

Bundesministerium für
Unterricht, Kunst und Kultur

bm:uk

Bundesministerium für Finanzen
Abteilung VI/1
Hintere Zollamtsstraße 2b
1030 Wien

per E-Mail

Geschäftszahl: BMUKK-12.727/0005-III/4/2010
SachbearbeiterIn: Mag. Simone Gartner-Springer
Abteilung: III/4
E-Mail: simone.gartner-springer@bmukk.gv.at
Telefon/Fax: +43(1)53120-2331/53120-812331
Ihr Zeichen: BMF-010000/0029-VI/A/2010

Antwortschreiben bitte unter Anführung der Geschäftszahl.

Entwurf eines Bundesgesetzes über eine Transparenzdatenbank (Transparenzdatenbankgesetz - TDBG); Ressortstellungnahme

Das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur dankt für die Übermittlung eines Anschreibens vom 1. September 2010 betreffend den Entwurf eines Bundesgesetzes über eine Transparenzdatenbank (Transparenzdatenbankgesetz – TDBG) und erlaubt sich unter Einbeziehung des Ergänzungsschreibens des Bundesministeriums für Finanzen zum Begutachtungsentwurf vom 23. September 2010 wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu § 5 Z 1 des Entwurfes:

Nach der Begriffsbestimmung des § 5 Z 1 des Entwurfes werden öffentliche Mittel als Mittel definiert, die von einer inländischen juristischen Person des öffentlichen Rechts bzw. (synonym) Körperschaft öffentlichen Rechts stammen oder von dieser abgewickelt oder ausgezahlt werden. Es wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass damit neben den Gebietskörperschaften, gesetzlichen Interessensvertretungen, Sozialversicherungsträgern auch anerkannte Kirchen und ihre Einrichtungen als Körperschaften des öffentlichen Rechts erfasst sind. Mittel, die von diesen Einrichtungen stammen oder von diesen abgewickelt oder ausbezahlt werden, gelten daher als öffentliche Mittel iSd. § 5 Z 1 des Entwurfes. Da die Vermögensverwaltung anerkannter Kirchen und Religionsgesellschaften unter die inneren Angelegenheiten zu subsumieren wäre, wird diesbezüglich auf den Regelungsgehalt der Bestimmung des Art. 15 StGG 1867 als auch des Art. 9 EMRK aufmerksam gemacht, wonach verfassungsrechtlich garantiert jede gesetzlich anerkannte Kirche und Religionsgesellschaft ihre inneren Angelegenheiten selbständig ordnet und verwaltet. Es sollte eine ausnehmende Formulierung im Zuge der Z 1, etwa durch die Anfügung „mit Ausnahme der gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften“, aufgenommen werden.

Zu §§ 11, 17 und 22 des Entwurfes:

Anknüpfend an die Erläuterungen zum „Förderbegriff“ (angelehnt an § 20 Abs. 5 Bundeshaushaltsgesetz – BHG, BGBl. Nr. 213/1986 idgF) wird davon ausgegangen, dass jedwede Förderungen auf Basis der (aufgrund § 20 Abs. 5 BHG) erlassenen Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln - ARR 2004, BGBl. II Nr. 51/2004 idgF, und speziellerer verordnungsmäßiger oder gesetzlicher Fördergrundlagen angesprochen sind.

Eine Umsetzung des gegenständlichen Gesetzesentwurfes in diesem Bereich wird jedenfalls einen beträchtlichen technischen wie finanziellen Aufwand mit sich bringen. Die IT-Systeme des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur wären als Quellsysteme für mögliche Datenmeldungen an die im vorliegenden Gesetzesentwurf thematisierte Transparenzdatenbank zu prüfen, dies auch im Hinblick auf die im Rahmen des § 22 Abs. 1 Z 3 des Entwurfes vorgesehene Aufnahme bzw. Nichtaufnahme in die Mitteilung von Förderleistungen im Wege der Verordnung durch die Bundesregierung.

Diesbezüglich wird darauf hingewiesen, dass bei den derzeit im Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur eingesetzten Verwaltungsapplikationen der Datenumfang zur Identifikation von Fördernehmerinnen und -nehmern nicht den Anforderungen aus dem vorliegenden Gesetzesentwurf entspricht: Beispielsweise sind verschiedene Komponenten – wie etwa Geburtsdatum, Sozialversicherungsnummer, Firmenbuchnummer und Umsatzsteuer-Identifikationsnummer – in den derzeitigen Förderdatenbanken nicht enthalten und müssten als Pflichtfelder neben einer entsprechenden Schnittstelle zur Transparenzdatenbank eingerichtet werden, wobei die jeweilige Haltung mitbeteiligter Ressorts dabei mit zu berücksichtigen sind.

Da die leistenden Stellen (Ressorts) offenbar über keine Leseberechtigung verfügen sollen, ist ein Nutzen für diese, etwa zur Vermeidung von Doppelförderungen, nicht gegeben. Selbst wenn der leseberechtigte Subventionsempfänger eine Abfrage aus der geplanten Transparenzdatenbank vorlegen muss, wird entsprechend § 17 Abs. 1 Z 7 des Entwurfes nur die Rechtsgrundlage der Leistung, aber nicht der konkret anspruchsbegründende Rechtsakt ausgewiesen sein.

Zu § 11 des Entwurfes ist klarstellend anzumerken, dass es sich bei den ständigen Leistungen an die Kirchen und Religionsgesellschaften, die in Erfüllung Art. 26 des Staatsvertrages von Wien erbracht werden, um einen Ausgleich für den durch den Nationalsozialismus erlittenen Schaden handelt. Dem Charakter der Zahlung als Entschädigung entsprechend steht diesen daher keine Gegenleistungen im Sinne des Abs. 1 Z 1 (bzw. des Entwurfes insgesamt) gegenüber. Es sollte daher im Normtext selbst festgehalten werden, dass diese Zahlungen, deren Umfang leicht feststellbar ist, da der feste Betrag in den Gesetzen und Verträgen betragsmäßig genannt ist und der variable Betrag berechenbar dargestellt ist, keine Förderungen sind. Zumal Abs. 1 Z 1 und 2 bereits „Ausnahmetatbestände“ kennt erscheint es zweckmäßig diese herauszuarbeiten und gemeinsam mit dem oben dargestellten Sachverhalt einer Lösung in einem (neuen) Absatz zuzuführen: „... Nicht umfasst sind ferner Zahlungen die zum Ausgleich von durch den Nationalsozialismus verursachten Schaden in Erfüllung des Staatsvertrages 1955 geleistet werden.“

Zu § 14 des Entwurfes:

Zum § 14 wird angemerkt, dass für den Bereich des öffentlichen Schulwesens die Anzahl der Leistungsempfänger zum Stichtag 31. Dezember nach der derzeitigen Rechtslage (Bildungsdokumentationsgesetz, BGBl. I Nr. 12/2002 idgF samt Durchführungsverordnung) nicht verfügbar ist. Gemäß § 6 der Bildungsdokumentationsverordnung, BGBl. II Nr. 499/2003 idgF, ist je nach Organisation der Bildungseinrichtung der 1. Oktober bzw. jeweils der zweite Montag nach Beginn des Unterrichtsjahres bzw. des Lehrganges als Stichtag festgelegt. Zur Feststellung der Zahl der Schülerinnen und Schüler per 31. Dezember müsste demnach eine eigene jährliche Zusatzerhebung an den ca. 6.000 österreichischen Schulen durchgeführt werden. Alternativ dazu wird unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und Praktikabilität und zur Vermeidung

von Doppelgleisigkeiten eine Anpassung des Stichtages für den gegenständlichen Datenbereich an die Regelungen der Bildungsdokumentation angeregt.

Zudem wird darauf hingewiesen, dass etwa ein wesentlicher Teil der Berufsschulen lehrgangsmäßig organisiert ist und somit zu einem bestimmten datumsbezogenen Stichtag immer nur ein Teil der Berufsschulpflichtigen gerade in der schulischen Ausbildung steht. Die finanziellen Aufwendungen für die Berufsschulen sind jedoch allen Berufsschülerinnen und Berufsschülern eines Schuljahres zuzuordnen.

Ergänzend wird hinsichtlich der in § 14 Abs. 1 Z 3 des Entwurfs enthaltenen Begrifflichkeit „öffentlicher Bildungseinrichtung“ davon ausgegangen, dass diese im Sinne des Art. 14 B-VG verstanden wird und damit ausschließlich die gesetzlichen Schulerhalter angesprochen sind.

Die Aufarbeitung der Datenmeldungen eines Schuljahres entsprechend den Regelungen des Bildungsdokumentationsgesetzes durch die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ wird seit Einführung der Bildungsdokumentation mit dem Schuljahr 2003/04 erst nach Ende des jeweiligen Schuljahres abgeschlossen. Dem Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur stehen (erfahrungsgemäß) die qualitätsgesicherten Bildungsdokumentationsdaten über die österreichischen Schulen erst zum Jahresende des Jahres, in dem das Schuljahr abgeschlossen ist, bereit. Voraussichtlich wird die Aufarbeitung der Statistikdatenmeldungen sämtlicher Schulen durch die Bundesanstalt auch künftig erst nach Ende eines Schuljahres abgeschlossen werden können, sodass in Folge per 31. Jänner eines Jahres noch keine vollständigen Schülerinnen- bzw. Schülerzahlen des laufenden Schuljahres zur Verfügung stehen werden.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die seitens der Bundesanstalt Statistik Austria jährlich zu erstellende Bundesstatistik zum Bildungswesen u.a. Daten zur Bildungsbeteiligung, Finanzierung der Bildung, die Anzahl der Abschlüsse sowie die Schülerströme ausweist (vgl. § 9 des Bildungsdokumentationsgesetzes). Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften bei der finanziellen Dotierung der einzelnen Schularten in den Bereichen u.a. Lehr- und Verwaltungspersonal, Raum und Sachausgaben würde der ermittelte Wert der im vorangegangenen Kalenderjahr erbrachten Sachleistung entsprechend den Vorgaben des Entwurfes seitens des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur nur eine Teilmenge darstellen.

Korrespondierend dazu wird auf die bereits vorhandenen Leistungen der Bundesanstalt aufmerksam gemacht, die im Rahmen ihrer Publikationen „Bildung in Zahlen“ (zuletzt 2008/2009 – Schlüsselindikatoren und Analysen, Seiten 78 ff, öffentlich abrufbar unter http://www.statistik.at/web_de/dynamic/statistiken/bildung_und_kultur/formales_bildungswesen/bildungsausgaben/publikationen?id=5&webcat=138&nodeId=292&frag=3&listid=138)

zahlenmäßige Aussagen über die Finanzierung des Bildungswesens bis hin zu einem Finanzaufwand pro Kopf nach ausgewählten Bildungsbereichen treffen. Aus den Publikationen ist zu erschließen, dass diese Bildungsausgabenberechnung auf vielfältigste Quellen, insbesondere auch der Daten der Rechnungsabschlüsse der Bundesländer und der Gemeinden, beruht und somit eine umfassende Darstellung von Bildungsausgaben enthält. Insofern wird in Anbetracht der im Rahmen der Erläuterungen am Beispiel der Universitäten dargestellten vereinfachten Berechnung, die eine Sachleistung „näherungsweise aggregiert“ ohne konkreten Bezug zu einem bestimmten Leistungsempfänger darstellbar machen will, zu überlegen gegeben, ob nicht im Sinne des Vermeidens von Doppelgleisigkeiten und Mehrfacherhebungen,

aber auch des Nutzens von vorhandenem Potential bei der Bundesanstalt auf deren umfassende Darstellung von Bildungsausgaben im Rahmen des § 14 des Entwurfes zurückgegriffen werden sollte.

Zur Darstellung der Erläuterungen finanzieller Natur:

Gemäß § 14 Abs. 1 Bundeshaushaltsgesetz, BGBl. Nr. 213/1986 idgF, ist jedem Entwurf für ein Bundesgesetz eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen anzuschließen. Aus dieser Darstellung haben gemäß § 14 Abs. 1 Z. 4 leg.cit. Vorschläge zur Bedeckung der Kosten hervorzugehen.

Diesen Bestimmungen trägt der vorliegende Gesetzesentwurf nicht Rechnung. Laut den Materialien (Vorblatt) werden die Kosten für die leistenden Stellen des Bundes „bis zum Gesetzwerdungsprozess erhoben werden“. Damit ist eine vollständige Beurteilung der mit dem Transparenzdatenbankgesetz für das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur verbundenen finanziellen Auswirkungen auf Basis des vorliegenden Gesetzesentwurfes nicht möglich.

Im Zusammenhang mit der Ergänzungsnote zum Begutachtungsentwurf vom 23. September 2010 betreffend Eruiierung und Nachreichung der Kosten für leistende Stellen an das Bundesministerium für Finanzen ergibt eine erste Schätzung der dem Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur durch die Einführung der Transparenzdatenbank unmittelbar entstehenden Kosten einen jährlichen Mehraufwand von rund 1,15 Mio. EUR.

Dieser Schätzung liegt die Annahme zugrunde, dass durch die zusätzlich erforderlichen – technisch jedoch nicht bzw. noch nicht unterstützten – Manipulationen wie etwa Erhebung bzw. Nachfrage fehlender Daten, Eingabe zusätzlicher Daten sowie die letztendliche Übermittlung der Daten an die BRZ GmbH ein zeitlicher Mehraufwand entsteht. Ferner ist die im § 20 des Entwurfes angeordnete Entgegennahme und Behandlung von Mitteilungen und Beschwerden betreffend abgerufenen Daten, welche dem Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur zugerechnet werden, zu berücksichtigen.

Basis der Schätzung sind die einschlägigen vom gegenständlichen Entwurf grundsätzlich erfassten Auszahlungen von Förderungen und Transfers im Bereich des Ressorts (einschließlich Förderungen im Bereich Kunst, einschließlich SchülerInnenbeihilfen und SchülerInnenunterstützungen für die Teilnahme an Schulveranstaltungen) im Finanzjahr 2009 bzw. in den vorangegangenen Schuljahren.

Als Referenzwert (Durchschnittsbetrachtung) für die dem zeitlichen Mehraufwand zuzurechnenden Kosten diene der Normtarif für eine Allgemeine Verwaltungskraft VD-Gehob.Dienst 3 im Ausmaß von 52.103 EUR pro Jahr (Durchschnittlicher Personalaufwand 2009 gemäß der Verordnung BGBl. II Nr. 50/1999 idF. 126/2010 – ohne kalkulatorische Zuschläge).

In diesem Zusammenhang wird davon ausgegangen, dass dem Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur ein angemessenes Äquivalent für die durch die Einführung und den Vollzug des Transparenzdatenbankgesetzes zusätzlich gebundenen personellen Ressourcen geboten wird. Aus letzten Erfahrungen mit dem federführend vom Bundesministerium für Finanzen betreuten Unternehmensserviceportal muss darüber hinaus geschlossen werden, dass die Ressorts alleine durch die laufenden interministeriellen Koordinationsleistungen mit einem beträchtlichen zusätzlichen Personaleinsatz konfrontiert sein werden.

Schließlich wird davon ausgegangen, dass die dem Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur durch die Einführung und den Vollzug eines Transparenzdatenbankgesetzes entstehenden zusätzlichen Kosten entweder nicht zu Lasten der Untergliederungen 30 und 32 gehen, oder durch hinreichende Zuschläge auf die dem Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur laut den Bundesfinanzgesetzen 2011ff zur Verfügung stehenden Budgetrahmen kompensiert werden. Zu diesen Kosten zählen alle durch die Implementierung und die laufende Pflege der Transparenzdatenbank sowie des Transparenzportals ausgelösten Kosten – auch für die Adaptierung von bereits in Verwendung stehenden Standarddatenbanken oder die verlangte Herstellung von Schnittstellen.

Eine Ausfertigung dieser Erledigung wird entsprechend des do. Ersuchens im Anschreiben dem Präsidium des Nationalrates zur Verfügung gestellt.

Wien, 4. Oktober 2010
Für die Bundesministerin:
SektChef Mag. Wolfgang Stelzmüller

Elektronisch gefertigt