

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

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, BearbeiterIn

Klappe (DW)

Fax (DW)

Datum

MagHi/Fr

39179

100262

01.06.2012

Entwurf für ein Bundesgesetz über eine Transparenzdatenbank (Transparenzdatenbankgesetz 2012 – TDBG 2012)

Der ÖGB dankt für die Übermittlung des oben angeführten Entwurfs und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Der ÖGB begrüßt die mit dem vorliegenden Entwurf geplante Erweiterung auf Leistungen der Länder und Gemeinden, wie auch in seiner Stellungnahme zum Transparenzdatenbankgesetz 2010 gefordert. Begrüßt wird wiederum, dass der vorliegende Gesetzesentwurf auch Unternehmen und Agrarförderungen umfasst. Seit Jahren besteht ein Informationsdefizit gerade in Bezug auf Wirtschaftsförderungen oder den bäuerlichen Bereich. Dieser Aspekt zeigt deutlich die Notwendigkeit der Einbeziehung aller Gebietskörperschaften in die Transparenzdatenbank auf.

Inzwischen liegt auch eine 15a-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über eine Transparenzdatenbank vor, jedoch ist in dieser Vereinbarung geregelt, dass erst im Fall einer positiv abgeschlossenen Evaluierung alle erforderlichen Schritte für die Umsetzung einer gebietskörperschaftsübergreifenden Transparenzdatenbank zu unternehmen sind. Diese Evaluierung ist gemäß der 15a-Vereinbarung aber erst für 2014 vorgesehen – Ziel der Evaluierung ist es die gemeinsame Entscheidung der Parteien über die zu setzenden rechtlichen Maßnahmen zur Errichtung einer gebietskörperschaftsübergreifenden Transparenzdatenbank vorzubereiten. Somit ist die Realisierung einer gebietskörperschaftsübergreifenden Transparenzdatenbank trotz der 15a-Vereinbarung derzeit de facto in Aussicht gestellt, aber noch nicht garantiert.

Gerade bei öffentlichen Leistungen auf Länderebene gibt es aber derzeit die meisten Transparenzdefizite. Damit Sinn und Zweck einer Transparenzdatenbank nicht konterkariert werden, muss eine umfassende Betrachtung aller öffentlichen Leistungen ermöglicht werden und daher eine gebietskörperschaftsübergreifende Beteiligung sichergestellt sein.

Darüber hinaus bleiben in weiten Teilen die Bedenken und kritischen Anmerkungen wie in unserer Stellungnahme vom 4.10.2010 zum TDBG 2010 dargelegt, nach wie vor aufrecht bzw. wirft der vorliegende Entwurf bedauerlicherweise zusätzliche Kritikpunkte auf.

Kritisch zu beurteilen sind nach Meinung des ÖGB, die neuen Bestimmungen des Entwurfs (§§ 34 und 35), die vorsehen, dass anonymisierte Auswertungen zur Analyse von Leistungen der öffentlichen Hand gemäß dem vorliegenden Entwurf in einer Verordnung des Finanzministers im Einvernehmen mit dem Bundeskanzler zu erlassen sind.

In § 4 des Transparenzdatenbankgesetzes 2010 wurde noch festgehalten, dass Auswertungen und Veröffentlichungen der aggregierten und anonymisierten Daten ausschließlich durch Beschluss der Bundesregierung erfolgen sollen. Es wird im Entwurf nicht dargelegt, warum hiervon abgegangen wird.

Mittels „Transparenzdatenbank-Auswertungsverordnung“ soll nun näher bestimmt werden, wer einmalige bzw. wiederholte Auswertungen beauftragen darf, der zulässige Umfang sowie sonstige nähere Bestimmungen der Auftragserteilung. Im Verordnungsweg Berechtigungen für Datenauswertungen zu erteilen, ist aus Sicht des ÖGB aber zu weitgehend und rechtspolitisch bedenklich. Daher soll weiterhin ein Beschluss der Bundesregierung für die Auswertung und Veröffentlichung von Daten erforderlich sein sowie eine Informationspflicht der Bundesregierung an das Parlament über den Zweck von geplanten Auswertungen im Gesetz verankert sein.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht bedenklich sind jene Bestimmungen, die sich auf den „Überprüfungszweck“ der Transparenzdatenbank beziehen. § 16 des vorliegenden Entwurfs erlaubt Einrichtungen, die an der Abwicklung einer Leistung beteiligt sind, personenbezogene Abfragen aus der Transparenzdatenbank, soweit dies „für deren Aufgabe zum Zwecke der Gewährung, Einstellung oder Rückforderung einer Leistung erforderlich ist“. Gemäß dem vorliegenden Entwurf ist jede leistende Stelle auch abfrageberechtigte Stelle. Dieser „Überprüfungszweck“ ist überhaupt neu hinzugekommen. In den Erläuterungen des Entwurfs zum Transparenzdatenbankgesetz 2010 wurde noch festgelegt, dass Zugriff auf das Transparenzportal lediglich die LeistungsempfängerInnen haben sollen und von einem Überprüfungszweck war noch keine Rede. Grundsätzlich ist es zwar sinnvoll, dass eine Förderstelle im Rahmen der Bearbeitung eines Förderantrages prüfen darf (unter Einhaltung aller datenschutzrechtlicher Bedingungen und entsprechender Vorkehrungen), ob ein konkreter Antragsteller weitere Förderungen oder Leistungen von anderen Gebietskörperschaften oder Fördereinrichtungen für den konkreten Anlassfall erhalten hat. Damit können Doppelförderungen ausgeschlossen werden. Ein solcher Überprüfungszweck wie er im Entwurf vorgesehen ist, kann jedoch erst realisiert werden, wenn tatsächlich alle Leistungen und Fördermöglichkeiten in einer Transparenzdatenbank gebietskörperschaftsübergreifend erfasst werden, was derzeit noch nicht der Fall, sondern nur in Aussicht gestellt ist.

Gerade bei Förderungen auf Landesebene wie der Wirtschaftsförderung oder bei Agrarförderungen besteht derzeit keine ausreichende Transparenz, was die Vergabe von Fördermitteln betrifft. Für LeistungsgeberInnen besteht oft ein Informationsdefizit, von Seiten der Förderstellen können Mehrfach- oder Doppelförderungen nicht wirklich ausgeschlossen werden. Daraus ergibt sich ein Steuerungsdefizit etwa bei der Wirtschaftsförderungspolitik. Ein Beitrag zum Abbau solcher Informationsdefizite wäre wertvoll, geht allerdings

ins Leere, wenn gerade in diesem Bereich mangels Erfassung aller Leistungen derzeit nicht die Möglichkeit gegeben ist, den Überprüfungszweck zu erzielen.

Solange nicht sichergestellt ist, dass eine Transparenzdatenbank tatsächlich gebietskörperschaftübergreifend implementiert wird, ist aus Sicht des ÖGB die Ausgestaltung der Transparenzdatenbank sehr einseitig und unausgewogen.

So würden z.B. PensionistInnen, ArbeitnehmerInnen, Arbeitslose überwiegend „transparent“ gemacht und überprüft und gerade in jenen Bereichen, in denen es derzeit die größten Transparenzlücken gibt, ist die Umsetzung der Transparenzdatenbank noch in der „Warteschleife“ bzw. an Evaluierungsbedingungen geknüpft. Dies ist aus Sicht des ÖGB weder eine zufriedenstellende noch eine gerechte Situation für die Betroffenen. Im Entwurf selbst wird das Ziel von mehr Transparenz und einer größeren Gleichbehandlung bei den Transfer- und Förderempfängern erklärt. Bloß solange nicht alle Leistungen erfasst sind, ist es nicht möglich dieses Ziel zu erreichen. Daher tritt der ÖGB dafür ein, das Transparenzportal erst zu errichten, wenn sicher ist, dass Bundes- und Landesleistungen einbezogen werden können (laut den Erläuterungen zu § 43 des Entwurfs soll ab 1.1.2013 das Transparenzportal errichtet werden und das Leistungsangebot lediglich Bundesleistungen enthalten).

Jedenfalls muss gewährleistet sein, dass alle datenschutzrechtlichen Bedingungen und die notwendigen Vorkehrungen im Zusammenhang mit einem Überprüfungszweck eingehalten werden. Aus Datenschutzsicht darf eine Abfrage durch eine andere Stelle als den Betroffenen selbst, lediglich im Rahmen einer bereits bestehenden, ausreichend determinierten und ausdrücklichen Ermächtigung zur Datennutzung erfolgen, die die einzelne Materien-Gesetze Behörden und sonstigen Einrichtungen bereits einräumen.

Durch den Entwurf soll nicht die Möglichkeit erweitert werden, Daten zu nutzen und einzusehen, vor allem im Hinblick darauf, dass es sich auch um sensible Daten wie Gesundheitsdaten (z.B. bei Pflegegeldbezug) handeln kann, die besonders schutzwürdig sind. Jede abfrageberechtigte Stelle soll deshalb verpflichtet sein, bei jeder Abfrage unbedingt den Abfragegrund und die Rechtsnorm, auf die sie ihre Abfrageberechtigung stützt, in einer Abfragemaske einzugeben.

Außerdem muss aus Sicht des ÖGB durch ein Datensicherheitskonzept im Sinne des § 14 DSGVO 2000 gewährleistet werden, dass es zu keiner gesetzlich nicht gedeckten Datenermittlung durch abfragende Stellen kommt. Zwar sieht § 19 des vorliegenden Entwurfs vor, dass die Datenschutzkommission die „Einhaltung aller datenschutzrechtlichen Bestimmungen durch die abfrageberechtigten Stellen überwachen kann“, jedoch ist das wenig praxistauglich. Die Datenschutzkommission ist als Kontrollbehörde konzipiert, die vorrangig bei Vorliegen von Beschwerden über behauptete Datenschutzverletzungen im Nachhinein überprüft.

Es muss jedoch schon ex ante gewährleistet werden, dass es zu keiner Datenschutzverletzung durch abfragende Stellen kommt. Wenn hier ein Überprüfungszweck vorgesehen wird, sind hier strenge Maßstäbe für den Datenschutz zu definieren, eine bloße „Kann“-Bestimmung zur Überwachung durch die Datenschutzkommission (auch hinsichtlich ihrer personellen Ressourcen) ist hier nach Ansicht des ÖGB keineswegs ausreichend.

Die datenschutzrechtliche Verantwortung muss in diesem Fall dem datenschutzrechtlichen Auftraggeber zukommen. In den Erläuterungen zum vorherigen Entwurf war der datenschutzrechtliche Auftraggeber noch die gesamte Bundesregierung, im § 12 des vorliegenden Entwurf ist datenschutzrechtlicher Auftraggeber lediglich der Bundesminister für Finanzen. Im Hinblick darauf, dass der Entwurf eine verstärkte Überprüfbarkeit durch abfrageberechtigte Stellen vorsieht, ist nicht nachvollziehbar, warum nun nicht mehr wie ursprünglich vorgesehen die gesamte Bundesregierung datenschutzrechtlicher Auftraggeber sein soll.

Die im § 16 des vorliegenden Entwurfs einzurichtende Datenklärungsstelle ist jedenfalls nicht die geeignete Einrichtung, um die rechtskonforme Datenübermittlung zu überprüfen. Diese Verpflichtung trifft jedenfalls den datenschutzrechtlichen Auftraggeber, der selbst in einem standardisierten Prozess zu überprüfen hat, ob die Anfrage jeweils rechtlich gedeckt ist.

Wie schon oben erwähnt, bleiben außerdem viele Kritikpunkte der ÖGB-Stellungnahme vom 4.10.2010 nach wie vor aufrecht. Aus Sicht des ÖGB ist es befremdlich, dass Leistungen nach dem Landwirtschaftsgesetz mit der Anmerkung gekennzeichnet werden sollen, „dass eine Gegenleistung im öffentlichen Interesse erbracht wird“. Auch die Kindererziehung ist eine Leistung im öffentlichen Interesse, Familienleistungen wie z.B. die Familienbeihilfe sollen jedoch nicht speziell gekennzeichnet werden.

Laut dem Gesetzesentwurf sollen Pensionen, Ruhe- und Versorgungsbezüge als Bruttoeinkommen ausgewiesen werden und die anderen Sozialversicherungsleistungen mit dem Zusatz gekennzeichnet werden, dass diesen Leistungen Beiträge gegenüber stehen. Aus Sicht des ÖGB muss wie schon in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf 2010 dargestellt, auch bei den Pensionen darauf hingewiesen werden, dass für diese Beiträge entrichtet wurden.

Nach wie vor ist zu kritisieren, dass Vorteile aus Steuerpauschalierungen (z.B. allgemeine Betriebsausgabenpauschale, Vollpauschalierung in der Landwirtschaft) nicht von der Transparenzdatenbank erfasst werden. Aus Sicht des ÖGB sollten in § 7 des vorliegenden Entwurfs jedenfalls noch folgende Punkt in der taxativen Aufzählung angeführt werden: Steuervorteile infolge der Anwendung der Durchschnittssätze gemäß § 17 Abs. 4 u 5 EStG und der einschlägigen Verordnungen, insb. im Bereich der Land- und Forstwirtschaft sowie Steuervorteile aus der Befreiung bei der Veräußerung privater Grundstücke gemäß § 30 Abs. 2 EStG.

Im vorliegenden Entwurf wird bei der Transparenzportalabfrage die Möglichkeit vorgesehen, entweder durch die Verwendung der qualifizierten elektronischen Signatur gemäß dem E-Government-Gesetz oder durch Eingabe einer Zugangskennung die Daten für die LeistungsempfängerInnen abrufbar zu machen. Da die Transparenzdatenbank aber auch sensible Daten im Sinne des DSG enthält und diese bestmöglich vor unzulässigen Zugriffen geschützt werden sollen, sollte lediglich ein Zugang nach dem E-Government-Gesetz ermöglicht werden.

Wichtig wäre außerdem, Betroffenen im Transparenzportal konkrete Informationen zu geben, über Steuerabsetzmöglichkeiten und/oder Transferleistungen, die ihnen zustehen, sie

aber derzeit nicht nutzen. Wenn z.B. aus den Daten ersichtlich ist, dass ein entsprechend niedriges Einkommen vorliegt, sollte automatisch der Hinweis erfolgen, dass ein Antrag auf Erstattung der Negativsteuer gestellt werden kann. Die Transparenzdatenbank sollte ja gerade für die LeistungsempfängerInnen selbst einen Nutzen und Informationsmehrwert bringen.

Abschließend muss aus Sicht des ÖGB noch kritisch hinterfragt werden, ob die zu erwartenden hohen Kosten vor allem für die „leistenden“ Stellen bei der Umsetzung einer Transparenzdatenbank (die im Entwurf nicht dargelegt werden), auch in Korrelation mit dem daraus ableitbaren Nutzen stehen. Aufgrund der derzeit nicht sichergestellten Umsetzung einer gebietskörperschaftsübergreifenden Transparenzdatenbank, wird das Vorhaben den angestrebten Zielen nicht gerecht und demgegenüber stehen zu erwartende Kosten in Millionenhöhe. Aus Sicht des ÖGB ist die Errichtung der Transparenzdatenbank in der derzeitigen Form zu unausgewogen. Angesichts der damit verbundenen Kosten in Millionenhöhe sollte die Transparenzdatenbank sinnvollerweise erst eingeführt werden, wenn ihre gebietskörperschaftsübergreifende Ausgestaltung definitiv sichergestellt ist.

Der ÖGB ersucht um Berücksichtigung seiner Stellungnahme.

Erich Foglar
Präsident

Mit freundlichen Grüßen



Mag. Bernhard Achitz
Leitender Sekretär