nach dem Stiftungs- und Fondsgesetz errichtet wurden. Im Jahr 2007 wiesen diese Stiftungen ein Vermögen von ca. € 19,69 Mio. und die Fonds ein Vermögen von ca. € 4,73 Mio. aus. Eine Darstellung der Entwicklung des Vermögens und der Aufwände sowie eine vollständige Bezifferung des Gesamtvermögens ist aufgrund der uneinheitlichen und teilweise mangelhaften Dokumentation in den Rechnungsabschlüssen nicht möglich.

Kenndaten Landesfonds in Mio. €

	2005	2006	2007	2008	2009
Landesgesundheitsfonds					
Gesamtvermögen	4,75	5,46	5,06	5,47	k.A.
Aufwände	288,11	294,13	306,19	323,21	k.A.
Sozialfonds					
Gesamtvermögen	65,56	50,71	41,84	56,72	50,68
Aufwände	147,95	165,12	173,15	197,87	219,91
Landeswohnbaufonds					
Gesamtvermögen	79,07	76,14	78,07	79,72	80,19
Aufwände	11,63	12,06	12,84	14,61	14,32
Rettungsfonds					
Gesamtvermögen	0,54	0,70	0,55	0,57	0,57
Aufwände	3,57	3,77	3,98	4,00	4,90
Tiergesundheitsfonds inkl. Tiergesundheitsdienst					
Gesamtvermögen	4,14	4,12	3,97	4,51	4,41
Aufwände	3,03	3,08	3,36	3,35	3,25
Bäuerlicher Siedlungsfonds des Landes Vorarlberg					
Gesamtvermögen	0,80	0,70	0,59	0,47	0,31
Aufwände	0,42	0,29	0,40	0,52	0,52
Vorarlberger Landeskriegsopferfonds					
Gesamtvermögen	0,29	0,33	0,25	0,24	0,23
Aufwände	0,55	0,49	0,57	0,50	0,47

Quelle: Rechnungsabschlüsse des Landes; Details zur Vermögensaufstellung; Rechnungsabschlüsse des Landesgesundheitsfonds;
Berechnung: L-RH

1 Grundlagen

Stiftungen und Fonds können als selbständige Vermögen sowohl privatrechtlich als auch öffentlich-rechtlich errichtet werden. Mit ihren Vermögen verfolgen sie grundsätzlich öffentliche Zwecke. Soweit diese in den Interessensbereich des Landes fallen, unterliegen sie der Aufsicht der Landesregierung.

Situation

Grundsätzlich können Stiftungen und Fonds nach der Art ihrer Errichtung in private oder öffentliche unterteilt werden. Sie sind selbständige Vermögen und verfolgen einen vom Stifter bzw. Gründer festgelegten Zweck. Fonds unterscheiden sich von Stiftungen dadurch, dass ihr Vermögen zur Zweckverfolgung aufgebraucht werden kann.

Private Stiftungen/ Fonds

Private Stiftungen und Fonds werden durch einen privatrechtlichen Widmungsakt gegründet. In Form einer letztwilligen Verfügung oder einer Schenkung unter Lebenden wird ein privates Vermögen zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks gewidmet. Der Stifter bzw. Fondsgründer verliert mit Genehmigung der Errichtung der Stiftung bzw. des Fonds sein Eigentumsrecht am gewidmeten Vermögen. Die Stiftungs- und Fondsorgane haben dieses Vermögen bzw. dessen Erträge entsprechend dem im Zweck ausgedrückten Willen des Stifters oder Fondsgründers zu verwenden.

Bezieht sich der Zweck auf Vorarlberg und ist er gemeinnützig oder wohltätig, erlangen Stiftungen und Fonds ihre Rechtspersönlichkeit durch Genehmigung der Landesregierung. Ein Zweck ist gemeinnützig, wenn er darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit zu fördern. Er ist wohltätig, wenn er darauf gerichtet ist, hilfsbedürftige Menschen zu unterstützen. Geht der Zweck einer Stiftung oder eines Fonds über den Interessensbereich des Landes hinaus, sind diese nach dem Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz, BGBl. Nr. 11/1975, vom Landeshauptmann zu genehmigen und zu beaufsichtigen. Diese Angelegenheit der mittelbaren Bundesverwaltung war nicht Gegenstand der Prüfung des Landes-Rechnungshofs.

Neben den privaten Stiftungen und Fonds gibt es auch Privatstiftungen nach dem Privatstiftungsgesetz, BGBl. Nr. 256/1993. Diese können für jeden erlaubten – auch privatnützigen – Zweck errichtet werden. Für sie ist keine Aufsicht durch Verwaltungsbehörden vorgesehen. Sie waren daher nicht Prüfungsgegenstand.

Öffentliche Fonds

Öffentliche Fonds werden in der Regel durch eigene Gesetze errichtet. Ihr Vermögen stammt weitgehend von der öffentlichen Hand, oftmals auch aus Gemeinschaftsfinanzierungen des Landes und der Gemeinden. Nicht alle diese Fonds haben eigene Rechtspersönlichkeit. Sie sind nur dann juristische Personen, wenn ihre Rechtsgrundlage dies vorsieht. Solche Fonds werden als selbständige Fonds bezeichnet. Sie sind ausgelagertes öffentliches Vermögen. Zweck, Finanzierung und Organisation werden in eigenen Gesetzen bzw. Verordnungen festgeschrieben.

Öffentliche Fonds ohne Rechtspersönlichkeit sind z.B. der Naturschutzfonds, der Zukunftsfonds oder der Feuerwehrfonds. Ihr Vermögen ist Teil des Landesvermögens. Sie waren nicht Prüfungsgegenstand.

Aufsicht

Sowohl die prüfungsgegenständlichen privaten Stiftungen und Fonds als auch die öffentlichen Landesfonds mit Rechtspersönlichkeit unterliegen der Aufsicht der Landesregierung.

Aufsicht ist jene staatliche Tätigkeit, die im öffentlichen Interesse über selbständige Vermögen ausgeübt wird, um sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu erhalten. Wesentliche Aufgabe der Aufsichtsorgane ist es, Fehler durch laufende Beobachtung zu vermeiden. Aus dieser Funktion ergibt sich eine spezifische Verantwortung, die bei schuldhafter Vernachlässigung zu Vermögensverlusten bzw. zu Haftungsrisiken führen kann. Diese Aufsicht ist verfassungsrechtlich geboten.

Bewertung

Eine behördliche Aufsicht über private Stiftungen und Fonds ist notwendig, da mit deren Vermögen gemeinnützige oder wohltätige – also im öffentlichen Interesse gelegene – Aufgaben wahrgenommen werden. Da der Stifter oder Fondsgründer keine Eigentumsrechte mehr am gewidmeten Vermögen hat, nimmt die Aufsicht typische Kontroll- und Überwachungsrechte wahr, die sonst Eigentümern zustehen.

Eine Aufsicht über öffentliche Fonds ist erforderlich, da sie ihre Aufgaben mit großteils sehr hohen öffentlichen Mitteln außerhalb der staatlichen Leitungshierarchie besorgen. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, auf die Tätigkeit der Organe Einfluss zu nehmen, diese zu kontrollieren und die zweckkonforme Verwendung der Mittel zu überwachen.

2 Aufsicht über private Stiftungen und Fonds

2.1 Überblick

In Vorarlberg gibt es 38 private Stiftungen und Fonds. Sie verfügen über ein Vermögen von ca. € 25 Mio. Rund 80 Prozent davon wird von nur acht Rechtsträgern verwaltet. Einige Stiftungen haben ein Vermögen, das ohne Unterstützung Dritter nicht zur Verfolgung ihres Zwecks ausreicht.

Situation	Gegenwärtig beaufsichtigt die Landesregierung in Vorarlberg 31 private Stiftungen und 7 private Fonds.
Zwecke	<p>Als gemeinnützigen oder wohltätigen Zweck weisen</p> <ul style="list-style-type: none">- 14 Stiftungen und 2 Fonds die Unterstützung von alten, kranken, hilfsbedürftigen oder in Not befindlichen Menschen aus,- 5 Stiftungen verfolgen pädagogische Zwecke,- 3 Stiftungen unterstützen örtliche Krankenpflegevereine,- 2 Stiftungen und 2 Fonds fördern kulturelle Zwecke und- 2 Stiftungen betreiben eine Sonderkrankenanstalt. <p>Die übrigen Stiftungen und Fonds können nicht zu größeren Gruppen zusammengefasst werden.</p> <p>Die Förderleistungen der Stiftungen und Fonds sind sehr unterschiedlich. Eine Stiftung stellte z.B. kostenlos eine Wohnung für Schulschwester zur Verfügung. Andere Stiftungen betreiben Altersheime, Sonderkrankenanstalten oder eine Sonderschule. Die meisten schütten aus ihren Erträgen – bzw. bei Fonds auch aus ihrem Kapital – Förderungen aus. Diese bewegen sich zwischen € 100 bis zu € 100.000 im Jahr.</p>
Vermögen	<p>Mit Ende des Jahres 2007 betrug das ausgewiesene Vermögen aller privaten Stiftungen und Fonds ca. € 25 Mio. Basis der Berechnung sind Daten aus dem Jahr 2007, für welches die meisten Unterlagen vorlagen. Das in diesen Stiftungen und Fonds ausgewiesene Gesamtvermögen ist jedoch auch in diesem Jahr nicht vollständig bzw. unklar dokumentiert.</p> <p>Sieben Stiftungen und ein Fonds verfügten im Jahr 2007 über ein aktienkundiges Vermögen von insgesamt € 19,61 Mio. Somit verteilen sich rund 78 Prozent des Vermögens auf 21 Prozent der Stiftungen und Fonds.</p>

Gründungskapital	<p>Bei Errichtung einer Stiftung oder eines Fonds muss – im Gegensatz zum Bundesland Tirol – kein Mindestkapital aufgebracht werden. Das Gesetz schreibt jedoch vor, dass das Vermögen zur Erfüllung des Zwecks „hinreichend“ sein muss. Andernfalls darf die Stiftung bzw. der Fonds nicht genehmigt werden. Dennoch bestehen zum Teil Stiftungen oder Fonds mit einem für die Zweckverwirklichung nicht hinreichenden Vermögen, wie z.B. die Stiftung Kloster Viktorsberg.</p> <p>Im Prüfungszeitraum von 2004 bis 2010 wurde nur eine Stiftung neu errichtet. Die im Jahr 2009 gegründete P. B. Stiftung hat den Zweck, Zuwanderer-Karrieren und Toleranz zu fördern. Ursprünglich sollte ein Kapital von lediglich € 5.000 gewidmet werden. Nachdem die Behörde dieses Kapital als zu niedrig bemängelt hatte, wurde sie mit einem Stiftungsvermögen von € 50.000 genehmigt. Ihren Zweck verwirklicht die Stiftung aber im Wesentlichen über Sponsoren – darunter auch das Land Vorarlberg. Diesen Umstand beurteilte die Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) im Hinblick auf ein späteres Förderansuchen der Stiftung kritisch.</p>
Land als Stifter/ Fondsgründer	<p>Das Land hat in einigen Fällen selbst private Stiftungen und Fonds (mit-)errichtet. Hierzu zählen z.B. die Studienstiftung des Landes Vorarlberg (Dr. Otto Ender Stiftung), die Stiftung Kloster Viktorsberg, die Stiftung Maria Ebene, der Wälderfonds, der Fonds sichere Gemeinden oder der Fonds gesundes Vorarlberg. Weiters unterstützt das Land einige davon und weitere Stiftungen – wie die Stiftung Carina oder die Stiftung Jupident – mit Landesmitteln.</p>
Bewertung	<p>In der Vergangenheit wurden teilweise unterkapitalisierte Stiftungen errichtet. Zur Verwirklichung ihres Zwecks sind sie oftmals von Beginn an auf Förderungen angewiesen. Eine Stiftung oder ein Fonds muss nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs in der Lage sein, den Zweck primär aus eigenen Mitteln zu erfüllen. Die Verwirklichung des Zwecks überwiegend durch Sponsoren- oder Landesfördergelder ist nicht mit der Rechtsform einer Stiftung oder eines Fonds vereinbar. Mitunter kann der Stiftungszweck auch nur in sehr bescheidenem Umfang erfüllt werden.</p> <p>Um dies zu verhindern, ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs bei Neuerrichtung einer Stiftung oder eines Fonds eine eingehende wirtschaftliche Prüfung anzustellen, ob die potenziellen Erträge bzw. das gewidmete Vermögen zur Zweckerfüllung ausreichen. In diesem Zusammenhang sind auch Fragen der geeigneten Rechtsform für das jeweilige Vorhaben zu klären.</p>

Zudem mögen bestimmte Zwecke zwar formal gemeinnützig oder wohltätig sein, inhaltlich betrachtet sind sie jedoch unspezifisch. Ein klarer Förderzweck kann ihnen nicht entnommen werden. Ein unspezifischer Zweck korrespondiert häufig mit einer nicht nachvollziehbaren Förderpolitik der Stiftung oder des Fonds.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, bei Genehmigung der Errichtung einer Stiftung oder eines Fonds vertiefend zu prüfen, ob mit dem gewidmeten Vermögen der vorgesehene Zweck in der gewählten Rechtsform substantiell erfüllt werden kann.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, im Rahmen der Aufsicht unterkapitalisierte Stiftungen zu sanieren.

Stellungnahme

Im Prüfungszeitraum wurde lediglich eine Stiftung errichtet. Nach Veranlassung der Stiftungsbehörde wurde das Stammvermögen der Stiftung – vor deren Errichtung – erhöht, um eine Unterkapitalisierung hintan zu halten.

Kommentar L-RH

Trotz der Erhöhung des Stiftungskapitals kann die Stiftung ihren Zweck nur mit zusätzlichen Sponsorengeldern erfüllen. Die Stifter gingen zum Zeitpunkt der Gründung bereits davon aus, dass Zustiftungen erforderlich sind.

2.2 Rechtliche Bestimmungen

Die Aufsicht über private Stiftungen und Fonds ist im Gesetz über Stiftungen und Fonds geregelt. Die Landesregierung hat die ordnungsgemäße Verwaltung und die Einhaltung des Zwecks zu überwachen. Im Zuge der Prüfung wurden Unklarheiten über die interne Zuständigkeit im Amt der Landesregierung beseitigt.

Situation

Im Jahr 2003 beschloss der Landtag ein neues Gesetz über Stiftungen und Fonds (SFG), LGBl.Nr. 17/2003. Dieses ersetzte das Stiftungs- und Fondsgesetz aus dem Jahr 1947. Es gilt für alle durch privaten Widmungsakt errichtete gemeinnützige oder wohltätige Stiftungen und Fonds, deren Wirkungsbereich nicht über den Interessensbereich des Landes Vorarlberg hinausgeht. Ein wesentliches Ziel der Neuregelung war, die staatliche Aufsicht auf eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu stellen. Die Kostenschätzung in den Erläuterungen zu diesem Gesetzesvorhaben ging von keinem wesentlichen Mehraufwand in der Vollziehung des neuen SFG aus.

SFG

Die Aufsicht über Stiftungen ist in § 11 SFG geregelt, jene über Fonds in § 16. Die Landesregierung hat danach die ordnungsgemäße Verwaltung und die Erfüllung des Stiftungs- bzw. Fondszwecks zu überwachen.

Die Stiftungen oder Fonds müssen für die Aufsicht jährlich bis spätestens 30. Juni einen Rechnungsabschluss – der die Einnahmen und Ausgaben sowie den Vermögensstand enthalten muss – und einen Bericht über die zur Erfüllung des Zwecks erbrachten Leistungen erstellen. Das Gesetz normiert nicht, dass diese Unterlagen an die Landesregierung zu übermitteln sind. Die Praxis geht aber von einer Vorlagepflicht aus.

Aufsichtsmittel

Die im Gesetz aufgezählten Aufsichtsmittel sind einerseits vorbeugender und andererseits nachprüfender Natur. Zu den vorbeugenden Mitteln zählen ein jederzeitiges Einsichtsrecht in die Bücher und Unterlagen sowie die Genehmigung von gewissen Rechtsgeschäften und Satzungsänderungen. Nachprüfende Mittel sind z.B. die Beanstandung von Rechnungsabschlüssen oder die Vorschreibung bestimmter Verwaltungsmaßnahmen.

In welcher Intensität die Aufsicht – insbesondere die jährliche Überprüfung der Rechnungsabschlüsse und der Leistungsberichte – im Vollzug konkret wahrzunehmen ist, lässt der Gesetzeswortlaut offen.

Rechtsgutachten

Die Frage des Umfangs und der Tiefe der Aufsichtstätigkeit war daher Gegenstand mehrerer Besprechungen der betroffenen Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) sowie der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) unter Leitung des Landesamtsdirektors. Zur Klärung dieser Fragen wurde im Jahr 2008 zudem ein Rechtsgutachten eingeholt.

Der Gutachter kam zum Schluss, dass eine effektive Aufsicht zumindest eine jährliche Prüfung der Rechnungsabschlüsse und der Leistungsberichte verlangt. Die Intensität der Aufsicht bestimme sich nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im jeweiligen Einzelfall. Eine tiefergehende Prüfungspflicht dürfe sich aber nicht bloß auf jene Fälle beschränken, in denen begründete Zweifel bestehen. Andernfalls hätte die Aufsicht bloß „Feigenblattcharakter“.

Diese Aussage des Gutachters wurde im Amt der Landesregierung unterschiedlich interpretiert. Zu deren Klärung wurde eine ergänzende Stellungnahme eingeholt. In einer Besprechung im Februar 2009 kamen die Beteiligten letztlich überein, zusätzlich zu einer jährlichen Kontrolle der Rechnungsabschlüsse künftig vier bis fünf Stiftungen bzw. Fonds einer „vertieften“ Überprüfung zu unterziehen. Zudem sollten auch entsprechende Personalressourcen geschätzt und allenfalls beantragt werden. Weiters wurde auch die Möglichkeit des Einsatzes externer Wirtschaftsprüfer erwogen. Vertiefte Prüfungen von Rechnungsabschlüssen samt Leistungsberichten erfolgten aber – mit Ausnahme der Prüfung einer Stiftung nach dem Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz – in den Jahren 2009 und 2010 nicht.

Zuständigkeiten

Nach der Geschäftseinteilung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung (GEAL), ABl. Nr. 44/2009 in der Fassung ABl. Nr. 27/2010, ist das Stiftungs- und Fondswesen der Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) zugewiesen. Damit obliegt ihr die Vollziehung des SFG und die behördliche Aufsicht über diese Stiftungen und Fonds.

Die gesetzlich vorgesehene Überwachung der ordnungsgemäßen Verwaltung sowie der Erfüllung des Stiftungs- bzw. Fondszwecks umfasst sowohl rechtliche als auch finanzielle Fragestellungen.

Da die Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) über keinen ausgebildeten Betriebswirt verfügt, waren bisher im unterschiedlichen Ausmaß auch bestimmte Bedienstete der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) zur Erstattung von Stellungnahmen und Gutachten – insbesondere im Zusammenhang mit der Prüfung der Rechnungsabschlüsse – in die Aufsicht involviert. Gemäß dem internen Verzeichnis der als Amtssachverständige bestellten Bediensteten des Landes ist der Bereich Betriebswirtschaft der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) zugewiesen.

Unklarheit über die Zuständigkeit

Über das Ausmaß der Involvierung der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) gab es zum Teil grundlegende Auffassungsunterschiede. Die Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) hielt zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landes-Rechnungshof die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) analog der Gemeindeaufsicht für zuständig, die finanzielle Aufsicht über Stiftungen und Fonds durchzuführen. Dies begründete sie mit dem Wortlaut der GEAL in der alten Fassung.

Die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) ist eingerichtet, um prozessunabhängige Prüfungen entsprechend einem von der Landesregierung genehmigten risikoorientierten Prüfplan vorzunehmen. Im Prüfungszeitraum erfolgte beispielsweise die Gebarungsprüfung der Stiftung Jupident. Darüberhinaus sind die Mitarbeiter als Amtssachverständige gemäß § 52 Abs. 1 AVG 1991 in finanziellen Fragestellungen für andere Abteilungen tätig. Entsprechend dem Prüfbericht des Rechnungshofs vom August 2006 sind solche revisionsfremde Tätigkeiten der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) jedoch auf ein Mindestmaß zu beschränken, um eine prozessunabhängige Gebarungskontrolle sicherzustellen.

Nach der GEAL in der alten Fassung war die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) für die Überprüfung der Gebarung von Stiftungen und Fonds zuständig, „soweit dem Land ein Prüfungsrecht zusteht“. In diesem Prüfungsrecht sah die Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) eine Eigenzuständigkeit der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) zur finanziellen Aufsicht über Stiftungen und Fonds nach dem SFG. Diese Auffassung wurde aber von der Leitung des Amtes der Landesregierung und von der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) nicht geteilt. Aus Anlass der Prüfung durch den Landes-Rechnungshof wurde die GEAL geändert und eine Klarstellung auch per Weisung vorgenommen: Für die Aufsicht über private Stiftungen und Fonds ist die Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) allein zuständig. Sie bedient sich – sofern es notwendig ist – der betriebswirtschaftlichen Amtssachverständigen der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc).

Weiters war nach der GEAL in der alten Fassung der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) eine Mitwirkung bei der finanziellen Überwachung der Landesfonds und Landesstiftungen zugewiesen. Nach Aussage der Abteilung Regierungsdienste (PrsR) war diese Bestimmung historisch erklärbar, aber obsolet. Sie wurde daher in der neuen Fassung der GEAL gestrichen. In einigen Fällen erstattete die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) dennoch auf Anfrage fachkundige Stellungnahmen, vor allem zum Thema der wirtschaftlichen und sicheren Vermögensverwaltung.

Überdies befasste sich auch die Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) in wenigen Fällen – wie dem Wälderfonds, der Stiftung Kloster Viktorsberg und der Stiftung Jupident – mit Aspekten der Aufsicht. Eine explizite Zuständigkeit zur Wahrung der Interessen des Landes gegenüber solchen Stiftungen und Fonds ist in der GEAL nicht enthalten.

Bewertung

Das SFG stellte die Aufsicht auf eine neue gesetzliche Basis. Es normiert nunmehr Aufsichtsmittel und Dokumentationspflichten für Stiftungen und Fonds. Die Kostenschätzung in den Erläuterungen zum SFG in Bezug auf den Ressourcenaufwand ist nicht zutreffend. Sie geht von einem gleich bleibenden Arbeitsaufwand aus, obwohl die Aufsicht umfassender als bisher gesetzlich geregelt wurde. Weiters berücksichtigt sie im Wesentlichen nur die Kosten in Bezug auf Neuerrichtungen. Außerdem lässt das neue Gesetz für den Vollzug wesentliche Fragen des Umfangs und der Tiefe der Aufsicht offen, die mittels eines Rechtsgutachtens geklärt werden mussten.

Die Einholung des Rechtsgutachtens war nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ein richtiger Schritt zur Klärung der offenen Fragen. Die nachvollziehbaren Schlussfolgerungen des Gutachters wurden zwar breit diskutiert, in der Praxis aber noch nicht entsprechend umgesetzt.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs sind Zuständigkeiten klar und unmissverständlich zu regeln. Die Information der zuständigen Abteilungen im Zuge der Prüfung führte zu einer Änderung bzw. Klarstellung der GEAL. Die Konzentration der Aufsicht über Stiftungen und Fonds auf eine Abteilung ist sachgerecht und gewährleistet einen einheitlichen Vollzug. Für spezielle finanzielle Fragestellungen und Gutachten kann die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) beigezogen werden.

Stellungnahme

Der Gutachter hat in seiner Stellungnahme angemerkt, dass – bei einer Annahme der Prüfungspflicht der Aufsichtsbehörde nur bei begründetem Verdacht – nicht ausgeschlossen werden könne, dass die Aufsicht lediglich „Feigenblattcharakter“ hätte.

Kommentar L-RH

Somit ist klargestellt, dass sich eine tiefergehende Prüfungspflicht der Aufsichtsbehörde nicht nur auf besondere Fälle beschränkt.

2.3 Maßnahmen und Leistungen

In den letzten Jahren wurden wichtige Schritte für eine bessere Aufsicht über Stiftungen und Fonds gesetzt. Trotz positiver Ansätze fehlen aber weitergehende Anstrengungen. Der Einsatz der Personalressourcen ist durch Richtlinien und Standards sowie durch Nutzung der Datenbank zu optimieren.

Situation

Die Aufsichtsmittel über Stiftungen und Fonds nach dem SFG sind

1. Genehmigungen von Satzungsänderungen,
2. Genehmigungen von Rechtsgeschäften über die Belastung und die Veräußerung von unbeweglichem Vermögen,
3. Aufträge zur ordnungsgemäßen Aufgabenbesorgung,
4. Abberufung und Neubestellung von Organwaltern,
5. Einsetzen eines Kommissärs,
6. Prüfung durch Wirtschaftstreuhänder und andere geeignete Sachverständige,
7. Pflicht zur Erstellung von jährlichen Rechnungsabschlüssen samt Leistungsberichten und
8. jederzeitige Einsichts- und Informationsrechte der Behörde.

Von diesen Aufsichtsmitteln hat die Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) in unterschiedlicher Intensität Gebrauch gemacht. Insbesondere hat sie seit dem Jahr 2007 Maßnahmen zur Verbesserung der Aufsicht gesetzt. So ermittelte sie erstmals umfassend grundlegende Fakten – wie z.B. Art der Buchhaltung, der Vermögensveranlagung und der personellen Ausstattung – mittels eines an alle Stiftungen und Fonds gerichteten Fragebogens.

Satzungsänderungen

Anträge auf Genehmigung von Satzungsänderungen wurden im Prüfungszeitraum von 2004 bis 2010 in den überwiegenden Fällen geprüft und genehmigt. Im Fall der Stiftung C. hat die Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) keine Entscheidung gefällt, obwohl insgesamt drei Anträge auf Genehmigung der Satzungsänderung – unter ihnen die Auslagerung des operativen Betriebs auf eine GmbH im Jahr 2007/2008 – gestellt wurden. Erst im Jahr 2009 erfolgten behördliche Verfahrensschritte. In den Fällen der P. A. H. Stiftung, der Stiftung zur Förderung der P. in F., der KR B. D. Stiftung und der Dr. E. H. Stiftung betrug die Bearbeitungszeit für die Genehmigung solcher Satzungsänderungen zwei Jahre.

Im Jahr 2009 erfolgten aber intensive Maßnahmen zur gesetzlich vorgeschriebenen Anpassung von Satzungen von vor dem Inkrafttreten des SFG errichteten Stiftungen und Fonds.

Genehmigungsvorbehalt	Soweit anlassfallbezogen um Genehmigung von Rechtsgeschäften über Belastung, Veräußerung oder Tausch von unbeweglichem Vermögen angesucht wurde, hat die Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) die rechtlichen Voraussetzungen geprüft und die Rechtsgeschäfte genehmigt.
Aufgabenbesorgung, Organe, Prüfung	Im Prüfungszeitraum hat die Behörde keine Notwendigkeit gesehen, einen Auftrag zur ordnungsgemäßen Aufgabenbesorgung zu erteilen oder Organwalter abzurufen, neu zu bestellen bzw. einen Kommissär einzusetzen. In einem Fall wurde ein Wirtschaftsprüfer zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit eines Rechnungsabschlusses eines Fonds herangezogen. Der Auftrag hierzu wurde von der Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) erteilt.
Informations- und Einsichtsrecht	<p>Seit dem Jahr 2007 fordert die Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) jährlich im Rahmen ihres Informations- und Einsichtsrechts alle Stiftungen und Fonds mittels Serienschreibens auf, Rechnungsabschlüsse und Leistungsberichte vorzulegen.</p> <p>Vertiefte Prüfungen der vorgelegten Rechnungsabschlüsse sind aus den Akten aber nicht ersichtlich. Die Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) wies in diesem Zusammenhang mehrfach darauf hin, dass die Unterlagen mangels fehlender Personalressourcen derzeit nicht geprüft werden könnten und verwies schließlich auf die Eigenzuständigkeit der Abteilung Gebärungskontrolle (IIIc). Bei Einlangen der Rechnungsabschlüsse war zum Zeitpunkt der Prüfung der juristische Sachbearbeiter der Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) aber angehalten, eine Plausibilitätsprüfung durchzuführen. Diese sollte sich im Wesentlichen auf die Prüfung beschränken, ob der Jahresabschluss den formalen Anforderungen des SFG entspricht und ob offenkundige Unrichtigkeiten oder Mängel vorliegen. Bei augenscheinlichen Mängeln forderte die Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) die betreffende Stiftung oder den betreffenden Fonds zur Aufklärung auf.</p> <p>Im Prüfungszeitraum wurden bis zum Jahr 2005 die eingelangten Rechnungsabschlüsse der Abteilung Gebärungskontrolle (IIIc) als Amtssachverständige „zur allfälligen Kenntnis und Prüfung“ übermittelt. In gewissen Fällen beanstandete die Abteilung Gebärungskontrolle (IIIc) diese Rechnungsabschlüsse. Dies wurde von der Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) zur Nachfrage genutzt. Im Jahr 2006 teilte die Abteilung Gebärungskontrolle (IIIc) jedoch mit, hinkünftig nicht mehr in jedem Fall eine Beurteilung der übermittelten Rechnungsabschlüsse vornehmen zu können. Dies begründete die Abteilung Gebärungskontrolle (IIIc) ebenso mit zu geringen Personalressourcen.</p>

Rechnungs- abschlüsse	<p>Die Rechnungsabschlüsse der einzelnen Stiftungen und Fonds sind von sehr unterschiedlicher Qualität. Vielen Jahresabschlüssen fehlen ein korrekt abgefasster Vermögensstatus und ein Leistungsbericht. Manche Rechnungsabschlüsse listen das Liegenschaftsvermögen auf, ohne es bewertet zu haben. Teilweise sind die Unterlagen auch unklar. Obwohl die einzelnen Stiftungen und Fonds auf die inhaltlichen Voraussetzungen mehrfach hingewiesen wurden, blieben diese Bemängelungen in manchen Fällen ohne Erfolg. Weitere Veranlassungen wurden nicht getroffen. In den Jahren 2004 bis 2010 erfolgte keine Einsicht in die Buchhaltung.</p>
Richtlinien	<p>Im Jahr 2009 wurde in der Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) ein Entwurf für Richtlinien zur Erstellung von Rechnungsabschlüssen samt Leistungsberichten erstellt. Sie geben die Gestaltung und Gliederung sowie die wesentlichen Inhalte dieser Unterlagen vor. Damit soll sich die Behörde ohne großen Zeitaufwand einen Überblick über die finanzielle Situation, das Vermögen, die Einnahmen und Ausgaben sowie der Leistungen der Stiftungen und Fonds verschaffen. Dieses Projekt findet sich in der aktuellen Leistungsvereinbarung der Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) wieder. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landes-Rechnungshof waren die Richtlinien noch nicht fertig gestellt.</p>
Datenbank	<p>Im Jahr 2008 gab die Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) zudem eine neue elektronische Access-Datenbank zur Erfassung aller in Vorarlberg errichteten privaten Stiftungen und Fonds in Auftrag. Diese Datenbank löste eine veraltete Access-Datenbank ab.</p> <p>Über die Datenbank können Informationen – wie Zweck und Vermögen der Stiftung oder des Fonds, Namen der Organwalter, aber auch Rechnungsabschlüsse und Satzungen – abgerufen und ein dem Firmenbuchauszug nachgebildeter Registerauszug erstellt werden.</p> <p>Die Datenbank ist in wesentlichen Grundzügen eingerichtet. Lediglich zwei Fonds wurden in die Datenbank noch nicht eingespeist. Informationen – wie die aktuellen Rechnungsabschlüsse und Leistungsberichte oder die gültigen Satzungen – können derzeit aber größtenteils noch nicht abgerufen werden.</p>

Leistungen der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc)

Im Prüfungszeitraum bis zum Jahr 2005 hat die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) die übermittelten Rechnungsabschlüsse in bestimmten Fällen geprüft und Stellungnahmen erstattet. Beispielsweise hat sie im Fall der J. B. Stiftung im Jahr 2001 bemängelt, dass die Einnahmen- und Ausgabenrechnung nur bedingt einen Zusammenhang zwischen der Tätigkeit der Stiftung und dem Stiftungszweck erkennen lässt. Im Jahr 2002 erstattete sie eine Stellungnahme zur Art der Darstellung des Rechnungsabschlusses dieser Stiftung. Im Jahr 2005 nahm sie zu einem Liegenschaftsverkauf Stellung. Seit dem Jahr 2005 sind zu dieser Stiftung keine Stellungnahmen mehr aktenkundig. Im Fall der B. N. Stiftung nahm die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) im Jahr 2009 zu Liegenschaftsgeschäften der Stiftung Stellung. Zuletzt war sie mit einer Anfrage bezüglich des Tausches von Liegenschaftsflächen dieser Stiftung befasst.

Im Zeitraum von 2004 bis 2010 führte die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) eine Gebarungsprüfung der Stiftung Jupident durch. Diese wurde aufgrund mehrerer im Jahr 2008 durchgeführter Besprechungen in den Prüfplan aufgenommen. Weiters nahm im November 2003 die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) auf Anregung der Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) Einschau in den Wälderfonds und erstattete einen Prüfbericht. Dem Ersuchen der Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) im Jahr 2006, den Wälderfonds wieder in den Prüfplan aufzunehmen, kam die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) entsprechend ihrem risikoorientierten Ansatz nicht nach.

Bewertung

In den letzten Jahren wurden wichtige Schritte für eine bessere Aufsicht über Stiftungen und Fonds nach dem SFG durch die Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) gesetzt. Trotz positiver Ansätze fehlen aber weitergehende Anstrengungen.

Die gesetzlichen Pflichten der Stiftungen und Fonds zur Auskunft und Berichterstattung werden von der Aufsichtsbehörde nach wie vor zu wenig konsequent durchgesetzt. Dem SFG wird daher häufig nicht vollständig entsprochen. Insbesondere fehlt es an Leistungsberichten, um die zweckkonforme Verwendung der im Rechnungsabschluss ausgewiesenen Mittel festzustellen.

Die routinemäßige Übermittlung von Rechnungsabschlüssen an die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) „zur allfälligen Prüfung und Kenntnis“ ist keine geeignete Aufsichtsmaßnahme.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist eine vertiefte Prüfung der Rechnungsabschlüsse und Leistungsberichte – welche sich nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Wesentlichkeit ausrichtet – für eine ordnungsgemäße Aufsicht erforderlich. Eine Plausibilitätsprüfung ermöglicht es nicht in allen Fällen, die ordnungsgemäße Verwaltung und den zweckkonformen Einsatz der Stiftungs- bzw. Fondsmittel festzustellen. Zudem erschwert die unterschiedliche Darstellung der Vermögenssituation die Aufsicht.

Das Argument mangelnder Personalressourcen ändert nichts an der Verpflichtung, die Aufsicht wahrzunehmen. Der Landes-Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass mit den vorhandenen Ressourcen die Aufsicht über Stiftungen und Fonds in Routinefällen durch die Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) bewältigt werden kann. Voraussetzung hierfür ist die Einrichtung eines standardisierten Prüfprozesses, eine verbesserte Organisation sowie eine entsprechende Qualifikation der Mitarbeiter.

Der Einsatz einer Datenbank zur Aufsichtsführung ist grundsätzlich zu begrüßen. Es ist jedoch durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die Datenbank vollständig und aktuell ist sowie regelmäßig genutzt wird.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten der Stiftungen und Fonds konsequent durchzusetzen und die erforderlichen Aufsichtsmaßnahmen in zeitlicher Nähe zum Anlassfall zu setzen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Standards für die Erstellung von Rechnungsabschlüssen samt Leistungsberichten sowie Richtlinien zu deren Prüfung auszuarbeiten und zu implementieren.

Ferner empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die elektronische Stiftungs- und Fondsdatenbank zu vervollständigen und für deren Aktualisierung Sorge zu tragen.

Stellungnahme

Die Stiftungs- und Fondsdatenbank wird bereits jetzt laufend verwendet, aktualisiert und damit vervollständigt.

Zur Darstellung der unterschiedlichen Vermögenssituation durch die Stiftungen und Fonds wird festgehalten, dass in vielen Fällen das Stiftungsvermögen aus Liegenschaften besteht. Es kann in diesen Fällen nicht Aufgabe der Stiftungen oder Aufsichtsbehörde sein, den Wert der Liegenschaften regelmäßig neu zu bewerten. Dies wäre unverhältnismäßig und unzweckmäßig.

Bereits derzeit können aktuelle Rechnungsabschlüsse und Leistungsberichte oder die gültigen Satzungen ohne weiteres und schnell im Vokis abgerufen werden. Eine parallele Ablage dieser Dokumente im Vokis und in der Datenbank bringt keine praktischen Vorteile, sondern verursacht mehr Aufwand und ist ineffizient.

Kommentar L-RH

Eine regelmäßige Neubewertung des Liegenschaftsvermögens durch die Aufsichtsbehörde hat der Landes-Rechnungshof nicht empfohlen. Einheitliche Standards für die Rechnungsabschlüsse samt Leistungsberichten sollten aber die Aufsichtsfunktion erleichtern.

Die Datenbank erfüllt eine andere Funktion als das Vokis und dient überwiegend als Steuerungs- und Kontrollinstrument. Sie wurde eingerichtet, um die Aufsichtsfunktion der Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia) zu unterstützen. Informationen über die Gebarung der Stiftung und Fonds sind einfach und übersichtlich abrufbar. Die Datenbank erfüllt aber nur ihren Zweck, wenn die Daten vollständig und laufend aktualisiert sind.

3 Aufsicht über öffentliche Landesfonds

3.1 Überblick

In Vorarlberg gibt es sieben öffentliche Landesfonds mit eigener Rechtspersönlichkeit. Ihre Aufwände sind in den letzten Jahren teilweise stark gestiegen. Da es sich um substanzielle Vermögenswerte außerhalb des Landesbudgets handelt, kommt der Aufsicht über diese Fonds eine wesentliche Bedeutung zu.

Situation

In Vorarlberg bestehen gegenwärtig sieben öffentliche Landesfonds mit eigener Rechtspersönlichkeit. Es sind dies

- der Landesgesundheitsfonds,
- der Sozialfonds,
- der Landeswohnbaufonds,
- der Rettungsfonds,
- der Tiergesundheitsfonds,
- der bäuerliche Siedlungsfonds und
- der Landeskriegsopferfonds.

Zwecke

Die Zwecke dieser Fonds sind in ihren jeweiligen gesetzlichen Grundlagen definiert. Dem Landesgesundheitsfonds obliegt die Finanzierung der Fondskrankenanstalten sowie die gesamthafte Planung und Steuerung aller Bereiche des Gesundheitswesens. Der Sozialfonds hat die gemeinschaftliche Finanzierung der Sozialhilfe durch Land und Gemeinden sowie die Steuerung der Entwicklung der Sozialhilfekosten zur Aufgabe. Der Landeswohnbaufonds dient der Bekämpfung der Wohnungsnot. Der Rettungsfonds fördert das Rettungswesen. Der Tiergesundheitsfonds übernimmt die Kosten für Tiergesundheitsmaßnahmen und zahlt Entschädigungen für bestimmte Vermögenseinbußen. Zweck des bäuerlichen Siedlungsfonds ist die Förderung der Schaffung und Erhaltung bäuerlicher Familienbetriebe. Der Landeskriegsopferfonds ergänzt die Kriegsopferversorgung des Bundes für in Vorarlberg wohnhafte Kriegsopfer und deren Angehörige.

Vermögen

Die Landesfonds wiesen in ihren Rechnungsabschlüssen mit Ende des Jahres 2008 ein Gesamtvermögen von insgesamt € 147,70 Mio. aus. Ihre Aufwände beliefen sich in diesem Jahr auf € 544,06 Mio.

**Entwicklung des Gesamtvermögens und der Aufwände der Landesfonds
in Mio. €**

	2005	2008	Veränderung in Prozent
Landesgesundheitsfonds			
Gesamtvermögen	4,75	5,47	+ 15,07
Aufwände	288,11	323,21	+ 12,18
Sozialfonds			
Gesamtvermögen	65,56	56,72	- 13,48
Aufwände	147,95	197,87	+ 33,75
Landeswohnbaufonds			
Gesamtvermögen	79,07	79,72	+ 0,83
Aufwände	11,63	14,61	+ 25,56
Rettungsfonds			
Gesamtvermögen	0,54	0,57	+ 6,89
Aufwände	3,57	4,00	+ 11,98
Tiergesundheitsfonds inkl. Tiergesundheitsdienst			
Gesamtvermögen	4,14	4,51	+ 9,00
Aufwände	3,03	3,35	+ 10,41
Bäuerlicher Siedlungsfonds des Landes Vorarlberg			
Gesamtvermögen	0,80	0,47	- 41,43
Aufwände	0,42	0,52	+ 24,81
Vorarlberger Landeskriegsopferfonds			
Gesamtvermögen	0,29	0,24	- 17,95
Aufwände	0,55	0,50	- 9,17

Quelle: Rechnungsabschlüsse des Landes; Details zur Vermögensaufstellung; Rechnungsabschlüsse des Landesgesundheitsfonds;
Berechnungen: L-RH

Mit Ausnahme des Landeskriegsopferfonds sind die Aufwände aller Landesfonds von den Jahren 2005 bis 2008 gestiegen. Das Jahr 2009 konnte nicht gesamthaft dargestellt werden, da der Rechnungsabschluss des Landesgesundheitsfonds für dieses Jahr noch ausständig ist. Die Steigerung der Aufwände im Zeitraum der Jahre 2005 bis 2008 beträgt beim Sozialfonds 34 Prozent, beim Landeswohnbaufonds 26 Prozent, beim bäuerlichen Siedlungsfonds 25 Prozent, beim Landesgesundheitsfonds und beim Rettungsfonds 12 Prozent sowie beim Tiergesundheitsfonds 10 Prozent. Im gleichen Zeitraum sank das Gesamtvermögen beim bäuerlichen Siedlungsfonds um 41 Prozent, beim Landeskriegsopferfonds um 18 Prozent und beim Sozialfonds um 13 Prozent. Beim Landesgesundheitsfonds stieg das Gesamtvermögen um 15 Prozent, beim Tiergesundheitsfonds um 9 Prozent, beim Rettungsfonds um 7 Prozent und beim Landeswohnbaufonds um weniger als 1 Prozent. Der Landeswohnbaufonds weist über den gesamten Prüfungszeitraum von 2005 und 2009 ein stark schwankendes negatives Eigenkapital zwischen € 20.000 und € 16,59 Mio. aus.

Das Vermögen der Landesfonds stammt weitgehend aus Mitteln der öffentlichen Hand. Der Sozialfonds und der Rettungsfonds werden durch das Land und die Gemeinden grundsätzlich nach einer Aufteilung von 60:40 finanziert. Der Sozialfonds erhält zudem Mittel aus der Einhebung von Strafgeldern nach dem KFG 1967. Auch der Landeswohnbaufonds wird vom Land und den Gemeinden gemeinschaftlich finanziert. Der Landesgesundheitsfonds finanziert sich im Wesentlichen aus Mitteln des Bundes, der Länder, der Gemeinden, der Sozialversicherungsträger und der Rechtsträger der Fondskrankenanstalten. In manchen Fällen stammen die Mittel auch aus der Zweckwidmung einer Abgabe wie z.B. der Kriegsopferabgabe oder aus Tierhalterbeiträgen. Der bäuerliche Siedlungsfonds wird im Wesentlichen durch das Land allein finanziert.

Bewertung

Die Aufwände der Landesfonds sind in den letzten Jahren teilweise stark gestiegen. Damit werden hohe Geldmittel außerhalb des Landeshaushalts verwaltet.

Da es sich um substanzielle Vermögenswerte handelt, kommt nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs der Aufsicht über diese Fonds eine wesentliche Bedeutung zu. Auch die Transparenz der Aufgabenerfüllung durch die Landesfonds ist im Hinblick auf ihr Finanzvolumen und ihren Zweck zu gewährleisten.

Aufgrund der dargestellten Vermögenssituation des Landeswohnbaufonds in den Jahren 2005 bis 2009 ist eine eingehende Analyse der Gebarung dieses Fonds notwendig und ist dieser Entwicklung entgegenzuwirken.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, Maßnahmen zu setzen, um die Überschuldung des Landeswohnbaufonds zu bereinigen.

Stellungnahme

Die finanzielle Situation des Landeswohnbaufonds ist seit Jahren äußerst angespannt. Bedingt ist dies unter anderem durch hohe, einmalige verlorene Zuschüsse. Dies sind insbesondere die Zahlungen für Wohnbeihilfe und die Förderung von Solaranlagen. Die Entwicklung der Gesamtaufwände des Landeswohnbaufonds wird bzw. wurde vornehmlich von der Entwicklung dreier bedeutender Ausgabenpositionen bestimmt: zum einen Zahlungen für Wohnbeihilfe und zum anderen Zuschüsse für Solaranlagen sowie Darlehensgewährungen für Investorenwohnungen.

Es wurden schon in der Vergangenheit öfters Maßnahmen in Form von Umschichtungen von Förderungen gesetzt, um die Überschuldung des Landeswohnbaufonds nicht noch mehr ansteigen zu lassen. Es werden auch in nächster Zeit noch weitere Maßnahmen eingeleitet werden, um die Überschuldung zu stabilisieren bzw. in kleinen Schritten zurückzuführen. Eine gänzliche Bereinigung ist nicht möglich.

Zum 1.1.2009 wurde die Förderung von Solaranlagen (Einmalzuschuss) aus dem Landeswohnbaufonds herausgelöst und ins WFG übertragen. Dasselbe wurde mit den Darlehensauszahlungen für die sogenannten Investorenwohnungen gemacht. Dadurch sollte es ab 2009 zu einer merklichen Entlastung der finanziellen Situation des Landeswohnbaufonds kommen. Leider wurden diese Bemühungen durch den zum damaligen Zeitpunkt nicht vorhersehbaren starken Anstieg der Wohnbeihilfezahlungen in den Jahren 2008 und vor allem 2009 in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise aufgezehrt.

Eine wesentliche Erhöhung der Beiträge der Gemeinden und des Landes ist in der derzeitigen Phase besonderer finanzieller Anspannung bei den Gemeinden und beim Land nicht machbar.

3.2 Rechtliche Bestimmungen

Die intensive Verflechtung von Landes- und Fondsorganen ermöglicht zwar eine faktische Einflussnahme auf die Landesfonds, kann aber die Aufsicht nicht ersetzen. Grundsätzliche Aspekte einer Fondsgovernance sind verbindlich zu regeln.

Situation	<p>Rechtliche Grundlagen für die öffentlichen Landesfonds sind</p> <ul style="list-style-type: none">- das Gesetz über die Errichtung eines Gesundheitsfonds für das Land Vorarlberg, LGBl.Nr. 7/2006 idgF.,- das Gesetz über die Sozialhilfe, LGBl.Nr. 1/1998 idgF.,- das Gesetz über die Errichtung eines Wohnaufonds für das Land Vorarlberg, LGBl.Nr. 29/1996, samt Verordnung der Landesregierung über die Satzungen des Wohnaufonds, LGBl.Nr. 30/1981 idgF.,- das Gesetz über das Rettungswesen, LGBl.Nr. 46/1979 idgF.,- das Gesetz über den Tiergesundheitsfonds, LGBl.Nr. 26/2001,- das Gesetz über die Förderung der bäuerlichen Siedlung, LGBl.Nr. 37/1970 idgF., sowie- das Gesetz über die Einhebung einer Kriegsofferabgabe im Land Vorarlberg, LGBl.Nr. 40/1989 idgF., und die Verordnung über die Satzung des Vorarlberger Landeskriegsofferfonds, LGBl.Nr. 3/1986.
Organe	<p>Alle sieben Fonds verfügen über ein oder mehrere Organe. In der Regel ist ein Kuratorium das oberste Organ. Beim Landesgesundheitsfonds wird es als Gesundheitsplattform bezeichnet. Diesen Organen obliegt insbesondere die Verwaltung der jeweiligen Landesfonds. Ihnen gehört als Vorsitzender das zuständige Mitglied der Landesregierung an.</p>
Geschäftsführung	<p>Die in den obersten Fondsorganen getroffenen Entscheidungen werden durch die fachlich zuständige Abteilung im Amt der Landesregierung vorbereitet und umgesetzt. Nur die Geschäfte des Landeskriegsofferfonds werden durch eine fondseigene Geschäftsstelle abgewickelt.</p>
Aufsicht	<p>Alle gesetzlichen Grundlagen – mit Ausnahme des bäuerlichen Siedlungsfonds – stellen die Landesfonds unter die Aufsicht der Landesregierung. Die Aufsicht über die Landesfonds umfasst die Sicherstellung der Rechtmäßigkeit der Fondstätigkeit und den sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Umgang mit den Fondsmitteln. Der bäuerliche Siedlungsfonds steht unter der „Gebarungskontrolle“ der Landesregierung. Sie entspricht aber typischen Aufsichtsmitteln.</p>

Zuständigkeiten

Die Aufsicht über Landesfonds wird in der Praxis durch die Landesregierung als Kollegialorgan wahrgenommen. Die Geschäftsordnung der Landesregierung, LGBl.Nr. 3/1985 idGF., erwähnt die Aufsicht über öffentliche Fonds jedoch nicht im Katalog der einer kollektiven Beschlussfassung vorbehaltenen Geschäfte. Die Landesregierung nimmt diese Tätigkeit insbesondere dadurch wahr, dass sie Rechnungsabschlüsse und Tätigkeitsberichte der Landesfonds genehmigt oder zur Kenntnis nimmt. Die Vorbereitung der für die Aufsicht notwendigen Beschlüsse erfolgt in der Regel durch die für die Geschäftsführung des jeweiligen Landesfonds zuständige Fachabteilung.

Im Amt der Landesregierung sind nach der GEAL in der aktuellen Fassung die Agenden

- „Rettungsfonds“ der Abteilung Inneres und Sicherheit (Ia),
- „Landeswohnbaufonds“ der Abteilung Wohnbauförderung (III d),
- „Sozialfonds“ der Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa),
- „Landesgesundheitsfonds“ der Abteilung Gesundheit und Sport (IVb) und
- „Tiergesundheitsfonds“ der Abteilung Landwirtschaft (Va) zugewiesen. „Bodenreformrecht“ obliegt der Abteilung Landwirtschaft (Va) und schließt auch den bäuerlichen Siedlungsfonds mit ein. Die Agenden dieses Fonds werden von der dieser Abteilung nachgeordneten Agrarbezirksbehörde (ABB) wahrgenommen.

Aufgrund der neuen Formulierung sind sowohl die Geschäftsführung als auch die Aufsichtsmaßnahmen von diesen Agenden umfasst. Lediglich beim Landeskriegsopferfonds wird die Aufsicht ausdrücklich der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) zugewiesen und eine Trennung von Geschäftsführung und Aufsicht bewirkt.

Organverflechtung

Da die zuständigen Mitglieder der Landesregierung einerseits den obersten Fondsorganen operativ angehören und sie andererseits gemeinsam mit den anderen Regierungsmitgliedern die Aufsicht über diese Fonds ausüben, entsteht eine Verflechtung von Fonds- und Landesorganen. Weiters nehmen die diesen Regierungsmitgliedern unterstehenden Fachabteilungen die Geschäftsführung der Fonds wahr und bereiten die für die Aufsicht erforderlichen Maßnahmen für die Landesregierung vor.

Zu diesen Verflechtungen wird im Gutachten zur Aufsicht über private Stiftungen und Fonds ausgeführt, dass die Notwendigkeit der staatlichen Aufsicht über die Fondstätigkeit umso geringer ist, je intensiver Staats- und Fondsverwaltung organmäßig verflochten sind.

Governance	<p>Funktionell sind die obersten Fondsorgane als Einheitsgremium für Planung, Steuerung und Kontrolle ausgestaltet. Durch die Verflechtung von Landes- und Fondsorganen ist faktisch eine Trennung der Führung der Fonds und ihrer Aufsicht nicht gegeben. Im Vergleich zu Landesgesellschaften weisen Landesfonds auch weniger weitreichende Regelungen in Bezug auf Planung, Steuerung und Kontrolle auf. Überdies sind auch die Haftung und Sorgfaltspflichten von Fondsorganen nicht ausdrücklich definiert.</p>
Bewertung	<p>Die sieben Landesfonds weisen hinsichtlich ihrer faktischen Selbständigkeit Unterschiede auf. Sie sind mit einer Ausnahme organisatorisch derart in das Amt der Landesregierung eingebunden, dass kein eigenständiges Fondsmanagement gegeben ist.</p> <p>Dass eine intensive Verflechtung von Landes- und Fondsorganen die Aufsicht verringern oder ersetzen soll, wird vom Landes-Rechnungshof kritisch gesehen. Angesichts des hohen Risikos bei Landesfonds aufgrund der eingesetzten öffentlichen Mittel ist an die Aufsicht ein hoher Maßstab anzulegen. Insbesondere können durch die Verflechtung von Landes- und Fondsorganen Interessenskonflikte entstehen. Dieser Problematik sollte entgegengewirkt werden.</p> <p>In Relation zu ausgelagerten Gesellschaften mit wesentlich geringerem Finanzvolumen bestehen für Landesfonds zudem weniger strenge Regelungen in Bezug auf Planung, Steuerung und Kontrolle. Es gibt auch keine eigenen Bestimmungen über Risikomanagement, internes Kontrollsystem und Berichtswesen. Zwar werden die diesbezüglichen Instrumente des Amtes der Landesregierung für die Landesfonds verwendet. Der Landes-Rechnungshof erachtet aber die Ausarbeitung und Implementierung von angemessenen eigenen Fondsgovernance-Regeln für sinnvoll. Sie würden die Grundlage für eine den Landesfonds angemessene Aufgabenerfüllung bilden und damit die Aufsicht erleichtern.</p>
Empfehlung	<p>Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, wesentliche Aspekte einer Governance für Landesfonds verbindlich zu regeln.</p> <p>Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Aufsichtsmaßnahmen über Landesfonds in der Geschäftsordnung der Landesregierung als ein der kollektiven Beschlussfassung vorbehaltenes Geschäft ausdrücklich aufzunehmen.</p>

3.3 Maßnahmen und Leistungen

Die gesetzlichen Aufsichtsmittel der Landesregierung beschränken sich im Wesentlichen auf das Genehmigen oder das Zur-Kennntnis-Nehmen von Voranschlägen, Rechnungsabschlüssen und Tätigkeitsberichten. Eine Kontrolle durch den Landtag ist nicht bei allen Landesfonds vorgesehen.

Situation	Die Aufsichtsmittel über öffentliche Landesfonds sind unterschiedlich ausgestaltet. Sie sind im jeweiligen Gesetz bzw. in der jeweiligen Verordnung, die den betreffenden Landesfonds regelt, gesondert normiert.
Landesgesundheitsfonds	Der Landesgesundheitsfonds hat die Pflicht, der Landesregierung im Rahmen der Aufsicht Auskünfte zu erteilen, Bücher und Belege vorzulegen, Einschau in die Bücher zu ermöglichen sowie den Rechnungsabschluss und den Tätigkeitsbericht vorzulegen. Weiters bringt die Landesregierung diese Rechnungsabschlüsse und Tätigkeitsberichte dem Landtag jährlich zur Kenntnis.
Sozialfonds	Die gesetzlichen Aufsichtsmittel der Landesregierung über den Sozialfonds sind das Auskunfts- und Informationsrecht der Landesregierung, die Einschau in die Bücher sowie die jährliche Vorlage des Rechnungsabschlusses und des Tätigkeitsberichts. Auch bei diesem Fonds hat die Landesregierung den Rechnungsabschluss und Tätigkeitsbericht dem Landtag zur Kenntnis zu bringen.
Landeswohnbaufonds	Der Landeswohnbaufonds hat gegenüber der Landesregierung die Pflicht, seine Beschlüsse nach jeder Sitzung mitzuteilen. Ihn trifft die Pflicht zur Auskunft sowie zur jährlichen Erstattung des Tätigkeitsberichts. Ferner berichtet die Landesregierung dem Landtag über die Tätigkeit des Fonds.
Rettungsfonds	Der Rettungsfonds hat der Landesregierung Auskünfte zu erteilen. Der Voranschlag, die Änderungen des Voranschlags und der Rechnungsabschluss sind der Landesregierung zur Genehmigung vorzulegen.
Tiergesundheitsfonds	Auch beim Tiergesundheitsfonds hat die Landesregierung den Voranschlag sowie seine Änderungen und den Rechnungsabschluss zu genehmigen.
Bäuerlicher Siedlungsfonds	Über den bäuerlichen Siedlungsfonds steht der Landesregierung das Auskunftsrecht zu. Weiters ist ihr jährlich die Fondsabrechnung und der Tätigkeitsbericht vorzulegen. Zudem hat die Landesregierung dem Landtag jährlich über die Tätigkeit des Fonds zu berichten.

Landeskriegsopferfonds	Die Aufsichtsmittel beim Landeskriegsopferfonds sind die Aufhebung von Beschlüssen des Kuratoriums und die Vorlage von Büchern, Belegen, Rechnungen, Wertpapieren, Schriften sowie sonstiger Bestände auf Verlangen der Landesregierung. Zudem ist eine Mitteilungs- und Informationspflicht über jede Sitzung statuiert. Die Landesregierung hat den Jahresvoranschlag, den Rechnungsabschluss und den jährlichen Revisionsbericht zu genehmigen. Rechnungsabschluss und Revisionsbericht werden von der Landesregierung überdies dem Landtag vorgelegt.
Gebarungsprüfung	Unabhängig von der Aufsicht über die Landesfonds ist beim Sozialfonds und beim Landesgesundheitsfonds der Landesregierung außerdem das Recht zur Gebarungsprüfung ausdrücklich eingeräumt. Beim Rettungsfonds und beim bäuerlichen Siedlungsfonds besteht eine Auskunftspflicht über die Gebarung. In den übrigen Fällen gibt es keine Regelung im jeweiligen Gesetz. Die im Prüfungszeitraum geänderte GEAL weist u.a. die Überprüfung der Gebarung von Fonds, „die von Landesorganen verwaltet werden,“ der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) zu. Damit wurde das Prüfungsrecht dieser Abteilung für alle Fonds klarer geregelt. In den letzten Jahren wurden die Landesfonds aber geprüft. Im Prüfungszeitraum hatte die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) den Tiergesundheitsfonds und den bäuerlichen Siedlungsfonds auf ihrem Prüfplan. Außerdem prüft sie jährlich den Rechnungsabschluss des Landeskriegsopferfonds. Beim Rettungsfonds ist zudem ein Mitarbeiter dieser Abteilung bei Sitzungen des Kuratoriums als Sachverständiger anwesend. Überdies prüft sie jährlich die Gebarung einer Rettungsorganisation im Hinblick auf Leistungen dieses Fonds.
Landtagskontrolle	Die gesetzlichen Grundlagen des Sozialfonds, des Landesgesundheitsfonds, des Landeswohnbaufonds, des Landeskriegsopferfonds und des bäuerlichen Siedlungsfonds sehen ferner auch eine Kontrolle durch den Landtag vor. Entweder sind die Rechnungsabschlüsse und Tätigkeitsberichte dem Landtag zur Kenntnis zu bringen oder hat im Fall des Landeswohnbaufonds und des bäuerlichen Siedlungsfonds die Landesregierung dem Landtag über seine Tätigkeit Bericht zu erstatten. Keine derartige parlamentarische Kontrolle ist für den Rettungsfonds und den Tiergesundheitsfonds vorgesehen.
Bewertung	Die finanzielle Überwachung der Landesfonds ist unterschiedlich ausgeprägt und verfolgt kein erkennbares Muster. Sie ist im Wesentlichen auf eine Einjahresbetrachtung beschränkt. Während der Landeskriegsopferfonds jährlich durch die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) geprüft wird, werden andere finanziell bedeutendere Landesfonds nicht bzw. nur formal von der Landesregierung im Rahmen ihres Aufsichtsrechts geprüft.

Die Genehmigung von Voranschlägen, Rechnungsabschlüssen und Tätigkeitsberichten ist ein wirksames Aufsichtsmittel, welches aber bei den finanziell bedeutenden Landesfonds fehlt. Die Kenntnisnahme dieser wesentlichen Unterlagen und die Statuierung einer Auskunftspflicht durch den Fonds erachtet der Landes-Rechnungshof als nicht ausreichend. Die Genehmigung sollte bei allen Landesfonds gewährleistet sein. Zudem kann sie eine Entlastung des Kuratoriums mit sich bringen.

Die Kontrolle des Landtags über Landesfonds im Rahmen der Vorlage von Rechnungsabschlüssen bzw. von Tätigkeitsberichten oder die Berichterstattung über deren Tätigkeit gewährleistet die notwendige Transparenz über die durch Fonds verwalteten öffentlichen Mittel. Die unterschiedliche Behandlung der öffentlichen Fonds hinsichtlich der Einbindung des Landtags wird auf politische Gründe zurückgeführt. Sie rechtfertigen aber nicht die Ausnahme des Rettungs- und Tiergesundheitsfonds. Es gibt keine sachlichen Gründe, warum die Rechnungsabschlüsse dieser beiden Fonds nicht dem Landtag vorgelegt werden müssen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Genehmigung von Voranschlag, Rechnungsabschluss bzw. Tätigkeitsbericht durch die Landesregierung bei allen Landesfonds zu verankern.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, dass die Rechnungsabschlüsse des Rettungsfonds und des Tiergesundheitsfonds ebenfalls dem Landtag zur Kenntnis gebracht werden.

Stellungnahme

Die Genehmigung eines Rechnungsabschlusses bestätigt in der Regel, dass Gebarungsvorgänge des betreffenden Jahres ordnungsgemäß dargestellt sind (Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, ziffermäßige Richtigkeit, Vollständigkeit udgl), kann jedoch keine allgemeingültige Aussage über die Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit oder Sparsamkeit der einzelnen dem Rechnungsabschluss zugrundeliegenden Geschäfte beinhalten. Hierfür sind materielle Prüfungen erforderlich, die insbesondere auf Basis der von der Landesregierung beschlossenen risikoorientierten Prüfpläne der Abteilung Gebarungskontrolle im Bereich der öffentlichen Landesfonds durchgeführt werden. Diese Gebarungsprüfungen gehen über rein formale Feststellungen und Einjahresbetrachtungen hinaus und fanden im Berichtszeitraum mehrfach statt.

Insbesondere im Bereich des Sozialfonds erfolgten in Abstimmung mit den Prüfplänen des Landes-Rechnungshofes beispielsweise Prüfungen der Organisation bzw. Mittelverwendung der für die Umsetzung der Fondsentscheidungen zuständigen Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration, der Sozialhilfeabteilungen der Bezirkshauptmannschaften oder – wie im Bericht angeführt – der Stiftung Jupident, deren Leistungen überwiegend aus Mitteln des Sozialfonds finanziert werden. Derzeit werden die IT-Sicherheit und das IKS im Bereich von ISSO2 geprüft, das System über das die Leistungen des Sozialfonds abgewickelt werden.

Auch die jährlich alternierend vorgenommenen und mehrere Geschäftsjahre einschließenden Gebarungsprüfungen der Rettungsorganisationen erscheinen beispielsweise hinsichtlich der Fondsgebarung wirksamer als die formale Genehmigung des Rechnungsabschlusses, da durchschnittlich rund 95 Prozent der Ausgaben des Rettungsfonds aus den Beiträgen an die Rettungsorganisationen resultieren. Ähnliches gilt auch für den Landesgesundheitsfonds.

Kommentar L-RH

In der Stellungnahme wird festgestellt, dass der Genehmigung der Rechnungsabschlüsse durch die Landesregierung nur eine formelle und keine materielle Prüfung zugrunde liegen. Weitreichendere Prüfungen der Gebarung erfolgen nur durch die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) und durch den Landes-Rechnungshof auf Basis von risikoorientierten Prüfplänen.

In der Praxis unterliegen die ausgelagerten Sondervermögen somit nicht einer annähernd gleichartigen Überwachung, wie dies für ausgegliederte Kapitalgesellschaften mit weit geringeren Gesellschaftsvermögen erforderlich ist. Dementsprechend sollte der Aufsicht durch die Genehmigung der Voranschläge, Rechnungsabschlüsse bzw. Tätigkeitsberichte sowie durch verbindliche Governance-Regeln eine größere Bedeutung zukommen.

Bregenz, im August 2010

Der Direktor

Dr. Herbert Schmalhardt

Abkürzungsverzeichnis

ABB	Agrarbezirksbehörde
ABl.	Amtsblatt für das Land Vorarlberg
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AVG 1991	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, BGBl. Nr. 51/1991 idF. BGBl. I Nr. 135/2009
BGBl.	Bundesgesetzblatt
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
GEAL	Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung, Abl. Nr. 44/2009 idF. Abl. Nr. 27/2010
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
idF.	In der Fassung
idgF.	In der geltenden Fassung
KFG 1967	Kraftfahrgesetz 1967, BGBl. Nr. 267/1967 idF. BGBl. I Nr. 149/2009
LGBl.	Landesgesetzblatt
L-RH	Landes-Rechnungshof
Mio.	Millionen
Nr.	Nummer
SFG	Stiftungs- und Fondsgesetz, LGBl.Nr. 17/2003
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
Vokis	Vorarlberger Kommunikations- und Informationssystem (Anwendungssystem)
z.B.	zum Beispiel