

Bundesministerium für Finanzen
Hintere Zollamtsstraße 2b
1030 Wien

Wien, 29. September 2010
GZ 302.124/001-5A4/10

Entwurf eines Bundesgesetzes über eine Transparenzdatenbank (Transparenzdatenbankgesetz – TDBG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof dankt für die mit Schreiben vom 1. September 2010, GZ BMF-010000/0029-VI/A/2010, erfolgte Übermittlung des Entwurfs eines Bundesgesetzes über eine Transparenzdatenbank (Transparenzdatenbankgesetz - TDBG) und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung, wobei der Stellungnahme eine Zusammenfassung der angesprochenen Punkte vorangestellt wird:

1. ZUSAMMENFASSUNG

Der Rechnungshof weist zu den mit dem Entwurf verfolgten Zielen

- der Erhöhung der Übersichtlichkeit und Transparenz staatlicher Leistungen,
- einer übersichtlichen Darstellbarkeit der Leistungen der öffentlichen Hand und
- einer Verbesserung der Analysemöglichkeit für überschneidende Leistungen der öffentlichen Hand

sowie der dadurch beabsichtigten

- besseren Steuerung und Zielrichtung österreichischer Transferleistungen und Förderungen,

- Erhöhung der Transparenz und der Gleichbehandlung bei den Transfer- und Förderempfängern,
- Identifizierbarkeit von Überversorgungen („Doppelförderung“) und nicht gerechtfertigten Inanspruchnahme

darauf hin, dass bei Erreichung dieser Zielsetzungen grundsätzlich langjährige Empfehlungen und Forderungen des Rechnungshofes umgesetzt werden könnten. Der Rechnungshof begrüßt daher die mit dem vorliegenden Entwurf verfolgte Absicht, eine transparente und übersichtliche Darstellung für den Bereich der Leistungen des Bundes zu schaffen.

Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Rechnungshof gemeinsam mit den Experten in der Arbeitsgruppe zur Verwaltungsreform - unter anderem - eine Problemanalyse zur Effizienz des Förderungswesens sowie die Anforderungen an eine gebietskörperschaftenübergreifende Förderungsdatenbank vorgelegt hat.

Die Eckpunkte der von der Expertengruppe zur Verwaltungsreform vorgelegten Problemanalyse bei der Schaffung eines effizienten Förderungswesens lauten wie folgt:

- (1) Institutionelle Vielfalt und Unüberschaubarkeit der Förderungslandschaft (betrifft Anzahl von Förderungsstellen; Vielzahl von Förderungsrichtlinien; überschneidende Förderungsbereiche innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften; Intransparenz des Förderungssystems)
- (2) Ausrichtung und Steuerung (betrifft fehlende Gesamtstrategie für das Förderungswesen; keine Gesamtanalyse des Förderungssystems; fehlende konkrete Vorgaben und quantifizierte Förderungsziele; fehlende Förderungsschwerpunkte; Inputbetrachtung (bereitgestellte Förderungsmittel) statt Wirkungsorientierung (ausgelöste Effekte))
- (3) Koordinierung und Abstimmung der Förderungen (betrifft mangelnde Abstimmung von Förderungszielen, Förderungsschwerpunkten und Einzelförderungsmaßnahmen innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften; fehlender Gesamtüberblick über die für einen Aufgabenbereich, für ein Projekt oder an einen Förderungsempfänger insgesamt gewährten öffentlichen Mittel; Scheitern einer gebietskörperschaftenübergreifenden Datenbanklösung)
- (4) Förderungsentscheidung (betrifft fehlende Grundlagen für die Förderungsentscheidung (z.B. unzureichende Projektbeschreibung, unklare Gesamtfinanzierung, fehlender Überblick über



GZ 302.124/001-5A4/10

Seite 3 / 19

Gesamtgebarung); fehlende Bedarfsprüfung, mangelnde Bedarfsorientierung und unzureichende Eigenleistungen; fehlende Beurteilungskriterien, mangelnde Transparenz und Dokumentation der Förderungsentscheidung)

(5) Förderungsverfahren und Förderungsverträge
(betrifft Optimierungsmöglichkeiten bei Verfahrensabläufen; Gestaltung von Förderungsverträgen (z.B. hinsichtlich der Zweckwidmung))

(6) Kontrolle und Evaluierung
(betrifft Kontrolle der Endabrechnung und der Auflagen; Evaluierung der Wirkungen von Förderungen)

(7) Verwaltungsaufwand
(betrifft Transaktionskosten der öffentlichen Hand und beim Förderungswerber; Missverhältnis zwischen Förderungseffekt und Informations- und Verwaltungsaufwand; fehlendes Benchmarking zum Administrativaufwand)

Diese Dokumente sind im Volltext auf der Website des Rechnungshofes unter dem Link <http://www.rechnungshof.gv.at/aktuelles/ansicht/detail/effizientes-foerderungswesen.html> abrufbar.

Der Rechnungshof verweist weiters auf seine im Bericht Reihe Bund 2005/13, Seite 35ff, „Öffentliche Förderungen“ enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen zum Bereich des Förderungswesens. Nach diesen und weiteren Empfehlungen des Rechnungshofes ist darauf hinzuweisen,

- dass eine alle Gebietskörperschaften umfassende Förderdatenbank eingerichtet werden sollte (vgl. nur bspw. Reihe Positionen 2009/1, „Verwaltungsreform II“, lfd. Nr. 227; Reihe Bund 2008/4, „Frauenförderung“, TZ 13; sowie Reihe Bund 2005/9, „Erfassung forschungsrelevanter Daten (Förderungsdatenbanken)“ TZ 2;
- dass Mehrfachförderungen innerhalb einer Gebietskörperschaft und durch andere Gebietskörperschaften systematisch erhoben - und dadurch vermieden - werden sollten (vgl. hierzu TZ (11) des Berichts Reihe Bund 2005/13);
- dass Förderungen grundsätzlich auch projektbezogen erfasst werden sollten, um parallele Förderaktionen für den gleichen Gegenstand zu vermeiden, sowie

- dass bei Errichtung entsprechender Datenbanken nach einer vorangehenden Kosten-Nutzen-Untersuchung eine möglichst effiziente und kostengünstige IT-Lösung zu wählen (vgl. etwa TZ 13.4 des Berichts Reihe Bund 2008/4) wäre.

Der Rechnungshof vermerkt positiv, dass mit dem vorliegenden Entwurf die Zielsetzungen einer besseren Steuerung und Zielrichtung der österreichischen Transferleistungen und Förderungen sowie der Identifizierbarkeit von Überversorgungen („Doppelförderung“) erreicht werden sollen. Er weist jedoch im Rahmen des Begutachtungsverfahrens darauf hin, dass nach dem vorliegenden Entwurf

- die für eine gesamthafte Aussage erforderliche Einbeziehung der Leistungen der Länder und Gemeinden sowie der Gemeindeverbände nicht durch den Entwurf, sondern in einer künftigen Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG erfolgen soll;
- auch die Definition der zu erfassenden und darzustellenden „Leistungen“ des Bundes teilweise Auslegungsfragen aufwirft;
- Leistungen an Gebietskörperschaften und daher auch Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften (siehe § 6 Abs. 2 des Entwurfs) nicht erfasst werden sollen;
- Mehrfachförderungen mangels projektbezogener Erfassung und mangels vorgesehener Einschau- und Auswertungsmöglichkeit durch die „auszahlenden Stellen“ weiterhin nicht erkannt und vermieden werden können;
- durch die Erfassung der Leistungen nach Auszahlung der Beträge keine gesteuerte und koordinierte Vorgangsweise zur zielgerichteten Leistungserbringung (durch den Bund) an die Leistungsempfänger sichergestellt werden kann.

Zu den mit dem Entwurf verbundenen und darüber hinaus zu erwartenden Mehrkosten ist aus Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle einleitend festzuhalten, dass

- dem Entwurf keine Kosten-Nutzen-Analyse des Projekts „Transparenzdatenbank und Transparenzportal“ zu entnehmen ist;
- ein mit dem Entwurf für den Leistungsempfänger oder für die leistende Stelle verbundener Nutzen weder dargestellt noch beziffert ist;
- die in den Erläuterungen genannten Kosten (Errichtungskosten 1,6 Mill. EUR; jährliche Betriebskosten 1 Mill. EUR) nicht nachvollziehbar hergeleitet und dargestellt sind;



GZ 302.124/001-5A4/10

Seite 5 / 19

- die angeführten Gesamtkosten vor dem Hintergrund der Prüfungserfahrungen des Rechnungshofes auch nicht nachvollzogen werden können und
- keine Schätzung der mit der erforderlichen Einbeziehung von Ländern und Gemeinden verbundenen Kosten vorgenommen wurde.

2. ALLGEMEINES ZU DEN ZIELSETZUNGEN UND ZUR KONZEPTION DER BEABSICHTIGTEN TRANSPARENZ-DATENBANK

2.1 Empfehlungen des Rechnungshofes zum Controlling im Bereich „Förderungswesen“

Nach den Erläuterungen soll die Transparenzdatenbank der öffentlichen Hand die Möglichkeit geben, mit anonymen Auswertungen die öffentlichen Leistungen systematisch zu erfassen und die einzelnen Leistungen besser aufeinander abzustimmen. Das Transparenzportal soll zeitnah und übersichtlich darstellen, welche Leistungen die öffentliche Hand erbringt. Die Transparenzdatenbank soll in Verbindung mit vorhandenen Datenbanken ein Controllinginstrument für die politischen Entscheidungsträger sein, mit dem unter anderem vorhandene Doppelförderungen analysiert werden können und ein Überblick über gewährte Leistungen erfolgen kann.

Die Transparenz staatlicher Leistungen, der effiziente Einsatz der dafür eingesetzten öffentlichen Mittel, die Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften, die Evaluierung des Mitteleinsatzes und die Vermeidung von Missbrauch sind auch dem Rechnungshof zentrale Anliegen. Der Rechnungshof hat sich daher im Zusammenhang mit der Gewährung von Förderungen mehrfach für eine Förderungsdatenbank, in der die Leistungen aller Förderungsgeber - nämlich insbesondere Bund, Länder und Gemeinden - einbezogen werden sollen, ausgesprochen.

Im Allgemeinen Teil des Tätigkeitsberichts 2004, Reihe Bund 2005/13, Seite 35ff, „Öffentliche Förderungen“, TZ 11, empfahl der Rechnungshof, dass der Förderungsgeber dieselben Informationen über beantragte Förderungen haben sollte wie der Förderungsnehmer. Dementsprechend wäre ein gesamtösterreichisches IT-System einzurichten, um Mehrfachförderungen innerhalb einer Gebietskörperschaft und durch andere Gebietskörperschaften systematisch erheben zu können. In das System wären Bund, Länder und Gemeinden einzubeziehen.

In der Reihe Positionen 2009/1, „Verwaltungsreform II“, TZ 6.21 (Seite 47f), empfahl der Rechnungshof die Einrichtung entsprechender IT-Systeme (insbesondere einer Förderungsdatenbank) unter Einbeziehung aller Gebietskörperschaften, um die gegen-

seitige Information der Förderungsstellen zu verbessern, die Wirksamkeit des Förderungssystems zu erhöhen und um Mehrfachförderungen zu verhindern.

Diese Empfehlung des Rechnungshofes gründet sich weiters etwa auf seinen Bericht Reihe Bund 2009/12, „Sportförderung im Bund und in den Ländern Oberösterreich und Tirol“ (TZ 23 und Abs. 9 der in TZ 39 enthaltenen Schlussempfehlungen), auf den Bericht Reihe Bund 2005/9, „Erfassung forschungsrelevanter Daten - Förderungsdatenbanken“, (TZ 5.2; Abs. 1 und 2 der in TZ 21 enthaltenen Schlussbemerkungen), auf den Bericht Reihe Salzburg 2008/2, „System des Förderungswesens und ausgewählte Förderungsbereiche“, TZ 9, sowie bereits auf den Bericht zum Notifizierungssystem für staatliche Beihilfen (Tätigkeitsbericht 2000, Reihe Bund 2001/5, TZ 12 und Abs. 5 der in TZ 13 enthaltenen Schlussempfehlungen). Die Einrichtung einer Datenbank wurde auch im Bericht zur Frauenförderung (Reihe Bund 2008/4, TZ 13) empfohlen.

Darüber hinaus finden sich in den eingangs zitierten Papieren der Arbeitsgruppe Verwaltung neu zum Thema „Effizientes Förderungswesen“ weitere Festhaltungen zur erforderlichen Überschaubarkeit und Steuerung im Förderungswesen und zur Koordination, Abstimmung sowie zur Kontrolle und Evaluierung der Förderungen samt weiteren Nachweisen zu Berichten des Rechnungshofes.

Eine vom Rechnungshof vorgeschlagene Förderungsdatenbank sollte daher insbesondere

- im Einzelfall eine Abstimmung zwischen den Förderungsstellen ermöglichen und Doppelförderungen vermeiden,
- eine verbesserte Datenlage für die Steuerung und gebietskörperschaftenübergreifende Abstimmung von Förderungsprogrammen sicherstellen,
- die Beurteilungsmöglichkeit von Wirkungen der Förderungsmaßnahmen verbessern (siehe dazu insbesondere den Bericht zur Erfassung forschungsrelevanter Daten - Förderungsdatenbanken, Reihe Bund 2005/9, TZ 5.2 und Abs. 1 und 2 der Schlussbemerkungen in TZ 21).

2.2 Zur Zielerreichung des Entwurfs

Der Rechnungshof begrüßt, dass mit der vorgeschlagenen Transparenzdatenbank - soweit es Leistungen, die vom Bund erbracht werden, betrifft - Teile der Vorschläge der Expertengruppe zur Verwaltungsreform und auch teilweise die oben näher dargestellten Empfehlungen des Rechnungshofes umgesetzt werden sollen. So soll etwa eine Gesamtanalyse des Förderungssystems und ein Gesamtüberblick der gewährten öffentlichen



GZ 302.124/001-5A4/10

Seite 7 / 19

Mittel des Bundes vorgenommen werden. Zu diesen vorgeschlagenen Regelungen ist im Hinblick auf die Empfehlungen der Expertengruppe jedoch hinzuweisen, dass

- derzeit Leistungen des Bundes, nicht aber jene der Länder und Gemeinden erfasst werden sollen,
- keine Daten von geförderten Projekten erfasst werden,
- zwar der Leistungsempfänger einen Auszug aller Daten - oder von einem Teil der Daten - erhalten kann, die Förderungsstellen auf die Detailldaten keinen Zugriff haben,
- lediglich aggregierte und anonymisierte Auswertungen nach einem Beschluss der Bundesregierung durchgeführt werden dürfen,
- Doppelförderungen von den Förderungsstellen bereits aus den angeführten Gründen nicht erkannt werden können und
- Leistungen an Gebietskörperschaften, Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften sowie Wirkungsdaten nicht erfasst werden.

2.2.1 Erforderliche gebietskörperschaftenübergreifende Lösung

Nach dem vorgelegten Entwurf sollen derzeit Leistungen des Bundes, nicht aber jene der Länder und Gemeinden in der Transparenzdatenbank erfasst werden. Für Leistungen, die durch ein Landesgesetz geregelt werden, wird eine entsprechende Erfassung vom Abschluss von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG abhängig gemacht und die Einbindung der Leistungen von Ländern und Gemeinden im Rahmen dieser Vereinbarungen sichergestellt werden. Im Hinblick auf die Problemanalyse der Expertengruppe zur Verwaltungsreform und die Empfehlungen des Rechnungshofes ist festzuhalten, dass mit dem Entwurf zwar für den Bereich des Bundes Regelungen im Sinne der Empfehlungen der Expertengruppe und des Rechnungshofes bezüglich des Überblicks über den Bereich staatlicher Leistungen geschaffen werden, jedoch weiterhin eine Umsetzung einer gebietskörperschaftenübergreifenden, zentral geführten Datenbank zu verfolgen sein wird.

Der Rechnungshof vermerkt im Hinblick auf das oben Gesagte jedoch positiv, dass auf Seiten des Bundes die für eine Gesamtbetrachtung erforderliche Einbeziehung der von sämtlichen Gebietskörperschaften erbrachten Leistungen durch die im § 14 Abs. 4 des Entwurfs vorgesehene Einbindung von Vertretern der Länder und Gemeinden im Beirat

zur Bewertung der Sachleistungen zum Ausdruck gebracht wird, auch wenn die Daten von Ländern und Gemeinden erst künftig nach dem vorgesehenen Abschluss von Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG erfasst werden sollen. Auch an dieser Stelle ist daher darauf hinzuweisen, dass die beabsichtigte transparente Darstellung aller Leistungen der öffentlichen Hand jedenfalls den zeitnahen Abschluss entsprechender Vereinbarungen erfordert, um hinsichtlich der Leistungen an und zwischen den Gebietskörperschaften sowie der Leistungen von Ländern und Gemeinden festzulegen, wie diese in einer künftigen Datenbank erfasst und dargestellt werden sollen.

Ebenso ist festzuhalten, dass Leistungen an Gebietskörperschaften - entsprechend der Definition der Leistungsempfänger in § 6 Abs. 2 des Entwurfs - nicht zu erfassen sind. Da daher auch an Gemeinden ausbezahlte Förderungsmittel nicht enthalten sind, wird nach Ansicht des Rechnungshofes die Aussagekraft sachbezogener oder regionaler Auswertungen (z.B. bei der Sportförderung oder bei Mitteln für die Siedlungswasserwirtschaft) eingeschränkt.

Darüber hinaus enthalten die Erläuterungen keine weiteren Ausführungen zur Frage, inwiefern die Gemeinden - ohne weitergehende verfassungsrechtliche Grundlage wie z.B. das Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes, BGBl. I Nr. 61/1998 - durch eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG gebunden werden können, da diese Bestimmung lediglich die Möglichkeit des Abschlusses von Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern vorsieht.

Im Hinblick auf das Ziel der Transparenz der Vielzahl von Leistungen der öffentlichen Hand enthält der Entwurf daher auch keine näheren Bestimmungen, wie die Erfassung jener Leistungen erfolgen soll, die zwar dem Grunde nach zu berücksichtigen wären (bspw. Kinderbetreuungseinrichtungen gemäß § 14 Abs. 1 Z 1 des Entwurfs oder die begünstigte Nutzung von Wohnraum gemäß § 14 Abs. 1 Z 4 des Entwurfs) aber von Gemeinden erbracht werden.

2.2.2 Kein Zugriff auf Detaildaten

Die Problemanalyse der Expertengruppe hält fest, dass für ein effizientes Förderungswesen ein Gesamtüberblick über die für einen Aufgabenbereich, für ein Projekt oder einen Förderungsempfänger insgesamt gewährten öffentlichen Mittel erforderlich ist, um Förderungsziele und Förderungsschwerpunkte innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften abzustimmen. Da als Leistungsempfänger gemäß § 6 des Entwurfs (natürliche und juristische) Personen gelten, sobald sie eine Leistung erhalten haben, und eine Aufnahme der Förderungen in die Datenbank erst nach der Auszahlung der Förderungsmittel erfolgen soll, kann die Datenbank nach Ansicht des Rechnungshofes weder für



eine Koordinierung der Förderungsstellen im Förderungsprozess noch für eine Nutzung im Förderungsworkflow eingesetzt werden.

Auf die gemeldeten Daten hat nur der Leistungsempfänger selbst, nicht aber die Förderungsstellen, bei denen möglicherweise ebenfalls Anträge auf Förderung gestellt wurden, Zugriff.

Der Rechnungshof verkennt nicht die mit einer entsprechenden Speicherung und Auswertung von - auch personenbezogenen Daten - verbundenen Fragen hinsichtlich der Gewährleistung datenschutzrechtlicher Anforderungen. Er weist jedoch darauf hin, dass der Entwurf offen lässt, wie trotz Einrichtung einer entsprechenden Datenbank, aus der lediglich mit „*Beschluss der Bundesregierung*“ ... „*aggregierte und anonymisierte Daten*“ durch die BRZ GmbH gruppiert, zusammengefasst und der Bundesregierung übermittelt werden können (vgl. § 4 Abs. 1 des Entwurfs), überschneidende Leistungen, und damit auch Doppelförderungen durch verschiedene Stellen, verhindert werden sollen. Die auszahlende Stelle könnte sich zwar einen Auszug aus der Transparenzdatenbank durch den Leistungsempfänger vorlegen lassen, durch den Entwurf wird jedoch nicht sichergestellt, dass ein Leistungsempfänger eine vollständige Abfrage durchgeführt hat.

2.2.3 Keine Erfassung von Projektdaten

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch die Erfassung von Projektdaten (siehe Punkt 3. und 4. der Problemanalyse) eine wesentliche Grundlage für die Förderungsentcheidung darstellen sollte. Gemäß § 17 des Entwurfs soll die Meldung einer leistenden Stelle an die BRZ GmbH zwar die Bezeichnung des Leistungsempfängers, den Betrag der Leistung, die Rechtsgrundlage, den Zeitpunkt oder den Zeitraum, für den die Leistung ausgezahlt wird, und weitere Daten enthalten. Es ist jedoch nicht vorgesehen, dass projektbezogene Daten wie z.B. Beschreibung, Standort, Kosten, Angabe zu weiteren für dieses Projekt beantragten Förderungen in dieser Meldung enthalten sein sollen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass daher die im Vorblatt sowie in den allgemeinen Erläuterungen genannten Ziele - wie z.B. Analyse von Leistungen und vorhandenen Doppelförderungen - mit dem vorliegenden Entwurf nicht bzw. nur teilweise umsetzbar sind.

2.3 Projektablauf

Aus Anlass der vorliegenden Begutachtung weist der Rechnungshof darauf hin, dass die Transparenzdatenbank eingerichtet werden soll, noch bevor die zu erfassenden Leistungen der Länder und Gemeinden und die möglichen Nutzungen (Abfragen zum Nachweis von Leistungsberechtigungen) konkret definiert sind. Da insbesondere Mehr-

fachförderungen nicht verhindert werden können, solange keine Daten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände (insbesondere Sozialhilfeverbände) erfasst werden, wird für den Fall des Abschlusses der entsprechenden Vereinbarungen zwischen den Gebietskörperschaften mit zwangsläufig entstehenden Kosten - die im Entwurf weder ansatzweise geschätzt noch dargestellt sind - für die nachträgliche Anpassung der Schnittstellen bzw. die nachträgliche Programmierung der Datenbank zu rechnen sein.

Die Transparenzdatenbank könnte daher den in den Erläuterungen zum Ausdruck gebrachten Zweck noch nicht erfüllen, würde jedoch bereits zusätzliche Kosten verursachen. Der Rechnungshof weist auch an dieser Stelle darauf hin, dass in den Erläuterungen nicht dargestellt wird, welcher konkrete finanzielle (oder bewertbare) Nutzen für die leistenden Stellen den voraussichtlichen Kosten der Transparenzdatenbank - ausgehend von der konkret vorgeschlagenen gesetzlichen Ausgestaltung - gegenübersteht.

Zur Frage des zu erfassenden Datenmaterials ist weiters anzumerken, dass zahlreiche Daten (bspw. die Kosten eines Kindergarten-, Schul- oder Universitätsplatzes) in die Datenbank aufgenommen und errechnet werden sollen, die mit der angestrebten Vermeidung von Mehrfachförderungen in keinem Zusammenhang stehen.

3. ZU EINZELNEN PUNKTEN DER VORGESCHLAGENEN REGELUNGEN

3.1 Zu § 1 des Entwurfs - Transparenzportal und Transparenzdatenbank

Nach dieser Bestimmung sollen die Bundesregierung Auftraggeber, und die BRZ GmbH Auftragnehmer der Transparenzdatenbank und des Transparenzportals sein. Die Entwicklung eines wie im Entwurf dargestellten umfangreichen IT-Systems, welches im Hinblick auf die Vielzahl der zu erfassenden Daten auch eine Vielzahl an Schnittstellen erfordert, würde nach Ansicht des Rechnungshofes eine klare und eindeutige Regelung hinsichtlich Projektsteuerung und -leitung verlangen. Die Erläuterungen enthalten jedoch keine näheren Ausführungen zu dieser Frage.

Zum letzten Satz ist festzuhalten, dass auch die Erläuterungen keine Ausführungen zur Bedeutung der Wortfolge „*zu marktüblichen Konditionen unter Berücksichtigung vorhandener Synergien*“ enthalten. Sofern auf § 5 BRZ-G verwiesen wird, wonach die BRZ GmbH ihre Leistungen gegen Entgelt erbringt, ist festzuhalten, dass die Höhe des Entgelts „*auf Grundlage einer transparenten internen Kostenrechnung unter Zugrundelegung der Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit nach dem*



Grundsatz der Kostendeckung festzulegen“ ist. Der Rechnungshof regt an, nähere Ausführungen in die Erläuterungen aufzunehmen.

3.2 Zu § 2 des Entwurfs - Transparenzportalabfrage

Bei einer Transparenzportalabfrage erhält der Leistungsempfänger auch die Information über die Höhe der durchschnittlichen Kosten für Sachleistungen (z.B. begünstigte oder unentgeltliche Benutzung von Kinderbetreuungseinrichtungen, Universitätsstudienplätze, begünstigte oder unentgeltliche Inanspruchnahme von Gesundheitseinrichtungen (§ 14)). Eine Zuordnung der Sachleistungen auf den einzelnen Leistungsempfänger erfolgt nicht. Gemäß den Erläuterungen soll diese Information über die Höhe der Kosten unabhängig davon dargestellt werden, ob der Abfragende die Leistung bezogen hat oder nicht. Der in § 14 Abs. 3 des Entwurfs beschriebene Inhalt der Mitteilung an die BRZ GmbH sieht im Gegensatz zu allen anderen Leistungen (§ 17 des Entwurfs) die Angabe der einzelnen Leistungsempfänger nicht vor.

Nach dem vorliegenden Entwurf würden dem Abfragenden die Kosten von Leistungen selbst dann bekannt gegeben werden, wenn dieser sie selbst nicht in Anspruch nimmt (z.B. einen Kindergarten- oder Universitätsstudienplatz). Es könnten sich auch vermehrt Rückfragen ergeben, weil der Leistungsempfänger eine von ihm nicht beanspruchte Leistung als ihm zugeordnet ansieht. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Leistungen nur dann ausgewiesen werden sollten, wenn der einzelne Empfänger diese auch tatsächlich bezieht. Dies im Hinblick auf die Erreichung des im Allgemeinen Teil der Erläuterungen angeführten Ziels, *„natürlichen und juristischen Personen eine Übersicht über das ihnen zur Verfügung stehende“* Einkommen bieten zu können.

Weiters wird auf Probleme bei der Ermittlung der Durchschnittskosten hingewiesen, die nur sehr pauschal erfolgen kann und damit wenig Aussagekraft hat sowie überdies vielfach auch Kosten der Länder und Gemeinden enthalten müsste. Zudem bleibt unregelt, wie lange die Daten im Transparenzportal zur Abfrage zur Verfügung stehen sollen.

3.3 Zu § 3 und § 21 des Entwurfs - Transparenzportalabfrage sowie Datenschutz und Haftungsausschluss

Der Leistungsempfänger kann einen Auszug aus dem Transparenzportal erstellen, den er gemäß den Erläuterungen als *„unbürokratischen Nachweis für andere Stellen“* heranziehen kann (z.B. über den Bezug der Familienbeihilfe). Gemäß § 21 des Entwurfs ist jedoch ein Haftungsausschluss sowohl der BRZ GmbH als auch der leistenden Stellen für die Ordnungsmäßigkeit der gespeicherten Daten vorgesehen. Damit der Auszug jedoch als Nachweis dienen kann, müsste dieser gegenüber der den Nachweis anfordernden

Stelle die Vermutung der Richtigkeit haben bzw. diese verpflichtet sein, den Auszug anzunehmen.

3.4 Zu § 4 des Entwurfs - Auswertungen

Der Entwurf sieht vor, dass Auswertungen nur nach verschiedenen Gesichtspunkten aggregiert und anonymisiert möglich sind, mit Beschluss der Bundesregierung bei der BRZ GmbH beauftragt werden müssen und diese der Bundesregierung zu übermitteln sind.

Die Möglichkeit der Aggregation anonymisierter Daten wird durch den Inhalt der Mitteilungen (§ 17 des Entwurfs) der leistenden Stelle bestimmt. Demnach stehen als Kriterien für aggregierte Darstellungen lediglich die Adresse des Leistungsempfängers, der Betrag der Leistung oder der Steuerersparnis, die Rechtsgrundlage der Gewährung der Leistung (ohne konkret anspruchsbegründenden Rechtsakt), der Auszahlungszeitpunkt bzw. -zeitraum, das Auszahlungsdatum und die leistende Stelle sowie eine Kombination dieser zur Verfügung. Da entgegen dem geäußerten Ziel der übersichtlichen und transparenten Darstellung der von der öffentlichen Hand zu erbringenden Leistungen keine regelmäßige Erstellung und Veröffentlichung standardisierter Berichte vorgesehen ist, wird die Nutzung dieses Instrumentariums daher eingeschränkt.

Überdies ist festzuhalten, dass nach Abschluss der Auswertung diese Daten zu löschen sind, aber auch die Erläuterungen keinen Hinweis enthalten, wann nach § 4 Abs. 1 dritter Satz „die Auswertung abgeschlossen“ und demnach mit der Löschung vorzugehen ist.

3.5 Zu § 6 des Entwurfs - Leistungsempfänger

Gemäß Abs. 2 dieser Bestimmung sollen Gebietskörperschaften nicht als Leistungsempfänger gelten und somit Leistungen an den Bund, die Länder und die Gemeinden nicht erfasst werden. Demnach werden bspw. Bundesförderungen an Gemeinden (Sportförderung, Mittel für die Siedlungswasserwirtschaft) nicht in die Datenbank aufgenommen und sind diese in den Auswertungen auch nicht enthalten, was insgesamt einer umfassenden Aussagekraft dieser Auswertungen entgegensteht.

Einer Bestimmung, wonach bestimmte Geldströme aus dem Finanzausgleich und taxativ genannte weitere Zahlungen an Gebietskörperschaften nicht als Leistungen im Sinne des § 8 des Entwurfs gelten, wäre einer generellen Ausnahmegestaltung für Gebietskörperschaften als Leistungsempfänger der Vorzug zu geben.



Der § 6 Abs. 2 des Entwurfs könnte ersatzlos gestrichen werden, weil bereits § 11 Abs. 1 Z 1 die Zahlungen für Finanzzuweisungen und sonstige Zuschüsse an Gebietskörperschaften gemäß § 12 Finanz-Verfassungsgesetz vom Förderungsbegriff ausnimmt, sodass diese keine Aufnahme in die Datenbank finden.

3.6 Zu § 7 des Entwurfs - Leistende Stelle

Von Ländern und Gemeinden finanzierte Geldleistungen werden von der in § 7 enthaltenen Aufzählung der leistenden Stellen derzeit nicht umfasst. Die derzeit geplante Ausgestaltung der Transparenzdatenbank und des -portals ist daher nicht geeignet, einen Gesamtüberblick über alle erhaltenen öffentlichen Mittel zu geben.

Da der Begriff der leistenden Stelle lediglich inländische Einrichtungen erfasst, weist der Rechnungshof unter dem Gesichtspunkt möglicher Doppelförderungen darauf hin, dass direkt von einer Stelle der Europäischen Union geleistete Zahlungen nicht erfasst werden.

3.7 Zu § 9 Abs. 1 Z 2 und Abs. 2 des Entwurfs - Sozialversicherungsleistungen, Ruhe- und Versorgungsbezüge

Bezüge aus Versorgungs- und Unterstützungseinrichtungen der Kammern der selbständig Erwerbstätigen werden sowohl in § 9 Abs. 1 Z 2 bei den Sozialversicherungsleistungen als auch in Abs. 2 Z 2 bei den Ruhe- und Versorgungsbezügen angeführt, ohne dass der Unterschied erläutert wird. Die Versorgungs- und Unterstützungseinrichtungen der Kammern der gewerblichen Wirtschaft zahlen oftmals z.B. (einmalig) für unverschuldet in Not geratene Mitglieder Unterstützungen aus.

Sofern der Entwurf auch diese Leistungen erfassen will, sollte in § 9 Abs. 1 Z 2 anstelle des Wortes „Bezüge“ das Wort „(Geld)Leistungen“ gewählt werden. Nähere Erläuterungen zu den Bezügen aus Versorgungs- und Unterstützungseinrichtungen der Kammern der selbständig Erwerbstätigen wären wünschenswert.

3.8 Zu § 11 des Entwurfs - Förderungen

Mit dem vorliegenden Entwurf wird eine weitere Definition des Begriffes Förderungen eingeführt. Der Rechnungshof regt an, eine Vereinheitlichung mit den in der Rechtsordnung vorhandenen Förderungsbegriffen insbesondere mit jenem der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln, BGBl. II Nr. 51/2004, vorzunehmen.

Auch Beteiligungen an Unternehmen (Organisationseinheiten), die zu nicht markt-konformen Bedingungen erfolgen, sollten in die Definition der Förderungen im Sinne dieses Bundesgesetzes aufgenommen werden.

3.9 Zu § 14 - Sachleistungen

Die Formulierungen zu den erfassten Sachleistungen erscheinen sehr allgemein gehalten und werden auch in den Erläuterungen nicht näher umschrieben. Auch der in § 14 Abs. 1 Z 2 gebrauchte Begriff der „Leistungen öffentlicher Gesundheitseinrichtungen“ ist unbestimmt und wird nicht näher definiert.

Weiters ist anzumerken, dass die in § 14 Abs. 1 angeführten Sachleistungen nicht ausschließlich vom Bund finanziert werden, die Leistungen der übrigen Gebietskörperschaften durch den Entwurf jedoch noch nicht erfasst werden. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Ermittlung der tatsächlich bei allen Gebietskörperschaften entstehenden Kosten für diese Sachleistungen daher auf einer gemeinsamen Basis und unter Anwendung harmonisierter Bestimmungen des Rechnungswesens der Gebietskörperschaften in diesem Bereich erfolgen müsste, um die für die Zwecke einer Transparenzdatenbank erforderlichen, konsistenten Ergebnisse zu erwarten.

Abschließend ist zur Bewertung von Sachleistungen im Bereich des Gesundheitswesens darauf hinzuweisen, dass der Entwurf die bereits bisher vorgesehene Leistungsinformation für Versicherte gemäß § 81 (1) ASVG nicht berücksichtigt, sondern § 14 Abs. 2 des Entwurfs eine wenig aussagekräftige Berechnungsmethode für Kopfquoten vorsieht.

3.10 Zu § 15 des Entwurfs - Datenquellen

§ 15 des Entwurfs zählt jene Datenquellen auf, die in der Datenbank gespeichert werden (Abs. 2 und 3) und jene, die von bestehenden Datenbanken an das Portal übermittelt werden. Diesbezüglich werden Datenbanken des BMF, des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger und des Arbeitsmarktservices angeführt (Abs. 1).

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass für Agrar- und Umweltförderungen bereits eine von der Agrarmarkt Austria betriebene Datenbank existiert. Ein Datenzugriff auf diese Datenbank analog der Vorgangsweise beim BMF, beim Hauptverband der Sozialversicherungsträger und beim Arbeitsmarktservice würde eine doppelte Speicherung dieser umfangreichen Daten vermeiden.



GZ 302.124/001-5A4/10

Seite 15 / 19

3.11 Zu § 17 und § 18 des Entwurfs - Inhalt und Zeitpunkt der Mitteilung

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass in den entsprechenden Meldungen der konkrete Zweck der Leistungen nicht anzugeben ist. Überdies haben die leistenden Stellen die Mitteilung an die BRZ GmbH erst nach der Auszahlung vorzunehmen. Nach Ansicht des Rechnungshofes ist dadurch eine Nutzung der Transparenzdatenbank für die Förderungsabstimmung und insbesondere für die Vermeidung von Doppelförderungen kaum möglich.

3.12 Zu § 20 des Entwurfs - Rückmeldungen

Die Bestimmung verpflichtet die Bürger, ihre Anbringen an die leistende Stelle zu richten. Ergänzend sollte die BRZ GmbH verpflichtet werden, Mitteilungen und Beschwerden an die leistende Stelle weiterzuleiten, um so den Bürger bei seinen Anliegen zu unterstützen. Nach dieser Bestimmung hat jede leistende Stelle dafür zu sorgen, dass Mitteilungen und Beschwerden bezüglich der Daten „entgegengenommen und behandelt“ werden.

Aufgrund dieser Bestimmungen hätten betroffene Personen kein ausdrückliches Recht, die Richtigstellung der Daten zu verlangen, und es werden auch keine Verfahrensvorschriften festgelegt, die sicherstellen würden, dass letztlich die richtigen Daten in der Transparenzdatenbank aufscheinen. Ebenso wird kein Beschwerderecht an eine übergeordnete Stelle festgelegt. Der Rechnungshof regt an, zumindest in den Erläuterungen auf § 27 DSG 2000 hinzuweisen.

3.13 Zu § 22 des Entwurfs - Verordnungsermächtigung

Die Verordnungsermächtigungen sind unterschiedlich gestaltet: Für Sozialversicherungsleistungen oder Ruhe- und Versorgungsbezüge (§ 9 des Entwurfs) sowie Steuerersparnisse (§ 10 des Entwurfs) und Sachleistungen (§ 14 des Entwurfs) kann die Meldepflicht nur mehr erweitert werden, für Förderungen (§ 11 des Entwurfs), Transferzahlungen (§ 12 des Entwurfs) und Ersparnisse aufgrund von Haftungsübernahmen und günstigen Darlehen (§ 13 des Entwurfs) können Leistungen aus der Mitteilungspflicht **ausgenommen und erweitert** werden.

In den Erläuterungen wird nur auf das Erfordernis der Flexibilität bei der Einführung zusätzlicher Leistungen hingewiesen. Nach Ansicht des Rechnungshofes sollten im Hinblick auf Art. 18 B-VG auch im Gesetz jene Gründe oder Voraussetzungen eindeutig und klar geregelt werden, bei deren Vorliegen die Bundesregierung Leistungen von der Meldepflicht bzw. der Darstellung im Portal ausnehmen kann. Dies insbesondere im Hinblick darauf, dass durch jede Erweiterung bzw. Ausnahme bestimmter Leistungen

Kostenfolgen in Form von Aufwendungen im IT-Bereich, aber auch Personalaufwendungen entstehen werden bzw. wegfallen können.

3.14 Zu § 26 des Entwurfs - Inkrafttreten

Die in den Erläuterungen zu Abs. 2 angegebene Frist für die Mitteilung der Sachleistungen mit 30. Juni 2011 stimmt nicht mit der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung überein, wonach diese Meldung bis 31. Dezember 2011 erfolgen kann.

Der Rechnungshof weist weiters auf die auslegungsbedürftige Bestimmung des Abs. 3 und die diesbezüglichen Erläuterungen hin. In den Erläuterungen zu dieser Bestimmung wird ausgeführt, „dass nur jene Leistungsempfänger eine Transparenzportalabfrage durchführen können, bei denen ihr Bundesland die Art. 15a B-VG-Vereinbarung abgeschlossen und umgesetzt hat“. Damit würde die Möglichkeit der Transparenzportalabfrage durch die jeweiligen Leistungsempfänger in wenig sachgerechter Weise von der Bereitschaft ihres Wohnsitzlandes zur Mitteilung von Daten abhängig gemacht werden.

4. ZUR DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN AUSWIRKUNGEN

Im Vorblatt zu den Erläuterungen werden die Kosten der BRZ GmbH für die Errichtung der Transparenzdatenbank und des Transparenzportals mit 1,6 Mill. EUR und für den laufenden Betrieb mit 1 Mill. EUR jährlich angegeben. Die Grundlagen für diese Kostenermittlung fehlen zur Gänze, da keine Angaben zu dem dieser Kostenschätzung zugrunde liegenden Mengengerüst vorliegen und daher auch keine Aufspaltung in Personal- und Sachkosten vorgenommen werden konnte.

4.1 Vergleich der Kostendarstellung im Entwurf

Der Rechnungshof verweist hinsichtlich der in den Erläuterungen angegebenen Kosten einleitend auf die entsprechenden Ausführungen im Entwurf des Unternehmensserviceportalgesetzes (33 ME, XXIV. GP). Die finanziellen Auswirkungen dieses Vorhabens wurden mit „zwischen 7,9 und 9,5 Mill. EUR“ beziffert, die Betriebskosten wurden mit jährlich „2 – 2,5 Mill. EUR“ geschätzt, und diese Schätzung im allgemeinen Teil der Erläuterungen näher dargestellt.

Auch wenn im Fall der Errichtung der Transparenzdatenbank eine Meldung der „in einer Datenbank des Bundesministers für Finanzen, des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger oder des Arbeitsmarktservice“ enthaltenen Daten vorgesehen ist und die Kosten für die Datenaufbringung selbst daher in diesen Fällen bereits angefallen ist, gehen auch die Erläuterungen von zusätzlich anfallenden Errichtungs- und Betriebs-



kosten sowohl der Transparenzdatenbank als auch des Transparenzportals aus. Darüber hinaus wird eine „*neue Informationsverpflichtung für Unternehmen*“ vorgesehen und mit rd. 270.000 EUR jährlich beziffert, ohne dass die Erläuterungen auf Auswirkungen auf bzw. Synergien durch das Unternehmensserviceportal Bezug nehmen.

Die Erläuterungen stellen weder diese Kosten, noch die etwa mit einer Anbindung an bereits bestehende Datenbanken - sowohl jener des Bundes als auch der Länder und Gemeinden - verbundenen Kosten (etwa für die Einrichtung und Programmierung von Schnittstellen) näher dar. Die Erläuterungen enthalten aber auch keine Ausführungen über die mit der Einbeziehung verschiedener bereits bestehender Datenbanken möglichen Synergien hinsichtlich Datenbringung, Datenhaltung und Datenauswertung. Hinsichtlich der in den Erläuterungen angesprochenen und erforderlichen eindeutigen Identifizierung der Abfragenden regt der Rechnungshof weiters an zu überprüfen, in wie weit mit einer Anbindung an und Verwendung von bereits vorhandenen bereichsspezifischen Personenkennzeichen weitere Synergieeffekte verbunden sein können.

Der Rechnungshof weist daher darauf hin, dass anlässlich der Errichtung der Transparenzdatenbank jedenfalls auch die mit der Anbindung bestehender Datenbanken bzw. die mit der Neuschaffung von Datenbanken verbundenen Kosten im Vorfeld erhoben werden sollen, aber auch dass kostendämpfende Synergieeffekte ebenfalls zu beachten und zu beziffern sein werden.

Die in den Erläuterungen angeführten Kosten erscheinen daher im Hinblick auf die in bisherigen Entwürfen genannten Beträge und vor dem Hintergrund bisheriger Prüfungserfahrungen des Rechnungshofes insgesamt als nicht nachvollziehbar.

4.2 Kostenfolgen, die in den Erläuterungen nicht berücksichtigt, nicht geschätzt und nicht dargestellt werden

Die Erläuterungen halten fest, dass die Kosten für die leistenden Stellen des Bundes erst bis zum Gesetzwerdungsprozess erhoben werden sollen. Der Rechnungshof weist einleitend darauf hin, dass gemäß Punkt 1.2.1 der Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtssetzender Maßnahmen gemäß § 14 Abs. 5 BHG eine Prüfung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen spätestens zum Zeitpunkt der Versendung des Textes zur Begutachtung zu erfolgen hat.

Diese Kosten dürften insbesondere deshalb erheblich sein, weil zur eindeutigen Personenkennzeichnung künftig Daten erhoben werden müssen (z.B. Versicherungsnummer, Firmenbuchnummer, Vereinsregisterzahl), die derzeit bei den leistenden Stellen nicht durchgängig zur Verfügung stehen.

Gemäß den Erläuterungen zu § 16 des Entwurfs haben die Datenbankbetreiber (darunter auch das BMF und AMS) die technischen Vorkehrungen zu treffen, die eine Abfrage der benötigten Daten durch die BRZ GmbH ermöglichen. Sie haben die Daten in einer solchen Form zur Verfügung zu stellen, dass die BRZ GmbH diese verarbeiten kann. Angaben über die dadurch entstehenden Kosten fehlen in den Erläuterungen.

Des Weiteren werden in den Erläuterungen keine Angaben zu den Kosten gemacht, die durch die Heranziehung der Bundesanstalt Statistik Österreich (siehe § 4 Abs. 2 des Entwurfs) entstehen können.

Kosten werden auch in Zusammenhang mit Mitteilungen und Beschwerden bezüglich der in der Transparenzdatenbank gespeicherten und im Transparenzportal dargestellten Daten entstehen (siehe § 20 des Entwurfs). Die Mitteilungen und Beschwerden werden von der leistenden Stelle (allenfalls unter Mitwirkung der BRZ GmbH) zu bearbeiten sein. Auch zu diesem Punkt enthalten die Erläuterungen keine Angaben.

Die Folgekosten für die geplante Ausweitung auf die Länder und Gemeinden wurden ebenfalls nicht bewertet.

4.3 Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Gemäß § 14 BHG ist jedem Entwurf einer neuen rechtssetzenden Maßnahme von dem Bundesminister, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet wurde, eine den Richtlinien gemäß § 14 Abs. 5 BHG entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen anzuschließen, aus der insbesondere hervorzugehen hat,

- ob und inwiefern die Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen voraussichtlich Ausgaben oder Einnahmen sowie Kosten oder Erlöse für den Bund verursachen wird,
- wie hoch diese Ausgaben oder Einnahmen sowie Kosten oder Erlöse im laufenden Finanzjahr und mindestens in den nächsten drei Finanzjahren zu beziffern sein werden,
- aus welchen Gründen diese Ausgaben und Kosten notwendig sind,
- welcher Nutzen hiervon erwartet wird und
- welche Vorschläge zur Bedeckung dieser Ausgaben und Kosten gemacht werden.



GZ 302.124/001-5A4/10

Seite 19 / 19

Zusammengefasst hält der Rechnungshof zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen fest:

- Die in den Erläuterungen enthaltenen Angaben von Errichtungskosten i.H.v. 1,6 Mill. EUR und jährlichen Betriebskosten von 1 Mill. EUR sind nicht schlüssig und nachvollziehbar dargestellt.
- Folgende erwartbare Kosten werden im Entwurf weder angesprochen noch beziffert:
 - Kosten der zusätzlichen Datenerhebung bei den leistenden Stellen
 - Folgekosten bei künftig einzubeziehenden Ländern und Gemeinden
 - Kosten der Anbindung bestehender Datenbanken an die Transparenzdatenbank
 - Kosten durch die Heranziehung der Bundesanstalt Statistik Österreich

Zusammengefasst ist daher festzuhalten, dass die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen nicht den Anforderungen des § 14 BHG und den hiezu ergangenen Richtlinien des Bundesministers für Finanzen, BGBl. II Nr. 50/1999 i.d.g.F., entsprechen.

Von dieser Stellungnahme wird eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.: