



Analyse des Budgetdienstes

Novelle zum Transparenzdatenbankgesetz 2012 (626 d.B.)

Zielsetzungen der Transparenzdatenbank

Durch die Transparenzdatenbank (TDB) sollen alle Förderungen des Bundes¹ und der Länder (in weiterer Folge auch der Gemeinden) erfasst und die Grundlagen für eine Reform des Förderwesens in Österreich geschaffen werden. Dazu wird die Art der Leistung/Förderung nach bestimmten einheitlichen Leistungskategorien geordnet und ist aus einer allgemein zugänglichen Leistungsangebotsdatenbank (Transparenzportal) abrufbar. Die gewährten Einzelleistungen/-förderungen sind in der TDB erfasst, ebenso das Einkommen des Leistungsempfängers. Abfrageberechtigt sind einerseits authentifizierte Personen über die von ihnen selbst bezogenen Leistungen und andererseits leistungsgewährende Stellen, die für Kontroll- und Überprüfungszwecke der eigenen Leistungen die von anderen Stellen mitgeteilten Leistungen abfragen können.² Damit sollen die Steuerungsmöglichkeiten verbessert und ungerechtfertigte (Mehrfach-)Förderungen vermieden werden.

Gemäß dem Transparenzdatenbankgesetz 2012 melden Bundesdienststellen ihre Leistungs-/Förderungsangebote sowie ihre Einzelförderungen seit 1. Jänner 2013 an die Transparenzdatenbank, die Länder meldeten bis 2016 nur ihre Leistungs-/Förderungsangebote. Aufgrund des Paktums zum Finanzausgleich erfolgte ab 1. Jänner 2017 eine Befüllung durch die Länder mit Leistungsmitteilungen in den Pilotbereichen Umwelt und Energie. Darüber hinaus melden nur Oberösterreich und jüngst auch Niederösterreich freiwillig die Leistungen/Förderungen aus allen Bereiche ein, da für die Länder dazu keine gesetzliche Verpflichtung besteht.

¹ Der Förderungsbegriff im Transparenzdatenbankgesetz ist weiter gefasst und inhaltlich sowie zeitlich anders abgegrenzt als die Förderungen nach dem Bundeshaushaltsgesetz (BHG). Eine Harmonisierung der Definitionen wurde in diese Novelle nicht aufgenommen.

² Eine Verpflichtung zu derartigen Abfragen besteht gemäß der Allgemeinen Rahmenrichtlinie für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln 2014 (ARR) für die Förderstellen des Bundes.



Schwachstellen in der Konzeption und Umsetzung der Transparenzdatenbank

Trotz der positiven Einschätzung der mit der TDB verbundenen Intentionen haben bisherige Analysen und Evaluierungen zahlreiche Schwachstellen in der Konzeption und Umsetzung der TDB identifiziert.

Analysen des Budgetdienstes

Der Budgetdienst hat sich jeweils im Rahmen seiner Analysen der jährlichen Förderungsberichte auch intensiv mit der TDB befasst.³ Aus Sicht des Budgetdienstes hat die TDB grundsätzlich das Potenzial, einen Überblick über die heterogene Förderungslandschaft des Bundes und der Länder zu geben und damit eine wichtige Grundlage für eine effizientere Gestaltung des Förderwesens zu liefern.

Der Budgetdienst hat jedoch auf die mangelnde Befüllung und auf bedeutende Mängel hingewiesen, die einer zufriedenstellenden Nutzung dieses Potenzials entgegenstehen. Diese betreffen z.B. den abweichenden Förderungsbegriff zum Haushaltsrecht, die für die Zwecke der TDB nicht immer taugliche Zuordnung der Förderungen zu einem Tätigkeits-/Teilbereich gemäß der E-Government-Bereichsabgrenzungsverordnung, die hohe Komplexität und Unübersichtlichkeit der derzeitigen Systematik, den ganz unterschiedlichen Detaillierungsgrad der erfassten Förderungsangebote, fehlende Metadaten für Analysezwecke (z.B. jährliche Gesamtkosten, Umfang oder Nutzung einer Förderungsaktion) und die noch nicht ausreichende Nutzung für einen aussagekräftigen Förderungsbericht des Bundes.

Gebarungsüberprüfung des Rechnungshofs

Laut einem Bericht des Rechnungshofs (RH) zur „Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung“⁴ fielen in den Jahren 2010 bis 2015 im BMF für die Errichtung und den Betrieb der TDB und der erforderlichen Schnittstellen 10,6 Mio. EUR an externen und rd. 3 Mio. EUR an internen Kosten an. Die Kosten der Länder und Gemeinden waren unklar (der Bund stellte den Ländern für die TDB und die Landesverwaltungsgerichte in den Jahren 2012 bis 2016 insgesamt 80 Mio. EUR zur Verfügung, eine Aufteilung auf die Verwendungszwecke erfolgte nicht). Für den weiteren laufenden Betrieb geht der RH von 2,3 Mio. EUR jährlich aus.

³ Zuletzt in seiner Analyse zum [Förderungsbericht 2017](#)

⁴ [Rechnungshof Reihe BUND 2017/45](#)



Der RH stellte fest, dass die TDB in ihrer derzeitigen Form die mit ihrer Implementierung verfolgten Ziele – Transparenz, Missbrauchskontrolle und Steuerung – nicht erreicht. Trotz des erheblichen Mitteleinsatzes zeigte sich, dass die TDB von den Ländern unvollständig befüllt war und keine Gemeindedaten enthielt, keinen ausreichenden Überblick über das staatliche Förderungsangebot bieten konnte, in der Praxis kaum zu Kontrollzwecken genutzt wurde⁵ bzw. sich dazu derzeit auch nur begrenzt eignet und dass diese nicht zu Steuerungszwecken herangezogen wird.

Evaluierung durch die Finanzausgleichspartner

Im Paktum zum Finanzausgleich 2017 bis 2021 vereinbarten Bund und Länder, dass die Länder im Rahmen eines Pilotprojekts die TDB ab dem 1. Jänner 2017 mit Einzelförderungen in den Bereichen Umwelt und Energie befüllen. Der gemeinsame Abschlussbericht des BMF und der Länder zur Analyse dieser Pilotphase kommt zum Schluss, dass mit der TDB eine umfassende und hervorragend geeignete Datenbasis zur Verfügung stehe, um Parallelitäten zu identifizieren, Förderungen besser abzustimmen und tiefergehende themenspezifische Analysen zur Gestaltung des Förderungssystems durchzuführen. Da sich die Ziele der TDB umso besser verwirklichen ließen, je vollständiger und umfassender die Datenbasis sei, wäre die Mitteilung aller relevanten Länderförderungen erstrebenswert (Anmerkung: die Förderungen der Gemeinden fehlen derzeit noch gänzlich). Inhaltliche Schlussfolgerungen für eine künftige Gestaltung des stark zersplitterten Förderungsbereichs wurden noch nicht gezogen.

Regelungsinhalte der Novelle zum Transparenzdatenbankgesetz 2012

Durch eine Novelle 2016⁶ zum Transparenzdatenbankgesetz 2012 wurden zunächst alle Förderungen im Sinne des Haushaltsrechts in die TDB aufgenommen und einzelne indirekte Förderungen nach dem Einkommensteuergesetz sowie bestimmte Leistungen aus der Sozialversicherung ebenfalls als Förderungen im Sinne des Transparenzdatenbankgesetzes qualifiziert.

⁵ Allerdings verpflichten die Allgemeinen Rahmenrichtlinien zur Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014) die Bundesstellen zur Vermeidung von Mehrfachförderungen zur Abfrage der relevanten personenbezogenen Daten aus der TDB.

⁶ Im Rahmen des Abgabenänderungsgesetzes 2016, BGBl. I Nr. 117/2016.



Inhaltliche Änderungen

Um das bisher weitgehend ungenutzte Potenzial der TDB zu aktivieren, wurde vom BMF im November 2018 ein Ministerialentwurf zu einer weiteren Novelle in das Begutachtungsverfahren gesendet und am 15. Mai 2019 leicht abgeändert als Regierungsvorlage (626 d.B. XXVI. GP) eingebracht. Durch die Novelle sollen einige administrative und technische Schlussfolgerungen aus der Evaluierung der Pilotphase legislativ umgesetzt werden, um die mit der TDB angestrebten Zielsetzungen, den Informationszweck, den Steuerungszweck und den Überprüfungszweck, besser umsetzen zu können und die Länder zu einer stärkeren Teilnahme zu bewegen. Die wesentlichen Neuerungen betreffen:

- Einmeldung von Einzelleistungen in die TDB soll nicht erst mit der Auszahlung, sondern bereits mit der Leistungszusage erfolgen. Die Mitteilungen zum Förderungsfall sollen um Angaben zum aktuellen Bearbeitungsstand (beantragt, gewährt, abgelehnt, zurückgezogen und abgerechnet) ergänzt werden, wobei der Status „gewährt“ verpflichtend, die anderen Status vorerst optional sein sollen.
- Die Ausnahmebestimmung, wonach Gebietskörperschaften sowie Gemeindeverbände keine Leistungsempfänger darstellen, soll gestrichen werden, um auch diese Leistungen in der TDB zu erfassen. Finanzausgleichsrechtliche Zahlungen stellen jedoch weiterhin keine Förderungen im Sinne des Transparenzdatenbankgesetzes dar.
- Die in die TDB aufzunehmenden ertragssteuerlichen Ersparnisse werden neu definiert und die taxative Aufzählung soll aus dem Gesetz herausgelöst und in eine entsprechende Verordnungsermächtigung an die/den BundesministerIn für Finanzen übertragen werden, um Änderungen flexibler durchführen zu können.
- Die erfassten Angaben zum Einkommen sollen ausgeweitet werden, damit sie insbesondere für die Leistungsgewährung der Länder besser genutzt werden können.
- Die Abfrageberechtigung der Förderstellen zu Kontrollzwecken soll ausgeweitet und dazu von der Kategorisierung der Leistungen, die derzeit 18 Bereiche und 63 Teilbereiche umfasst, abgekoppelt werden. Dafür werden die Strafbestimmungen für die unbefugte Abfrage verschärft.



- Die Auswertungsmöglichkeit von Daten soll nicht mehr auf Aufträge an die Statistik Austria zu Steuerungszecken beschränkt werden. Neben einer Verarbeitung durch das BMF selbst soll dieses die Daten in anonymisierter Form auch anderen Institutionen (z.B. Wirtschaftsforschungsinstitutionen, Universitäten, Gebietskörperschaften) für alle Zwecke der TDB und des Transparenzportals überlassen können.
- Die Kontrolle der angemessenen Verwendung öffentlicher Mittel zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung wird als eigener Verarbeitungszweck der TDB normiert (Wirtschaftlichkeitszweck).

Gegenüber dem Ministerialentwurf, der Gegenstand der Begutachtung war, wurden nur geringfügige inhaltliche Änderungen vorgenommen:

- Der Familienzeitbonus wird explizit in die beispielhafte Aufzählung als Förderung aufgenommen (§ 8 Abs. 4 Z 13 TBDG).
- § 38 Transparenzdatenbankgesetz präzisiert, dass der erhöhte Strafrahmen von 50.000 EUR für Datenmissbrauch nur bei Vorsatz gilt.

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) geht für den Bund von einem einmaligen IT-Mehraufwand iHv 175.000 EUR im Jahr 2019 und rd. 110.000 bis 120.000 EUR jeweils für 2019 bis 2023 für die Eingabe von (zusätzlichen) Informationen (Erweiterung der Leistungsangebote, manuell zu erfassende Leistungsmittelungen, Einmeldung zum Zeitpunkt der Gewährung der Förderung) aus.

Kosten für die Länder werden in der WFA grundsätzlich nicht abgeschätzt, weil die Länder aktuell nicht verpflichtet sind Leistungsmittelungen einzumelden und diese daher von keiner zusätzlichen Verpflichtung betroffen sind. Es wird jedoch festgehalten, dass die gesamte Novelle bei den Ländern unter Zugrundelegung der Berechnungsparameter des Bundes zu finanziellen Auswirkungen iHv rd. 30.000 EUR führen würde.



Anmerkungen zur Regierungsvorlage

Gesamteinschätzung

Die Bestrebungen des BMF verstärkt Aktivitäten zu setzen, um das bisher weitgehend ungenutzte Potenzial der TDB zu aktivieren, werden begrüßt. Aus Sicht des Budgetdienstes enthalten die vorgeschlagenen Regelungen dazu einige positive Ansatzpunkte. Die Aufnahme des Wirtschaftlichkeitszwecks („Kontrolle einer angemessenen Verwendung öffentlicher Mittel“) ist neben anderen Verbesserungen, wie insbesondere die Einmeldung bereits mit der Leistungszusage, um die Förderungsfälle zu Kontrollzwecken früher verfügbar zu machen, positiv hervorzuheben. Es bleibt allerdings abzuwarten, inwieweit sich das Meldeverhalten der Länder dadurch verändert und ob die TDB von den leistungsgewährenden Stellen auch tatsächlich vermehrt zu Kontroll- und Steuerungszwecken genutzt wird.

Die in der Regierungsvorlage vorgeschlagenen Regelungen lassen jedoch einige nachfolgend näher analysierten Probleme ungelöst:

Einzelpunkte

- Die Regierungsvorlage sieht weiterhin keine Verpflichtung der Einmeldung der Förderungen von Ländern (und Gemeinden) vor, sodass die Vollständigkeit der TDB über die Leistungen und Förderungen der Länder und Gemeinden nicht gewährleistet ist und nur auf Freiwilligkeit beruht. Im Gegensatz dazu verpflichten etwa das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz und das gemeinsam beschlossene Sozialhilfe-Statistikgesetz die Länder zur Erhebung und Verarbeitung aller zur Feststellung der Voraussetzungen und der Höhe einer Leistung der Sozialhilfe, für Kostenerstattungs- und Rückersatzverfahren sowie zum Zweck der Kontrolle eines rechtmäßigen Leistungsbezugs relevanten Daten. Die Länder haben der Statistik Austria die statistisch relevanten Daten über die Bezugsberechtigten der Sozialhilfeleistungen zur Verfügung zu stellen, die wiederum verpflichtet ist, die Daten über SozialhilfebezieherInnen in die TDB einzuspeisen⁷.

⁷ Siehe [§ 8 Sozialhilfe-Grundsatzgesetz iVm § 1 Abs. 2 und 4 des Bundesgesetz betreffend die bundesweite Gesamtstatistik über Leistungen der Sozialhilfe \(Sozialhilfe-Statistikgesetz\)](#)



- Die TDB beinhaltet auch indirekte Förderungen (Steuerersparnisse bzw. -rückvergütungen), allerdings sind diese auf ertragssteuerliche Ersparnisse (Einkommens- und Körperschaftssteuer) beschränkt. Auch die Neudefinition des Begriffs der „ertragssteuerrechtlichen Ersparnisse“ umfasst nicht jene Ausnahmen bzw. Begünstigungen, die in anderen Steuergesetzen (z.B. Umsatzsteuergesetz, Mineralölsteuergesetz, Grunderwerbssteuergesetz) vorgesehen sind. Die Erfassung der indirekten Steuern bleibt somit weiterhin unvollständig.⁸
- Die Regierungsvorlage sieht eine Verordnungsermächtigung der/des BundesministerIn für Finanzen zur Festlegung der einzelnen in die TDB aufzunehmenden ertragssteuerlichen Ersparnisse vor und ermöglicht dabei eine Beschränkung auf jene, die „automatisiert aus den Datenbeständen der Abgabenbehörden ermittelt werden können“.⁹ Dies ist aus verwaltungsökonomischen Gründen nachvollziehbar, beeinträchtigt aber die Vollständigkeit.
- Die Ausweitung der Auswertungsmöglichkeiten auf alle Zwecke der TDB und auf andere Institutionen ist zu begrüßen, wobei der Budgetdienst davon ausgeht, dass ihm die Daten ebenfalls für Auswertungen und Analysen zur Unterstützung des Nationalrats zur Verfügung gestellt werden.

Verstärkte Nutzung der Transparenzdatenbank

Die Nutzung der TDB könnte durch mehrere nachfolgend angeführte Maßnahmen weiter gesteigert werden.

Aktuell wollen sechs Bundesländer künftig ihre Leistungsdaten freiwillig vollständig in die TDB einmelden, drei Bundesländer stehen der Einmeldung weiterhin kritisch bis abwartend gegenüber. Da die Novelle keine Verpflichtung zur Meldung durch Länder und Gemeinden vorsieht¹⁰, sollte – um die Vollständigkeit der Datenbasis zu gewährleisten – eine rasche Ausweitung der Meldungen zunächst auf alle Länder und mittelfristig für alle Gemeinden angestrebt werden. Rechtsgrundlage könnte eine erweiterte Art. 15a B-VG-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die TDB darstellen.

⁸ Siehe auch [Stellungnahme des Rechnungshofs zur Novelle des Transparenzdatenbankgesetz 2012](#)

⁹ Siehe auch [Stellungnahme des Rechnungshofs zur Novelle des Transparenzdatenbankgesetz 2012](#)

¹⁰ Art. 1 Abs. 4 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über eine Transparenzdatenbank bestimmt, dass die weiteren Schritte von der Leistungsangebotsdatenbank hin zu einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank sich nicht aus dieser Vereinbarung ergeben; insbesondere dass aufgrund dieser Vereinbarung keine Pflicht besteht zur Mitteilung a) von personenbezogenen Daten durch Länder; b) von Leistungsangeboten der Gemeinden durch Länder oder Gemeinden und c) von personenbezogenen Daten durch Gemeinden.



Ausgehend von den durch die Umsetzung der Novelle zum Transparenzdatenbankgesetz angestrebten Verbesserungen, sollte die TDB rasch zu einem umfassend nutzbaren Steuerungs-, Koordinierungs- und Kontrollinstrument weiterentwickelt werden. Auch wenn derzeit noch notwendige Informationen über die Einzelförderungen der Länder und die Förderungsprogramme und Einzelförderungen auf Gemeindeebene gänzlich fehlen, bietet die Übersicht über alle Förderungsmöglichkeiten bereits Anhaltspunkte für Reformmaßnahmen. Die Berichterstattung über konkrete Reformen oder erzielte Verbesserungen bei der Steuerung und Koordinierung des Förderwesens sollte daher einen Schwerpunkt künftiger Förderungsberichte bilden.

Generell sollte die Nutzung der TDB für die Erstellung des Förderungsberichts intensiviert werden, um dessen Aussagekraft weiter zu stärken.

Im Transparenzportal sind erste anonymisierte Metadaten zu den Auszahlungen aus den einzelnen Leistungsangeboten auch für die Allgemeinheit abrufbar, diese sind aber noch nicht mit anderen Merkmalen (Leistungsart, einheitliche Kategorie) verknüpfbar. Für Analysezwecke sollten vermehrt anonymisierte Daten und Metainformationen aus der TDB allgemein zugänglich gemacht werden.