

**AMT DER BURGENLÄNDISCHEN LANDESREGIERUNG Landesamtsdirektion-
Verfassungsdienst 7001 Eisenstadt, Europaplatz**

1

**BMF - Abteilung VI/1
Hintere Zollamtsstraße 2b
1030 Wien**

Eisenstadt, am 01.10.2010
E-Mail: post.vd@bgld.gv.at
Tel.: 02682/600 DW 2031
Mag. Johann Muskovich

Zahl: LAD-VD-B880-10000-3-2010

Betr: Entwurf eines Bundesgesetzes über eine Transparenzdatenbank (Transparenzdatenbankgesetz – TDBG); Stellungnahme

Bezug: BMF-010000/0029-VI/A/2010

Zu dem mit obbez. Schreiben übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes über eine Transparenzdatenbank (Transparenzdatenbankgesetz – TDBG) erlaubt sich das Amt der Burgenländischen Landesregierung folgende Stellungnahme abzugeben:

Allgemeines:

Das Bundesministerium für Finanzen will mit dem Projekt „Transparenzdatenbank“ den Bürgerinnen und Bürgern und sonstigen Leistungsempfängern einen Spiegel mit den Beträgen, die sie von der öffentlichen Hand bekommen, vorhalten. Natürlich läuft dies unter den Schlagworten „jeder Bürger soll sehen, welche Leistungen er bekommt“, „Doppelförderungen vermeiden“, „sehen, wo das Geld hinläuft“.

Fraglich ist, ob die Bürgerinnen und Bürger überhaupt Interesse an diesen Daten haben bzw. ob sie nicht ohnehin über ihre finanzielle Lage und die Quelle der Förderungen informiert sind, zumal etliche Förderungen beantragt werden müssen. Das Brutto- und Nettoeinkommen kann man aus dem jährlichen Lohnzettel des Finanzamtes ersehen, wenn man eine Arbeitnehmerverlangung durchgeführt hat. Da

jedoch nicht einmal alle Steuerpflichtigen die Arbeitnehmerveranlagung durchführen, obwohl damit in den meisten Fällen ein nicht unwesentlicher Betrag lukriert werden könnte, ist anzunehmen, dass das Transparenzportal nur wenige Nutzer ansprechen wird.

Weiters ist fraglich, ob Doppelförderungen vermieden werden können, da einerseits Abfragen als Controllinginstrument nur anonymisiert durchgeführt werden können und andererseits bei der Antragstellung auf eine Förderung durch den Förderungswerber dies noch nicht in der Datenbank aufscheint, sodass ein gleichzeitiges Förderansuchen in anderen Ressort möglich ist, ohne als Doppelförderung erkannt zu werden.

Es ist daher vor Realisierung dieses EDV-technisch sehr ambitionierten und datenschutzrechtlich sehr heiklen Projektes genau zu prüfen, ob die damit erhofften Ziele überhaupt erreicht werden, zumal die Kosten der Einführung und des laufenden Betriebes, sowie die Kosten der Leistenden Stellen nicht unbeträchtlich sind.

Zu den Kosten:

Gemäß Art. 1 Abs. 1 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften werden Gesetzesentwürfe der Bundesministerien, Gesetzesvorschläge der Bundesregierung sowie beschlussreife Verordnungsentwürfe der Bundesregierung oder einzelner Bundesminister den Ämtern der Landesregierungen und der Verbindungsstelle der Bundesländer, dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund übermittelt. In diese Vorhaben ist eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen aufzunehmen, die den von den Vertragspartnern einvernehmlich zu erarbeitenden und vom Bundesminister für Finanzen zu erlassenden Richtlinien gemäß § 14 Abs. 5 Bundeshaushaltsgesetz entspricht (Art. 1 Abs. 3 der Vereinbarung).

Die Erläuterungen enthalten jedoch keine Aussagen zu den die Länder treffenden Kosten. Es wird daher die Vorlage einer dem Art. 1 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften und § 14 des Bundeshaushaltsgesetzes entsprechenden Darstellung der finanziellen Auswirkungen verlangt. Unabhängig davon wird die Abgeltung der im Fall einer Realisierung des Entwurfes dem Land Burgenland erwachsenden zusätzlichen Kosten durch den Bund gefordert.

Es gibt nämlich im gesamten Förderungswesen Bereiche, wo öffentliche Mittel des Bundes von den Ländern abgewickelt oder ausbezahlt werden. Solche sind zum Beispiel Förderung nach dem Wasserbautenförderungsgesetz. Diese Förderungen enthalten sowohl Bundes- als auch Landesmittel und die Auszahlung und Abwicklung beider erfolgt durch die Länder.

Ebenso werden bereits derzeit Mittel der EU im Strukturfondsgebiet von den Ländern abgewickelt und ausbezahlt und dabei ist auch das Land Burgenland leistende Stelle, wenn es sich um eine von der EU, vom Bund und vom Land kofinanzierte Maßnahme handelt (z.B. Phasing-Out-Programm BURGENLAND 2007-20013, Maßnahmen im ESF). Bei der Kofinanzierung ist überdies die Frage der anteiligen oder gänzlichen Einspeisung der Daten in die Datenbank, dh. berichtet nur jede Stelle nur über den von ihr finanzierten Anteil in die Datenbank oder berichtet eine Stelle auch die anderen Daten der Ko-Finanziers.

Bei Inkrafttreten des ggst. Entwurfes scheinen bereits – ohne Ausdehnung des Geltungsbereiches auf die Landesmaterien – die in der mittelbaren Bundesverwaltung vollzogenen Gesetzesmaterien z.B. des Bundespflegegeldgesetzes und das Opferfürsorgegesetzes von den Regelungen erfasst und wären die entsprechenden Daten gemäß § 15 Abs. 2 iVm § 7 Z 1 des Entwurfes in die Transparenzdatenbank einzumelden.

Hinsichtlich des entstehenden Mehraufwandes kann auf Erfahrungen aus der Einmeldung der Pflegegeldaten in die Datenbank der Sozialversicherungsträger zurückgegriffen werden. Für die entsprechende Datenwartung pro Pflegegeldakt

ergibt sich eine Arbeitszeit von 15 Minuten. Soweit aus dem gegenständlichen Entwurf ersichtlich, dürfte es sich bei der Transparenzdatenbank um einen vergleichbaren Aufwand handeln (vgl. §§ 17 ff.).

Im Rahmen des Bundespflegegeldgesetzes wurden im Vorjahr ca. 140 Akten gearbeitet. Somit entsteht mit Inkrafttreten des ggst. Entwurfes unmittelbar ein zusätzlicher Aufwand von zumindest 35 Arbeitsstunden pro Jahr.

Im Fall der Ausdehnung der Transparenzdatenbank auf die Landesmaterien, wird dies die verschiedensten Arten von Förderungen umfassen, welche von der Arbeitnehmerförderung bis zur Vereinsförderung sowie von der Wirtschaftsförderung bis zu den Förderungen im Bereich Gesundheit und Soziales reichen. Allein in dem letztgenannten Bereich, der nur ein Teilsegment der auf Länderebene den Bürgerinnen und Bürgern zukommenden Leistungen betrifft, wäre von einer Zahl von über 25.000 Meldungen auszugehen. Das allein ergibt einen zusätzlichen Arbeitsaufwand von 6.250 Stunden pro Jahr.

Mit einer zusätzlich entstehenden Nettoarbeitszeit von über 156 Wochen pro Jahr wären somit nur mit Eingaben betreffend diesen Teilbereich mehr als drei Vollzeitkräfte beschäftigt. Bei Anwendung eines Stundensatzes von 12,46 Euro (C-Bedienstete) führt dies allein in diesem Teilsegment zu zusätzlichen Kosten im Personalbereich von mindestens 77.875,- Euro pro Jahr. Die Mehrkosten der übrigen Bereiche auf Ebene des Landes Burgenland sind hier noch überhaupt nicht berücksichtigt.

Datenschutzrechtliche Aspekte:

Nach vorliegendem Begutachtungsentwurf soll nur der Leistungsempfänger selbst personenbezogene Abfragen (über sich selbst) aus der Transparenzdatenbank tätigen können, anderen Personen und Stellen ist dies verwehrt. Die Bundesregierung soll gemäß § 4 Abs. 1 des Entwurfes die Daten nur in anonymisierter Form erhalten. Hinsichtlich der einzelnen Bundesminister regelt dies § 4 Abs. 1 letzter Satz nicht ausdrücklich, was im Gesetz klarzustellen wäre.

Da die Daten jedoch personenbezogen von den leistenden Stellen an die Datenbank übermittelt werden sollen und dort auch personenbezogen gespeichert werden sollen, handelt es sich um eine personenbezogene Datenanwendung – wohl auch mit teilweise sensibler Daten iSd § 4 Z 2 des Datenschutzgesetzes 2000 (DSG 2000) – , weshalb das DSG 2000 zu beachten ist.

Gemäß § 1 Abs. 2 DSG 2000 sind Beschränkungen des Anspruchs auf Geheimhaltung bei Eingriffen einer staatlichen Behörde nur auf Grund von Gesetzen zulässig, die aus den in Art. 8 Abs. 2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) genannten Gründen notwendig sind (d.s. nationale Sicherheit, öffentliche Ruhe und Ordnung, wirtschaftliches Wohl des Landes, Verteidigung der Ordnung, Verhinderung von strafbaren Handlungen, Schutz der Gesundheit und der Moral, Schutz der Rechte und Freiheiten anderer). Derartige Gesetze dürfen die Verwendung von Daten, die ihrer Art nach besonders schutzwürdig sind, nur zur Wahrung wichtiger öffentlicher Interessen vorsehen und müssen gleichzeitig angemessene Garantien für den Schutz der Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen festlegen.

Daraus folgt, dass dem Zweck der geplanten Datenanwendung datenschutzrechtlich besondere Wichtigkeit zukommt. Der mit dem Gesetzesvorhaben verfolgte Zweck kommt jedoch im Gesetzestext nicht hinreichend zum Ausdruck, was dem Determinierungsgebot, das bei ausdrücklichen datenschutzrechtlichen Regelungen zu beachten ist, widerspricht (siehe Rundschreiben des Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst vom 14.5.2008 zur legislativen Gestaltung von Eingriffen in das Grundrecht auf Datenschutz, Zl. BKA-810.016/0001-V/3/2007).

Es erscheint im Lichte von § 1 Abs. 2 DSG 2000 iVm Art. 8 Abs. 2 EMRK jedenfalls fraglich, ob der Zweck der Information der Betroffenen über die erhaltenen Leistungen und der Erleichterung der Erbringung von Nachweisen gegenständliches – umfassendes – Vorhaben aus datenschutzrechtlicher Sicht rechtfertigen kann.

Der in den Erläuterungen weiters genannte Zweck der Analyse der Leistungen der öffentlichen Hand soll laut Gesetzesentwurf in anonymisierter Form erfolgen, was § 1 Abs. 2 letzter Satz DSG 2000 entspricht, wonach der Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz jeweils nur in der gelindesten, zum Ziel führenden Art vorgenommen werden darf. Es wird daher aus datenschutzrechtlicher Sicht eine Lösung analog dem System der „bereichsspezifischen Personenkennzeichen (bPK)“ des Registerzählungsgesetzes vorgeschlagen. Dieses regelt die neue Form der Volkszählung durch Auswertung von Registern, also ebenfalls die Zusammenführung von Registern und Daten aus unterschiedlichen Bereichen. Diese Art der Verschlüsselung würde zu einer „anonymisierten Verwendung der personenbezogenen Daten“ führen und sicherstellen, dass die Behörden keine personenbezogenen Auswertungen vornehmen können.

Einbeziehung der Länder (§ 26 Abs. 3 des Entwurfes):

Grundsätzlich steht das Land Burgenland dem Projekt „Transparenzdatenbank“ nicht ablehnend gegenüber. Voraussetzung ist jedoch, dass die avisierten Zwecke mit der Datenbank tatsächlich erreicht werden können und dass die datenschutzrechtlichen Garantien erfüllt sind, die Datensicherheit gewährleistet ist und schlussendlich auch die Tragung der Kosten geregelt ist.

Wir verwehren uns aber gegen die Regelung, wonach die einzelnen Daten (auch die eingespeisten Bundesdaten) vom Leistungsempfänger erst eingesehen werden können, wenn das jeweilige Bundesland seine Landesdaten mitgeteilt hat. Offensichtlich wird auf diesem Weg versucht, die Länder unter Druck hinsichtlich des Abschlusses einer Art. 15a B-VG Vereinbarung zu setzen. **Diese Vorgangsweise ist nicht akzeptabel.**

Bevor es zu einem derartigen Abschluss kommen kann, sind Verhandlungen mit den Ländern zu führen und abgesehen vom Datenschutz und Kostentragung ist den Ländern auch der Zugriff zu allen anonymisierten Daten zu geben und es sollen auch Auswertungsmöglichkeiten für die Länder vorgesehen werden.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu § 2:

Gefordert werden muss, dass die elektronische Zugangskennungen den höchsten Sicherheitsanforderungen entsprechen, da sehr sensible Daten abgefragt werden können. Leider ist aus den Erläuterungen nicht ersichtlich, wie der elektronische Zugang erfolgen soll. Der Zugang zu hochsensiblen Daten, abgesichert ausschließlich mit Userid / Passwort erscheint aus sicherheitstechnischen Gründen sehr problematisch, da diese Form des Zugangsschutzes mit relativ geringen Mitteln "geknackt" werden.

Wesentlich höheren Schutz dieser Daten bietet der Zugang mittels Bürgerkarte gemäß § 4 E-GovG. Durch das Aufbringen von Vollmachtsverhältnissen gemäß § 5 E-GovG auf einer Bürgerkarte kann auch die "Haushaltsbetrachtung" (Absatz 2) durchgeführt werden.

In vielen Verwaltungsverfahren ist die Höhe des (Haushalts-) Einkommens sowie das Wissen über den Bezug verschiedener Leistungen eine wesentliche Vorfrage, welche für die Gewährung (bzw. die Höhe) einer Förderung maßgebliche Bedeutung hat. Eine Abfrage dieser Daten im Wege einer Transparenzportalabfrage durch die Behörde - natürlich immer nur auf Basis entsprechender Rechtsgrundlagen - könnte die Abwicklung solcher Verfahren wesentlich beschleunigen und vereinfachen. Diese Möglichkeit sollte in Ergänzung zu § 3 (Auszug muss vom Leistungsempfänger selbst erstellt und übermittelt werden), eingerichtet werden, wenn man das Ziel "Rasche und effiziente Verfahrensabwicklung" verfolgt. Beispielsweise könnten die gemäß Art. 18 der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung vorgesehen Übermittlungen an die Bezirksverwaltungsbehörden durch Abfrage in der Transparenzdatenbank wesentlich effizienter abgewickelt werden. Der Zugang zu den für die Behörde erforderlichen Daten, sollte unbedingt über das bewährte System des Portalverbundes erfolgen!

Ein entsprechendes Konzept "Elektronische Übermittlung von Einkommensnachweisen" der Bund-Länder-Städte und Gemeinden, Projektgruppe Elektronische Einkommensnachweise bereits liegt vor.

Zu § 4:

Im Abs. 1 letzter Satz wird festgelegt, dass ein Bundesminister über die in seiner Ressortzuständigkeit erhobenen Daten verfügen und diese auswerten darf. An dieser Bestimmung ist zu sehen, dass das Problem der Doppelförderung nicht mit der Transparenzdatenbank gelöst werden kann, da nur die ressorteigenen Daten und nicht anderer Ressort abgefragt werden können. Ein vorzulegender Auszug ist bei zeitlicher Nähe der Förderansuchen auch nicht behilflich. Außerdem bestehen bereits derzeit zumeist Kumulationsverbote in den Förderrichtlinien.

Im diesem Zusammenhang muss jedoch verlangt werden, dass die Länder auch Zugriff auf die von ihnen in die Datenbank gemeldeten Daten haben müssen.

Zu § 5:

Im § 5 werden die öffentlichen Mittel definiert. In den Z 1 bis 4 erfolgt eine Aufzählung jener „Stellen“ von der die Mittel stammen oder von der die Mittel abgewickelt oder ausgezahlt werden. Das Wort „stammen“ bereitet in Z 4 insofern Schwierigkeiten, als diese Mittel überwiegend aus den in Z 1 bis 3 genannten Einrichtungen stammen und nicht von den juristischen Personen privaten Rechts, einer Personenvereinigung, einer Anstalt, einer Stiftung oder von einem anderen Zweckvermögen effektiv getragen werden. Es ist also das Wort „stammen“ an das Ende der Z 3 zu verschieben.

Weiters besteht eine Konkurrenz zwischen den Worten „abgewickelt“ und „ausgezahlt“. In vielen Fällen wird jene Stelle, die eine Förderung abwickelt, also zuerst in einer Art Ermittlungsverfahren feststellt, ob die Voraussetzungen für eine Förderung überhaupt bestehen, auch die Auszahlung tätigen und auch die widmungsgemäße Verwendung der Förderung nachprüfen.

Wenn allerdings eine Stelle die Fördergelder auszahlt (z.B. der ERP-Fonds im Phasing-Out-Programm Burgenland 2007-2008, EFRE), eine andere Stelle jedoch die öffentlichen Mittel abwickelt (z.B. Die Förderstellen, die EFRE-Maßnahmen beurteilen und genehmigen, fordern die Gelder beim ERP-Fonds zur Auszahlung an und wickeln aber die Fördermaßnahmen ab.) ist nach dem Gesetzeswortlaut nicht klar, wer die Meldung an die Transparenzdatenbank machen muss. Gleiche Problematik findet sich im § 7 bei der Definition der Leistenden Stelle.

Zu § 7:

Bei der Definition der Leistenden Stelle hat der Entwurf die Vorstellung, dass nur der Bund bzw. Einrichtungen des Bundes als Leistende Stelle in Frage kommen. Dies kommt auch in den Erläuterungen zu § 26 des Entwurfes zum Ausdruck, da nach diesen nur Leistungen, die durch den Bund gewährt werden, oder bei Gewährung durch die Europäische Union oder eine Internationale Organisation durch den Bund abgewickelt werden, von einer Mitteilungspflicht erfasst werden.

Tatsächlich zeigt sich jedoch im Opferfürsorgegesetz, im Bundespflegegeldgesetz, usw. dass die Gewährung und Abwicklung durch die Länder erfolgt, der Bund stellt lediglich die Mittel zur Verfügung. Insofern sind die Erläuterungen nicht präzise.

Auch im Bereich der Kofinanzierung von EU-Projekten gibt es Konstellationen, wo die Länder die Förderung gewähren in dem Sinn, dass die Anspruchsvoraussetzungen geprüft werden, die Fördergenehmigungen erteilt und Auszahlungen getätigt werden, und nur die Mittel werden von der Europäischen Union zur Verfügung gestellt. Im diesem Zusammenhang ist vom Interesse, ob die Länder als Leistende Stelle gemäß § 7 Z 3 des Entwurfes anzusehen sind, zumal die Mittel aus einer Einrichtung im Sinne des § 5 Z 2 kommen und die Länder durch Bundesgesetz eingerichtet sind. Gleiche Frage stellt sich bei der Meldung der Sachleistungen gemäß § 14 des Entwurfes. Auch hier hat die durch Bundesgesetz eingerichtete Körperschaft die Meldung zu erstatten.

Zu § 17:

§ 17 Abs. 1 Z 3 sieht bei Übermittlung der Daten natürlicher Personen die Sozialversicherungsnummer als Identitätsmerkmal vor. Gemäß § 8 E-GovG darf in Anwendungen öffentlicher Auftraggeber jedoch nur die "bPK" (bereichsspezifisches Personenkennzeichen) verwendet werden. Die Übermittlung und Speicherung der Daten nach dem Konzept der bPK (gemäß E-GovG) ermöglicht insbesondere die anonymisierte Speicherung dieser sensiblen Personendaten. Hinweis: Gemäß § 9 Abs. 9 des Finanzausgleichsgesetzes 2008 (BGBl. I Nr. 103/2007) sind aus den Datenbeständen der Sozialhilfe und der Personalverwaltung Personen-Datensätze, ausgestattet mit bPK und fbPK an die Statistik Austria jährlich zu übermitteln.

Zu § 22:

Die Ministerien werden ermächtigt, u.a. technische Schnittstellen im Verordnungswege festzulegen. Dadurch besteht die Gefahr, dass Schnittstellen festgelegt und verordnet werden, welche nicht den in der Bund-Länder-Städte und Gemeinden Arbeitsgruppe festgelegten Empfehlungen entsprechen. Die Schnittstellen sollten daher über die bewährte Zusammenarbeit im Rahmen der BLSG festgelegt werden.

Zum Vorblatt:

Aufgrund des fortgeschrittenen Umsetzungsstandes von Gender Budgeting im Burgenland sind zum Punkt „Geschlechtsspezifische Auswirkungen“ – auch vor dem Hintergrund der geplanten und in § 26 Abs. 3 avisierten Ausdehnung der Transparenzdatenbank auf die Ländermaterien - folgende Fakten anzuführen:

Die über die Abteilung Gesundheit und Soziales abgewickelten Sozialleistungen werden in deutlich höherem Ausmaß von Frauen bezogen. In so gut wie allen Förderkategorien ist die Gruppe der Frauen signifikant größer.

Beispielhaft Zahlen aus dem Jahr 2009:

Landespflegegeld	1.717 Frauen, 713 Männer
Heizkostenzuschuss	5.728 Frauen, 2.407 Männer
Altenwohn-/Pflegeheime	1.347 Frauen, 501 Männer
Sozialhilfe	690 Frauen, 501 Männer
Hilfe in bes. Lebenslagen	224 Frauen, 141 Männer

Die Ausführungen im Vorblatt, dass die Regelungen des ggst. Entwurfes keine Zuordnung zu Männern und Frauen zulassen, scheinen angesichts dieser burgenländischen Zahlen inkorrekt und entsprechen vor allem nicht den sich aus Art. 13 Abs. 3 B-VG normierten Vorgaben und Standards.

Zu den Erläuterungen zu § 1:

In den Erläuterungen zu § 1 wird die Bundesregierung als „Eigentümerin“ der Transparenzdatenbank titulierte. Dies erscheint mangels Rechtsfähigkeit der Regierung formaljuristisch verfehlt.

Eine Ausfertigung dieser Stellungnahme ergeht an die e-mail Adresse „begutachtungsverfahren@parlament.gv.at“.

Mit freundlichen Grüßen!

Für die Landesregierung:
Der Landesamtsdirektor:
Dr. Tauber

Zl.u.Betr.w.v.

Eisenstadt, am 01.10.2010

1. Präsidium des Nationalrates, Dr. Karl Renner-Ring 3, 1017 Wien
2. Präsidium des Bundesrates, Dr. Karl Renner-Ring 3, 1017 Wien
3. Allen Ämtern der Landesregierungen (z.H. der Herren Landesamtsdirektoren)
4. Der Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der NÖ Landesregierung, Schenkenstraße 4, 1014 Wien

zur gefälligen Kenntnis

Mit freundlichen Grüßen!

Für die Landesregierung:
Der Landesamtsdirektor:
Dr. Tauber