

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

III-439 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP

Reihe BUND 2017/45

R
H

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im November 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen,
Ziele und Zielerreichung

Reihe BUND 2017/45



IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im November 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	8
Glossar	10
Kurzfassung	15
Kenndaten	22
Prüfungsablauf und –gegenstand	24
Ziele der Transparenzdatenbank	25
Rechtliche Umsetzung	30
Projektentwicklung	33
Chronologie	33
Projektablauf	34
Evaluierung und Status quo Mitte 2016	37
Aufbau und Inhalte der Transparenzdatenbank	39
Leistungsangebote und personenbezogene Leistungsmittelungen	39
Öffentlich einsehbare Leistungsangebote	40
Erfasste Beträge	40
Konzeption der Transparenzdatenbank	43
Einbezogene Mittel, Leistungen, Begünstigte	43
Einbeziehung direkter und indirekter Förderungen	47
Begriffsabgrenzung Förderung – Transfer	50

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Exkurs: Förderungsbericht des Bundes _____	52
Förderungsbericht des Bundes versus Transparenzdatenbank _____	52
Aggregierte Berichterstattung versus Ausweis von Empfängerinnen und Empfängern _____	53
Einmeldung der Leistungsangebote in die Transparenzdatenbank _____	54
Einmeldung der Zahlungen in die Transparenzdatenbank _____	58
Eingemeldete Zahlungen nach Jahr und Zuordenbarkeit _____	58
Inhalte der Leistungsmitteilungen _____	60
Unvollständigkeiten und Verzögerungen der Leistungsmitteilungen _____	62
Technische Möglichkeiten der Leistungsmitteilung und Anbindung über Schnittstellen _____	68
Kategorisierung und Einsichtsberechtigungen _____	70
Nutzung und Nutzen der Transparenzdatenbank _____	73
Überblick über das Leistungsangebot _____	73
Kontrolle und Missbrauchsverhinderung _____	78
Steuerung mit der Transparenzdatenbank und Auswertung der Transparenzdatenbank _____	82
Transparenz der Förderlandschaft _____	86
Einsparungen in Zusammenhang mit der Transparenzdatenbank _____	88
Kosten der Transparenzdatenbank _____	89
Kostenüberblick 2010 bis 2015 _____	89
Plankosten versus Ist-Kosten _____	93

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Hinweis zum Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern _____	95
Schlussempfehlungen _____	97
Anhang I: Beispielfälle _____	101
Anhang II: Ergänzende Informationen _____	103

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Transparenzdatenbank – Ziele und Zielerreichung (Stand Mitte 2016) _____	28
Tabelle 2:	Transparenzdatenbank – Verpflichtungen und Rechte der Einrichtungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden (Stand Mitte 2016) _____	31
Tabelle 3:	Meilensteine im Projekt Transparenzdatenbank _____	33
Tabelle 4:	Evaluierungen der Transparenzdatenbank 2015 – Positionen Bund/Länder/Gemeinden _____	38
Tabelle 5:	Transparenzdatenbank – erfasste öffentlich einsehbare (aktuelle) Leistungsangebote (Stand Mitte 2016) _____	40
Tabelle 6:	Unterschiede in der Erfassung von Förderungen zwischen Transparenzdatenbank und Förderungsbericht des Bundes im Jahr 2014: Volumina _____	48
Tabelle 7:	Unterschiede in der Erfassung von indirekten Förderungen zwischen Transparenzdatenbank und Förderungsbericht des Bundes im Jahr 2014: Volumina _____	50
Tabelle 8:	Transparenzdatenbank – technische Arten der Übermittlung der Leistungsmitteilungen bzw. Anbindung von Datenbanken (Stand Mitte 2016) _____	68
Tabelle 9:	Transparenzdatenbank – Kosten für Errichtung und Betrieb 2010 bis 2015 _____	89
Tabelle 10:	Zahlungen im Zuge des Finanzausgleichs 2010 bis 2015 _____	90
Tabelle 11:	Transparenzdatenbank – Vergleich Kostenschätzung in TDBG 2010 und TDBG 2012 mit den Ist-Kosten 2010 bis 2015 _____	93

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Transparenzdatenbank – Leistungsmittelungen und Leistungsangebote je Leistungsart (Bund einschließlich Schnittstellen – Stand Mitte 2016) _____	41
Abbildung 2:	Transparenzdatenbank – erfasste Zahlungen nach Leistungsart, Jahr und direkter Zuordenbarkeit zu Empfängerinnen und Empfängern (Bund – einschließlich Schnittstellen) _____	58
Abbildung 3:	Transparenzdatenbank – Leistungsmittelungen nach Meldeverfahren: Zahlungsvolumen und Anzahl (Bund) im Jahr 2015 _____	69
Abbildung 4:	Transparenzportal – Startseite _____	74
Abbildung 5:	Entwicklung externer Aufwand des BMF für Errichtung, Betrieb und Weiterentwicklung der Transparenzdatenbank _	90

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AMA	Agrarmarkt Austria GesmbH
AMS	Arbeitsmarktservice
ARR	Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltungsgesetz; BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.
BKA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMB	Bundesministerium für Bildung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Frauen
BMEIA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFJ	Bundesministerium für Familien und Jugend
BMGF	Bundesministerium für Gesundheit und Frauen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bPK	bereichsspezifische Personenkennzeichen
BSFG	Bundes-Sportförderungsgesetz; BGBl. I Nr. 100/2013 i.d.g.F.
BRZ GmbH	Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
DSG	Datenschutzgesetz; BGBl. I Nr. 165/1999 i.d.g.F.
EStG	Einkommensteuergesetz; BGBl. Nr. 400/1988 i.d.g.F.
EU	Europäische Union
EUR	Euro

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

FFG	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH
G	Gesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GSpG	Glücksspielgesetz; BGBl. Nr. 620/1989 i.d.g.F.
Hauptverband	Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.d.R.	in der Regel
inkl.	inklusive
i.S.d.	im Sinne des
KPC	Kommunalkredit Public Consulting GmbH
KStG	Körperschaftsteuergesetz; BGBl. Nr. 401/1988 i.d.g.F.
KUR	Kennzahl im Unternehmensregister
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
TDB	Transparenzdatenbank
TDBG	Transparenzdatenbankgesetz
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
VO	Verordnung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Glossar

ARR (Allgemeine Rahmenrichtlinien)

Die ARR 2014 (Verordnung des BMF) regelten die Grundsätze der Vergabe von Förderungen durch den Bund. Sie sahen u.a. vor, dass, um unerwünschte Mehrfachförderungen zu vermeiden,

- vor der Erlassung oder Änderung von Förderrichtlinien die Leistungsangebote in der Transparenzdatenbank (**TDB**) abzufragen sind (§ 5 Abs. 4 ARR 2014) und
- vor der Gewährung einer Förderung an eine konkrete Fördernehmerin bzw. einen konkreten Fördernehmer jedenfalls eine personenbezogene Abfrage der Transparenzdatenbank (beschränkter Zugriff) vorzunehmen ist (§ 17 Abs. 2 ARR 2014).

De-minimis-Förderungen

Die De-minimis-Förderung erlaubt es den Mitgliedstaaten der EU, Unternehmen Beihilfen in geringer Höhe ohne Anmeldung bei der Europäischen Kommission und ohne Einleitung eines Verwaltungsverfahrens zu gewähren. Die De-minimis-Regel beruht auf der Annahme, dass in der Mehrzahl der Fälle geringfügige Beihilfen keine Auswirkungen auf Handel und Wettbewerb haben und damit nicht wettbewerbsverzerrend wirken. Unternehmen können auf diese Weise innerhalb von drei Steuerjahren De-minimis-Beihilfen im Gesamtausmaß von grundsätzlich 200.000 EUR zugesichert bekommen, wobei die De-minimis-Beihilfen an Unternehmensgruppen zusammenzuzählen sind.

Einkommen

Über die Transparenzdatenbank sind für abfrageberechtigte Stellen die Einkommen der Antragstellenden/Leistungsbeziehenden abrufbar (eingeschränkte Abfragerechte – siehe **TZ 23**). Erfasst werden

- für natürliche Personen Einkommen i.S.d. Einkommensteuergesetzes (§ 2 Abs. 2 EStG 1988),
- für Körperschaften Einkommen i.S.d. Körperschaftsteuergesetzes 1988 (§ 7 Abs. 2 KStG 1988).

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Förderung (direkte – indirekte)

Eine einheitliche Definition des Förderungsbegriffs besteht nicht. Schon im Bundesbereich gingen das Bundeshaushaltsgesetz (**BHG**) und das Transparenzdatenbankgesetz (**TDBG**) von sehr unterschiedlich breiten Begriffen aus. Auch die Länder verwendeten einen jeweils etwas unterschiedlich abgegrenzten Förderungsbegriff.

Als direkte Förderungen werden Zahlungen aus öffentlichen Mitteln ohne entsprechende angemessene geldwerte Gegenleistung an Begünstigte bezeichnet.

Als indirekte Förderungen werden Steuerbegünstigungen bezeichnet, d.h. der Verzicht des Staates auf Einnahmen im Sinne von Ausnahmeregelungen von den allgemeinen abgabenrechtlichen Bestimmungen aus dem Gesichtspunkt der Unterstützung von Leistungen, an denen ein öffentliches Interesse besteht (§ 47 Abs. 3 Z 2 BHG 2013).

Kategorisierung (Hauptkategorie/Teilkategorie)

Die in der Transparenzdatenbank erfassten Leistungen werden als Basis für die Gewährung von Einsichtsrechten inhaltlich kategorisiert. Die Hauptkategorien sind in der E-Government-Bereichsabgrenzungsverordnung festgelegt; folgende 19 Hauptkategorien (in den Rechtsvorschriften als „Tätigkeitsbereiche“ bezeichnet) verwendete die Transparenzdatenbank bis Mitte 2016:

- Arbeit
- Bauen und Wohnen
- Bereichsübergreifender Rechtsschutz
- Bildung und Forschung
- EU und auswärtige Angelegenheiten
- Gesellschaft und Soziales
- Gesundheit
- Kultus
- Kunst und Kultur

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



- Land- und Forstwirtschaft
- Personenidentität und Bürgerrechte (zur Person)
- Rundfunk und sonstige Medien sowie Telekommunikation
- Sicherheit und Ordnung
- Sozialversicherung
- Sport und Freizeit
- Steuern und Abgaben
- Umwelt
- Verkehr und Technik
- Wirtschaft

Leistungsangebote

Die in der Transparenzdatenbank erfassten Leistungen (Leistungsangebote) reichen von Förderungen und Transferzahlungen (z.B. Familienbeihilfe) über Pensionszahlungen bis zu Steuerbefreiungen (siehe **TZ 10**).

Leistungsgeber/Abwicklungsstelle

Das TDBG unterscheidet zwischen

- leistungsdefinierender Stelle (im Bericht als Leistungsgeber bezeichnet): Das sind v.a. die Bundesministerien (haushaltsleitende Organe)¹ und die Länder, in deren Wirkungsbereich die Leistung fällt; diese sind zur Einmeldung der Leistungsangebote verpflichtet; und
- leistender Stelle (im Bericht als Abwicklungsstellen bezeichnet): Das sind die Einrichtungen, denen die Abwicklung der Leistung obliegt; diese sind zur Einmeldung der Zahlungen verpflichtet.

¹ Es besteht die Möglichkeit, diese Aufgabe mit Verordnung an jene Stelle zu übertragen, in deren Wirkungsbereich die Leistung fällt.

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

Leistungsmitteilung

Das ist die Meldung der erbrachten Leistungen nach §§ 23 und 25 TDBG; sie enthält die Bezeichnung der Leistung, des Auszahlungsbetrags und die konkreten Leistungsempfängerinnen bzw. –empfänger.

Leistungsverpflichteter/Intermediär

In der Transparenzdatenbank erfasste Zahlungsempfängerinnen und –empfänger, die nicht Endbegünstigte sind, sondern Mittel zum Wohle der Allgemeinheit oder bestimmter Begünstigter verwenden müssen (§ 14 TDBG).

Sammelmeldung

Gesammelte Leistungsmitteilung für mehrere nicht individualisierte Leistungsempfängerinnen bzw. -empfänger.

Schnittstellen (BMF–Steuerdaten, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Arbeitsmarktservice)

Die von Sozialversicherungsträgern und Arbeitsmarktservice (**AMS**) in deren Datenbanken erfassten Leistungen sowie die in der Steuerverwaltung im BMF erfassten Steuerersparnisse und Einkommensdaten werden nicht in die Datenbank übernommen, sondern sind über Schnittstellen an diese angebunden. In die Daten kann von abfrageberechtigten Stellen Einsicht genommen werden (eingeschränkte Abfragerechte – siehe **TZ 23**); die Daten sind für die jeweils betroffenen Leistungsempfängerinnen und –empfänger einsehbar; die Daten sind bei statistischen Auswertungen mit auswertbar.

Transfer

Transferzahlungen waren nach dem TDBG² als Zahlungen aus öffentlichen Mitteln „an natürliche Personen“ „ohne unmittelbare angemessene geldwerte Gegenleistung“ definiert. Die Abgrenzung zu den Förderungen war in der Praxis mit erheblichen Unschärfen verbunden. Transfers waren vielfach gesetzliche Verpflichtungen (z.B. Familienbeihilfe) (siehe **TZ 13**).

² TDBG i.d.F. BGBl. I Nr. 163/2015

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Transparenzportal

Das Transparenzportal ist der öffentlich einsehbare Teil der Transparenzdatenbank, in dem Leistungen des Bundes und der Länder zusammengefasst auf einer Plattform dargestellt und beschrieben werden (<https://transparenzportal.gv.at>) (siehe **TZ 7**).

Verschlüsselte bereichsspezifische Personenkennzeichen

Die personenbezogenen Leistungsmitteilungen in die Transparenzdatenbank werden für natürliche Personen verschlüsselt vorgenommen; eine Entschlüsselung erfolgt lediglich für Einzelabfragen von abfrageberechtigten Stellen im Rahmen der Gewährung von Leistungen (eingeschränkte Abfragerechte – siehe **TZ 23**) und für statistische anonymisierte Auswertungen durch die Statistik Austria.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Wirkungsbereich

Bundesministerium für Finanzen

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

Kurzfassung

Prüfungsziel

Der RH überprüfte von April 2016 bis Juli 2016 die Gebarung des BMF hinsichtlich der Entwicklung und des Betriebs der Transparenzdatenbank. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2010 bis Mitte 2016, mit einem Schwerpunkt auf den Entwicklungen der letzten beiden Jahre. **(TZ 1)**

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es,

- den aktuellen und potenziellen Nutzen der Transparenzdatenbank hinsichtlich Transparenz, Steuerungsfunktion und Verhinderung von Fördermissbrauch sowie
- den Entwicklungsstand der Transparenzdatenbank, insbesondere hinsichtlich der Zusammenführung von Bundes-, Länder- und Gemeindedaten, zu beurteilen,
- die Kosten sowie
- ungelöste Probleme und Handlungsfelder aufzuzeigen. **(TZ 1)**

Aufbau der Transparenzdatenbank

Die Transparenzdatenbank bestand aus

- einer öffentlich einsehbaren Leistungsangebotsdatenbank, in der Leistungen des Bundes und der Länder zusammengefasst auf einer Plattform dargestellt und beschrieben wurden (<https://transparenzportal.gv.at>) sowie aus

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



- personenbezogenen Leistungsmitteilungen einschließlich Schnittstellenanbindungen (Zahlungsdaten). (TZ 7)

Mitte 2016 waren in der Transparenzdatenbank

- 2.426 Leistungsangebote des Bundes und der Länder öffentlich einsehbar; (TZ 8)
- Zahlungen von insgesamt 208 Mrd. EUR erfasst (bis auf Ausnahmen nur Zahlungen des Bundes). (TZ 9)

Ziele und Zielerreichung – Problemfelder und Potenziale

Mit der Transparenzdatenbank war ein kompliziertes Instrument der Leistungserfassung entstanden, das durch die Vielzahl an erfassten Leistungen überfrachtet und durch Schwächen in der Erfassungslogik geprägt war. (TZ 10)

Die Zielsetzungen der Transparenzdatenbank (Transparenz, Missbrauchsverhinderung und Steuerung) waren – sechs Jahre nach ihrer Einführung und nach einem Mitteleinsatz des BMF von etwa 13,6 Mio. EUR – nicht erreicht. (TZ 2)

Die Transparenzdatenbank wurde in der Praxis kaum genutzt: weder im Sinne des Kontrollgedankens bei der Zuerkennung von Leistungen zur Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen³, noch zur Analyse der Verteilungswirkung der Leistungen im Sinne des Steuerungsgedankens⁴. Die Inhalte der Transparenzdatenbank waren für Entscheidungsträger, abwickelnde Stellen und Öffentlichkeit weitgehend unzugänglich. (TZ 2, TZ 23, TZ 26, TZ 28)

Die folgende Tabelle fasst die wesentlichen Schwächen und Problemfelder, die einer effizienten Nutzung der Transparenzdatenbank entgegenstanden, zusammen; viele der Punkte sind nur mit einer gemeinsamen Willensbildung von Bund und Ländern lösbar: (TZ 2)

³ in der Regel keine Abfragen fördernder Stellen

⁴ Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung gab es erst eine – für Steuerungszwecke kaum brauchbare – statistische Auswertung des BMF.

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

Problemfelder der Transparenzdatenbank	
kompetenzrechtliches Problem	
fehlende einheitliche Regelungskompetenz des Bundes	TZ 3
Unvollständigkeiten	
Fehlen der Zahlungen der Länder	TZ 5, TZ 6
keine Beteiligung der Gemeinden	TZ 6
unvollständige Einmeldung von Leistungsangeboten und Zahlungen	TZ 16, TZ 17, TZ 21, TZ 22
konzeptionelle Schwächen	
Inkonsistenzen hinsichtlich der erfassten Leistungen: einbezogene Leistungen wenig zweckmäßig gewählt, um aussagekräftigen Überblick über Umfang und Verteilung staatlicher Leistungen zu erhalten	TZ 5, TZ 10, TZ 11, TZ 12
stark eingeschränkte Nutzungs- und Auswertungsmöglichkeiten für Leistungsgeber	TZ 23, TZ 25, TZ 26, TZ 28
kein konkretes Konzept der Nutzung der Transparenzdatenbank zu Steuerungszwecken	TZ 29
Informationsdefizite für Abwicklungsstellen – teilweise durch die Transparenzdatenbank alleine nicht lösbar	
Erfassung der Leistung nach der Auszahlung – keine Informationen über die Zusage (Gewährung) der Leistung	TZ 20, TZ 26
keine Erfassung von Projekten – keine aussagekräftige standardisierte Projektbeschreibung	TZ 20, TZ 26
uneinheitlicher Einkommensbegriff; keine aktuellen Einkommensdaten	TZ 26
keine Abbildung von Unternehmenskonglomeraten	TZ 26
keine Abbildung von Haushalten/Familien	TZ 26

Quelle: RH

Das Konzept einer Transparenzdatenbank hätte das Potenzial, einen Überblick über die Leistungslandschaft (insbesondere von direkten und indirekten Förderungen und von Transfers) zu geben und steuerungsrelevante Informationen über die Verteilungswirkung der Leistungen zu liefern. (TZ 2)

Die Transparenzdatenbank kann diese Potenziale nur ausschöpfen, wenn es gelingt,

- den Ausbau der Transparenzdatenbank zu einer gebietskörperschaftenübergreifenden Datenbank voranzutreiben; d.h. Länderleistungen und Gemeindeleistungen in gleicher Weise wie die Bundesleistungen zu erfassen;
- die inhaltlich-systematische Stringenz der in der Transparenzdatenbank erfassten Leistungen zu erhöhen, d.h. für alle Gebietskörperschaften (sowie die Gemeindeverbände und allenfalls auch die Kammern) in gleicher Weise jene Leistungen einzubeziehen, die aus Kontroll- und Steuerungsgesichtspunkten relevant sind;
- einen ausreichenden Zugriff für die Entscheidungsträger und Förderabwickler auf die vorhandenen Daten zu ermöglichen. (TZ 2)

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Teilziele werden jedoch – auch bei einem Vollausbau mit Länder- und Gemeindedaten – nicht erreichbar sein: So kann die Transparenzdatenbank für die Kontrolle der Leistungsvoraussetzungen und zur Missbrauchsverhinderung zwar Hinweise liefern (und in diesem Sinne auch noch weiterentwickelt werden), allerdings kann sie weitergehende Prüfungen der Leistungsgeber nicht ersetzen, da viele kontrollrelevante Daten nicht oder nicht ausreichend aktuell erfasst (und teilweise auch realistisch nicht erfassbar) sind. (TZ 2)

Rechtliche Umsetzung

Die Regelungskompetenz für die Transparenzdatenbank lag sowohl beim Bund als auch bei den Ländern; eine kompetenzrechtliche Basis für die Einrichtung einer einheitlichen gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank – mit klaren, datenschutzrechtlich abgesicherten, gesetzlich festgelegten Verarbeitungs- und Analysebefugnissen – fehlte. (TZ 3)

Projektentwicklung

Die Länder artikulierten von Anfang an – unter Kosten–Nutzen–Gesichtspunkten – Bedenken hinsichtlich der Zweckmäßigkeit des vom BMF initiierten Projekts der Transparenzdatenbank. Widerstand bestand auch gegen die Breite der Leistungserfassung. (TZ 4, TZ 5)

Die Länder meldeten – auf Basis der im Jahr 2013 in Kraft getretenen Art. 15a–Vereinbarung – ihre Leistungsangebote in die Transparenzdatenbank. Es gab jedoch auch Mitte 2016 überwiegend noch kein Commitment der Länder, Zahlungsdaten in die Transparenzdatenbank einzumelden; eine Einbindung der Gemeinden (Gemeindeverbände) in die Transparenzdatenbank war nicht absehbar. (TZ 6)

Konzeption der Transparenzdatenbank – zu erfassende Leistungen

Die Transparenzdatenbank war mit der Erfassung nicht nur von Förderungen und Transfers, sondern auch von Sozialversicherungsleistungen und Ruhebezügen (sowie frühestens ab 2018 von Sachleistungen und Ersparnissen aus begünstigten Haftungsentgelten/Fremdkapital) grundsätzlich sehr breit angelegt. Ein fundiertes, sachliches Gesamtkonzept, welche staatlichen Leistungen an welche Endbegünstigten aus welchem Steuerungs- bzw. Kontrollbedürfnis heraus einbezogen werden sollen, war weder im BMF noch auf Bund–Länder–Ebene erarbeitet worden. (TZ 10)

Die Zusammensetzung der in der Transparenzdatenbank erfassten Leistungen war wenig geeignet, um einen Überblick über die Verteilung staatlicher Transfers sowie direkter und indirekter Förderungen zu erhalten. (TZ 9 bis TZ 13)

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

Aus dem Gesichtspunkt der Transparenz und Steuerung war insbesondere

- die undifferenzierte Zusammenfassung von klassischen Förderungen mit Mitgliedsbeiträgen, gesetzlich vorgegebenen Finanzierungen von Einrichtungen und teilweise auch Zahlungen auf Basis von Werkverträgen nicht zweckmäßig; **(TZ 11)**
- die stark eingeschränkte Erfassung von indirekten Förderungen (d.h. Steuerbegünstigungen im Sinne von Einnahmenverzichten des Staates durch Ausnahmeregelungen von den allgemeinen abgabenrechtlichen Bestimmungen) zu hinterfragen. **(TZ 12)**

Auch nahm die Transparenzdatenbank keine Differenzierung nach nationalen und EU-Mitteln vor. **(TZ 20)**

Einmeldung der Leistungsangebote und Zahlungen

Die Transparenzdatenbank war hinsichtlich der zu erfassenden Leistungsangebote und insbesondere hinsichtlich der zu erfassenden Zahlungen unvollständig. Das BMF hatte keine Übersicht über den Umfang der Vollständigkeitslücken; das Aufdecken von Unvollständigkeiten in der Transparenzdatenbank hing weitgehend von Zufällen ab. **(TZ 16, TZ 17, TZ 19 bis TZ 22)**

Nutzung und Nutzen der Transparenzdatenbank

Überblick über das Leistungsangebot

Mit der Transparenzdatenbank erfolgte erstmals eine Zusammenführung einer Vielzahl von staatlichen Leistungsangeboten verschiedener Bundesministerien und von Bund und Ländern; viele Leistungsangebote enthielten nützliche Informationen und weiterführende Verlinkungen. **(TZ 25)**

Eine Reihe von Mängeln stand jedoch einem guten Überblick entgegen:

- der Informationsgehalt einer Reihe von Leistungsangeboten war gering (z.B. Zusammenfassung mehrerer Förderprogramme, keine Informationen zu Leistungsvoraussetzungen und Antragsmöglichkeiten);
- die Suchfunktion und insbesondere die Ausgabe der Ergebnisse (in alphabetischer Reihung ohne weitere Sortiermöglichkeit) waren wenig anwenderfreundlich und ermöglichten keinen raschen strukturierten Überblick. **(TZ 25)**

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Kontrolle und Missbrauchsverhinderung

Die Transparenzdatenbank war nicht geeignet, – ohne weitergehende Recherchen – unzulässige Mehrfachförderungen auszuweisen oder die Frage des Überschreitens von Höchstfördergrenzen bzw. Einkommensschwellen zu beantworten. **(TZ 26)**

Der RH war allerdings der Ansicht, dass (insbesondere im Falle der Einspeisung von Länderzahlungen und weiteren Verbesserungen in der Vollständigkeit der Datenerfassung) die Transparenzdatenbank geeignet wäre, Hinweise zur Kontrolle der Leistungsvoraussetzungen und zu Fördermissbrauch zu geben. **(TZ 26)**

Die vom BMF in der TDB–Leistungsangebotsverordnung gewählte Ausgestaltung der Einsichtsrechte in die Transparenzdatenbank war unzumutbar restriktiv und kompliziert. **(TZ 23)**

Steuerung mit der Transparenzdatenbank und Auswertung der Transparenzdatenbank

Bei Beschluss des Transparenzdatenbankgesetzes (**TDBG**) und auch im BMF waren keine konkreten Überlegungen angestellt worden, welche Fragestellungen sich an die Transparenzdatenbank für Steuerungszwecke stellten. **(TZ 29)**

Die Daten der Transparenzdatenbank (einschließlich Schnittstellendaten) waren den Leistungsgebern in ihrer Gesamtheit – auch in anonymisierter Form – nicht unmittelbar zugänglich. Auswertungen zu Steuerungszwecken waren im TDBG nur auf statistischer Ebene durch die Statistik Austria vorgesehen. **(TZ 28)**

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wurde die Transparenzdatenbank nicht zur Verbesserung der Effizienz bei Förderungen und Transfers genutzt. Auch war die Datenlage nicht geeignet, daraus zuverlässige Schlussfolgerungen über Leistungshöhen und Verteilungswirkungen zu ziehen. **(TZ 31)**

Die Geheimhaltung von – auch anonymisierten und aggregierten – Daten sowohl gegenüber der Öffentlichkeit als auch gegenüber den staatlichen Entscheidungsträgern konterkarierte das Transparenzziel der Datenbank und behinderte das Steuerungsziel. **(TZ 28)**

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Kosten der Transparenzdatenbank

Die Höhe der Gesamtkosten der Errichtung und des Betriebs der Transparenzdatenbank war aufgrund der Vielzahl an beteiligten Stellen (BMF, drei Bundesschnittstellen, 258 Abwicklungsstellen des Bundes, 437 Abwicklungsstellen der Länder) und aufgrund des Anfalls sowohl von internen als auch von externen Kosten (Eigenbeiträge und zugekaufte Leistungen) nicht exakt bezifferbar. **(TZ 32)**

Im BMF fiel in den Jahren 2010 bis 2015 für Errichtung, Weiterentwicklung und Betrieb der Transparenzdatenbank sowie für die Anbindung der Schnittstellen ein externer Aufwand in der Höhe von 10,59 Mio. EUR an. Dazu kamen (für denselben Zeitraum) geschätzte interne Kosten des BMF in der Größenordnung von etwa 3 Mio. EUR. **(TZ 32)**

Die Kosten der Anbindung von Ländern und Gemeinden waren unklar. Im Wege des Finanzausgleichs überwies der Bund den Ländern in den Jahren 2012 bis 2016 insgesamt 80 Mio. EUR für die Einführung der Transparenzdatenbank sowie die Errichtung der Landesverwaltungsgerichte; der davon auf den Verwendungszweck Transparenzdatenbank entfallende Anteil war nicht festgelegt. **(TZ 33)**

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Kenndaten

Kenndaten zur Transparenzdatenbank	
rechtliche Grundlagen	<p>Art. 15a-Vereinbarung: Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über eine Transparenzdatenbank, BGBl. I Nr. 73/2013</p> <p>Gesetze: Bundesgesetz über eine Transparenzdatenbank (Transparenzdatenbankgesetz 2012 – TDBG 2012), BGBl. I Nr. 99/2012 i.d.F. 163/2015 Bundesgesetz über den Schutz personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz 2000 – DSG 2000), BGBl. I Nr. 165/1999 i.d.g.F.</p> <p>Verordnungen: Verordnung des Bundeskanzlers, mit der staatliche Tätigkeitsbereiche für Zwecke der Identifikation in E-Government-Kommunikationen abgegrenzt werden (E-Government-Bereichsabgrenzungsverordnung), BGBl. II Nr. 289/2004 i.d.g.F. Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über den Betrieb der Transparenzdatenbank und des Transparenzportals (Transparenzdatenbank-Betriebsverordnung), BGBl. II Nr. 72/2013 i.d.g.F. Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Leistungsangebote 2015 nach dem Transparenzdatenbankgesetz 2012 (Transparenzdatenbank-Leistungsangebotsverordnung 2015), BGBl. II Nr. 32/2015 Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Leistungsangebote 2016 nach dem Transparenzdatenbankgesetz 2012 (Transparenzdatenbank-Leistungsangebotsverordnung 2016), BGBl. II Nr. 135/2016 Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über Leistungen nach dem Transparenzdatenbankgesetz (Transparenzdatenbank-Leistungsverordnung), BGBl. II Nr. 71/2013 Transparenzdatenbank-Übertragungsverordnungen des BMWF, BGBl. II Nr. 167/2013 und 169/2013 sowie des BMBF, BGBl. II Nr. 149/2014</p>
Internet-Portal	https://transparenzportal.gv.at (zuletzt abgerufen am 7. November 2016)

externe Kosten BMF für Errichtung und Betrieb der Transparenzdatenbank	2010 bis 2015 ¹
	in Mio. EUR
Errichtungskosten BMF und Anbindung der Schnittstellen zu AMS, Hauptverband, BMF-Steuerdaten	5,10
Kosten für laufenden Betrieb und Weiterentwicklung BMF und der Schnittstellen zu AMS, Hauptverband, BMF-Steuerdaten	5,49

Zahlungen im Zuge des Finanzausgleichs für Landesverwaltungsgerichte und Transparenzdatenbank (Anteil für Transparenzdatenbank unklar)	2010 bis 2015
	in Mio. EUR
Finanzausgleichszahlungen des Bundes an die Länder für die Einführung der Transparenzdatenbank und die Errichtung von Landesverwaltungsgerichten (eine anteilige Aufteilung zu den beiden Aufgaben gab es nicht)	70 ² für Landesverwaltungsgerichte und Transparenzdatenbank

öffentlich einsehbare Leistungsangebote der Transparenzdatenbank (Stand Mitte 2016) ³				
	Bund		Länder	
	Anzahl	in % ⁴	Anzahl	in % ⁴
Leistungsangebote gesamt	691	28	1.735	72
<i>davon</i>				
<i>Förderungen</i>	548	23	1.610	66
<i>Transferzahlungen</i>	53	2	125	5
<i>ertragsteuerliche Ersparnisse</i>	20	1	– ⁵	
<i>Sozialversicherungsleistungen, Ruhe- und Versorgungsbezüge</i>	70	3	– ⁵	

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

Kenndaten zur Transparenzdatenbank					
erfasste Zahlungen in der Transparenzdatenbank (Stand Mitte 2016)					
Bund	2013	2014	2015	1. Halbjahr 2016	Anteil an den Gesamtzahlungen 2013 bis 2015 ⁶
	in Mio. EUR				in %
Zahlungen gesamt	62.262	60.787	61.321	23.666	100
<i>davon</i>					
<i>Förderungen</i>	10.051	9.717	7.734	2.974	15
<i>Transferzahlungen</i>	8.230	8.186	8.713	4.120	14
<i>ertragsteuerliche Ersparnisse</i>	8.805	8.690	7.154	91	13
<i>Sozialversicherungsleistungen, Ruhe- und Versorgungsbezüge</i>	35.176	34.195	37.719	16.481	58
Länder	2013	2014	2015	1. Halbjahr 2016	Anteil an den Gesamtzahlungen 2013 bis 2015 ⁶
	in Mio. EUR				in %
Zahlungen gesamt					
alle:					
Förderungen	0,05	0,05	1,53	4,71	100

Rundungsdifferenzen möglich

- ¹ Die externen Personalkosten wurden den Errichtungskosten und den Kosten für den laufenden Betrieb/Weiterentwicklung anteilig (bezogen auf die Kostenhöhe) zugerechnet.
- ² im Jahr 2016 flossen weitere 10 Mio. EUR an die Länder
- ³ im Portal öffentlich einsehbare Leistungsangebote (aktuelle Leistungsangebote)
- ⁴ Anteil der Leistungsangebote je Leistungsart in Prozent der Gesamtangebote von Bund und Ländern
- ⁵ Die Leistungsarten ertragsteuerliche Ersparnisse und Sozialversicherungsleistungen, Ruhe- und Versorgungsbezüge werden nur für Bundesleistungen erfasst.
- ⁶ Anteil der Zahlungen je Leistungsart in Prozent

Quellen: BMF Daten Transparenzdatenbank; RH

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1** (1) Der RH überprüfte von April 2016 bis Juli 2016 die Gebarung des BMF hinsichtlich Entwicklung und Betrieb der Transparenzdatenbank⁵ (TDB).

Der RH nahm darüber hinaus ergänzende Erhebungen in vier Förderstellen (BMASK, BMLVS, Kommunalkredit Public Consulting GmbH (KPC) und Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG))⁶ vor, um den Prozess der Datenübermittlung, die Abfragepraxis und die Erfahrungen der einmeldenden Stellen mit der Transparenzdatenbank abzuklären. Weiters fanden Gespräche mit für die Transparenzdatenbank verantwortlichen Vertreterinnen und Vertretern der Länder Oberösterreich und Wien statt.

Ziel der Prüfung war es,

- den aktuellen und potenziellen Nutzen der Transparenzdatenbank hinsichtlich Transparenz, Steuerungsfunktion und Verhinderung von Fördermissbrauch (unzulässige Mehrfachförderungen) zu beurteilen,
- den Entwicklungsstand der Transparenzdatenbank zu beurteilen, insbesondere hinsichtlich der Zusammenführung von Bundes-, Länder- und Gemeindedaten,
- die Kosten darzustellen und
- ungelöste Probleme und Handlungsfelder aufzuzeigen.

(2) Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2010 bis Mitte 2016, mit einem Schwerpunkt auf den Entwicklungen der letzten beiden Jahre.

(3) Zu dem im März 2017 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im Mai 2017 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober 2017.

Das BMF wies in seiner Stellungnahme an mehreren Stellen darauf hin, dass Beschränkungen von Einsicht und Abfragen der Transparenzdatenbank wie auch von Veröffentlichungen von Auswertungen aus datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten erfolgten. Es sprach sich in seiner Stellungnahme weiters dagegen aus, im Be-

⁵ Überprüfung auf Basis Rechtslage nach dem TDBG i.d.F. BGBl. I Nr. 163/2015 und der Transparenzdatenbank-Leistungsangebotsverordnungen 2015 und 2016

⁶ BMASK/Sozialministeriumsservice: 24-Stunden-Betreuungsförderung

FFG: Forschungsförderung – Basisprogramm

KPC: Umweltförderung – Thermische Gebäudesanierung

BMLVS/Sport: Sportförderung – Sportförderung nach § 20 BSFG

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

richt vereinfachend gewählte Begrifflichkeiten zu verwenden (z.B. statt des Legalbegriffs „Leistungsdefinierende Stelle“ verwendet der RH in diesem Bericht den Begriff „Leistungsgeber“).

(4) Der RH ist in seinen Berichten bemüht, die Verwaltungspraxis und wirtschaftlichen Realitäten auf das Wesentliche zusammengefasst und in einer möglichst allgemein verständlichen Sprache abzubilden. Er verblieb daher bei den im Sinne der Allgemeinverständlichkeit gewählten Begrifflichkeiten; die Legalbegriffe und Erläuterungen dazu finden sich im Glossar des Berichts.

Ziele der Transparenzdatenbank

2.1

(1) In Österreich – wie auch in anderen Staaten mit starken Sozialsystemen und Förderstrukturen – wird bereits viele Jahrzehnte eine Diskussion um die Treffsicherheit von Förderungen und Transferleistungen des Staates geführt. In diesem Zusammenhang stand auch die Forderung nach einem Transferkonto, das alle staatlichen Beihilfen pro Haushalt zusammenführt.

Die Diskussion im Vorfeld der Einrichtung der Transparenzdatenbank fokussierte auf zwei Aspekte:

- zum einen auf die Verteilungsgerechtigkeit und die Vermeidung falscher Anreizwirkungen (die Summe der Transferzahlungen sollte nicht eine Höhe erreichen, die es nicht mehr lohnt, einer Erwerbsarbeit nachzugehen) und
- zum anderen auf die Schaffung von Transparenz in der als unüberschaubar wahrgenommenen föderalistischen Förderlandschaft.

(2) Im Zuge der Entwicklung des Projekts Transparenzdatenbank detaillierte das BMF die Problemdefinitionen und Zielsetzungen und formulierte als wesentliche Zielsetzungen der Transparenzdatenbank:⁷

- **Informationszweck:** die Information der Öffentlichkeit über das staatliche Leistungsangebot und die bezogenen Leistungen;

⁷ siehe zu den in verschiedenen offiziellen und internen Papieren formulierten Anforderungen an die Transparenzdatenbank Tabelle B im Anhang

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



- **Kontroll- und Missbrauchsverhinderungszweck:** die effizientere und missbrauchssicherere Förderabwicklung (die Transparenzdatenbank als Datenquelle für Nachweise bei öffentlichen Stellen und zur Überprüfung des Vorliegens von Leistungsvoraussetzungen für öffentliche Stellen zur Unterstützung der Kontrolle der Fördervoraussetzungen);
- **Steuerungszweck:** die effiziente Steuerung des staatlichen Leistungsangebots und insbesondere des Fördermitteleinsatzes (Generierung von Daten, die eine bessere staatliche Leistungssteuerung ermöglichen);
- im Zusammenhang mit dem Steuerungsziel wurde auch immer wieder das Potenzial der Transparenzdatenbank betont, einen Beitrag zu den budgetären Einsparungszielen zu leisten.

(3) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war die Transparenzdatenbank technisch vollständig eingerichtet. Die Leistungsangebote von Bund und Ländern waren über eine Internetseite abrufbar. Im Bundesbereich waren Zahlungsdaten erfasst und es bestand für die Leistungsbeziehenden (d.h. die einzelne Person, das einzelne Unternehmen/die einzelne Organisation) die Möglichkeit, von ihnen empfangene Leistungen abzufragen.⁸

Es zeigte sich allerdings, dass

- die Länder (noch) keine Zahlungsdaten und die Gemeinden weder Leistungsangebote noch Zahlungsdaten in die Transparenzdatenbank einmeldeten;⁹
- die in der Transparenzdatenbank erfassten Leistungsangebote und Zahlungen eine Reihe von Unvollständigkeiten aufwiesen (siehe **TZ 16, TZ 17, TZ 21, TZ 22**);
- die Transparenzdatenbank in der Praxis kaum genutzt wurde: und zwar weder im Sinne des Kontrollgedankens im Zuge der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen für die Zuerkennung von Leistungen noch im Sinne des Steuerungsgedankens durch Analyse der Verteilungswirkung der Leistungen (siehe **TZ 27, TZ 31**).

2.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Transparenzdatenbank – sechs Jahre nach Einführung und nach einem Mitteleinsatz des BMF von etwa 13,6 Mio. EUR – ihre Ziele nicht erreicht hatte (siehe **TZ 32**).

⁸ Personen über das Portal (mit der Bürgerkarte oder FinanzOnline-Kennung), Unternehmen auch über das Unternehmensserviceportal

⁹ Wien unterschied seine Leistungen in landestypische, für welche es die Leistungsangebote einmeldete, und gemeindetypische, die es nicht erfasste.

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

Der Zielsetzung der Transparenz, der Kontrolle wie auch der Steuerung standen bedeutende Hindernisse entgegen:

- Es fehlten wesentliche Informationen, um einen Gesamtüberblick über staatliche Transfers zu geben: So waren Gemeinden (wie auch Gemeindeverbände und Kammern) nicht miteinbezogen und die Länder hatten (noch) keine Zahlungsdaten eingemeldet.
- Die Nicht-Veröffentlichung (siehe **TZ 28**) und die sehr restriktive Zugriffsgestaltung für Leistungsgeber (siehe **TZ 15, TZ 23**) auf die erfassten Daten beschränkten die Informations-, Kontroll- und Steuerungsfunktion.
- Die inhaltlichen Inkonsistenzen (siehe **TZ 10**) und die Unvollständigkeit der Datenerfassung (siehe **TZ 21, TZ 22**) beschränkten die Informations-, Kontroll- und Steuerungsfunktion.

Aus Sicht des RH war mit der Transparenzdatenbank ein kompliziertes Instrument der Leistungserfassung entstanden, das durch die Vielzahl an erfassten Leistungen überfrachtet und durch Schwächen in der Erfassungslogik geprägt war. Die Inhalte der Transparenzdatenbank waren für Entscheidungsträger, abwickelnde Stellen und die Öffentlichkeit weitgehend unzugänglich (siehe **TZ 10, TZ 23, TZ 26, TZ 28**).

Zur Beurteilung der Zielerreichung durch den RH je Ziel siehe im Detail Tabelle 1 und die in der Tabelle angegebenen TZ:

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Tabelle 1: Transparenzdatenbank – Ziele und Zielerreichung (Stand Mitte 2016)

Ziel	Zielerreichung	Umsetzungsstand	TZ
gebietskörperschaften- übergreifende Leistungs- (Förder-)Datenbank	teilweise erreicht	Leistungsangebote des Bundes und der Länder sind weit- gehend eingemeldet Zahlungen bislang nur vom Bund eingemeldet; teilweise unvollständig die Gemeinden waren in die Transparenzdatenbank nicht einbezogen	TZ 8, TZ 9
Informationszweck Information für Leistungsbezie- hende über das Leistungsangebot und bezogene Leistungen	teilweise erreicht	Informationen über Leistungen im Transparenzportal persönliche Abfragemöglichkeit der bezogenen Leistungen für einzelne Leistungsbeziehende keine Informationen über die in der Transparenzdatenbank erfassten Leistungsvolumina je Leistungsart und Leistungs- kategorie	TZ 25
Kontroll- und Missbrauchs- verhinderungszweck	nicht erreicht	in der Praxis von Abwicklungsstellen kaum genutzt und im Prozess der Leistungszuerkennung zur Kontrolle als nicht hilfreich angesehen	TZ 26, TZ 27
Steuerungszweck für Fördermittelbereitstellung und Förderprogrammgestaltung	nicht erreicht	Systematik der Inhalte der Transparenzdatenbank teilweise für Auswertungen unzweckmäßig keine direkte Zugriffsmöglichkeit der Leistungsgeber auf die Daten (weder auf aggregierte empfangenunabhängige Daten noch auf die Einzeldaten mit verschlüsselten Mittel- empfängerinnen und -empfängern) noch keine steuerungsrelevanten Auswertungen durch Fördergeber bei Statistik Austria beauftragt	TZ 28, TZ 29, TZ 31

Quelle: RH

Der RH anerkannte das Potenzial einer Transparenzdatenbank, einen Überblick über die Leistungslandschaft (insbesondere von direkten und indirekten Förderungen und von Transfers) zu geben und steuerungsrelevante Informationen über die Verteilungswirkung der Leistungen zu liefern.

Er war der Ansicht, dass die Transparenzdatenbank diese Potenziale nur ausschöpfen kann, wenn es gelingt,

- den Ausbau der Transparenzdatenbank zu einer gebietskörperschaftenübergreifenden Datenbank voranzutreiben; d.h. Länderleistungen einschließlich Wien sowie Gemeindeleistungen in gleicher Weise wie die Bundesleistungen zu erfassen;

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

- die inhaltlich–systematische Stringenz der in der Transparenzdatenbank erfassten Leistungen zu erhöhen (Klärung, welche Leistungen aus Kontroll– und Steuerungs– gesichtspunkten zweckmäßigerweise einzubeziehen sind; Klärung der Relevanz der Erfassung von Ruhe– und Versorgungsgenüssen und Sozialversicherungsleistungen; Klärung der Praktikabilität der Erfassung von Sachleistungen; Verbreiterung der Erfassung indirekter Förderungen) (siehe **TZ 5, TZ 10 bis TZ 12**);
- einen ausreichenden Zugriff für die Entscheidungsträger und Förderabwickler auf die vorhandenen Daten zu ermöglichen (siehe **TZ 23, TZ 25, TZ 28**);
- die Daten – zumindest – auf aggregierter Ebene der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (im Sinne einer Berichtslegung);
- eine ausreichende rechtliche Basis für eine gebietskörperschaftenübergreifende Datenbank und ihre adäquate Nutzung zu schaffen (siehe **TZ 3**).

(2) Der RH wies allerdings auch darauf hin, dass Teilziele – auch bei einem Vollausbau mit Länder– und Gemeindedaten – mit einer Transparenzdatenbank alleine nicht erreichbar sein werden: So kann die Transparenzdatenbank für die Kontrolle der Leistungsvoraussetzungen und zur Missbrauchsverhinderung zwar Hinweise liefern (und in diesem Sinne auch noch weiterentwickelt werden), allerdings kann sie weitergehende Prüfungen der Leistungsgeber nicht ersetzen, da viele kontrollrelevante Daten nicht oder nicht ausreichend aktuell erfasst (und teilweise auch realistisch nicht erfassbar) sind (siehe **TZ 20, TZ 26**).

2.3

(1) Das BMF hielt in seiner Stellungnahme fest, dass ihm unklar sei, warum das Instrument der Leistungserfassung (Mitteilungsverfahren) kompliziert sei, da die Mitteilungsverfahren dem Stand der Technik entsprächen.

Zu der Kritik des RH, dass die Inhalte der Transparenzdatenbank für Entscheidungsträger, abwickelnde Stellen und Öffentlichkeit weitgehend unzugänglich seien, hielt das BMF fest, dass zwischen den Leistungsangeboten (abstrakte Beschreibungen) sowie den Leistungsmitteilungen (personenbezogen) zu differenzieren sei. Leistungsangebote seien für alle Stellen öffentlich zugänglich; die personenbezogenen Leistungsmitteilungen seien entsprechend datenschutzrechtlicher Regelungen abfragbar. Des Weiteren gebe es für Entscheidungsträger die Möglichkeit der Auswertung gemäß § 34 Transparenzdatenbankgesetz 2012 (Beauftragung von Auswertungen über die Statistik Austria).

(2) Zum Kontroll– und Missbrauchsverhinderungszweck wies das BMF darauf hin, dass das Transparenzdatenbankgesetz 2012 von „Nachweis– bzw. Überprüfungs– zweck“ spreche. Die Transparenzdatenbank sei ein Werkzeug im Rahmen der Abwick-

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



lung von Förderungen und könne Informationen zum Vorliegen von Voraussetzungen sowie Hinweise auf mögliche Missbräuche liefern.

2.4 Der RH stellte klar, dass die Komplexität der Transparenzdatenbank insbesondere in der inhaltlichen (rechtlichen) Ausgestaltung begründet war.

Er betonte, dass die in der Transparenzdatenbank erfassten verausgabten Mittel der Öffentlichkeit und den abwickelnden Stellen gesamthaft nicht zur Verfügung standen (auch nicht in anonymisierter Form – siehe **TZ 28**).

Rechtliche Umsetzung

3.1 (1) Der Bund verfügte über keine umfassende Kompetenz zur Regelung der Erfassung, Weitergabe und Verarbeitung von Daten über Leistungsangebote und Leistungsgewährungen aus öffentlichen Mitteln. Der Umfang der Bundeskompetenz erlaubte jedenfalls keine Regelung hinsichtlich hoheitlicher Leistungen der Länder; hinsichtlich der Kompetenz zur Erfassung von in Privatwirtschaftsverwaltung gewährten Leistungen (in der Regel Förderungen) lagen Gutachten des Verfassungsdienstes im BKA vor, welche die verfassungsrechtlichen Unklarheiten aufzeigten und deutlich machten, dass die Kompetenz des Bundes zur Regelung der Erfassung und Verarbeitung von Förderdaten ebenfalls stark beschränkt war.¹⁰

BMF und BKA arbeiteten 2011 einen Textvorschlag für eine Bundeskompetenz zur Einrichtung einer einheitlichen gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank aus; eine entsprechende Kompetenzbestimmung kam jedoch wegen der mehrheitlich ablehnenden Haltung der Länder nicht zustande.¹¹

(2) Vor diesem kompetenzrechtlichen Hintergrund wurde ein Nebeneinander von Bundes- und Länderregelungen notwendig. Die Einrichtung und Nutzung der Transparenzdatenbank basierte Mitte 2016 auf zwei Grundlagen:

- dem Transparenzdatenbankgesetz (**TDBG**) 2012 – einer Bundesregelung, die nur für Leistungen des Bundes (Einrichtungen des Bundes)¹² galt – und

¹⁰ Das BKA (Verfassungsdienst) vertrat die Ansicht, dass sich die Regelungskompetenz nach der Materienkompetenz richte, der die Förderung zugerechnet werden kann (am nächsten kommt). In der Praxis wurden die Zahlungen von Einrichtungen des Bundes eingemeldet.

¹¹ Der Nationalrat fasste am 7. Juli 2010 einen Entschließungsantrag, in dem er die Bundesregierung aufforderte, im 2. Halbjahr 2011 ein entsprechendes Bundesverfassungsgesetz zur Beschlussfassung vorzulegen, falls mit den Ländern kein Einvernehmen über die Einmeldung ihrer Daten hergestellt werden könne.

¹² siehe § 4 Abs. 1 Z 2 TDBG 2012

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



- der Art. 15a–Vereinbarung zwischen Bund und Ländern, welche die Länderleistungen in die Transparenzdatenbank integrieren sollte.

(3) Eine Zusammenschau des TDBG (und daran anknüpfender Bundesbestimmungen) und der Art. 15a–Vereinbarung zeigt die unterschiedlichen Rechte und Pflichten für Bundes– und Landeseinrichtungen hinsichtlich der Einmeldung und Nutzung der Transparenzdatenbank:

Tabelle 2: Transparenzdatenbank – Verpflichtungen und Rechte der Einrichtungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden (Stand Mitte 2016)

Pflichten/Rechte	Bund	Länder	Gemeinden
Einmeldung der Leistungsangebote	Pflicht gemäß TDBG zur Einmeldung von: <ul style="list-style-type: none"> – Förderungen – Transferzahlungen – Sozialversicherungsleistungen – Ruhe– und Versorgungsbezügen – ertragsteuerlichen Ersparnissen 	Pflicht gemäß Art. 15a–Vereinbarung zur Einmeldung von: <ul style="list-style-type: none"> – Förderungen – Transferzahlungen 	bislang nicht miterfasst
Einmeldung der Zahlungen	Verpflichtung	keine Verpflichtung	
Einsichtsrechte	im Rahmen der Berechtigung gemäß TDB–Leistungsangebotsverordnung	keine Einsicht (Einsicht bestand von Oktober 2014 bis Ende 2015)	

Quellen: TDBG 2012 und Art. 15a–Vereinbarung; RH

Auf Basis der Rechtslage Mitte 2016 bestand keine Verpflichtung der Länder zur Meldung von Zahlungsdaten und keinerlei Beteiligungsverpflichtung für Gemeinden.

Auch der Umfang der erfassten Leistungsarten war je nach Gebietskörperschaft verschieden; so waren Ruhe– und Versorgungsbezüge der Länder nicht von der Art. 15a–Vereinbarung erfasst.

(4) Hinsichtlich der Einmeldung und Nutzung der Daten entstanden im BMF regelmäßig datenschutzrechtliche Zweifelsfragen¹³, die eine Reihe von Gutachten des Verfassungsdienstes im BKA notwendig machten und letztlich im BMF zu besonde-

¹³ Die Transparenzdatenbank enthielt personenbezogene Daten. Nach § 7 Abs. 1 DSG durften Daten nur verarbeitet werden, soweit Zweck und Inhalt der Datenanwendung von den gesetzlichen Zuständigkeiten oder rechtlichen Befugnissen des jeweiligen Auftraggebers gedeckt waren und die schutzwürdigen Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen nicht verletzen.

Einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung zur Verwendung personenbezogener Daten kam damit für die Nutzbarkeit der Datenbank besondere Bedeutung zu.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



rer Zurückhaltung bei der Einräumung von Abfragerechten und Auswertungsmöglichkeiten führten.

3.2

Der RH wies darauf hin, dass die Regelungskompetenz für die Transparenzdatenbank derzeit sowohl beim Bund als auch bei den Ländern lag und die kompetenzrechtliche Basis für die Einrichtung einer einheitlichen gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank – mit klaren, datenschutzrechtlich abgesicherten, gesetzlich festgelegten Verarbeitungs- und Analysebefugnissen – fehlte.

Im Ergebnis bestanden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine einheitlichen Einmeldeverpflichtungen für Bund und Länder (Länder hatten nur Leistungsangebote, aber keine Zahlungen einzumelden; für Gemeinden bestanden keine Einmeldepflichten).

Der RH empfahl dem BMF, sich neuerlich für eine kompetenzrechtliche Absicherung der Transparenzdatenbank durch eine Verfassungsbestimmung einzusetzen und eine entsprechende Regierungsvorlage vorzubereiten.

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

Projektentwicklung

Chronologie

4 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Chronologie der Entwicklung der Transparenzdatenbank:

Tabelle 3: Meilensteine im Projekt Transparenzdatenbank

Zeitpunkt	Meilensteine
Jänner 2011	<p>TDBG 2010 , BGBl. I Nr. 109/2010</p> <ul style="list-style-type: none"> – Auftraggeber der Transparenzdatenbank ist die Bundesregierung – Transparenzdatenbank bei der BRZ GmbH angesiedelt – Erfassung von <ul style="list-style-type: none"> • Sozialversicherungsleistungen und Ruhe- und Versorgungsbezügen • ertragsteuerlichen Ersparnissen nach EStG und KStG • direkten Förderungen • indirekten Förderungen, d.h. Einnahmenverzicht durch Ausnahmeregelungen von den allgemeinen abgabenrechtlichen Bestimmungen • Transferzahlungen • Ersparnissen aus begünstigten Haftungsentgelten und begünstigtem Fremdkapital • bestimmten Sachleistungen (allerdings ohne sie den Leistungsempfängerinnen und –empfängern zuzurechnen) – Abrufbarkeit der Leistungen ausschließlich durch die Leistungsempfängerin bzw. den Leistungsempfänger selbst (und Erstellung von amtssignierten Ausdrucken durch die Leistungsempfängerin bzw. den Leistungsempfänger zum Zweck der Vorlage bei Förderstellen); keine Abfrageberechtigung für die Förderstellen – Auswertungen der Transparenzdatenbank nur aufgrund eines Beschlusses der Bundesregierung durch die BRZ GmbH (allenfalls unter Beiziehung der Statistik Austria)
Mai 2011	<p>Landeshauptleutekonferenz: Länderposition hinsichtlich Umsetzung einer Transparenzdatenbank</p> <p>Anforderungen der Länder:</p> <ul style="list-style-type: none"> – personenbezogene Abfragen durch Landesdienststellen über alle im Transparenzportal verfügbaren Leistungen hinweg, insbesondere zur Unterbindung von Doppel- bzw. Mehrfachförderungen – personenbezogene Abfragen durch Landesdienststellen müssten (verfassungs-)rechtlich entsprechend verankert werden – bundesweite statistische Auswertungen durch die Länder – keine Einbeziehung von Sachleistungen sowie Bewertungen der Ersparnisse aus begünstigten Haftungsentgelten und begünstigtem Fremdkapital – Prüfung der gesetzlichen Verpflichtung der Gemeinden erst in einem späteren Stadium – Finanzierung durch Landesmittel nur, soweit ein messbarer Nutzen für die Länder entsteht – Vorgehen: stufenweiser Ausbau der Transparenzdatenbank <ul style="list-style-type: none"> – Auswahl eines konkreten Förderbereichs und Prüfung dieses Förderbereichs auf die Zielerreichung – erst nach Vorliegen dieser Ergebnisse wäre über weitere Maßnahmen zu entscheiden
Mai 2012	<p>Unterzeichnung der Art. 15a-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über eine Transparenzdatenbank (Inkrafttreten: April 2013)</p> <ul style="list-style-type: none"> – als erster Schritt: Schaffung einer Leistungsangebotsdatenbank, die die Förderungen und Transferzahlungen der Länder enthält – im Fall einer positiv abgeschlossenen Evaluierung (Anfang 2014) Meldung personenbezogener Zahlungsdaten von den Ländern (Zieldatum: 1. Jänner 2015) – keine Einigung über eine Bundeskompetenz zur Schaffung einer einheitlichen rechtlichen Basis für eine gebietskörperschaftenübergreifende Datenbank

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Zeitpunkt	Meilensteine
November 2012	TDBG 2012, BGBl. I Nr. 99/2012 Änderungen gegenüber TDBG 2010: – BMF wird Auftraggeber der Transparenzdatenbank und hat damit die Verantwortung für die gespeicherten Daten – Überprüfungszweck kommt dazu: – mit Abfragemöglichkeit (elektronischem Zugriff) der leistenden Stellen auf konkrete Leistungen der Förderwerberin bzw. des Förderwerbers – mit Kategorisierung der Leistungen und Kennzeichnung sensibler Daten zur Zugriffsabgrenzung – indirekte Förderungen werden nicht mehr angeführt – Auswertungen nur durch die Statistik Austria (kein Beschluss der Bundesregierung erforderlich)
Juni 2013	Freischaltung des Leistungsangebots des Bundes für die Öffentlichkeit
Juli 2013	Freischaltung der personenbezogenen Abfrage für berechtigte Förderstellen des Bundes
Juli 2014	Freischaltung des Leistungsangebots der Länder für die Öffentlichkeit
Oktober 2014 bis Ende 2015	Freischaltung der personenbezogenen Abfrage für berechtigte Förderstellen der Länder
Mai 2015	Abschlussbericht gemeinsame (Bund und Länder) Evaluierung der Transparenzdatenbank
November 2015	Abschlussbericht zur von den Ländern beauftragten Studie „Beurteilung der Transparenzdatenbank unter verwaltungswissenschaftlicher und föderalistischer Perspektive“
März 2016	Übereinkunft zwischen Bund und Ländern betreffend einer Pilotphase zur Einmeldung von Zahlungsdaten der Länder für den Bereich Umwelt
offen	Art. 15a-Vereinbarung für Ländermeldungen auf Länderebene legistische Umsetzung und technische Vorbereitung der Mitteilungen Konzept zur Einbindung der Gemeinden

Quellen: BMF; RH

(2) Das BMF wies in seiner Stellungnahme ergänzend auf den im Jänner 2016 gesetzten Schritt zur „Umsetzung der Leistungsmittelungen durch Länder zur Vollziehung des § 4a Abs. 4a EStG 1988 im Bereich Kunst und Kultur“ hin. Durch diese Änderung des Einkommenssteuergesetzes besteht eine Steuerbegünstigung von Spenden im Bereich der Kunst und Kultur nur dann, wenn die Spendenempfängerin bzw. der Spendenempfänger Förderungen des Bundes bzw. der Länder erhält, die in die Transparenzdatenbank eingemeldet wurden. Die bislang von den Ländern eingemeldeten Zahlungen (siehe Kenndatenkasten und Fußnote 25) seien auf diese Bestimmung betreffend die Kunst- und Kulturförderungen zum Zwecke der Spendenbegünstigung zurückzuführen.

Projektlauf

5.1

(1) Die Bundesregierung hatte sich im Regierungsprogramm 2008 bis 2013 unter der Überschrift „Effizientes Förderwesen“ u.a. auf die Errichtung einer gesamtösterreichischen zentral geführten Förderungsdatenbank verständigt. Im Oktober 2009 kündigte der damalige Finanzminister die Einführung eines „Transferkontos“ an. Das BMF bereitete im Jahr 2010 – ohne eine Einigung mit den Ländern abzuwarten – ein Gesetz vor, das Ende 2010 im Nationalrat als TDBG 2010 beschlossen wurde.

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

Das TDBG 2010 regelte – mangels weiterer kompetenzrechtlicher Möglichkeiten des Bundesgesetzgebers – die Erfassung von Leistungen des Bundes, ging aber von einer Einmeldung auch von Länderdaten auf Basis einer noch zu vereinbarenden Art. 15a–Vereinbarung aus.

(2) Der Fokus des TDBG 2010 lag auf der Abrufbarkeit der Leistungen durch die Leistungsempfängerin bzw. den Leistungsempfänger selbst und der besseren Steuerung der österreichischen Transferzahlungen und Förderungen.

Einen Zugriff auf individualisierte Leistungsdaten (zuzuordnende Zahlungen) räumte das TDBG 2010 ausschließlich der Leistungsempfängerin bzw. dem Leistungsempfänger selbst ein. Leistungsgeber hatten im Rahmen des TDBG 2010 keinen Zugriff auf die erfassten Daten.

(3) Ende 2010 starteten auf politischer Ebene Gespräche mit den Ländern hinsichtlich der Einrichtung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank. Ab März 2011 liefen Verhandlungen – auch auf Beamtenebene – über die Erfassung von Leistungsangeboten und Zahlungsdaten der Länder (gemeinsame Arbeitsgruppen, um rechtliche, fachliche und technische Fragen zu klären und eine Art. 15a–Vereinbarung auszuarbeiten).

Die Länder artikulierten von Anfang an – unter Kosten–Nutzen–Gesichtspunkten – Bedenken hinsichtlich der Zweckmäßigkeit des Projekts der Transparenzdatenbank. Widerstand bestand auch gegen die Breite der Leistungserfassung verbunden mit der Forderung nach einer Fokussierung auf direkte Förderungen und einer dezidierten Ablehnung der Einbeziehung von Sachleistungen.

Im Mai 2011 definierten die Länder in einer Landeshauptleutekonferenz ihre Position und forderten insbesondere

- Zugriffsmöglichkeiten auf relevante Daten und statistische Auswertungsmöglichkeit für die Länder sowie
- eine schrittweise Einmeldung von Länderdaten¹⁴ (in einem ersten Schritt nur die Leistungsangebote).

Nach einer gemeinsamen Absichtserklärung im Oktober 2011 unterzeichneten Bund und Länder im Mai 2012 eine Art. 15a–Vereinbarung über die Schaffung einer Leistungsangebotsdatenbank als ersten Schritt zur Schaffung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank.

¹⁴ Während Mitte 2011 als erster Schritt die Einmeldung von Angeboten und Zahlungen zur Mindestsicherung und bestimmten Förderbereichen erwogen wurde, sah die Art. 15a–Vereinbarung schließlich als ersten Schritt nur eine Meldung von Leistungsangeboten vor.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



(4) Die Einigung mit den Ländern machte auch Änderungen im TDBG erforderlich. Der Nationalrat beschloss Ende 2012 eine Neufassung des TDB-Gesetzes – das TDBG 2012. Die Änderungen betrafen insbesondere

- die Schaffung von (beschränkten) Zugriffsmöglichkeiten der Leistungsgeber auf relevante individuelle Daten (wie z.B. weitere von der Antragstellerin bzw. vom Antragsteller bezogene Förderungen und Transfers, Einkommen);
- das Recht öffentlicher Stellen (insbesondere der Bundesministerien und Länder)¹⁵, statistische Auswertungen der Transparenzdatenbank in Auftrag zu geben;
- die Streichung der grundsätzlichen Einbeziehung von indirekten Förderungen (Einnahmenverzicht durch Ausnahmeregelungen von den allgemeinen abgabenrechtlichen Bestimmungen) in die Transparenzdatenbank¹⁶ und
- die Einbeziehung nur mehr von Ruhe- und Versorgungsbezügen des Bundes.

Die Materialien zum Gesetz gaben keine Erläuterungen zu den beiden letztgenannten Änderungen.

5.2

(1) Der RH erachtete die von den Ländern eingeforderte Schaffung von Einsichtsrechten in die Datenbank und von Auswertungsrechten für Leistungsgeber als wichtigen Beitrag zu einer sinnvollen Nutzung der gesammelten Daten.

Die Weigerung der Länder, auch Zahlungsdaten in die Transparenzdatenbank einzumelden, stellte jedoch ein wesentliches Hindernis für eine zügige Fortentwicklung der Transparenzdatenbank dar.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass das TDBG 2012 – im Vergleich zum TDBG 2010 – eine deutlich restriktivere Einbeziehung indirekter Förderungen vorsah, ohne die Gründe und Auswirkungen dieser Änderung in den Gesetzesmaterialien anzusprechen.

Der RH kritisierte auch, dass die ungleichmäßige Einbeziehung von Leistungen der verschiedenen Gebietskörperschaften (z.B. hinsichtlich Ruhe- und Versorgungsbezügen) in die Transparenzdatenbank dem Grundgedanken, eine einheitliche Datenbank zu schaffen, zuwiderlief.

¹⁵ öffentliche Stellen gemäß § 23 Abs. 2 Bundesstatistikgesetz 2000: Beauftragung von Auswertungen allerdings nur im Einvernehmen mit dem BMF – siehe auch **TZ 28**

¹⁶ siehe § 11 TDBG 2010; im TDBG 2012 verblieben nur die taxativ aufgezählten ertragsteuerlichen Ersparnisse nach § 7 TDBG 2012

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

Um die inhaltlich–systematische Stringenz der in der Transparenzdatenbank erfassten Leistungen zu erhöhen, empfahl der RH – als Basis für eine künftige legislative Anpassung –

- die Frage zu klären, welche Leistungen in einer gebietskörperschaftenübergreifenden Datenbank aus Steuerungs– bzw. Kontrollgesichtspunkten jedenfalls zu erfassen sind, und
- die Leistungen verschiedener Gebietskörperschaften (sowie der Gemeindeverbände und allenfalls auch der Kammern) stets im gleichen Umfang und nach gleichen Kriterien einzubeziehen.

Evaluierung und Status quo Mitte 2016

6.1 (1) Die Art. 15a–Vereinbarung sah für Anfang 2014 eine gemeinsame Evaluierung der Transparenzdatenbank durch Bund und Länder vor. Das BMF vertrat die Ansicht, dass diese eingeschränkt auf das Thema Schaffung der Rechtsgrundlagen für die Mitteilung der personenbezogenen Landes–Zahlungen sein solle. Die Länder forderten hingegen eine umfassende – nicht nur auf Rechtliches bezogene – Evaluierung. Tatsächlich evaluierte eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des BMF und der Länder die Transparenzdatenbank ab September 2014 (ohne thematische Einschränkungen) und legte die Ergebnisse im Mai 2015 in einem Abschlussbericht vor.

Die Länder beauftragten zusätzlich eine weitere Studie, die sie Ende November 2015 vorlegten.

Die Evaluierung und die Länderstudie (einschließlich der Replik des BMF) zeigten die konträren Einschätzungen der Länder und des Bundes zum Nutzen der Transparenzdatenbank. Die Länder bezweifelten, dass die angestrebten Ziele und Zwecke der Transparenzdatenbank in einem solchen Ausmaß erreicht werden könnten, dass der Nutzen in einem adäquaten Verhältnis zum erwarteten Aufwand stünde.

Der Bund hielt dem entgegen, dass sich der Nutzen der Transparenzdatenbank hinsichtlich Informations–, Überprüfungs–, Nachweis– und Steuerungsziel erst im Vollausbau einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank (kompletter Datenbestand der Länder und Gemeinden) vollständig erfüllen könne und die positiven Effekte erst mit den künftigen Steuerungsmaßnahmen entstehen würden.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Tabelle 4: Evaluierungen der Transparenzdatenbank 2015 – Positionen Bund/Länder/Gemeinden

Positionen	Gemeinsamer Abschlussbericht Evaluierung Transparenzdatenbank Mai 2015 Endbericht Kosten–Nutzen–Rechnung für das Projekt Transparenzdatenbank und Studie Beurteilung der Transparenzdatenbank unter verwaltungswissenschaftlicher und föderalistischer Perspektive November 2015
Bund	Zeitpunkt für eine umfassende Evaluierung war zu früh gewählt – Informations-, Überprüfungs-, Nachweis- und Steuerungszweck der Transparenzdatenbank kann erst mit einem Vollausbau (kompletter Datenbestand der Länder und Gemeinden) vollständig erfüllt werden – die positiven Effekte werden in der Regel erst mit den künftigen Steuerungsmaßnahmen entstehen – es besteht kein rechtliches Hindernis, das gegen die Errichtung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank spricht – ein Fokus auf den monetären Nutzen der Transparenzdatenbank greift zu kurz
Länder	Ziele und Zwecke der Transparenzdatenbank weitestgehend nicht erreicht – bisher getätigter finanzieller Aufwand der öffentlichen Hand steht in keiner Relation zum ursprünglich angestrebten, jedoch kaum erreichten Nutzen – kaum Nutzung des Transparenzportals – zu Nachweiszwecken und Missbrauchszweck ist Transparenzdatenbank weitgehend unbrauchbar – auch durch einen weiteren Ausbau zu einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank werden die angestrebten Ziele und Zwecke nicht in einem solchen Ausmaß erreicht werden können, dass der Nutzen der Transparenzdatenbank in einem adäquaten Verhältnis zum erwarteten Aufwand stünde – keine Kostensenkung durch Transparenzdatenbank zu erwarten – Vorschlag: Konzentration auf die Einmeldung „wesentlicher Förderbereiche“
Gemeinden	– Bedenken gegenüber einem allfälligen unverhältnismäßigen Aufwand der Einbindung in die Transparenzdatenbank, wohingegen ein gegenüberstehender Nutzen nicht erkennbar sei – Klärung der Rechtslage notwendig – Sorge über zu geringe IT- und Personalausstattung in kleineren Gemeinden – kaum ein Mehrwert für die Gemeinden durch die Integration der Gemeindeleistungen in die Transparenzdatenbank erkennbar

Quellen: Evaluierungsberichte 2015; RH

(2) Im März 2016¹⁷ verständigte sich das BMF mit den Ländern auf ein Pilotprojekt zur Einmeldung von Zahlungsdaten der Länder: Die Länder sollten – eingeschränkt auf Förderungen im Bereich Umwelt – Zahlungsmittelungen an die Transparenzdatenbank übermitteln. Bis Mitte 2016 hatte nur Oberösterreich eine Zusage zum Pilotprojekt abgegeben.¹⁸ Die rechtlichen Grundlagen für die Einmeldung personenbezogener Daten durch die Länder lagen noch nicht vor.

(3) Ein Konzept zur Einbindung der Gemeinden in die Transparenzdatenbank stand Mitte 2016 noch aus; dies, obwohl Papiere des BMF davon ausgingen, dass in Gemeinden unter Umständen 80 oder mehr verschiedene Förderangebote bestanden.

¹⁷ Beschluss im politischen Lenkungsausschuss des BMF vom 15. März 2016

¹⁸ Darin verpflichtete sich Oberösterreich zur Meldung aller vom Amt der Oberösterreichischen Landesregierung ab 1. Jänner 2017 ausbezahlten Förderungen aus dem Tätigkeitsbereich Umwelt in die Datenbank. Die Übermittlung der Leistungsmittelungen sollte Anfang 2017 erfolgen.

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

6.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Evaluierung zu keinem gemeinsamen Verständnis betreffend Nutzen und Weiterentwicklung der Transparenzdatenbank führte und dass auch Mitte 2016 überwiegend¹⁹ kein Commitment der Länder bestand, Zahlungsdaten in die Transparenzdatenbank einzumelden. Eine Einbindung der Gemeinden in die Transparenzdatenbank war zu diesem Zeitpunkt nicht absehbar.

Der RH betonte, dass der Hauptnutzen der Transparenzdatenbank – einen gebietskörperschaftenübergreifenden Überblick über die Transfer- und Förderlandschaft in Österreich zu bieten – ohne die Einmeldung von Zahlungen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) hinfällig wäre.

Aufbau und Inhalte der Transparenzdatenbank

Leistungsangebote und personenbezogene Leistungsmitteilungen

7

Die Transparenzdatenbank bestand aus

- einer öffentlich einsehbaren Leistungsangebotsdatenbank (Portal <https://transparenzportal.gv.at>): in dieser werden Leistungen des Bundes und der Länder, die Personen, Unternehmen und Organisationen in Anspruch nehmen können, zusammengefasst auf einer Plattform dargestellt und beschrieben (Informationen über Leistungsangebote und Antragsvoraussetzungen);

und

- einer Datenbank der personenbezogenen Leistungsmitteilungen einschließlich Schnittstellenanbindungen (Zahlungsdaten):

in dieser sind die Zahlungen je Leistungsangebot unter Angabe der Leistungsbeziehenden (für natürliche Personen verschlüsselt²⁰) erfasst. Die Zahlungen des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger (**Hauptverband**), des Arbeitsmarktservice Österreich (**AMS**) und die Steuerdaten des BMF waren mit dieser Datenbank über Schnittstellen verbunden.

¹⁹ Zusage des Landes Oberösterreich zur Einmeldung von Zahlungen für den Bereich Umwelt (Pilotprojekt)

²⁰ über verschlüsselte bereichsspezifische Personenkennzeichen (bPK)

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Öffentlich einsehbare Leistungsangebote

- 8 Mitte 2016 waren 2.426 aktuelle Leistungsangebote (691 Angebote des Bundes, 1.735 Angebote der Länder) in der Transparenzdatenbank öffentlich einsehbar.²¹

Tabelle 5: Transparenzdatenbank – erfasste öffentlich einsehbare (aktuelle) Leistungsangebote (Stand Mitte 2016)

Leistungsarten	Bund		Länder	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Förderungen	548	23	1.610	66
Transferzahlungen	53	2	125	5
ertragsteuerliche Ersparnisse	20	1	–	–
Sozialversicherungsleistungen, Ruhe- und Versorgungsbezüge	70	3	–	–
gesamt	691	28	1.735	72

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF Daten Transparenzdatenbank; RH

Erfasste Beträge

- 9.1 Mitte 2016 waren in der Transparenzdatenbank (einschließlich Schnittstellen) Zahlungen von 208 Mrd. EUR erfasst.²² Die erfassten Zahlungen betrafen fast ausschließlich Leistungen des Bundes.²³ Die folgende Abbildung²⁴ gibt einen Überblick über die in der Transparenzdatenbank erfassten Zahlungen des Bundes je Leistungsart sowie über die Anzahl der Leistungsangebote je Leistungsart:

²¹ Öffentlich einsehbar waren die aktuellen und vom BMF aufgrund eines Qualitätschecks als von den meldenden Stellen ausreichend genau beschrieben qualifizierten Leistungsangebote.

²² zu insgesamt 763 (vergangenen und aktuellen) Leistungsangeboten in der Transparenzdatenbank – fast ausschließlich Leistungsangebote des Bundes

²³ Auf die Länder entfielen bis Mitte 2016 Leistungsmitteilungen in der Höhe von 6,34 Mio. EUR.

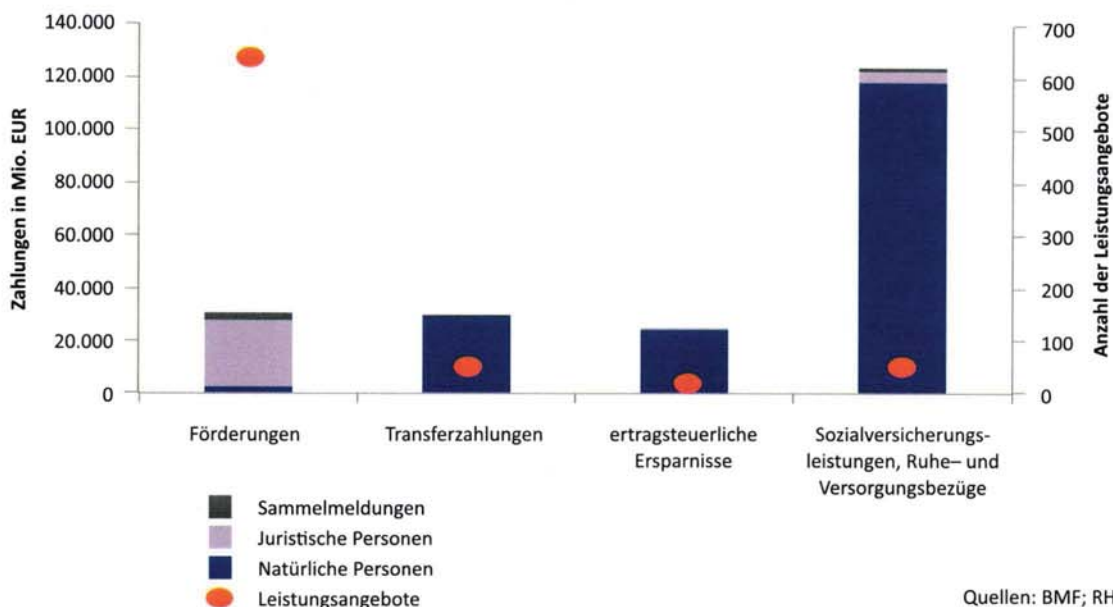
²⁴ In Abbildung 1: Transparenzdatenbank – Leistungsmitteilungen und Leistungsangebote je Leistungsart (Bund einschließlich Schnittstellen – Stand Mitte 2016) wird der Bestand der Datenbank im Hinblick auf den Bund dargestellt, summiert über den gesamten verfügbaren Zeitraum. Die ältesten Daten lagen für das Jahr 2012 vor, wobei im Jahr 2012 nur ein Bruchteil der relevanten Leistungsgeber Meldungen abgegeben hatte (für 2012 lagen weniger als 1.000 Leistungsmitteilungen vor); es handelte sich um ein Rumpffahr, da erst ab 2013 eine Eimeldeverpflichtung bestand. 2016 ist ebenfalls nur als Rumpffahr erfasst: Die Schnittstellendaten (von AMS, Hauptverband und BMF) sind bis Ende des zweiten Quartals 2016 enthalten, alle weiteren Daten bis zum 21. Juli 2016.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Abbildung 1: Transparenzdatenbank – Leistungsmittelungen und Leistungsangebote je Leistungsart (Bund einschließlich Schnittstellen – Stand Mitte 2016)



Die Abbildung zeigt, dass

- 59 % der in der Transparenzdatenbank erfassten Zahlungen auf Sozialversicherungsleistungen und Ruhe- und Versorgungsbezüge entfielen; die restlichen 41 % der erfassten Zahlungen teilten sich zu etwa gleichen Anteilen auf Förderungen, ertragsteuerliche Ersparnisse und Transfers auf;
- Förderungen etwa 85 % der Angebote der Transparenzdatenbank ausmachten, aber nur etwa 15 % der erfassten Mittel;²⁵
- in der Transparenzdatenbank überwiegend Zahlungen an natürliche Personen erfasst waren; lediglich im Bereich der Förderungen gingen 83 % der erfassten Zahlungen an juristische Personen (Unternehmen, Vereine, Körperschaften).

9.2

(1) Der hohe Anteil der Förderangebote relativ zum Mitteleinsatz unterstrich die Zweckmäßigkeit einer Zusammenfassung dieser Leistungen in einer Datenbank; eine Förderdatenbank ist geeignet, den Überblick über die Fördervielfalt zu verbessern und damit auch eine Basis für eine grundsätzliche Bereinigung der Förderlandschaft zu schaffen (siehe **TZ 30**).

²⁵ Dies, obwohl die Fördergeber Förderangebote teilweise nicht einzeln, sondern zusammengefasst eingemeldet hatten (siehe **TZ 16**).

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



(2) Der RH betonte jedoch, dass Auswertungen aus der Transparenzdatenbank – wegen der inhaltlichen Inkonsistenzen (siehe **TZ 10**) und der Unvollständigkeit der Datenerfassung (siehe **TZ 21**) – zur Zeit der Gebarungüberprüfung keine unmittelbaren inhaltlichen Schlussfolgerungen über den Umfang und die Verteilung von Leistungen zuließen:

Die Tatsache zum Beispiel, dass die jährlichen Förderungen etwa gleich hoch waren wie die jährlichen Transferzahlungen und ertragsteuerlichen Ersparnisse, wie auch die Tatsache, dass ertragsteuerliche Ersparnisse vorwiegend natürlichen Personen zukamen, musste vor dem Hintergrund interpretiert werden, dass direkte Förderungen in der Transparenzdatenbank sehr breit erfasst wurden, indirekte Förderungen dagegen nur in sehr eingeschränktem Umfang (siehe **TZ 11**, **TZ 12**).

Dazu kam, dass in den Daten keine Länder- und Gemeindeleistungen erfasst waren.

(3) Aus Sicht des RH war die Erfassung der Leistungen in der Transparenzdatenbank wenig geeignet, um einen aussagekräftigen Überblick über Umfang und Verteilung staatlicher Transfers sowie direkter und indirekter Förderungen zu erhalten (siehe **TZ 10** bis **TZ 13**).

Der RH vermisste ein fundiertes, sachliches Gesamtkonzept auf Bund-Länder-Ebene darüber, welche staatlichen Leistungen an welche Endbegünstigten aus welchem Steuerungs- bzw. Kontrollbedürfnis einbezogen werden sollten. Er war der Ansicht, dass die in die Transparenzdatenbank einbezogenen Leistungsarten (insbesondere auch die Einbeziehung von Ruhe- und Versorgungsgenüssen) unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit und der Transparenz des Instruments der Transparenzdatenbank überdacht werden sollten.

Er empfahl dem BMF, die in der Transparenzdatenbank zu erfassenden Leistungen – auch auf Basis der Erkenntnisse des Berichts des RH – in einer Expertenrunde aus dem Gesichtspunkt der Informations-, Kontroll- und Steuerungsbedürfnisse sowie der Praktikabilität zu definieren und entsprechende Anpassungen des TDBG vorzubereiten.

9.3

Das BMF vertrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, dass die Ruhe- und Versorgungsgenüsse wie auch die Sozialversicherungsleistungen im Gesamtgefüge der Transparenzdatenbank – ähnlich dem Einkommen – eine wichtige Rolle spielten, z.B. auch im Rahmen des Überprüfungsziels. Um eine Verwechslung mit bzw. Zuordnung zu „klassischen“ Förderungen (bzw. Transferleistungen) auszuschließen, würden diese explizit in einer eigenen Kategorie geführt.

9.4

Der RH bestätigte die Zweckmäßigkeit der expliziten Abgrenzung der Leistungsarten voneinander. Er verwies jedoch auf die inhaltlichen Inkonsistenzen und die unvollständige Datenerfassung in der Transparenzdatenbank sowie auf das Fehlen

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

eines aussagekräftigen Überblicks über Umfang und Verteilung staatlicher Leistungen. Er war der Ansicht, dass die Komplexität des Instruments wesentlich zu den Erfassungsproblemen beitrug. Der RH vermisste insbesondere eine Klärung, welche Daten aus dem Gesichtspunkt welcher Informations-, Kontroll- und Steuerungsbedürfnisse der öffentlichen Hand und der Bevölkerung – auch unter Beachtung auf die Praktikabilität des Instruments – in eine Transparenzdatenbank einbezogen werden sollten.

Konzeption der Transparenzdatenbank

Einbezogene Mittel, Leistungen, Begünstigte

- 10.1** (1) Das TDBG verfolgte eine breite Erfassung von staatlichen Leistungen. Erfasst wurden Leistungen aus öffentlichen Mitteln (einschließlich über das nationale Budget geführte EU-Mittel)²⁶ an natürliche und juristische Personen (z.B. Unternehmen, Vereine), wobei nicht nur
- Förderungen (z.B. Forschungsförderungen, Umweltförderungen) und
 - Transferzahlungen (z.B. Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld) erfasst wurden, sondern auch
 - Sozialversicherungsleistungen (z.B. Arbeitslosengeld),
 - Ruhe- und Versorgungsbezüge (z.B. Pensionszahlungen),
 - ertragsteuerliche Ersparnisse nach dem Einkommensteuergesetz (**EStG**) und dem Körperschaftsteuergesetz (**KStG**) (z.B. Kinderfreibetrag, Bildungsfreibetrag, Gewinnfreibetrag) und

²⁶ Gemäß § 3 TDBG 2012 stammten öffentliche Mittel von einer inländischen juristischen Person des öffentlichen Rechts, von der EU (inklusive ihrer Einrichtungen) oder von einer internationalen Organisation (inklusive ihrer Einrichtungen). Mittel anderer Rechtsträger galten als öffentliche Mittel, wenn „diese Mittel zur Finanzierung einer Leistung von einer im ersten Satz genannten Einrichtung zur Verfügung gestellt werden, aus Pflichtbeiträgen stammen oder sonst kraft Gesetzes erhoben werden.“

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



- frühestens ab 2018 auch Sachleistungen sowie Ersparnisse aus begünstigten Haftungsentgelten und verbilligten Fremdkapitalzinsen.²⁷

Auch das Einkommen der Leistungsbeziehenden wurde als Zusatzinformation in der Transparenzdatenbank erfasst.²⁸

(2) Das TDBG sah – im Sinne der Basisidee der Schaffung eines Transferskontos – eine grundsätzliche Erfassung der Zahlungen an die Endbegünstigten vor.

Das TDBG 2012 führte darüber hinaus eine Bestimmung zur Erfassung von Zahlungen an Intermediäre²⁹ ein: Zu erfassen waren seitdem auch Personen, die selbst nicht Endbegünstigte waren, jedoch öffentliche Mittel mit der Verpflichtung erhielten, diese „zum Wohle“ von Begünstigten (oder auch der Allgemeinheit) „zu verwenden“ (§ 14).

Die Bestimmung könnte in ihrem Wortlaut im Sinne einer grundsätzlichen Erfassung auch von Intermediären interpretiert werden. Die Erläuterungen zum Gesetzestext indizieren allerdings, dass die Bestimmung – im Sinne einer Idee der Erfassungsvollständigkeit – geschaffen wurde, um Zahlungen, die keiner bzw. keinem Endbegünstigten zugerechnet werden können, die aber als Unterstützungsleistung des Staats zu sehen sind, auch in der Transparenzdatenbank mitzuerfassen.

Das BMF interpretierte die Bestimmung – durchaus in Einklang mit den Erläuterungen zum Gesetzestext – im Sinne der Erfassung von Zahlungen, mit denen für Begünstigte Sachleistungen erbracht wurden, und bemühte sich seit 2015 mit internen Auslegungshilfen, in denen eine Reihe von Fallbeispielen angeführt waren, den Regelungsinhalt des § 14 TDBG für die praktische Administration fassbar zu machen. Über § 14 TDBG wurden in der Praxis Zahlungen an mit Werkvertrag Beauftragte, die Sachleistungen im öffentlichen Interesse erbrachten, einbezogen; wie etwa Werkvertragsnehmende des AMS, die Weiterbildungskurse für Arbeitslose abhielten. Auch die Bestellung von Verkehrsleistungen und Schülerfreifahrten wurden über diese Bestimmung einbezogen.

²⁷ Ersparnisse aus begünstigten Haftungsentgelten und verbilligten Fremdkapitalzinsen sowie Sachleistungen sind erst frühestens ab 1. Jänner 2018 zu erfassen. Zu Sachleistungen sollen keine personenbezogenen Mitteilungen vorgenommen werden. Als Sachleistungen im Sinne des TDBG 2012 zählten nur Leistungen von mit öffentlichen Mitteln unterstützten Kinderbetreuungs-, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen sowie die begünstigte Nutzung von Wohnraum. Die Gesamtkosten der jeweiligen Sachleistung sollen durch die Anzahl der Leistungsempfängerinnen und –empfänger dividiert und diesen zur Information angezeigt werden.

²⁸ Der im TDBG 2012 verwendete Einkommensbegriff knüpfte bei natürlichen Personen an das EStG 1988 und bei Körperschaften an das KStG 1988 an. Das TDBG 2012 unterschied zudem zwischen Bruttoeinkommen und Nettoeinkommen.

²⁹ Personen, die in der Kette zwischen Mittelgeber und Leistungsbegünstigten als letztes Glied vor den Letztbegünstigten (i.d.R. Sachleistungsbeziehende) zwischengeschaltet sind; § 14 TDBG 2012 spricht von „Leistungsverpflichteten“.

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

Die Zahlungen wurden unter der Leistungsart Förderung erfasst, allerdings unter einer gesonderten Kennzeichnung als Zahlungen an Intermediäre („Leistungsverpflichtete“).

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren 20 % der als Förderungen erfassten Zahlungen³⁰ in der Transparenzdatenbank Zahlungen an Intermediäre im Sinne des § 14 TDBG.

(3) Trotz der grundsätzlich breiten Leistungserfassung schloss das TDBG (u.a.) folgende Zahlungen explizit von der Erfassung aus:

- Zahlungen von gesetzlichen beruflichen Vertretungen (Kammern) aus Eigenmitteln; dies stellte eine Ausnahme zur grundsätzlichen Einbeziehung von aus Pflichtbeiträgen stammenden oder sonst kraft Gesetzes erhobenen Mitteln³¹ dar;
- Zahlungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände; Zahlungen an Gebietskörperschaften waren auch dann nicht zu erfassen, wenn es sich um Förderungen handelte (damit waren auch Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs nicht erfasst);
- Zahlungen zum Zweck der Krankenanstaltenfinanzierung; dies stellte eine Ausnahme zur grundsätzlichen Einbeziehung der Finanzierung von öffentlichen Einrichtungen wie Universitäten oder Schieneninfrastruktur dar.

10.2

(1) Der RH war der Ansicht, dass bei Konzeption der Transparenzdatenbank eine stringente Logik der Leistungserfassung fehlte und damit wesentliche inhaltliche Inkonsistenzen in der Leistungserfassung entstanden.

Der RH kritisierte, dass ein fundiertes, sachliches Gesamtkonzept, welche staatlichen Leistungen an welche Endbegünstigten aus welchem Steuerungs- bzw. Kontrollbedürfnis heraus einbezogen werden sollen, weder im BMF noch auf Bund-Länder-Ebene erarbeitet worden war (siehe **TZ 5, TZ 29**).

Er gab zu bedenken, dass mit der grundsätzlichen Intention einer vollständigen Abbildung staatlicher Leistungen in der Transparenzdatenbank – unter Einbeziehung von Ruhe- und Versorgungsgenüssen, Sozialversicherungsleistungen und teilweise auch Werkverträgen – ein komplexes und schwer administrierbares Instrument entstanden war.

³⁰ bezogen auf die für den Zeitraum 2013 bis 2015 erfassten Förderungen

³¹ § 3 TDBG – Begriff der öffentlichen Mittel

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Der RH betonte, dass das TDBG andererseits Ausnahmen von der Erfassung vorsah, die aus systematischen Gründen schwer nachvollziehbar und aus dem Gesichtspunkt der Zielerreichung unzweckmäßig waren:

- die Nichteinbeziehung von Zahlungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände für Förderungen, die in gleicher Weise Privaten zur Verfügung standen (z.B. Gebäudesanierungen);
- eine Einbeziehung der Finanzierung von Universitäten und Fachhochschulen oder Schieneninfrastruktur, nicht jedoch der Finanzierung der Krankenanstalten.

Auch die Nichteinbeziehung von Kammermitteln – insbesondere von Förderungen durch die Kammern – stellte aus Sicht des RH eine weitere Beschränkung der Aussagekraft der Datenbank dar.

Zu den spezifischen Problemen in der Systematik der Erfassung direkter und indirekter Förderungen und den Empfehlungen des RH dazu siehe **TZ 11**, **TZ 12**.

(2) Nachvollziehbar war für den RH dagegen die Nichteinbeziehung von Zahlungen im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs, da die Abbildung des Finanzausgleichs keine Zielsetzung der Transparenzdatenbank war.

10.3

(1) Zur Nichteinbeziehung von Zahlungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände, der Finanzierung von Krankenanstalten sowie der Nichteinbeziehung von Kammermitteln wies das BMF in seiner Stellungnahme darauf hin, dass diese Einschränkungen hauptsächlich aufgrund politischer Forderungen im Gesetzgebungsprozess zustande gekommen seien.

Das BMF führte aus, dass Zahlungen an Gemeindeverbände gemäß Art. 116a B-VG in der Transparenzdatenbank nicht zu erfassen seien, merkte jedoch ergänzend an, dass Zahlungen an „Gemeindeverbände und Genossenschaften“, die zum Beispiel nach dem Wasserrechtsgesetz gegründet werden, in die Transparenzdatenbank aufzunehmen seien.

(2) Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die vom RH angeführten 20 % (der als Förderungen erfassten Zahlungen) neben Zahlungen an „Intermediäre“ (Leistungsverpflichtete) auch Sammelmitteilungen beinhalten würden, da diese für statistische Auswertungen ähnlich wie Leistungen an „Intermediäre“ behandelt würden. (Ohne die Sammelmitteilungen gingen in etwa 10 % der als Förderung erfassten Zahlungen an „Intermediäre“.) Das BMF teilte mit, dass die gegenständliche Kritik jedoch zum Anlass genommen werde zu überdenken, ob für Sammelmeldungen die gleiche Kennzeichnung wie für Leistungsverpflichtete angewendet werden solle.

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

10.4

Der RH betonte, dass in der Transparenzdatenbank zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 20 % der als Förderungen erfassten Zahlungen als Zahlungen an Intermediäre im Sinne des § 14 TDBG gekennzeichnet waren; etwa ein Viertel davon war zusätzlich als Sammelmeldung gekennzeichnet. Die Transparenzdatenbank nahm eine klare Kennzeichnung der Zahlungen an Intermediäre vor; die Kennzeichnung als Sammelmeldung erfolgte getrennt davon als eigenes Merkmal. Die Auswertungen des RH erfolgten auf Basis der bestehenden Datenlage und Kennzeichnung.

Einbeziehung direkter und indirekter Förderungen

Förderungsbegriff des TDBG

11.1

(1) Eine einheitliche Definition des Förderungsbegriffs bestand nicht. Im Bundesbereich gingen das Bundeshaushaltsgesetz (BHG) und das TDBG von sehr unterschiedlich breiten Begriffen aus (siehe dazu Punkt (2)). Auch die Länder verwendeten jeweils leicht unterschiedlich abgegrenzte Förderungsbegriffe.

Sowohl Vertreterinnen und Vertreter der Länder als auch des BMF sprachen sich immer wieder für eine bundesweite Harmonisierung der Förderungsbegriffe aus.

(2) Der Begriff der Förderung im TDBG war in einem Aspekt – hinsichtlich der Nichtaufnahme von Förderungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände – enger gefasst als der Förderungsbegriff des BHG und die in den Ländern verwendeten Förderungsbegriffe.

Abgesehen davon war der Begriff der Förderungen im TDBG jedoch sehr weit gewählt; das BMF erfasste neben Förderung im „üblichen“³² Sinne (Zahlungen aus öffentlichen Mitteln für eine Leistung, an der zwar ein öffentliches Interesse bestand, die aber keine gleichwertige Gegenleistung darstellte³³) auch:

- Zahlungen an die ÖBB-Infrastruktur AG für den Betrieb, die Bereitstellung, die Instandhaltung, die Planung und den Bau von Schieneninfrastruktur (etwa 1,85 Mrd. EUR 2015, d.h. etwa 24 % der in der Transparenzdatenbank ausgewiesenen Fördermittel),
- Mitgliedsbeiträge für die Mitgliedschaft von Gebietskörperschaften in juristischen (auch internationalen) Organisationen,

³² Eine verbindliche Förderungsdefinition existierte nicht – siehe auch **TZ 14**.

³³ als Gegensatz zum Werkvertrag

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



- gesetzlich vorgesehene Finanzierungen/Kostenabgeltungen für ausgegliederte Einrichtungen (z.B. Bundesbeschaffung GmbH, Österreichische Bundesfinanzierungsagentur) und die Finanzierung der Universitäten³⁴,
- Gesellschafterzuschüsse z.B. an verstaatlichte Finanzinstitute (KA Finanz AG, Hypo Alpe–Adria–Bank International AG).
- Weiters erfasste das TDBG (§ 14) Werkvertragsentgelte an Personen und Einrichtungen, die in der Folge Leistungen an Endbegünstigte erbrachten (siehe **TZ 10**).

(3) Aufgrund der Breite des Förderungsbegriffs der Transparenzdatenbank waren die in der Transparenzdatenbank ausgewiesenen Förderbeträge des Bundes fast doppelt so hoch wie die im Förderungsbericht des Bundes nach BHG ausgewiesenen Beträge (siehe zu den Unterschieden genauer Tabelle E im Anhang).

Tabelle 6: Unterschiede in der Erfassung von Förderungen zwischen Transparenzdatenbank und Förderungsbericht des Bundes im Jahr 2014: Volumina

ausgewiesene Fördervolumina Bund Jahr 2014	Quelle		Differenz
	TDB	Förderungsbericht gemäß BHG	TDB gegenüber Förderungsbericht
	in Mrd. EUR		in %
direkte Förderungen	9,72	5,26	+85

Quellen: BMF Daten Transparenzdatenbank und Förderungsbericht 2014; RH

11.2

Der RH erachtete aus dem Gesichtspunkt der Transparenz und Steuerung die undifferenzierte Zusammenfassung von klassischen Förderungen mit Mitgliedsbeiträgen, gesetzlich vorgegebenen Finanzierungen von Einrichtungen und teilweise auch Zahlungen auf Basis von Werkverträgen als nicht zweckmäßig.

Er empfahl dem BMF, den Förderungsbegriff der Transparenzdatenbank unter steuerungsrelevanten Gesichtspunkten neu zu definieren und

- als Förderung nur Zahlungen ohne klare Gegenleistung zu erfassen (vergleichbar mit dem Förderungsbegriff des BHG) und gesetzliche Finanzierungspflichten (z.B. für Universitäten), Zahlungen für Infrastrukturausbau oder Verkehrsleistungen und Mitgliedsbeiträge davon abgegrenzt als eigene Leistungsarten zu erfassen (sofern eine so breite Leistungserfassung aus Kontroll- und Steuerungsgesichtspunkten überhaupt als erforderlich/zweckmäßig angesehen wird);

³⁴ Die Finanzierung der Universitäten war als Leistungsangebot (aber noch nicht zahlungsmäßig) erfasst.

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

- Förderungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände in die Transparenzdatenbank mitaufzunehmen;
- unter Gesichtspunkten der Praktikabilität und Steuerrelevanz die Zweckmäßigkeit und den Umfang der Erfassung von Sachleistungen zu klären sowie als Alternative zur Erfassung von Sachleistungsbeziehenden die konsequente Abbildung der diesbezüglichen Zahlungen an Intermediäre (§ 14 TDBG) zu erwägen.

Begriff der ertragsteuerlichen Ersparnisse des TDBG versus indirekte Förderungen

12.1

(1) Die Erfassung der „üblicherweise“³⁵ als „indirekte Förderungen“ bezeichneten Steuerbegünstigungen (Einnahmenverzichte durch Ausnahmeregelungen von den allgemeinen abgabenrechtlichen Bestimmungen) war in der Transparenzdatenbank stark eingeschränkt: Die Transparenzdatenbank erfasste nur ertragsteuerliche Ersparnisse nach EStG und KStG. Der Begriff der „indirekten Förderungen“³⁶ nach BHG, der auch dem Förderungsbericht des Bundes zugrunde lag, umfasste dagegen u.a. auch Steuererstattungen für energieintensive Unternehmen nach dem Energieabgabenvergütungsgesetz, Steuerersparnisse aus der Steuerbefreiung von Treibstoffen und Steuerersparnisse aus ermäßigten Steuersätzen des Umsatzsteuergesetzes.³⁷

Aufgrund der Einschränkung der in die Transparenzdatenbank einbezogenen steuerlichen Ersparnisse auf 15 taxativ aufgezählte steuerliche Ersparnisse nach EStG und KStG lagen die in der Transparenzdatenbank ausgewiesenen Förderbeträge des Bundes etwa 40 % unter den im Förderungsbericht des Bundes nach BHG ausgewiesenen Beträgen:

³⁵ Eine verbindliche Förderungsdefinition existierte nicht – siehe auch [TZ 14](#).

³⁶ geleistete Einnahmenverzichte des Bundes (indirekte Förderungen)

³⁷ Im Förderungsbericht des Bundes waren – im Gegensatz zur Transparenzdatenbank – z.B. auch ausgewiesen (für das Jahr 2014):

- Steuererstattungen für energieintensive Unternehmen nach dem Energieabgabenvergütungsgesetz in der Höhe von etwa 425 Mio. EUR jährlich;
- Steuerersparnisse aus ermäßigten Steuersätzen des Umsatzsteuergesetzes in der Höhe von mehr als 4,6 Mrd. EUR jährlich;
- Steuerersparnisse aus der Steuerbefreiung für Schiffbetriebsstoffe, Luftfahrtbetriebsstoffe gemäß Mineralölsteuergesetz in der Höhe von etwa 380 Mio. EUR jährlich;
- Steuerersparnisse aus der Steuerbefreiung biogener Treibstoffe in reiner Form und als Zumischung bei Benzin und Diesel gemäß Mineralölsteuergesetz in der Höhe von etwa 380 Mio. EUR jährlich;
- Steuerersparnisse aus der Steuerbefreiung für elektrische Energie für den Transport und die Erzeugung von elektrischer Energie nach Elektrizitätsabgabegesetz und Steuerbefreiung für Erdgas zum Transport und zur Verarbeitung von fossilen Energieträgern nach Erdgasabgabegesetz in der Höhe von etwa 150 Mio. EUR jährlich;
- Steuerersparnisse aus der Steuerbefreiung für Traktoren und Motorkarren (inkl. Anhänger) in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben nach Kraftfahrzeugsteuergesetz in der Höhe von etwa 70 Mio. EUR jährlich.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Tabelle 7: Unterschiede in der Erfassung von indirekten Förderungen zwischen Transparenzdatenbank und Förderungsbericht des Bundes im Jahr 2014: Volumina

ausgewiesene Fördervolumina Jahr 2014	Quelle		Differenz
	TDB	Förderungsbericht gemäß BHG	TDB gegenüber Förderungsbericht
	in Mrd. EUR		in %
indirekte Förderungen	8,69	13,99	-38

Quellen: BMF Daten Transparenzdatenbank und Förderungsbericht 2014; RH

(2) Das TDBG 2010 hatte noch ausdrücklich die Einbeziehung von indirekten Förderungen (Einnahmenverzicht durch Ausnahmeregelungen von den allgemeinen abgabenrechtlichen Bestimmungen) in die Transparenzdatenbank vorgesehen und bestimmt, dass die Energieabgabenvergütungen nach dem Energieabgabenvergütungsgesetz wie auch die Rückvergütung von Agrardiesel gemäß § 7a Mineralölsteuergesetz in der Transparenzdatenbank mitzuerfassen waren (als Förderungen). Im TDBG 2012 fand sich diese Norm nicht mehr.

12.2

Der RH wies darauf hin, dass indirekte Förderungen nur sehr eingeschränkt in der Transparenzdatenbank erfasst waren.

Er empfahl dem BMF, die Einbeziehung indirekter Förderungen in die Transparenzdatenbank unter steuerungsrelevanten Gesichtspunkten neu zu definieren und auf alle relevanten Steuerersparnisse bzw. –rückvergütungen auszuweiten.

Begriffsabgrenzung Förderung – Transfer

13.1

(1) Transferzahlungen waren nach dem TDBG als Zahlungen aus öffentlichen Mitteln „an natürliche Personen“ „ohne unmittelbare angemessene geldwerte Gegenleistung“ definiert. Die Abgrenzung zu den Förderungen war in der Praxis mit erheblichen Unschärfen verbunden.³⁸

(2) Die Gebarungsüberprüfung zeigte, dass bisweilen gleichartige Leistungen von unterschiedlichen Leistungsgebern unterschiedlich zugeordnet wurden. Auch waren in die Transparenzdatenbank rd. 44 Mio. EUR an Transferzahlungen an juristische Personen verbucht, was nach der Definition (Mittel an natürliche Personen) ausgeschlossen war (dies betraf insbesondere die Unterstützung der Matura für Lehrlinge).

³⁸ Das BMF interpretierte das Gesetz dahingehend, dass bei Förderungen die Leistungsempfängerin bzw. der Leistungsempfänger einen bestimmten Nachweis zu erbringen hatte bzw. ein bestimmtes Verhalten an den Tag legen musste. Sozial- und Familienleistungen wurden daher tendenziell den Transferzahlungen zugeordnet. Das BMF rechnete eine Leistung im Zweifelsfall den Förderungen zu.

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

(3) Transfers waren vielfach gesetzliche Verpflichtungen (z.B. Familienbeihilfe), während Förderungen typischerweise nicht-hoheitliche Ermessensausgaben darstellten. Eine explizite Unterscheidung zwischen gesetzlichen Verpflichtungen (durch den Gesetzgeber festgelegte Leistungen) und Ermessensausgaben (von der Verwaltung konzipierte Leistungen) sah das TDBG nicht vor.

13.2 Der RH erachtete eine Abgrenzung der gesetzlichen Verpflichtungen von den Ermessensleistungen in der Transparenzdatenbank aus Steuerungsgesichtspunkten für zweckmäßig.

Er empfahl daher dem BMF, eine Unterscheidung nach gesetzlichen Ansprüchen und Ermessensleistungen vorzunehmen.

13.3 Das BMF gab in seiner Stellungnahme zu bedenken, dass die Unterscheidung von Zahlungen in „gesetzliche Verpflichtungen“ und „Ermessensausgaben“ aus dem Haushaltsrecht des Bundes stamme und bei der Erfassung der Leistungsangebote, insbesondere auch derjenigen der Länder, schwer zu beurteilen sei. Die Art der Rechtsgrundlage gebe nicht zwingend Aufschluss darüber, ob es sich um eine gesetzliche Verpflichtung oder um eine Ermessensausgabe handle. Auch auf eine Ermessensförderung bestehe in den meisten Fällen ein Anspruch der Förderwerberin bzw. des Förderwerbers, wenn alle Fördervoraussetzungen erfüllt werden. Eine Unterscheidung könne allenfalls von den Budgetverantwortlichen der einmeldenden Stellen getroffen werden. Dem BMF sei der konkrete Mehrwert einer Unterscheidung unklar.

13.4 Der RH wies darauf hin, dass eine klare Unterscheidung zwischen vom Gesetzgeber geschaffenen Leistungsansprüchen und Leistungen, die die Verwaltung – ohne gesetzlichen Auftrag – gewährt, gerade für das BMF mit seiner Zuständigkeit für Angelegenheiten der Bundesfinanzen und des Finanzausgleichs eine wesentliche steuerungsrelevante Information darstellt, insbesondere angesichts knapper werdender öffentlicher Mittel.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Exkurs: Förderungsbericht des Bundes

Förderungsbericht des Bundes versus Transparenzdatenbank

14.1 (1) Die Bundesregierung legte jährlich dem Nationalrat einen Förderungsbericht über die gewährten direkten und indirekten Förderungen des Bundes vor (gemäß § 47 Abs. 3 BHG). Das BMF erstellte den Förderungsbericht aus Daten der Haushaltsverrechnung. Auf Basis der Transparenzdatenbank erfolgte keine Berichtslegung.³⁹

Die im Förderungsbericht ausgewiesenen Beträge wichen von den in der Transparenzdatenbank erfassten Beträgen erheblich ab (siehe **TZ 11, TZ 12**). Eine Überleitung war aufgrund der Unterschiedlichkeit der Erfassungsperspektiven⁴⁰ und der Förderungsbegriffe kaum möglich (siehe zu den wichtigsten Abweichungen Tabelle E im Anhang).

(2) Das BMF war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung um eine Vereinheitlichung der Förderungsbegriffe des BHG und des TDBG 2012 bemüht. Während der Gebarungsüberprüfung liefen im BMF auch Bestrebungen, Daten der Transparenzdatenbank für den Förderungsbericht des Bundes nutzbar zu machen.

14.2 Der RH war der Ansicht, dass die Einrichtung der Transparenzdatenbank der Schaffung von Transparenz und der Generierung von steuerungsrelevanten Informationen auch im Bereich der Förderungen dienen sollte. Er betonte, dass eine – im Sinne der Empfehlungen des RH – verbesserte Transparenzdatenbank das Potenzial hatte, inhaltlich detailliertere Informationen über die Förderungen im Bereich des Bundes (und in Zukunft auch der Länder und allenfalls Gemeinden) zu liefern als die Auswertung der Daten der Haushaltsverrechnung.

Der RH empfahl dem BMF, den Förderungsbericht nach BHG durch eine Berichterstattung auf Basis der Transparenzdatenbank zu ergänzen (siehe **TZ 28**).

³⁹ Der Förderungsbericht sprach in Anhang IV die Anzahl der in der Transparenzdatenbank erfassten Leistungsangebote an.

⁴⁰ Die Transparenzdatenbank zielte darauf ab, die von den Begünstigten erhaltenen öffentlichen Mittel abzubilden (Endbegünstigten-Perspektive), während der Förderungsbericht des Bundes die für Förderungen eingesetzten Bundesmittel darstellte (Mittelbereitstellungs-Perspektive).

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Aggregierte Berichterstattung versus Ausweis von Empfängerinnen und Empfängern

15.1 Der Förderungsbericht des Bundes enthielt Förderdaten nur auf aggregierter Ebene. Die Transparenzdatenbank selbst sah nicht nur keine Veröffentlichung vor, sondern räumte auch öffentlichen Fördergebern (die in der Regel strengen Verschwiegenheitspflichten unterlagen) nur einen stark limitierten Zugang zu Förderdaten ein (siehe **TZ 23, TZ 28**).

Eine Analyse zum Umgang der Länder mit Förderdaten zeigte, dass die Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol in ihren Förderungsberichten die Förderempfängerinnen und –empfänger sowie die Art und Höhe der erhaltenen Förderung veröffentlichten.⁴¹

Auch bei Auszahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU wurden die Namen der Förderempfängerinnen und –empfänger veröffentlicht.⁴²

15.2 Der RH betonte, dass der Bundesgesetzgeber und das BMF nur einen sehr restriktiven Zugang zu den Förderdaten gewährten, wogegen es in einzelnen Ländern und teilweise auch auf EU-Ebene bereits Standard war, nicht-sensible Förderdaten mit den Empfängernamen zu veröffentlichen.

Der RH empfahl, den der Ausgestaltung der Transparenzdatenbank zugrunde liegenden Grundsatz der strikten Nicht-Offenlegung von Leistungsempfängerinnen und –empfängern für den Bereich der (nicht-sensiblen) Förderungen – zugunsten einer höheren Transparenz für die Öffentlichkeit – zu überdenken. Eine Entscheidung zugunsten von mehr Transparenz im Bereich der (nicht-sensiblen) Förderungen würde auch die Kontrollmöglichkeiten (und insbesondere die Regelung der Einsichtsrechte anderer Förderstellen – siehe **TZ 23**) wesentlich erleichtern.

⁴¹ Um die Einhaltung von datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu gewährleisten, waren in den entsprechenden Rechtsgrundlagen (z.B. Tiroler Fördertransparenzgesetz) Ausnahmen von der allgemeinen Datenveröffentlichung vorgesehen. So wurden meist Förderungen erst ab einer bestimmten Wertgrenze (z.B. in Tirol ab 2.000 EUR) personenbezogen angezeigt und Förderungen, die Rückschlüsse auf die persönlichen Verhältnisse der Fördernehmerinnen und Fördernehmer zuließen (die etwa aufgrund sozialer oder wirtschaftlicher Notlagen gewährt wurden oder auf bestimmte Gesundheitszustände der Betroffenen schließen ließen), waren ausgenommen.

⁴² auf der Homepage: www.transparenzdatenbank.at (abgerufen am 7. November 2016)

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Einmeldung der Leistungsangebote in die Transparenzdatenbank

16.1 (1) Die Verantwortung für die richtige und vollständige Meldung der Leistungsangebote (z.B. Förderprogramme) in der Transparenzdatenbank lag beim leistungsgebenden Ressort⁴³ bzw. Land.

Das TDBG sah eine Ausweisung der einzelnen Leistungsangebote vor. Die Ressorts und Länder hatten je Leistungsangebot u.a. zu melden:

- den Leistungsgegenstand und die Voraussetzungen für die Leistungszuerkennung,
- die verantwortliche(n) Stelle(n) bzw. den Leistungsgeber und
- die Rechtsgrundlage.

(2) Das BMF (Datenklärungsstelle) gab eingemeldete Leistungsangebote – nach einer Grobkontrolle auf Vollständigkeit der erforderlichen Informationen – für die Datenbank frei; die freigegebenen und aktuell geltenden Leistungsangebote waren im Transparenzportal öffentlich einsehbar.

(3) Mitte 2016 waren in der Transparenzdatenbank insgesamt 3.040 (vergangene und aktuelle⁴⁴) Leistungsangebote des Bundes und der Länder erfasst⁴⁵; davon ein Drittel Bundesangebote, zwei Drittel Länderangebote.

(4) In der Praxis stellten einige Fördergeber teilweise eine nicht nachvollziehbare Vielzahl von Leistungen zusammengefasst zu einem Leistungsangebot in der Transparenzdatenbank dar. Zum Teil fanden sich in der Transparenzdatenbank Leistungsangebote, die keinerlei Information zu den Fördervoraussetzungen und zu den Möglichkeiten der Antragstellung enthielten.⁴⁶ Dies betraf z.B. die Bereiche der Sportförderung, Förderungen für im Interesse der Universitäten liegende Aktivitäten, Förderung von Forschungs- und Technologieprojekten, Förderungen des

⁴³ Leistungsdefinierende Stelle ist in erster Linie das haushaltsleitende Organ; es besteht allerdings die Möglichkeit diese Aufgabe an jene Stelle zu übertragen, in deren Wirkungsbereich die Leistung fällt.

⁴⁴ 2.426 aktuelle im Portal einsehbare Leistungsangebote des Bundes und der Länder – siehe **TZ 8**

⁴⁵ Freischaltung auf Stufe 2 und 3; auf diese Leistungsangebote konnten Zahlungsmeldungen erfolgen

⁴⁶ Um den Aufwand der Erstellung der Leistungsangebote für die einmeldenden Stellen gering zu halten (Vermeidung der doppelten Einpflege und Aktualisierung von Förderangeboten auf den fördergebereignen Internetportalen und in der Transparenzdatenbank), bot das BMF ab Ende April 2015 eine „Content Syndizierung“ (d.h. einen automatisierten Datenabgleich) an. Genutzt wurde das Angebot des BMF bis zum Abschluss der Gebarungsüberprüfung von keinem Leistungsgeber.

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

Klima- und Energiefonds sowie das Programm der Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe.⁴⁷

(5) Das BMF war sich der Problematik der unterschiedlichen „Granularität“ der erfassten Leistungsangebote bewusst und mahnte die Ressorts und Länder, ihre Förderprogramme einzeln einzumelden.

(6) Differenzen zwischen dem BMF und der Stadt Wien hinsichtlich der Genauigkeit der Leistungsbeschreibung führten dazu, dass das BMF über 50 % der Wiener Leistungsangebote mangels Einhaltung der Standards nicht zur Freischaltung im Portal akzeptiert hatte (siehe zur geringen Zahl an freigeschalteten Angeboten des Landes Wien im Vergleich zu den anderen Ländern Abbildung A im Anhang).

16.2

Der RH kritisierte, dass die Fördergeber Leistungsangebote – insbesondere Förderungen – zum Teil zusammengefasst in die Transparenzdatenbank einmeldeten. Er war der Ansicht, dass mit der Erfassung von Leistungsangeboten auf unterschiedlicher Aggregationsebene die Anzahl der Leistungsangebote ihre Aussagekraft verlor und das Potenzial der Transparenzdatenbank, mehr Transparenz in die Förderlandschaft zu bringen, behindert wurde.

Der RH anerkannte, dass das BMF grundsätzlich um eine genaue Erfassung der Leistungsangebote bemüht war, kritisierte jedoch, dass es dennoch eine Reihe von

⁴⁷ Im Bereich des BMLFUW:

- Das BMLFUW fasste unter dem Überbegriff Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe unterschiedliche Anspruchsgruppen (z.B. Förderung von Junglandwirtinnen und –landwirten; Förderung von Almbetrieben; Basisprämie) zusammen, die einzelnen Förderleistungen waren auf Basis der über die Transparenzdatenbank zur Verfügung gestellten Informationen nicht nachvollziehbar.
- Das BMLFUW fasste unter dem Überbegriff KLI.EN – Forschung und Entwicklung im Bereich nachhaltiger Energietechnologien und Klimawandel eine Reihe Förderschienen zusammen; die einzelnen Förderleistungen waren auf Basis der über die Transparenzdatenbank zur Verfügung gestellten Informationen nicht nachvollziehbar.

Im Bereich des BMLVS:

- Das BMLVS fasste insgesamt acht Förderschienen des Bundesministeriums unter dem Überbegriff Bundessportförderung gemäß § 20 BSFG zusammen und fasste eine Vielzahl unterschiedlicher – auf Basis der in der Transparenzdatenbank zur Verfügung gestellten Informationen im Einzelnen nicht nachvollziehbarer – Förderungen im Sportbereich unter dem Überbegriff Bundessportförderung gemäß § 20 GSpG zusammen.

Im Bereich des BMWFW:

- Das BMWFW fasste unter Förderungen an nicht-juristische Personen alle Förderungen an Vereine, Gesellschaften oder andere juristische Personen für im Aufgabenbereich und im Interesse der Universität liegende Aktivitäten zusammen, ohne jegliche Differenzierung nach Universität und Thema sowie ohne Anhaltspunkt auf Möglichkeiten der Antragstellung.
- Das BMWFW fasste unter Förderung von Tätigkeiten und/oder Projekten zur Steigerung von Forschung, Technologie und Innovation alle Tätigkeiten und Projekte, die die Steigerung von Forschung, Technologie und Innovation (FTI) zum Gegenstand haben, zusammen ohne jegliche Differenzierung nach Thema sowie ohne Anhaltspunkt auf Möglichkeiten der Antragstellung (der Link zur Rechtsgrundlage verwies auf eine außer Kraft getretene Bestimmung).

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



im Einzelnen nicht nachvollziehbaren, zusammengefassten Leistungsangeboten ohne Information zu den Leistungsvoraussetzungen in der Transparenzdatenbank freigegeben hatte.

16.3

(1) Das BMF führte in seiner Stellungnahme ergänzend aus, dass ein abschließender Katalog aller Leistungen nicht vorhanden sei (sodass eine vollständige Übersicht über den Umfang für das BMF nicht möglich sei). Allerdings urgiere die Datenklärungsstelle regelmäßig ausständige Leistungsmitteilungen. Auch greife die Bezeichnung „Grobkontrolle auf Vollständigkeit“ zu kurz, da die Datenklärungsstelle auch die einheitliche Kategorisierung und sonstige verschiedenste Einstellungen vornehme und zum Teil Rückmeldungen an die zuständige definierende Stelle mit Änderungsvorschlägen übermittle, um unter anderem auf eine Vergleichbarkeit der Beschreibungen der Leistungsangebote hinzuwirken. Das BMF bestätigte in seiner Stellungnahme jedoch, dass die Entscheidung und Verantwortung über den Umfang der inhaltlichen Beschreibung letzten Endes der definierenden Stelle obliege und das TDBG 2012 dem BMF keine dezidierte Befugnis zur Letztentscheidung über die Inhalte eines Leistungsangebotes gebe.

(2) Zu den Leistungsangeboten, die keinerlei Informationen zu den Fördervoraussetzungen und zu den Möglichkeiten der Antragstellung enthielten, vertrat das BMF die Ansicht, dass es sich dabei vielfach um Leistungsangebote mit „Calls“ handle, da diese nur sehr kurzfristig beantragbar seien (insbesondere Klima- und Energiefonds, Forschungs- und Technologieprojekte).

(3) Zur geringen Anzahl von Leistungsangeboten Wiens erklärte das BMF, dass sich diese aus dem Selbstverständnis Wiens als überwiegender Fördergeber „Gemeinde“ und nicht „Land“ erbe.

16.4

Der RH hielt fest, dass das BMF mit seiner Stellungnahme die Unterschiedlichkeit der Aggregationsebenen bestätigte. Der RH wies darauf hin, dass das Fehlen von Leistungsbeschreibungen eine Vielzahl von Leistungsangeboten betraf, nicht nur kurzfristig konzipierte oder kurzfristig beantragbare.

17.1

(1) Bei verschiedenen Gebarungsüberprüfungen des RH hatte sich gezeigt, dass in der Transparenzdatenbank Leistungsangebote auch gänzlich fehlten, z.B.:

- Die Zuschüsse an Privatschulen für den Ausbau der schulischen Tagesbetreuung waren nur von drei Ländern – Kärnten, Tirol und Vorarlberg – in die Transparenzdatenbank aufgenommen worden, obwohl alle Länder diese Leistung (aufgrund einer Art. 15a-Vereinbarung) vergaben.

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

- Leistungen von Fonds und Stiftungen waren in einigen Fällen entgegen den Vorgaben nicht in der Transparenzdatenbank abgebildet: z.B. die Leistungen des Solidaritätsfonds des österreichischen Tabakeinzelhandels.⁴⁸

(2) Das BMF verfügte über keine Kompetenzen bzw. systematisierte Kontrollinstrumente, um Kenntnis über entgegen den Vergaben nicht eingemeldete Leistungsangebote zu erlangen.

17.2

Der RH wies kritisch auf die Unvollständigkeiten in der Leistungserfassung hin. Er betonte insbesondere, dass keine Klarheit über das Ausmaß der Unvollständigkeit in der Erfassung der Leistungsangebote in der Transparenzdatenbank bestand.

Er empfahl dem BMF, zur besseren Absicherung der Vollständigkeit der Meldungen von den verantwortlichen Bundesministerien (und Ländern) zumindest jährlich Vollständigkeitserklärungen einzufordern, in denen diese fehlende Leistungsangebote (und fehlende Einmeldungen – siehe **TZ 21**) explizit anzuführen und zu begründen haben. Er empfahl weiters, auf eine gesetzliche Verankerung einer solchen Verpflichtung zur Vollständigkeitserklärung hinzuwirken.

18.1

In der Transparenzdatenbank fanden sich auch Leistungsangebote, die nach den Vorgaben des TDBG nicht zu erfassen wären: So enthielt die Transparenzdatenbank Zahlungen des Insolvenz–Entgelt–Fonds an den Bund⁴⁹, obwohl Zahlungen an Gebietskörperschaften nicht in die Transparenzdatenbank aufzunehmen waren. Das BMF (Datenklärungsstelle) hatte das BMASK und den Insolvenz–Entgelt–Fonds zwar bereits im Jahr 2012 darauf hingewiesen, dass es sich um keine in der Transparenzdatenbank zu erfassende Leistung handelte; es schaltete die Leistung aber dennoch im Portal frei. Das BMASK meldete darauf bis Mitte 2016 Leistungen in Höhe von fast 480 Mio. EUR.

18.2

Der RH war der Ansicht, dass fehlerhafte Erfassungen von Leistungen nicht zuletzt auch aus der schwer nachvollziehbaren Systematik der in der Transparenzdatenbank zu erfassenden Leistungen resultierten. Er kritisierte, dass das BMF eine Leistung im Portal freischaltete, von der es selbst erkannte, dass diese nach den Vorgaben des TDBG nicht zu erfassen war. Er wies darauf hin, dass die ungleichmäßige Erfassung von Leistungen das Risiko barg, allfällige Auswertungsergebnisse wesentlich zu verfälschen.

⁴⁸ Bericht des RH „Fonds und Stiftungen des Bundes“ (Reihe Bund 2017/14): Das TDBG 2012 sah vor, dass auch von Fonds und Stiftungen zur Verfügung gestellte Leistungen in der Transparenzdatenbank abzubilden waren, wenn es sich um öffentliche Mittel (d.h. insbesondere Mittel, die von Gebietskörperschaften oder aus Pflichtbeiträgen stammten) handelte.

⁴⁹ Der Insolvenz–Entgelt–Fonds hatte dem Bund jährlich zum Zweck der besonderen Förderung der Ausbildung und Beschäftigung Jugendlicher Mittel zur Verfügung zu stellen. Diese Mittel konnten zur Gewährung von Beihilfen gemäß § 19c Berufsausbildungsgesetz (BAG) durch die Lehrlingsstellen verwendet werden.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

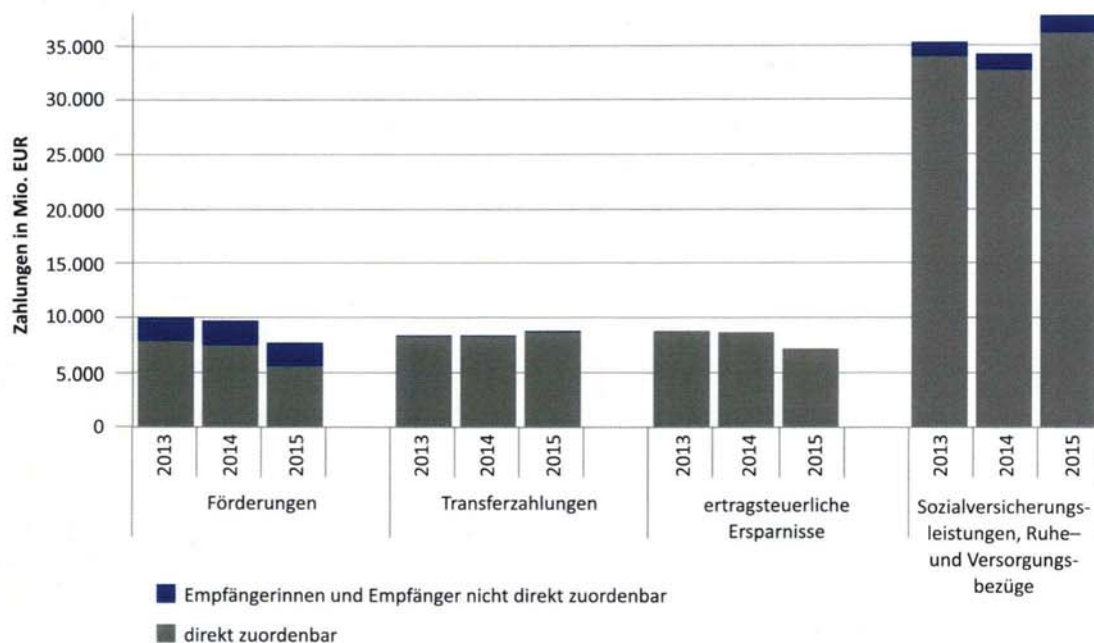


Einmeldung der Zahlungen in die Transparenzdatenbank

Eingemeldete Zahlungen nach Jahr und Zuordenbarkeit

19.1 (1) Eine Betrachtung der Zahlungserfassungen von 2013 bis 2015 zeigt folgendes Bild:

Abbildung 2: Transparenzdatenbank – erfasste Zahlungen nach Leistungsart, Jahr und direkter Zuordenbarkeit zu Empfängerinnen und Empfängern (Bund – einschließlich Schnittstellen)



Anmerkung: Der Empfängerin bzw. dem Empfänger nicht direkt zuordenbar waren Sammelmeldungen und Leistungsverbuchungen an Leistungsverpflichtete gemäß § 14 TDBG.

Quelle: BMF

Die Leistungsmittelungen des Bundes in die Transparenzdatenbank hatten ein jährliches Volumen von etwa 61 Mrd. EUR (Mittelwert 2013 bis 2015 einschließlich Schnittstellen).

Der Rückgang der Zahlungen für Förderungen und der ertragsteuerlichen Ersparnisse spiegelte nicht tatsächliche Zahlungsreduktionen, sondern Verzögerungen in der Erfassung wider (siehe **TZ 21**).

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

(2) Die Abbildung 2 zeigt auch, dass im Bereich der Förderungen und der Sozialversicherungsleistungen ein Teil der Zahlungen – entgegen der Grundintention der Transparenzdatenbank – nicht der bzw. dem Endbegünstigten zugerechnet war.

Dies betraf

- Sammelmeldungen (gesammelte Leistungsmittelungen für mehrere nicht individualisierte Leistungsempfängerinnen und –empfänger), die das BMF aus pragmatischen Gründen zuließ, wenn für die leistende Stelle eine empfängerbezogene Leistungsmittelung zu aufwendig war (eine rechtliche Grundlage für diese Ausnahme bestand nicht), und
- Leistungen an Intermediäre (Leistungsverpflichtete im Sinne des § 14 TDBG).

Im Bereich der Förderungen machten nicht Endbegünstigten zuordenbare Zahlungen ein Viertel der Zahlungen von 2013 bis 2015 aus (rd. 20 % Zurechnung zu Leistungsverpflichteten, rd. 10 % Sammelmeldungen – bei teilweisen Überschneidungen). Bei den Sozialversicherungsleistungen sowie Ruhe- und Versorgungsbezügen belief sich dieser Anteil auf 4 %.

19.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass gerade im Bereich der Förderungen – für den ein besonders großes Transparenzbedürfnis bestand (mit Bezug auf die Unübersichtlichkeit der Förderlandschaft) – der hohe Anteil von nicht direkt zuordenbaren Zahlungen die Zielsetzung der Transparenzdatenbank, die Verteilungswirkung von staatlichen Leistungen erfassbar zu machen, konterkarierte (siehe **TZ 30**).

Der RH hob weiters kritisch hervor, dass keine rechtliche Grundlage für Sammelmeldungen bestand.

Er empfahl dem BMF, nicht förderempfängerbezogene Leistungsmittelungen nur in Ausnahmefällen (sehr geringe Leistungsbeträge ohne Bezug zu anderen Leistungen) zu gestatten.

19.3

Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Lehrlings- bzw. Schülerfreifahrten und Mittel für die Schulbuchaktion ab 2016 personenbezogen (als Leistung an Intermediäre) mitgeteilt würden.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Inhalte der Leistungsmittelungen

20.1 Für die richtige und vollständige Übermittlung der Zahlungen in die Transparenzdatenbank waren die jeweiligen Abwicklungsstellen⁵⁰ verantwortlich.

Leistungsmittelungen mussten u.a. folgende Informationen enthalten:

- eine eindeutige Zuordnung zu einem Leistungsangebot,
- verschlüsselte bereichsspezifische Personenkennzeichen bei natürlichen Personen bzw. die Bezeichnung der Leistungsempfängerin bzw. des Leistungsempfängers und eine eindeutig zuordenbare Stammzahl (Firmenbuchnummer, Vereinsregisternummer oder Ordnungsnummer des Ergänzungsregisters⁵¹) bei nicht natürlichen Personen,⁵²
- die Höhe und das Datum der Auszahlung,
- den Zeitpunkt oder Zeitraum, für den die Leistung ausgezahlt wurde,
- die Angabe, ob eine Förderung eine De-minimis-Beihilfe im Sinne der EU-rechtlichen Förderregeln darstellte,
- eine Angabe zum Zweck der Auszahlung (Angaben zum Projekt): Verpflichtende Vorgaben zu dieser Information bestanden nicht. In den vom RH beispielhaft überprüften Förderfällen fanden sich in diesem Feld vielfach Informationen, die für abfrageberechtigte Stellen nicht verwertbar waren (z.B. interne Leistungsnummern).

Eine Differenzierung nach nationalen und EU-Mitteln nahm die Transparenzdatenbank nicht vor.

⁵⁰ leistende Stellen

⁵¹ Es bestand ein Ergänzungsregister für natürliche Personen und ein Ergänzungsregister für sonstige Betroffene. Dabei handelte es sich wie beim zentralen Melderegister, Firmenbuch und zentralen Vereinsregister um Stammzahlenregister.

Das Ergänzungsregister für natürliche Personen diente der Registrierung von Personen, die nicht im zentralen Melderegister eingetragen waren. Das Ergänzungsregister für sonstige Betroffene diente der Registrierung juristischer Personen, die nicht in einem anderen Stammzahlenregister eingetragen waren.

⁵² Angaben über Geschlecht, Alter oder Ausbildung der Leistungsempfängerinnen und –empfänger waren in der Transparenzdatenbank nicht erfasst – Auswertungen danach waren aber über Verknüpfungen mit statistischen Daten durch die Statistik Austria möglich (siehe **TZ 29**).

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



20.2 Der RH wies darauf hin, dass das TDBG lediglich die Einmeldung von Auszahlungen vorsah, nicht auch von Leistungszusagen, was sich als nachteilig bei Kontrollen auf allfällige Mehrfachförderungen erwies (siehe **TZ 26**).

Der RH kritisierte, dass das BMF für die Beschreibung des Zwecks einer Auszahlung (Angabe zum Projekt) keine verpflichtenden Mindestvorgaben gesetzt hatte. Er erachtete eine klare Bezeichnung des Fördergegenstands (Investition/Projekt/Leistung – bei Infrastrukturinvestitionen unter Angabe der Adresse) als besonders wichtig, damit einsichtsberechtigte Stellen schnell allfällige Risiken einer Mehrfachförderung erkennen können.

Der RH empfahl dem BMF, klare Vorgaben für aussagekräftige standardisierte Beschreibungen des Fördergegenstandes (Projektbeschreibungen) in der Transparenzdatenbank zu formulieren.

20.3 Das BMF merkte in seiner Stellungnahme ergänzend an, dass im Falle der Verwendung des Online-Antrags des Transparenzportals der Zeitpunkt der Gewährung einer Leistung in der Transparenzdatenbank erfasst werden könne.

Betreffend die Nicht-Differenzierung nach nationalen und EU-Mitteln betonte das BMF, dass auf Ebene der konkreten Auszahlungsbeträge eine Trennung in gedanklich darin enthaltene EU-Mittel nicht immer möglich sei.

20.4 Der RH hielt fest, dass das TDBG lediglich die Einmeldung von Auszahlungen vorschrieb, nicht auch von Leistungszusagen. Die optionale Funktion der Online-Antragstellung über das Transparenzportal wurde zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erst implementiert; in der Praxis waren damit Leistungszusagen in der Transparenzdatenbank nicht erfasst.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Unvollständigkeiten und Verzögerungen der Leistungsmittelungen

21.1

(1) Die Leistungsmittelungen mussten unverzüglich oder, wenn dies unzumutbar war, spätestens einen Monat nach Zahlung⁵³ erfolgen. Diese Terminvorgabe hielten viele Abwicklungsstellen nicht ein.

(2) Die Prüfung des RH zeigte, dass zu einigen im Portal erfassten – auch gebarungsmäßig bedeutenden – Leistungsangeboten keine Leistungsmittelungen erfolgt waren. Dies war beispielsweise bei folgenden Leistungsangeboten⁵⁴ der Fall:

- im Bereich des Hauptverbands: z.B. Rehabilitationsgeld (etwa 250 Mio. EUR im Jahr 2015), Unterstützungsleistung für Gewerbetreibende bei lang andauernder Krankheit, Auszahlung an bezugs- bzw. fortsetzungsberechtigte Personen aus der Krankenversicherung, Ersatz des nachgewiesenen Verdienstentgangs wegen ärztlicher Untersuchungen aus der Krankenversicherung, Leistungen der Unterstützungsfonds der Versicherungsträger;
- im Bereich des BKA: z.B. die Publizistikförderung und die Zuschüsse für Kunstschaffende;
- im Bereich des BMASK: z.B. die Förderung integrativer Betriebe;
- im Bereich des BMF: z.B. der Freibetrag für Veräußerungsgewinne;
- im Bereich des BMWFW: z.B. die Zahlungen an die Universitäten, an die Österreichische Hochschülerschaft⁵⁵ und die Förderung von Tourismus-Impulsen.

(3) Für eine Reihe von Leistungsangeboten erfolgten zwar Meldungen, allerdings bisweilen weit verspätet und/oder zum Teil unvollständig. Die Verzögerungen bzw. Unvollständigkeiten waren teilweise systembedingt (z.B. bei Steuerbegünstigungen für selbstständig Erwerbstätige und solche nach KStG, für die die Daten vielfach erst mit einigen Jahren Verzögerung vorlagen), zum Teil aber nicht nachvollziehbar.

⁵³ bis zum Ablauf des Monats, der auf die Auszahlung der Geldleistung folgte

⁵⁴ Das heißt, das Leistungsangebot war in der Transparenzdatenbank erfasst, es erfolgte aber keine Leistungsmittelung.

⁵⁵ siehe zur Frage der Qualifikation dieser Zahlungen als Förderung **TZ 11**

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

Stark verzögerte bzw. unvollständige Einmeldungen betrafen beispielsweise folgende gebarungsrelevante Leistungen:

- Im Bereich des BKA:
 - Förderungen des privaten Rundfunks: letztmalige Meldung im Mai 2013 für das Jahr 2013; es war davon auszugehen, dass (für den Betrachtungszeitraum bis Ende 2015) Meldungen in der Größenordnung von etwa 32 Mio. EUR fehlten.⁵⁶
 - Presseförderung: letztmalige Meldung im Mai 2016 für das Jahr 2013; es war davon auszugehen, dass (für den Betrachtungszeitraum bis Ende 2015) Meldungen in der Größenordnung von etwa 22 Mio. EUR fehlten.⁵⁷
- Im Bereich des BMASK/Schnittstelle AMS:
 - Mitte 2016 war für etwa 35.000 Datensätze der AMS–Schnittstelle keine Datenbank–taugliche individuelle Zuordnung von Zahlungen möglich (fehlende Zuordenbarkeit der Leistungsempfängerinnen und –empfänger zum Stammzahlenregister bzw. zum Unternehmensregister).⁵⁸ Dadurch waren für den Zeitraum 2013 bis Mitte 2016 Zahlungen in der Höhe von etwa 518 Mio. EUR⁵⁹ nicht an die Transparenzdatenbank angebunden.
- Im Bereich des BMF:
 - Steuerersparnisse im Zusammenhang mit Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder: Meldungen waren nur für die Jahre 2013 und teilweise für 2014 erfolgt; es war davon auszugehen, dass (für den Betrachtungszeitraum bis Ende 2015) Meldungen in der Größenordnung von etwa 800 Mio. EUR fehlten.⁶⁰
 - Gewinnfreibetrag nach § 10 EStG für Investitionsanreize und Eigenkapitalstärkung: Der Gewinnfreibetrag war in der Transparenzdatenbank mit maximal 20.000 EUR im Jahr ausgewiesen; im Förderungsbericht des Bundes jedoch mit etwa 230 Mio. EUR jährlich.

⁵⁶ bei einer Auswertung Mitte 2016

⁵⁷ bei einer Auswertung Mitte 2016

⁵⁸ keine bereichsspezifischen Personenkennzeichen (bPK), keine Kennzahl im Unternehmensregister (KUR)

⁵⁹ bei den Betrieben ohne KUR rd. 516 Mio. EUR und bei den Personen ohne bPK rd. 1,7 Mio. EUR

⁶⁰ bei einer Auswertung Mitte 2016

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



- Forschungsprämie für Unternehmen: Es war davon auszugehen, dass (für den Betrachtungszeitraum bis Ende 2015) Meldungen in der Größenordnung von zumindest 500 Mio. EUR fehlten.⁶¹
 - Familienbeihilfe: Der Bundesrechnungsabschluss (Finanzierungshaushalt) wies für 2014 einen rd. 200 Mio. EUR höheren Auszahlungsbetrag für Familienbeihilfe aus als die Transparenzdatenbank.⁶² Die Differenz könnte teilweise durch Rückzahlungen erklärbar sein. Ein Hauptgrund war aber, dass zum Teil die Datenbank-taugliche individuelle Zuordnung von Zahlungen (zu den bereichsspezifischen Personenkennzeichen) nicht möglich war.
- Im Bereich des BMFJ:
- Kinderbetreuungsgeld und Beihilfe zum Kinderbetreuungsgeld: Der Bundesrechnungsabschluss (Finanzierungshaushalt) wies für 2014 und 2015 jeweils rd. 50 Mio. EUR höhere Auszahlungsbeträge aus als die Transparenzdatenbank. Hauptgrund für die Differenz war auch bei dieser Leistung, dass die Abwicklungsstelle (der Hauptverband bzw. die Niederösterreichische Gebietskrankenkasse) nicht alle Zahlungen unter Angabe einer Datenbank-tauglichen individuellen Zuordnung (bereichsspezifisches Personenkennzeichen) einmeldete.
- Im Bereich BMLFUW/AMA:
- Die AMA-Meldungen erfolgten vielfach deutlich zeitverzögert.⁶³
 - Direktzahlungen für landwirtschaftliche Betriebe: Es war davon auszugehen, dass Meldungen in der Größenordnung von rd. 500 Mio. EUR fehlten.⁶⁴
- Im Bereich des BMWFW:
- OeMAG Abwicklungsstelle für Ökostrom AG zu Tarifförderungen gemäß Ökostromgesetz: Die letzte Meldung erfolgte im Oktober 2015; es war davon auszugehen, dass (für den Betrachtungszeitraum bis Ende 2015) Meldungen in der Größenordnung von rd. 320 Mio. EUR fehlten.⁶⁵

⁶¹ bei einer Auswertung Mitte 2016

⁶² 2015 betrug diese Differenz noch 40 Mio. EUR.

⁶³ Die Zahlungsmittelungen erfolgten mittels File-upload, obwohl das BMF mit der AMA Anfang 2014 eine Umstellung auf „Webservice“-Einmeldung vereinbart hatte.

⁶⁴ bei einer Auswertung Mitte 2016

⁶⁵ bei einer Auswertung Mitte 2016

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



- Förderung von Fachhochschulstudiengängen: Meldungen stark zeitverzögert.⁶⁶
- Im Bereich des BMLVS:
 - Im Bundesbereich der Sportförderungen standen jährlich bis zu 130 Mio. EUR an Fördermitteln zur Verfügung; tatsächlich waren in der Transparenzdatenbank für die Jahre 2013 und 2015 jeweils weniger als 100 Mio. EUR erfasst und selbst für das Jahr 2014 mit 106 Mio. EUR immer noch etwa 25 Mio. EUR zu wenig. Die Förderungen über den Bundessportförderungsfonds waren kaskadenartig aufgebaut (Weitergabe von Mitteln des BMLVS an den Bundessportförderungsfonds und von diesem weiter an Dach- und Fachverbände); die Einmeldung von Zahlungen in die Transparenzdatenbank erfolgte bis zu ein oder zwei Jahre nach Mittelbereitstellung.⁶⁷

(4) Das BMF führte zu den Meldungen Grobkontrollen⁶⁸ durch, um Meldelücken zu identifizieren, und urgierte halbjährlich aufgefallene Fehler und Verzögerungen. Es plante für 2017 die Implementierung eines systematischen Monitorings der Meldungen, um rascher Unregelmäßigkeiten und Verzögerungen zu erkennen und zu rügen.

21.2

(1) Der RH kritisierte, dass die Transparenzdatenbank hinsichtlich der zu erfassenden Zahlungen unvollständig war und kein Überblick über die Vollständigkeitslücken und deren Umfang bestand.

Es war davon auszugehen, dass Mitte 2016 von den bis Ende 2015 erfolgten erfassungspflichtigen Zahlungen (ohne Hinzurechnung der Finanzierungsbeiträge an Universitäten) etwa 3 Mrd. EUR (noch) nicht erfasst (bzw. angebunden) waren.

Der Umfang der fehlenden Einmeldungen stellte eine starke Beeinträchtigung der Aussagekraft (Validität) der Datenbank dar.

(2) Der RH betonte, dass ein Faktor, der die Vollständigkeit von Meldungen typischerweise beeinträchtigte, das Fehlen einer Datenbank-tauglichen individuellen Zuordnung der Zahlung war, d.h., dass in der Abwicklungsstelle die Leistungsempfängerin bzw. der Leistungsempfänger nicht über das Stammzahlenregister (bei natürlichen Personen)

⁶⁶ Teile der Förderungen für die Jahre 2014 und 2015 wurden erst Mitte 2016 in die Datenbank gemeldet; Mitte 2016 waren erst rd. 50 % der zu erwartenden Leistungsmittelungen für das Jahr 2015 gemeldet worden.

⁶⁷ Das BMLVS hatte die geplante Datenbank zur Abwicklung der Sportförderungen noch nicht umgesetzt (eine Zuschlagsentscheidung vom März 2016 erklärte das Bundesverwaltungsgericht im April 2016 für nichtig).

⁶⁸ Zum Beispiel erstellte es in den Jahren 2013 und 2014 Vergleiche geschätzter Soll-Werte der Leistungsmittelungen mit den Ist-Werten. In den Jahren 2015 und 2016 erfolgte ein Check aller Leistungsangebote bezüglich der darauf bezogenen Leistungsmittelungen.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



bzw. das Unternehmensregister (bei juristischen Personen) eindeutig identifizierbar war.

Er hielt kritisch fest, dass das BMF keine Übersicht hatte, in welchem Ausmaß die Datenbanken und Datensätze der jeweils einmeldenden Stellen den Anforderungen der Transparenzdatenbank genügten und ob eine vollständige Einmeldung aller meldepflichtigen Zahlungen erfolgte.

(3) Der RH unterstützte die Bemühungen des BMF um ein Meldungsmonitoring.

Er empfahl dem BMF, zur Verbesserung der Vollständigkeit der Meldungen bzw. der Übersicht über Unvollständigkeiten

- von den verantwortlichen Bundesministerien (und Ländern) zumindest jährlich Vollständigkeitserklärungen einzufordern, in denen diese fehlende Leistungsangebote und fehlende Einmeldungen explizit anzuführen und zu begründen haben; allenfalls wäre auch auf eine gesetzliche Verankerung einer solchen Verpflichtung zur Vollständigkeitserklärung hinzuwirken (siehe dazu **TZ 17**),
- ein systematisches und automatisiertes Meldungsmonitoring einzurichten.

21.3

(1) Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass ausständige Leistungsmitteilungen regelmäßig urgiert würden.

Zu den vom RH genannten Beispielen führte das BMF erklärend aus:

- Betreffend Bereich des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger:

Der Hauptverband sei bemüht, die Daten zu erhalten; er sei aber von den Vorkomplexen der Sozialversicherungsträger abhängig, daher seien die Leistungen noch nicht in der Hauptverbands-Schnittstelle aufgenommen. Das BMF sei seit ca. drei Jahren um Klärung dieses Themas mit dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger bemüht.

- Betreffend Zuschüsse für Kunstschaffende:

Das Leistungsangebot sei im Zuge einer Umstrukturierung vom BKA als obsolet betrachtet worden und werde zu einem anderen Leistungsangebot mitgeteilt.

- Betreffend Förderung von integrativen Betrieben im Bereich des BMASK:

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Es handle sich um Auszahlungen des Sozialministeriumservice, die erst ab 1. Jänner 2016 an die Transparenzdatenbank mitzuteilen waren.

- Betreffend Freibetrag für Veräußerungsgewinne:

Dieser sei tatsächlich falsch übermittelt worden; er werde – aufgrund der Anregung des RH – nunmehr korrekt übermittelt.

- Betreffend Zahlungen an Universitäten und an die Österreichische Hochschüler-schaft:

Die Nicht-Erfassung sei auf Probleme bei der Eintragung in das Ergänzungsregister zurückzuführen, die nicht im Zuständigkeitsbereich des BMF lägen.

(2) Betreffend die stark verzögerten bzw. unvollständigen Einmeldungen führte das BMF in seiner Stellungnahme aus, dass

- die fehlenden Leistungsmittelungen im Bereich des BKA laufend urgirt würden;
- die Steuerersparnisse (in der Höhe von etwa 800 Mio. EUR) und Forschungsprämie (in der Höhe von zumindest 500 Mio. EUR) fehlen würden, weil diese Daten erst im Zuge der Veranlagung entstünden und daher zum Zeitpunkt der Auswertung nicht vorhanden gewesen seien.
- der Ausweis des Gewinnfreibetrags in der Transparenzdatenbank mit maximal 20.000 EUR vom BMF noch aufgeklärt werde.

(3) Das BMF merkte an, dass weder das TDBG 2012 noch die Art. 15a B-VG-Vereinbarung rechtliche Sanktionsmöglichkeiten bei Nichterfüllung oder mangelhafter Erfüllung der Verpflichtungen enthalten würden („lex imperfecta“).

21.4

Der RH hielt fest, dass das BMF mit seiner Stellungnahme seinen Hauptkritikpunkt der Unvollständigkeit hinsichtlich der zu erfassenden Zahlen bzw. des mangelnden Überblicks über die Vollständigkeitslücken und deren Umfang bestätigte.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Technische Möglichkeiten der Leistungsmittellung und Anbindung über Schnittstellen

22.1

(1) Das TDBG sah für die Datenbanken von BMF, AMS und Hauptverband eine Anbindung mit Schnittstelle vor. Für die in die Transparenzdatenbank einmeldenden anderen Stellen bot das BMF für Leistungsmittellungen mehrere Möglichkeiten an:

Tabelle 8: Transparenzdatenbank – technische Arten der Übermittlung der Leistungsmittellungen bzw. Anbindung von Datenbanken (Stand Mitte 2016)

technische Arten der Übermittlung der Leistungsmittellungen	Beschreibung	Anwendungsfälle
Leistungsmittellungen über Dialogverfahren	direkte Eingabe der einzelnen Leistungsmittellung in der Transparenzdatenbank	typischerweise für seltene Zahlungen hoher Beträge genutzt (z.B. Abgeltung gemeinschaftlicher Verkehrsleistungen und Infrastrukturleistungen) und wenn Förderstelle über keine eigene Datenbank verfügt (z.B. Sportförderungen); macht 7 % des in der Transparenzdatenbank erfassten Zahlungsvolumens aus
Leistungsmittellungen über File-upload	teilautomatisierte Übertragung der Daten aus der Datenbank der Abwicklungsstelle: Abwicklungsstellen erzeugen aus ihrem Datenbestand eine Datei mit definierten Merkmalen und laden diese in die Transparenzdatenbank hoch	für Förderstellen, die über eine eigene Leistungsverwaltungsdatenbank verfügen (z.B. KPC); macht 2 % des in der Transparenzdatenbank erfassten Zahlungsvolumens aus
Leistungsmittellungen über Webservice (einschließlich HV-SAP-Webservice)	vollautomatisierte Übertragung der Daten aus der Datenbank der Abwicklungsstelle: wie File-Upload, aber Kommunikation Maschine zu Maschine	für Förderstellen, die über eine eigene Leistungsverwaltungsdatenbank verfügen (z.B. FFG); macht 6 % des in der Transparenzdatenbank erfassten Zahlungsvolumens aus
Anbindung über eine Schnittstelle	keine Erfassung der Daten in der Transparenzdatenbank, sondern Verknüpfung der Datenbanken über die Schnittstelle Daten bleiben in den Datenbanken und stehen online für Abfragen zur Verfügung	Daten von Hauptverband, AMS und BMF über Schnittstellen angebunden; macht 84 % des in der Transparenzdatenbank erfassten Zahlungsvolumens aus

Quellen: BMF; RH

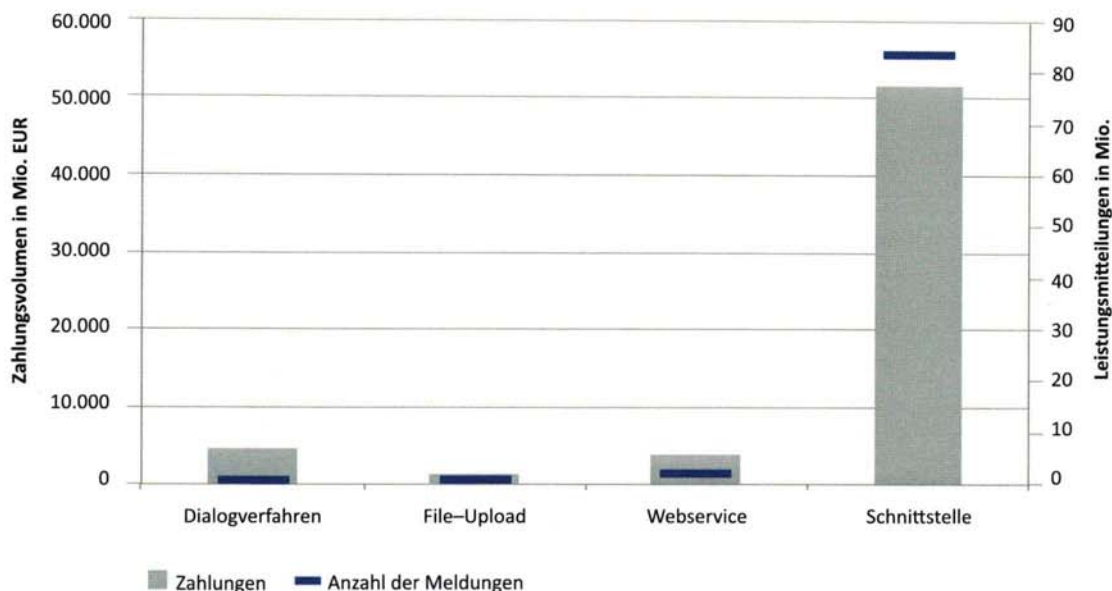
Die folgende Abbildung zeigt den Umfang der Inanspruchnahme der verschiedenen Einmeldemöglichkeiten:

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

Abbildung 3: Transparenzdatenbank – Leistungsmittelungen nach Meldeverfahren: Zahlungsvolumen und Anzahl (Bund) im Jahr 2015



Quellen: BMF Daten Transparenzdatenbank; RH

84 % des erfassten Zahlungsvolumens waren nicht in der Transparenzdatenbank selbst gespeichert, sondern über die Schnittstellen⁶⁹ an die Transparenzdatenbank angeschlossen.

(2) Das BMF verfügte über wenig Information zu den in den Schnittstellen vorhandenen Daten. So erkannte das BMF die Mängel der über das AMS angebotenen Daten (keine Datenbank-taugliche Zuordnung von Zahlungen in der Größenordnung von rd. 280 Mio. EUR) erst im Zuge der Beauftragung einer ersten Auswertung bei der Statistik Austria⁷⁰ im September 2015.⁷¹

Bis Anfang 2016 übermittelten die Schnittstellen dem BMF nur bei Bedarf Informationen über ihre mit der Transparenzdatenbank verknüpften Daten (auf Leistungsangebotsebene aggregierte Informationen zur Anzahl der Zahlungen und zum Zahlungsvolumen). Das BMF plante zur Zeit der Gebarungsüberprüfung den Abschluss von Vereinbarungen zum quartalsweisen Report der Schnittstellendaten.

⁶⁹ Die Anbindung der Schnittstellen und somit eine Einsichtsmöglichkeit in diese Zahlungsdaten war seit Inbetriebnahme der Transparenzdatenbank (Mitte 2013) gegeben.

⁷⁰ siehe zur statistischen Auswertung **TZ 29**

⁷¹ Das BMF überband in der Folge die Kosten für die dadurch notwendige neuerliche Auswertung der Statistik Austria dem AMS.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



22.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMF wenige Kontrollmöglichkeiten in Bezug auf die Vollständigkeit und Korrektheit der eingemeldeten Daten (insbesondere auch in Bezug auf die über Schnittstellen angebundenen Daten) hatte. Er betonte, dass das Aufdecken von Unvollständigkeiten in der Transparenzdatenbank – selbst im Fall des AMS, bei dem es um dreistellige Millionenbeträge ging – weitgehend von Zufällen abhing.

Der RH unterstützte die Bestrebungen des BMF, quartalsweise Reports einzufordern.

Er empfahl dem BMF, auf eine gesetzliche Verankerung quartalsweiser Schnittstellenmeldungen an das BMF (einschließlich Vollständigkeitserklärungen) hinzuwirken.

Kategorisierung und Einsichtsberechtigungen

23.1

(1) Das Recht von Leistungsgebern, in die Transparenzdatenbank Einsicht zu nehmen, wurde erst aufgrund der Forderungen der Länder mit dem TDBG 2012 geschaffen. Das TDBG 2012 sah – als Voraussetzung für die Definition des Umfangs der Einsichtsberechtigungen – eine einheitliche Kategorisierung der Leistungsangebote vor. Die Kategorisierung erfolgte nach 19 Hauptkategorien der E-Government-BereichsabgrenzungsVO, die das BMF in 57 Teilkategorien weiter untergliederte (siehe Glossar und Tabelle C im Anhang).

Das BMF erteilte Einsichtsberechtigungen für die Abwicklungsstellen (Förderstellen) mit Verordnung auf Basis eines allgemeinen Einsichts-Antrags der Leistungsgeber.⁷² Das TDBG war hinsichtlich der Frage des Umfangs der Einsichtsberechtigungen vage; das BMF gab dem RH gegenüber an, Einsichtsberechtigungen – wenn von den Leistungsstellen beantragt – auf die gleiche Teilkategorie und, falls erforderlich, auch auf weitere Teilkategorien zuzuerkennen. In der TDB-Leistungsangebotsverordnung sah das BMF jedoch keine Einsichtsrechte auf Teilkategorieebene vor, sondern ordnete zu den einzelnen Leistungsangeboten die Nummern aller jener Leistungsangebote zu, die berechtigt waren, Einsicht zu nehmen. Aus der Verordnung selbst war die Systematik der Einsichtsgewährung nicht erkennbar.

⁷² Prozess der Einräumung von Einsichtsberechtigungen: Bei Erstellung des Leistungsangebots musste der Leistungsgeber angeben, ob bei der personenbezogenen Abfrage noch weitere Daten (z.B. Leistungsmittellungen zu anderen Förderungen; Einkommensdaten) anzuzeigen waren, um die Voraussetzungen für die Leistungszuerkennung prüfen zu können. Die angeforderten Einsichtsberechtigungen mussten auf entsprechenden Rechtsgrundlagen (Gesetze, Förderrichtlinien) beruhen. Das BMF (Datenklärungsstelle) prüfte die Angaben der leistungsdefinierenden Stelle und legte dann selbstständig den Einsichtsumfang in der TDB-Leistungsangebotsverordnung fest. Einsicht auf Einkommensdaten, datenschutzrechtlich sensible Leistungsangebote gewährte das BMF nur auf Basis von Gesetzen (keine Förderrichtlinien), aus denen explizit hervorging, dass eine direkte Abfrage durchgeführt werden durfte bzw. dass eine Verpflichtung zur Weitergabe der Daten bestand.

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

(2) TDB–Leistungsangebotsverordnungen sollten – um die Aktualität der Einsichtsberechtigungen sicherzustellen – mindestens einmal alle sechs Monate erlassen werden; tatsächlich war die Verordnung von Februar 2015⁷³ über 15 Monate bis Juni 2016 in Kraft. Dies hatte zur Folge, dass auf alle innerhalb dieser 15 Monate neu geschaffenen Leistungsangebote vorerst – bis zur Erlassung einer neuen Verordnung – keine Einsichtsrechte bestanden.

(3) Der RH konnte in Gesprächen mit den beispielhaft überprüften Abwicklungsstellen feststellen, dass diese keine Klarheit über den Umfang ihrer Einsichtsrechte hatten. Die Beispielfälle zeigten, dass die Abwicklungsstellen bisweilen keine Einsichtsrechte beantragten, auch dort, wo es zweckmäßig wäre: So hatte etwa das BMASK für die 24–Stunden–Betreuungsförderung ein Einsichtsrecht weder auf andere Leistungsangebote noch auf das Einkommen beantragt, obwohl diese Informationen für die Vergabe laut Förderrichtlinien relevant waren.

23.2

Der RH erachtete die Ausgestaltung der Einsichtsrechte in die Transparenzdatenbank als unzulänglich restriktiv und kompliziert. Er kritisierte, dass die vom BMF in der TDB–Leistungsangebotsverordnung gewählte Struktur der Einsichtsrechtsgestaltung auf Leistungsangebotsebene aufwendig und schwer fassbar war.

Der RH regte an, den Umfang von Einsichtsrechten neu zu überdenken. Er war der Ansicht, dass für den Bereich der Förderungen ein weites Einsichtsrecht für öffentliche Leistungsgeber zweckmäßig war.

Der RH war sich bewusst, dass gerade aus datenschutzrechtlichen Gründen eine klare rechtliche Grundlage für Einsichtsrechte auf personenbezogene Daten besonders wichtig war.

Er empfahl dem BMF, eine einfachere und klarere rechtliche Grundlage für Einsichtsrechte zu schaffen und in diesem Sinne

- in der Leistungsart Förderung staatlichen Fördergebern/Förderabwicklern grundsätzlich Einsicht auf die Leistungen all jener Teilkategorien einzuräumen, zu denen Berührungspunkte bestehen;
- nur hinsichtlich sensibler Leistungen (z.B. Familienbeihilfe, Krankengeld, Pflegegeld, 24–Stunden–Betreuung) die Einsichtsrechte auf Leistungsangebotsebene zu regeln und auf die für die ordnungsgemäße Fördergewährung zwingend notwendigen Einsichtserfordernisse zu beschränken;

⁷³ TDB–Leistungsangebotsverordnung 2015, BGBl. II Nr. 32/2015

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



- die TDB–Leistungsangebotsverordnung so zu strukturieren, dass für jedes Leistungsangebot unmittelbar ersichtlich ist, auf welche Teilkategorien (und welche sensiblen Leistungen) Einsicht besteht;
- die TDB–Leistungsangebotsverordnung – wie im TDBG vorgesehen – mindestens einmal alle sechs Monate zu erlassen.

23.3

(1) Das BMF wies bezüglich der Erteilung von Einsichtsrechten in seiner Stellungnahme darauf hin, dass bei Leistungsangeboten des Bundes, die auf den Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR) basieren würden, durch die Datenklärungsstelle Einsicht in vergleichbare Leistungen gewährt worden sei, auch wenn dies von den Förderstellen nicht explizit beantragt worden sei (weil die ARR eine verpflichtende Abfrage aus der Transparenzdatenbank vorsehen würden, um Mehrfachförderungen zu vermeiden – vgl. § 17 Abs. 2 ARR 2014). Das BMF betonte, dass die Datenklärungsstelle in der Regel bei der fachlichen Prüfung eines Leistungsangebots der definierenden Stelle auch Hinweise auf mögliche Einsichtsberechtigungen gebe. Ob konkrete Einsichtsrechte beantragt würden, obliege jedoch letztlich der definierenden Stelle.

Bezüglich der Einsichtsrechte in Einkommen und sensible Leistungsangebote erläuterte das BMF ergänzend, dass für diese auch eine Förderrichtlinie als Grundlage ausreichend sei, allerdings würden die Daten bei der Abfrage nur dann angezeigt, wenn die abfragende Stelle die Zustimmung des Betroffenen eingeholt und diese Einholung bestätigt habe.

(2) Hinsichtlich der Frage der Ebene, auf der Einsichtsrechte zugewiesen werden, erläuterte das BMF, dass die Datenklärungsstelle bei der Vergabe von Einsichtsrechten in der Regel die Teilkategorien und nicht einzelne Nummern (IDs der einzelnen Leistungsangebote) zuordne. Die in der TDB–Leistungsangebotsverordnung zugeordneten Nummern der Leistungsangebote (IDs) hätten somit den jeweiligen Teilkategorien entsprochen.

23.4

Der RH betonte, dass er sich bei der Darstellung des Einsichtssystems bewusst um eine Reduktion auf das Wesentliche im Sinne der Allgemeinverständlichkeit bemüht hatte. Die Stellungnahme des BMF unterstrich die vom RH kritisierte Komplexität der Ausgestaltung der Einsichtsrechte.

24.1

Einige Kategorisierungen bildeten den Mittelverwendungszweck nicht ab: So waren alle ertragsteuerlichen Ersparnisse (rd. 8,7 Mrd. EUR jährlich) – ungeachtet des Förderzwecks – in der Teilkategorie Bundesabgaben erfasst; z.B. war der Kinderfreibetrag nicht in der Kategorie Familie, Kinder, Jugend erfasst, der interne Bildungsfreibetrag nicht in der Kategorie Bildung und Forschung.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



24.2

Der RH wies darauf hin, dass die Kategorisierung wertvolle Informationen über den Zweck von Leistungen geben kann und dass der Kategorisierung damit für Auswertungen zu Steuerungszwecken hohe Bedeutung zukommt. Er hielt kritisch fest, dass die Kategorisierung ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Einsichtsbeschränkung vorgenommen wurde und Schwächen unter Auswertungsgesichtspunkten aufwies.

Er empfahl daher dem BMF, die Leistungskategorisierung (inhaltliche Zuordnung von Leistungen zu Aufgaben/Themen) so zu adaptieren, dass sie für aussagekräftige Abfragen und Auswertungen geeignet ist und insbesondere die Steuerbegünstigungen den jeweiligen Zielsetzungen inhaltlich zuordnet.

Nutzung und Nutzen der Transparenzdatenbank

Überblick über das Leistungsangebot

25.1

(1) Eine der zentralen Zielsetzungen der Transparenzdatenbank war es, für die Öffentlichkeit und Entscheidungsträger eine gebietskörperschaftenübergreifende Übersicht über staatliche Leistungsangebote zu schaffen.

(2) Im Internet öffentlich zugänglich waren die aktuellen Leistungsangebote der Transparenzdatenbank (<https://transparenzportal.gv.at>). Entscheidungsträgern (z.B. Förderstellen) stand der gleiche Informationszugang zur Verfügung wie der Öffentlichkeit.

Das Angebot war – im Wesentlichen – durchsuchbar

- nach Themenbereichen,
- mittels Freitextsuche und
- mit einer Suchmaske (Detailsuche), in der nach folgenden Parametern gesucht werden konnte:
 - der Kategorisierung (z.B. Hauptkategorie Gesellschaft und Soziales – Teilkategorie Familie, Kinder, Jugend),
 - der Leistungsart (z.B. Förderung, Transfer),
 - dem Leistungsgeber (leistungsverantwortliches Ressort bzw. Land),

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



- Leistungsempfängergruppen (Privatpersonen, Unternehmen, Non-Profit-Organisationen und öffentliche Einrichtungen).

Die gleichzeitige Abfrage mehrerer ausgewählter Kategorien bzw. mehrerer ausgewählter Leistungsgeber war nicht möglich.

Abbildung 4: Transparenzportal – Startseite

Copyright © 2016 Bundesministerium für Finanzen, Johannesgasse 5, 1010 Wien

Quelle: <https://transparenzportal.gv.at> (abgerufen am 7. November 2016)

Die Suchergebnisse waren alphabetisch nach der – unregelmäßig und damit willkürlichen – Leistungsangebotsbenennung sortiert; d.h. die Leistungen des Bundes und der einzelnen Länder waren durcheinandergemischt; auch die Leistungskategorien waren nicht geclustert.⁷⁴ Eine Sortiermöglichkeit der Suchergebnisse (z.B. nach Leistungsgebern/Ländern und/oder nach inhaltlichen Kategorien) bestand nicht.

⁷⁴ Lediglich bei der Auswahl eines bestimmten Themenbereichs auf der Startseite (z.B. Pflege) konnten die darunter fallenden Leistungsangebote nach mehreren Ressorts bzw. Ländern gefiltert werden. Die Angebote des Bundes und der Länder waren aber nicht sortiert.

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

Teilweise waren daher mehrere Suchabfragen notwendig, um die erwünschten Informationen zu erhalten.⁷⁵

(3) Die einzelnen Leistungsangebote wurden in jener Detailgenauigkeit angezeigt, mit der die Bundesministerien und Länder sie einmeldeten: Teilweise waren Leistungsvoraussetzungen und Möglichkeiten der Antragstellung genau beschrieben, teilweise waren Links zu externen Informationsseiten, zu den Rechtsgrundlagen und (online) Formularen verfügbar. Es gab jedoch auch Angebotsdarstellungen ohne diesbezügliche Informationen. Auch zeigte sich, dass Links zu den Rechtsgrundlagen der Leistungsangebote zum Teil lediglich zur allgemeinen Suchmaske des Rechtsinformationssystems (RIS) führten oder Links zum Teil nicht mehr aktuell waren.⁷⁶

Speziell bei Leistungsangeboten, die mehrere Förderprogramme zusammenfassten (siehe **TZ 16**), war der Informationsgehalt für die potenziellen Fördernehmerinnen und Fördernehmer gering.

(4) Informationen über die mögliche Höhe der Leistungen, wie auch über die Höhe der je Leistungsangebot insgesamt zur Verfügung stehenden Budgetmittel, enthielt das Transparenzportal nicht. Das BMF plante, zukünftig auf der Informationsseite jedes Leistungsangebots die Summe der jährlich ausbezahlten Leistungen anzuzeigen.

25.2

(1) Der RH anerkannte, dass

- mit der Transparenzdatenbank erstmals eine Zusammenführung einer Vielzahl von staatlichen Leistungsangeboten verschiedener Ressorts und von Bund und Ländern erfolgte;
- viele Leistungsangebote nützliche Informationen und weiterführende Verlinkungen enthielten.

Die Zielsetzung, das gesamte Angebot von Bund, Ländern und Gemeinden auf einer Plattform darzustellen, war insbesondere im Bereich der Förderungen im Sinne der Leistungstransparenz zweckmäßig.

(2) Einem aussagekräftigen Überblick – und damit dem Transparenzziel – standen jedoch eine Reihe von Mängeln entgegen. Der RH kritisierte, dass

⁷⁵ In der deutschen Förderdatenbank (<http://www.foerderdatenbank.de/>; abgerufen am 7. November 2016) führte ein Förderassistent die Interessierten strukturiert durch die Suchanfrage. Die gleichzeitige Abfrage von mehreren Fördergebern und Förderbereichen war möglich.

⁷⁶ z.B. bei folgenden Leistungsangeboten: Arbeitslosengeld; Notstandshilfe; Weiterbildungsgeld; Umweltförderung–Altlasten; barrierefreie und altengerechte Sanierungsmaßnahmen (Steiermark); Bedarfsorientierte Mindestsicherung, Krankenhilfe (Niederösterreich); Agrarische Operationen (Oberösterreich)

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



- der Informationsgehalt einer Reihe von Leistungsangeboten gering war (z.B. Zusammenfassung von Leistungsangeboten, keine Informationen zu Leistungsvoraussetzungen und Antragsmöglichkeiten);
- die Suchfunktion und insbesondere die Ausgabe der Ergebnisse (alphabetische Reihung ohne weitere Sortiermöglichkeiten) wenig anwenderfreundlich waren und keinen raschen strukturierten Überblick ermöglichten;
- die Inhalte (z.B. fehlende Angaben über Budgets) und insbesondere die Art der Ausgabe der Suchergebnisse für Entscheidungsträger (z.B. Fördergeber) für die Steuerung ihres Leistungsangebots ungeeignet waren.

Der RH empfahl dem BMF, im Sinne der Übersicht und besseren Nutzbarkeit der Informationen über das Leistungsangebot

- bei den einmeldenden Stellen auf die Sicherstellung der Aktualität der Informationen und auf eine ausreichende Informationstiefe der Leistungsangebote zu drängen;
- eine bürgerfreundlichere Abfrage mit mehr Verknüpfungsmöglichkeiten und übersichtlich strukturierten Ergebnisausgaben zu schaffen (z.B. Einschränkung der Abfrage auf bestimmte Gebietskörperschaften; Ordnung der Ergebnisse nach Leistungsangebotsbereich);
- im Sinne einer Expertenwenderfunktion für Entscheidungsträger (öffentliche Stellen) einen Zugang zu den Leistungsangeboten zu schaffen, der eine strukturierte und nach Bedarf auswertbare Übersicht über die Leistungsangebote (z.B. in weiterverarbeitbarer Tabellenform) erlaubt.

(3) Der RH unterstützte die Bestrebungen des BMF, in Zukunft zu jedem Leistungsangebot eine Zeitreihe der jährlich ausbezahlten Leistungen anzuzeigen.

25.3

(1) Das BMF betonte in seiner Stellungnahme, dass der Informationsgehalt der Leistungsangebote in der Verantwortung der definierenden Stelle liege, dass allerdings die Datenklärungsstelle grundsätzlich die meldenden Stellen darauf hinweise, dass eine Auftrennung sinnvoll sei.

Es hielt weiters fest, dass auch die Verantwortung für die Aktualität der Links bei den definierenden Stellen liege. Die Datenklärungsstelle weise die definierenden Stellen allerdings periodisch mithilfe eines „Linkcheckers“ auf nicht aktuelle Links hin.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



(2) Das BMF wies ergänzend darauf hin, dass für die Angabe der zur Verfügung stehenden Budgetmittel ein entsprechendes Feld in der Transparenzdatenbank vorgesehen sei; dieses sei allerdings nur optional auszufüllen, da nicht bei allen Leistungsangeboten Budgetmittel im Vorhinein begrenzt seien (z.B. Familienbeihilfe).

(3) Zur Aufzählung der Suchmöglichkeiten wies das BMF darauf hin, dass diese nicht vollständig sei, da in der Suchmaske (Detailsuche) auch nach Angebotszeitraum gesucht werden könne sowie danach, ob Förderanträge online verfügbar seien. Weiters könne seit 2015 im angemeldeten Bereich des Transparenzportals ein individuelles Suchprofil angelegt werden, mithilfe dessen nach Leistungsangeboten von verschiedenen Bundesländern und dem Bund gesucht werden könne. Das Suchprofil könne gespeichert werden und zeige somit den Nutzerinnen und Nutzern immer die neuesten Leistungsangebote zu den ausgewählten Suchkriterien an.

(4) Betreffend die Reihung der Suchergebnisse bestätigte das BMF, dass für die Detailsuche im Transparenzportal nur eine alphabetische Reihung ohne weitere Sortiermöglichkeit bestehe. Das BMF wies allerdings darauf hin, dass, wenn über die „Lebensbereiche bzw. Förderschwerpunkte (Situationen)“ gesucht werde, das Ergebnis (nach Bundesministerium bzw. Land) gefiltert werden könne.

(5) Betreffend die Ausgabe der Suchergebnisse für Entscheidungsträger wies das BMF darauf hin, dass ein strukturierter Zugang zu den Leistungsangeboten über RSS-Feeds (Neuigkeiten im Leistungsangebot) sowie Content Syndication (einen automatisierten Datenabgleich zwischen Fördergeber-Site und Transparenzdatenbank) für Entscheidungsträger (öffentliche Stellen) möglich sei.

25.4

(1) Der RH hielt gegenüber dem BMF fest, dass die Höhe der je Leistungsangebot zur Verfügung stehenden Budgetmittel nicht im öffentlich einsehbaren Transparenzportal aufschien. Die optionale Eingabe dieser Daten in nicht öffentlich zugängliche Felder der Transparenzdatenbank stellt aus Sicht des RH keinen Informationsmehrwert dar. Zudem hatten die Leistungsgeber von der Möglichkeit, die Höhe der verfügbaren bzw. budgetierten Mittel einzutragen, in der Praxis in sehr unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch gemacht.

(2) Der RH war sich der Möglichkeit, dass Nutzerinnen und Nutzer ein individuelles Suchprofil im angemeldeten Bereich des Transparenzportals anlegen konnten, bewusst; er stellte jedoch klar, dass die Suchfunktion im – unmittelbar zugänglichen – allgemeinen Bereich des Transparenzportals Verbesserungspotenzial hinsichtlich Nutzerfreundlichkeit und Informationsgewinn aufwies.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



(3) Betreffend die Ausgabe der Suchergebnisse für Entscheidungsträger betonte der RH, dass sich seine Kritik darauf bezog, dass die Auswertbarkeit der Leistungsangebote zur Steuerung unzureichend war. Die RSS-Feeds schafften die Möglichkeit, sich über die Neuigkeiten im Leistungsangebot zu informieren; die "Content Syndication" schafft die Möglichkeit einer automatischen Aktualisierung der Informationen zu Leistungsangeboten; beide stellten jedoch keinen Ersatz für eine strukturierte und nach Bedarf auswertbare Übersicht über die Leistungsangebote dar (Expertenanwenderfunktion).

Kontrolle und Missbrauchsverhinderung

26.1

Eine wichtige Zielsetzung der Transparenzdatenbank war die Kontrolle – durch personenbezogene Abfragen – vergleichbarer Leistungen, die die Leistungswerberin bzw. der Leistungswerber bereits bezog bzw. bezogen hatte. Bei Konzeption der Transparenzdatenbank bestand die Annahme, die Abfragemöglichkeit würde bisher nötige Nachweise ersetzen sowie die Kontrolle der Antragsvoraussetzungen (auch von Förderhöchstgrenzen) und die Verhinderung von Mehrfachzahlungen wesentlich erleichtern.

Die in der Transparenzdatenbank enthaltenen Informationen waren aus einer Vielzahl von Gründen, die in der Konzeption der Datenbank und in der Komplexität der Leistungsvoraussetzungen gelegen waren, für die Erreichung dieses Ziels nicht ausreichend:

- Erfassung der Zahlungen des Bundes, nicht aber der Länder und Gemeinden: Ohne Daten insbesondere von Landesförderungen fehlte die Basis für eine der Hauptstoßrichtungen der Verhinderung von Mehrfachzahlungen bzw. des Überschreitens von – insbesondere EU-rechtlichen – Höchstfördergrenzen.
- Erfassung der Auszahlung, nicht aber der Leistungszusagen (Leistungsgenehmigung): Die individualisierte Erfassung einer Leistung erfolgte nach der Auszahlung. Die Meldung von Leistungen erfolgte damit in der Regel erst viele Monate (teilweise auch erst Jahre) nach der Zusage.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



- Kein Ausweis des aktuellen Einkommens:
Die in der Transparenzdatenbank ausgewiesenen Einkommensdaten generierten sich aus den Einkommensdaten der Finanzbehörden;⁷⁷ der Datenbestand war im Falle von unselbstständig Beschäftigten bis zu 14 Monate alt, im Falle von selbstständig Beschäftigten und juristischen Personen nicht selten mehrere Jahre alt.^{78, 79}
- Keine ausreichend genaue Beschreibung der geförderten Investition bzw. Leistung (keine Erfassung von Projekten):
Aus der Leistungsmitteilung war in der Regel nicht ersichtlich, für welche konkrete Investition bzw. Leistung die Förderung gewährt wurde; damit war für die einsichtnehmende Stelle – ohne weitere Recherchen – nicht klar, ob diese Förderung eine potenzielle Mehrfachförderung/Höchstfördergrenzenüberschreitung darstellen könnte (siehe **TZ 20**).
- Keine Abbildung von Unternehmenskonglomeraten und Haushalten:
Die Transparenzdatenbank bildete die Zahlungen an einzelne Unternehmen bzw. Personen ab. Abfragende Stellen konnten bei ihrer Abfrage nicht erkennen, welche Leistungen Unternehmen, die zur gleichen Unternehmensgruppe gehörten (z.B. Mutter- und Tochtergesellschaft), bereits erhalten hatten. Gleichmaßen unmöglich war die Einsicht in Leistungen an alle in einem Haushalt lebende Personen.

26.2

(1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Unvollständigkeiten der Transparenzdatenbank einerseits (siehe **TZ 5, TZ 6, TZ 21, TZ 22**), andererseits aber auch die in der Transparenzdatenbank grundangelegten konzeptionellen Schwächen (keine Erfassung von Leistungszusagen, keine verpflichtenden Vorgaben zur Projektbeschreibung) die Aussagequalität der Abfrageergebnisse deutlich beeinträchtigten.

⁷⁷ Unterhaltszahlungen, endbesteuerungsfähige Kapitalerträge, Schenkungen oder Erbschaften waren in der Transparenzdatenbank nicht abgebildet.

⁷⁸ Die in der Transparenzdatenbank ausgewiesenen Einkommensdaten umfassten Einkommen aus selbstständiger wie auch aus unselbstständiger Arbeit. Die Einkommensdaten für unselbstständige Arbeit stammten aus den Lohnzetteln, die der Arbeitgeber bis Ende Februar des Folgejahres an das zuständige Finanzamt zu übermitteln hatte. Die Einkommensdaten für selbstständige Arbeit und juristische Personen stammten aus den Einkommen- oder Körperschaftsteuerbescheiden. Das Verfahren bis zur Bescheiderlassung konnte sich über mehrere Jahre ziehen.

⁷⁹ Der Einkommensbegriff des TDBG 2012 unterschied sich von Einkommensbegriffen in diversen Rechtsgrundlagen des Bundes und der Länder, was die Nutzungsmöglichkeit der Transparenzdatenbank als Kontrollinstrument für leistende Stellen einschränkte. Das BMF regte daher an, in förderrechtlichen Bestimmungen den Einkommensbegriff nach § 5 TDBG 2012 als Ausgangsbasis heranzuziehen und darüber hinaus gegebenenfalls zusätzliche Einkommens- bzw. Vermögensbestandteile zu berücksichtigen. Vom TDBG 2012 abweichende Einkommensbegriffe waren unter anderem im Familienlastenausgleichsgesetz, Opferfürsorgegesetz und in den Wohnbauförderungs- bzw. Mindestsicherungsgesetzen der Länder zu finden.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



(2) Der RH betonte, dass bei der Einrichtung der Transparenzdatenbank hohe Erwartungen an deren Potenzial zur Kontrolle von Leistungsvoraussetzungen und zur Verhinderung von Missbrauch bestanden (Verhinderung von Mehrfachzahlungen bzw. des Überschreitens von Fördergrenzen) und insbesondere die Komplexität von Fördervoraussetzungen und Förderschranken unterschätzt worden war:

Viele Fördervoraussetzungen schlossen in der Regel Förderungen anderer Stellen neben der eigenen Förderung nicht aus; die wesentliche Frage war daher, ob bei Zusammenrechnung der verschiedenen Förderungen die – an sich schon komplexen⁸⁰ – EU-Höchstfördergrenzen überschritten wurden. Dies erforderte eine Zuordnung von Förderungen zu Projekten unter Klarlegung von Gesamtprojektkosten, oftmals auch eine gesamthafte Betrachtung von Unternehmenskonglomeraten (De-minimis-Förderbereich); diese Informationen waren in der Transparenzdatenbank nicht angelegt und (zur Zeit der Gebarungüberprüfung) auch mit vertretbarem Aufwand nicht erfassbar.

Die Transparenzdatenbank war damit nicht geeignet, – ohne weitergehende Recherchen – unzulässige Mehrfachförderungen auszuweisen oder die Frage des Überschreitens von Höchstfördergrenzen bzw. Einkommenschwellen zu beantworten.

(3) Der RH war allerdings der Ansicht, dass die Transparenzdatenbank (insbesondere im Falle der Einspeisung von Länderzahlungen und weiterer Verbesserungen in der Vollständigkeit der Datenerfassung) geeignet wäre, Hinweise zur Kontrolle der Leistungsvoraussetzungen und für Fördermissbrauch zu geben.

Der RH empfahl dem BMF, neben der Einmeldung der Zahlungen in die Transparenzdatenbank auch die Einmeldung der Leistungszusagen vorzusehen.

26.3

(1) Das BMF führte in seiner Stellungnahme ergänzend aus, dass die Zusammenfassung mehrerer Personen zu einem „Haushalt“ derzeit in keinem Register abgebildet sei und auch nicht in der Transparenzdatenbank geschehen könne. Allerdings gebe es in der Transparenzdatenbank die Möglichkeit, mehrere Personen, sofern sie als haushaltszugehörig angegeben seien, nacheinander abzufragen. (Das BMF führte weiters aus, dass das Ergänzungsregister die Eintragung einer einen Haushalt bildenden „Bedarfsgemeinschaft“ erlaube, dass sich diese theoretisch bestehende Möglichkeit jedoch als nicht praxistauglich erwiesen habe.)

(2) Betreffend den De-minimis-Förderbereich merkte das BMF an, dass die Förderstellen bei den Leistungsmitteilungen an die Transparenzdatenbank die Möglichkeit

⁸⁰ unterschiedliche Höchstförderschwellen (einschließlich Zuschlagssystemen) und unterschiedliche Berechnungsbasen je nach Förderbereich; De-minimis-Schwelle unter Gesamtbetrachtung von Unternehmensverbänden

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

hätten, anzugeben, dass es sich bei der ausbezahlten Leistung um eine De–minimis–Beihilfe handle, und dass auch eine diesbezügliche Abfragemöglichkeit bestehe.

26.4

Der RH stellte klar, dass der Ausweis einer Förderung in der Transparenzdatenbank als De–minimis–Förderung nur einen Hinweis auf eine mögliche De–minimis–Problematik gibt; die Überschreitung von De–minimis–Grenzen erfordert allerdings – in der Regel aufwendige – weitergehende Erhebungen, nämlich eine Zusammenschau zusammengehöriger Förderungen an Unternehmenskonglomerate. Diese weitergehenden Informationen waren in der Transparenzdatenbank nicht angelegt und auch mit vertretbarem Aufwand nicht erfassbar.

27.1

(1) Die ARR 2014⁸¹ verpflichteten – unter dem Gesichtspunkt der Verhinderung von Mehrfachförderungen – Bundesförderstellen anlässlich der Fördergewährung zu einer Abfrage der Förderempfängerin bzw. des Förderempfängers in der Transparenzdatenbank.

(2) Im Jahr 2015 führten abfrageberechtigte Stellen insgesamt 839 personenbezogene Abfragen⁸² durch.⁸³ Rund 50 % der Abfragen gingen auf nur zwei Leistungsangebote zurück: BKA (Volksgruppenförderung) und BMVIT (Förderung von Tätigkeiten und/oder Projekten zur Steigerung von Forschung, Technologie und Innovation). Diese Förderstellen gaben an, dass die Abfrageergebnisse bislang keinen Einfluss auf die Förderentscheidung hatten.

(3) In den vier vom RH näher analysierten Beispielfällen fragte keine der vier Förderstellen die Transparenzdatenbank anlässlich von Fördergewährungen oder auch für Ex–post–Kontrollen ab (die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter verfügten auch über keine entsprechenden Zugriffsberechtigungen zur Transparenzdatenbank).

Begründet wurde dies mit dem Fehlen gebietskörperschaftenübergreifender Daten, dem unzureichenden Informationsgehalt der Leistungsmitteilungen und der guten Vernetzung mit anderen relevanten Förderstellen. Zum Teil führten die Förderstellen auch aus, dass der Prozess der Datenbankabfrage einen eigenen Prozessschritt erfor-

⁸¹ Der Anwendungsbereich der ARR 2014 beschränkte sich grundsätzlich auf die Fördergewährung aus Bundesmitteln durch haushaltsführende Stellen (Bundesministerien). Vielfach wendeten auch andere Förderstellen des Bundes sie subsidiär an. Sie schrieben vor, dass vor der Gewährung einer Förderung überprüft werden musste, welche gleichartigen Förderungen der bzw. dem Antragstellenden in den letzten drei Jahren gewährt wurden bzw. für welche sie bzw. er angesucht hatte oder noch plante anzusuchen.

⁸² Bis 8. Juli 2016 führten Leistungsstellen insgesamt 1.462 Abfragen des Portals durch.

⁸³ Im Vergleich dazu wurden im gleichen Zeitraum (2015) rd. 2,25 Mio. Leistungsmitteilungen (Anzahl) in die Transparenzdatenbank gemeldet (die Zahl korrespondiert nicht mit Förderfällen) mit einem Auszahlungsvolumen von rd. 7,74 Mrd. EUR.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



derte (Wechsel aus dem Förderstellen–eigenen IT–Tool und Abfrage in der Transparenzdatenbank) und damit zeitaufwendig sei.

Diese Erkenntnisse deckten sich mit den Ergebnissen aus anderen Prüfungen des RH.⁸⁴

(4) Auch die im Rahmen der gemeinsamen Evaluierung der Transparenzdatenbank durch Bund und Länder (siehe **TZ 6**) durchgeführte Befragung von Leistungsgebern und Abwicklungsstellen ergab, dass nur 14 % der Befragten personenbezogene Abfragen durchgeführt hatten. 95 % der Befragten, die personenbezogene Abfragen durchgeführt hatten, gaben an, dass Missbrauch bei Förderungen bzw. Transferzahlungen durch Daten aus der Transparenzdatenbank nicht aufgedeckt werden konnte.

27.2 Der RH hielt fest, dass Abwicklungsstellen die Transparenzdatenbank in der Praxis als Kontrollinstrument für nicht brauchbar erachteten und daher überwiegend anlässlich von Leistungsgewährungen keine Abfragen durchführten.

Der RH empfahl dem BMF, insbesondere für große Förderstellen (mit Massenverfahren) die Möglichkeiten automatisierter Sammel–Abfragen (Abfragen für mehrere Antragstellende gleichzeitig) auszubauen.

27.3 Bezugnehmend auf die Empfehlung des RH verwies das BMF in seiner Stellungnahme darauf, dass ein Web–Service für die personenbezogene Abfrage implementiert sei, an die sich jede leistende Stelle anbinden könne.

27.4 Der RH hielt fest, dass die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestehenden Abfragemöglichkeiten den Abwicklungsstellen teilweise nicht bekannt waren und ihren Anforderungen nicht vollständig entsprachen; er wies auch darauf hin, dass Abfragen nur jeweils für den Zeitraum eines Kalenderjahres möglich waren.

Steuerung mit der Transparenzdatenbank und Auswertung der Transparenzdatenbank

28.1 (1) Die Steuerungsfunktion der Transparenzdatenbank war von Anfang an ein zentrales Anliegen an die Datenbank. Ziel war es, Kenntnisse über die Verteilungswirkung von Leistungen, insbesondere von Förderungen, zu erlangen und so der Politik und Verwaltung Entscheidungsgrundlagen für die zweckmäßige und faire Ausgestaltung des staatlichen Leistungsangebots zu geben. Damit sollten die Treffsicherheit von staatlichen Leistungen verbessert und gleichzeitig Einsparungen und Effizienzsteigerungen ermöglicht werden.

⁸⁴ siehe z.B. Berichte des RH: Förderungen des BMI, Reihe Bund 2016/22, TZ 11; Forschungsfinanzierung in Österreich, Reihe Bund 2016/8, TZ 15

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

Konkrete Vorstellungen, welchen Stellen welche Daten zur besseren Ausgestaltung ihrer Leistungen zur Verfügung stehen sollten, fanden sich in den Planungen zur Transparenzdatenbank nicht.

(2) Die Formulierungen im TDBG indizierten eine restriktive Nutzung der Transparenzdatenbank, indem das TDBG z.B. Auswertungen „ausschließlich“ für statistische, planerische und steuernde Zwecke vorsah und unter der Überschrift „Auswertung“ lediglich eine Auswertung über die Statistik Austria regelte.⁸⁵

Dies legte nahe, dass die Inhalte der Transparenzdatenbank den Leistungsgebern nicht unmittelbar für Steuerungszwecke zugänglich sein sollten.

Im TDBG war die Frage, wem die Aufgabe der Steuerung zukam, nicht angesprochen; klargestellt war lediglich, dass die Fördergeber⁸⁶ befugt waren, (im Einvernehmen mit dem BMF) die Statistik Austria mit Auswertungen der Transparenzdatenbank zu beauftragen.

Damit oblag die Steuerung, d.h. die zweckmäßige Ausgestaltung, des eigenen Leistungsangebots – vor und nach Schaffung der Transparenzdatenbank – jedem Ressort für seinen eigenen Bereich.

(3) Das BMF selbst hatte keinen Auftrag, die Daten der Transparenzdatenbank zur Steuerung nutzbar zu machen. Im Ergebnis verfügte das BMF über die Daten (für natürliche Personen anonymisiert und für die Schnittstellen in aggregierter Form), nutzte diese aber selbst nicht zur Steuerung und stellte die Daten auch nicht (auch nicht in anonymisierter Form) den Leistungsgebern zur Verfügung.

28.2

(1) Das Steuerungsziel war nicht erreicht. Der RH kritisierte, dass die Daten der Transparenzdatenbank (einschließlich Schnittstellendaten) den Leistungsgebern – auch in anonymisierter Form – nicht unmittelbar zugänglich waren. Er vertrat die

⁸⁵ § 34 TDBG: „Zur Erfüllung des Steuerungszwecks dürfen die über das Transparenzportal abrufbaren Daten aufgrund eines Auftrages verarbeitet werden. Der Auftrag hat nach Maßgabe des § 23 Abs. 2 des Bundesstatistikgesetzes 2000, BGBl. I Nr. 163/1999, an die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ zu erfolgen. ...“

Aufgrund der Struktur der Daten für natürliche Personen (quasi-anonymisiert – indirekt personenbezogen unter Verwendung des bPK-ZP-TD) waren Auswertungen nach Geschlecht, Alter, Ausbildung oder Einkommen nicht aus der Transparenzdatenbank selbst, sondern nur über eine Verknüpfung mit Daten der Statistik Austria möglich.

Auswertungen, die solche spezifischen Merkmale enthalten sollten – z.B. über die Geschlechtergerechtigkeit von Transferzahlungen oder die Treffsicherheit von Förderungen der thermischen Sanierung, konnten ausschließlich durch die Statistik Austria abgewickelt werden.

⁸⁶ Das TDBG knüpfte an das Bundesstatistikgesetz an; dort war die Möglichkeit für Ressorts, Gebietskörperschaften, juristische Personen des öffentlichen Rechts und öffentliche Unternehmen vorgesehen, Auswertungsserien zu speziellen Themen – beispielsweise Treffsicherheit von Transfers oder Verteilung von Förderungen an spezifische Empfängergruppen – in Auftrag zu geben. Dabei musste stets das Einvernehmen mit dem BMF hergestellt werden.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Ansicht, dass die Geheimhaltung der Daten – gegenüber der Öffentlichkeit wie auch gegenüber den staatlichen Entscheidungsträgern – das Transparenzziel der Datenbank konterkarierte und das Steuerungsziel behinderte.

(2) Der RH kritisierte aber auch, dass im Rahmen der Steuerung ausschließlich Auswertungen auf anonymisierter, statistischer Ebene zulässig waren. Er vertrat die Ansicht, dass das Projekt Transparenzdatenbank, das auch die Zielsetzung von Missbrauchsverhinderung miteinschloss, eine diesbezügliche zweckmäßige Nutzung nicht gänzlich ausschließen sollte und dass unter dem Aspekt der Missbrauchsverhinderung – im Verdachtsfall und nach klaren gesetzlichen Regeln – eine Auswertung auf individueller Ebene möglich sein sollte.

(3) Der RH empfahl dem BMF,

- die Daten der Transparenzdatenbank und der Schnittstellen in einer anonymisierter Form in regelmäßigen Abständen (etwa halbjährlich) den Bundesministerien und Ländern zur Verfügung zu stellen und so zur Steuerung nutzbar zu machen;
- die Daten – zumindest – auf aggregierter Ebene der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (z.B. im Sinne einer Berichtslegung auf Basis des TDBG – siehe **TZ 14**).

Der RH erachtete eine gesetzliche Klarstellung betreffend eine Datenbereitstellungs- und Berichtslegungspflicht des BMF als zweckmäßig. Er empfahl dem BMF, einen entsprechenden Gesetzesvorschlag auszuarbeiten und darin auch für Fälle des Missbrauchsverdachts Auswertungen auf individueller Ebene vorzusehen.

28.3 Zur Feststellung des RH, dass das BMF zwar über Daten verfüge, diese aber selbst nicht zur Steuerung nutzte bzw. auch nicht den Leistungsgebern in anonymisierter Form zur Verfügung stellte, wies das BMF in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der Bundesminister für Finanzen zwar Auftraggeber sei, es aber datenschutzrechtlich unzulässig sei, von „dem BMF“ zu sprechen. Entscheidend sei der jeweilige Verwendungszweck (deshalb die E-Government-Bereichsabgrenzungsverordnung und die entsprechenden Datenverarbeitungsregister-Meldungen des BMF). Somit sei es dem BMF datenschutzrechtlich nicht erlaubt, zum Zweck der Transparenzdatenbank verarbeitete personenbezogene Daten für einen anderen Zweck heranzuziehen.

28.4 Der RH verwies auf seine Empfehlung und insbesondere auf seinen Hinweis, dass eine gesetzliche Klarstellung betreffend eine Datenbereitstellungs- und Berichtslegungspflicht des BMF zweckmäßig wäre. Im Übrigen betonte er, dass eine Aufbereitung und Veröffentlichung von Daten in anonymisierter Form – also ohne jeden Personenbezug – grundsätzlich aus datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten unbedenklich ist. Er merkte ergänzend an, dass es in einzelnen Ländern und teilweise

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



auch auf EU-Ebene bereits Standard war, nicht-sensible Förderdaten auch nicht-anonymisiert zu veröffentlichen (siehe **TZ 15**).

29.1

Das BMF beauftragte im Jahr 2015 die Statistik Austria mit einer Auswertung der Daten der Transparenzdatenbank (einschließlich der Schnittstellendaten) hinsichtlich Förderungen für die Jahre 2013 und 2014.⁸⁷ Die Fragestellung des BMF betraf die Anzahl der geförderten Personen und Unternehmen gruppiert nach Förderhöhe und deren Aufschlüsselung nach soziodemografischen Merkmalen sowie nach den Hauptkategorien der Transparenzdatenbank. Eine Auswertung der Fördersummen (gemäß der Fragestellung: In welcher Höhe fließen Fördermittel in welche Unternehmensbranchen/Unternehmensgrößen zu welchen Zwecken? In welcher Höhe fließen Fördermittel in welche Art von Haushalten/in welche Einkommensdezile zu welchen Zwecken?) beauftragte das BMF explizit nicht.

Die Statistik Austria verknüpfte für die Auswertung die Daten der Transparenzdatenbank mit anderen statistischen Quellen, beispielsweise dem Unternehmensregister, der abgestimmten Erwerbsstatistik sowie der Bevölkerungsstatistik.⁸⁸

Die Statistik Austria legte 54 Auswertungstabellen vor; inhaltliche Aussagen im Sinne von Erklärungen und Schlussfolgerungen zu den Auswertungstabellen gab es nicht.

29.2

Der RH kritisierte, dass das BMF eine Auswertung in Auftrag gegeben hatte, die keine steuerungsrelevanten Ergebnisse brachte und die auch keinen erkennbaren Nutzen für die Weiterentwicklung der Transparenzdatenbank hatte.

Der RH war der Ansicht, dass bei Beschluss des TDBG und auch im BMF nie konkrete Überlegungen angestellt worden waren, welche Fragestellungen sich an die Transparenzdatenbank für Steuerungs-zwecke stellen (siehe **TZ 28**). Die Beauftragung an die Statistik Austria im Jahr 2015 durch das BMF war als erster Auswertungsversuch ohne konkrete Fragestellung und Steuerungsambition zu werten.

Der RH empfahl dem BMF, ein Konzept für eine Auswertung der Daten der Transparenzdatenbank im Sinne der Steuerung staatlicher Leistungen zu erstellen. Dabei wären zweckmäßige Fragestellungen an die Statistik Austria darzustellen und Parameter zu definieren, die geeignet sind, Aussagen über die Verteilungswirkung, die Effizienz und die Treffsicherheit staatlicher Leistungen zu treffen.

⁸⁷ Die Kosten für die Auswertung beliefen sich auf rd. 14.000 EUR.

⁸⁸ Betreffend natürlicher Personen bezog die Statistik Austria die Indikatoren Einkommensschicht, Altersgruppe, Geschlecht, Erwerbssituation, Bildungsstand, Bundesland, Bezirk, Haushaltsgröße und Familienmerkmale ein.

Für nicht natürliche Personen bezog die Statistik Austria folgende Kategorien ein: Branche nach ÖNACE, Bundesland, Bezirk, Rechtsform, Gründungsjahr und Größenklasse nach Beschäftigtenzahl. Die Auswertung erfolgte nach Anzahl und Bereich sowie nach Betragskategorien.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Der RH wies ausdrücklich darauf hin, dass Grundvoraussetzung für aussagekräftige Auswertungsergebnisse die inhaltlich-systematische Stringenz (siehe **TZ 5**, **TZ 10** bis **TZ 12**) und die Vollständigkeit der erfassten Leistungen (siehe **TZ 16**, **TZ 17**, **TZ 21**, **TZ 22**) sind.

29.3

Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, dass mit dieser ersten Auswertung aufgezeigt worden sei, welche Möglichkeiten der Auswertung es gebe. Die Auswertungsmöglichkeiten seien auch den Ressorts und Ländern vorgestellt worden.

Transparenz der Förderlandschaft

30.1

(1) Der RH hatte wiederholt darauf hingewiesen, dass die österreichische Förderlandschaft von einer Vielzahl von Förderstellen und einer Vielfalt von Förderprogrammen geprägt war. Es bestand kein Überblick⁸⁹

- über die zahlreichen durch Bund, Länder, Gemeinden und andere öffentliche Einrichtungen abgewickelten Maßnahmen und Fördermöglichkeiten;
- über das Volumen der in einzelnen Förderbereichen und von den unterschiedlichen Fördergebern (EU, Bund, Länder, unter Umständen auch Gemeinden) eingesetzten Fördermittel; wie auch
- über die Wirkungen des Fördermitteleinsatzes (einerseits im Sinne von Zielerreichungs-Evaluierungen, andererseits aber auch im Sinne einer vergleichenden Gegenüberstellung von Fördervolumina und Wirkungen).

Sowohl auf Basis von Evaluierungen der überprüften Stellen als auch auf Basis der Gebarungüberprüfungen des RH ergaben sich immer wieder Zweifel an der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit des Nebeneinanders von Förderungen verschiedener Gebietskörperschaften bzw. verschiedener Fördereinrichtungen.

(2) Auch das in der Transparenzdatenbank erfasste Leistungsangebot zeigt die Vielfalt des Förderbereichs: So machen die 2.158 Förderangebote etwa 90 % der insgesamt erfassten Leistungsangebote der Transparenzdatenbank⁹⁰ aus ⁹¹ (siehe Abbildung 1).

⁸⁹ siehe dazu das Positionspapier des RH, „Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs“, Reihe Positionen 2016/2, S. 119 und folgende Berichte des RH: „Betriebliche Umweltförderungen des Bundes und der Länder“, Reihe Bund 2015/17; „Alpine Ski WM 2013, Investitionen“, Reihe Bund 2015/16; „Weinmarketing“, Reihe Bund 2014/11; „Förderung für Kleinunternehmen durch Konjunkturpakete; ERP-Kleinkreditprogramm, Programme für die Länder Kärnten und Vorarlberg“, Reihe Bund 2013/7

⁹⁰ auf Basis der im Portal öffentlich zugänglichen Leistungsangebote

⁹¹ hinsichtlich des Mittelanteils aller erfassten Leistungen jedoch nur 15 %; auch bei Herausrechnung der – in diesem Zusammenhang nicht gut vergleichbaren – Sozialversicherungsleistungen und Ruhe- und Versorgungsbezüge: 36 %

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

30.2

Der RH hatte eine gebietskörperschaftenübergreifende Förderdatenbank, die die Förderungen von EU, Bund, Ländern und Gemeinden wie auch ausgegliederter Rechtsträger strukturiert und auswertbar erfasste, stets als zweckmäßige Maßnahme im Sinne eines transparenten Mitteleinsatzes erachtet.

Der RH wies allerdings – wie schon in der Vergangenheit – mit Nachdruck darauf hin, dass ein zentraler Ansatzpunkt zur Schaffung von mehr Transparenz im Förderbereich in einer Kompetenzabgrenzung zwischen den Gebietskörperschaften und Fördergebern mit klaren Aufgabenzuordnungen und einer weitgehenden Vermeidung von überschneidenden Förderbereichen⁹² lag. Durch klare Aufgabenzuordnungen sowie eine Konzentration von Förderstellen und Fördertöpfen könnte die Transparenz des österreichischen Förderwesens erhöht und könnten Ineffizienzen, Doppelgleisigkeiten und Mehrfachförderungen reduziert werden. Insbesondere sind die Zielsetzungen und Wirkungen von Förderungen aufeinander abzustimmen.

Der RH empfahl daher, weiterhin im Sinne der Zielsetzung von Transparenz im Förderwesen

- Förderkompetenzen stärker gegeneinander abzugrenzen, d.h. eine bessere Abstimmung der Kompetenzen und Programme der Fördergeber vorzunehmen (auch auf Basis von Erkenntnissen aus der Transparenzdatenbank);
- den Ausbau der Transparenzdatenbank zu einer gebietskörperschaftenübergreifenden Datenbank voranzutreiben (d.h. vollständige Einbeziehung von Länder- und Gemeindeleistungen);
- Förderungen, die keinen wesentlichen Beitrag zu den intendierten Zielen und Wirkungen leisten, einzustellen (siehe zur Problematik der Mitnahmeeffekte auch den Bericht des RH „Betriebliche Umweltförderungen des Bundes und der Länder“, Reihe Bund 2015/17, TZ 18).

⁹² Die Untergruppe Förderungen der Aufgaben- und Deregulierungskommission, die sich 2014 mit Effizienzsteigerungen im Förderwesen befasste, erwog ebenfalls eine Kompetenzaufteilung im Förderwesen.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Einsparungen in Zusammenhang mit der Transparenzdatenbank

31.1 (1) Als Ziele der Transparenzdatenbank wurden auf politischer Ebene auch immer wieder Einsparungen in den öffentlichen Haushalten durch eine bessere Abstimmung und Vermeidung von Doppelgleisigkeiten im Förderwesen genannt. Als Einsparungspotenziale bzw. –ziele in Zusammenhang mit der Schaffung eines effizienteren Förderwesens nannten Strategie– und Analysepapiere des BMF Größenordnungen von jährlich 400 Mio. EUR bis 600 Mio. EUR.

(2) Auf Basis der Ergebnisse der gegenständlichen Prüfung (fehlende Nutzung der Transparenzdatenbank zur Steuerung von Förderungen) war davon auszugehen, dass bislang kein monetärer Nutzen der Transparenzdatenbank durch Abstimmung von Leistungsangeboten oder durch Aufdeckung von Fördermissbrauch bzw. unzulässige Mehrfachförderungen entstanden war.⁹³

31.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Transparenzdatenbank – seit Einrichtung bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – nicht zur Verbesserung der Effizienz im Förderwesen genutzt wurde (und diesbezüglich auch wesentliche Defizite aufwies).

Aus Sicht des RH hätte das Konzept einer Transparenzdatenbank das Potenzial, Aussagen über die Verteilungswirkung der erfassten Leistungen zu machen, Hinweise auf allfällige gesellschaftlich nicht erwünschte oder als nicht erforderlich erachtete (direkte und indirekte⁹⁴) Förderungen und Transfers zu geben und damit das Potenzial, Entscheidungsgrundlagen für die effizientere Gestaltung des österreichischen Systems von Förderungen, Transferleistungen und Steuerbegünstigungen zu liefern. Eine Transparenzdatenbank, die Leistungen unter dem Gesichtspunkt der Steuerung erfasst und auswertet, wäre sohin auch geeignet, Einsparungspotenziale und unerwünschte Einnahmenverzichte des Staates aufzuzeigen.

31.3 Zum genannten Einsparungspotenzial von jährlich 400 Mio. EUR bis 600 Mio. EUR hielt das BMF in seiner Stellungnahme fest, dass dieses immer nur im Zusammenhang mit einem effizienten Förderwesen genannt worden sei. Dieses Vorhaben gehe weit über die Errichtung der Transparenzdatenbank hinaus.

31.4 Der RH hielt wiederholend fest, dass die Transparenzdatenbank seit ihrer Einrichtung bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht zur Verbesserung der Effizienz des Förderwesens genutzt wurde.

⁹³ Die beiden leistenden Stellen, die regelmäßig Abfragen der Transparenzdatenbank durchführten, gaben an, dass die Informationen aus der Transparenzdatenbank bislang zu keiner Änderung der Förderentscheidung geführt hätten.

⁹⁴ Steuerersparnisse

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

Kosten der Transparenzdatenbank

Kostenüberblick 2010 bis 2015

32.1 (1) Die Höhe der Gesamtkosten der Errichtung und des Betriebs der Transparenzdatenbank war aufgrund der Vielzahl an beteiligten Stellen (BMF, drei Bundesschnittstellen, 258 Abwicklungsstellen des Bundes, 437 Abwicklungsstellen der Länder) und aufgrund des Anfalls von internen sowie von externen Kosten (Eigenbeiträge und zugekaufte Leistungen) nicht exakt bezifferbar.

Eine Grobübersicht über die für Errichtung und Betrieb der Transparenzdatenbank beim Bund angefallenen Kosten geben die folgenden Tabellen:

Tabelle 9: Transparenzdatenbank – Kosten für Errichtung und Betrieb 2010 bis 2015

Überblick Kosten	2010 bis 2015
	in Mio. EUR
externer Aufwand BMF¹	
für Einrichtung und Anbindung der Schnittstellen zu AMS, Hauptverband, BMF–Steuerdaten	5,10
für laufenden Betrieb und Weiterentwicklung BMF und der Schnittstellen zu AMS, Hauptverband, BMF–Steuerdaten	5,49
interner Aufwand BMF²	
für Einrichtung und Betrieb (durchschnittlich 9 BMF–Bedienstete)	etwa 3
Kosten der einmeldenden Stellen	
Kosten für laufende Einmeldung	keine Daten: nach einer Anlaufphase im laufenden Betrieb wenig aufwendig ³

¹ Die externen Personalkosten wurden den Errichtungskosten und den Kosten für den laufenden Betrieb/Weiterentwicklung anteilig (bezogen auf die Kostenhöhe) zugerechnet.

² Die internen Personalkosten wurden auf Basis der Personalaufstellungen des BMF unter Heranziehung von Standardpersonalkosten je Einstufung berechnet.

³ Die Befragung leistender Stellen durch den RH ergab, dass speziell die einmalige Implementierung einer Datenverbindung mit der Transparenzdatenbank zu externen Kosten führte. Der interne Verwaltungsaufwand war bei der erstmaligen Einspeisung von Leistungsangeboten und Leistungsmitteilungen erheblich, ging aber im laufenden Betrieb deutlich zurück. Der laufende Verwaltungsaufwand für leistende Stellen war nur bei Übermittlung einer größeren Anzahl von Leistungsmitteilungen über Dialogverfahren erheblich.

Quellen: BMF; RH

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Tabelle 10: Zahlungen im Zuge des Finanzausgleichs 2010 bis 2015

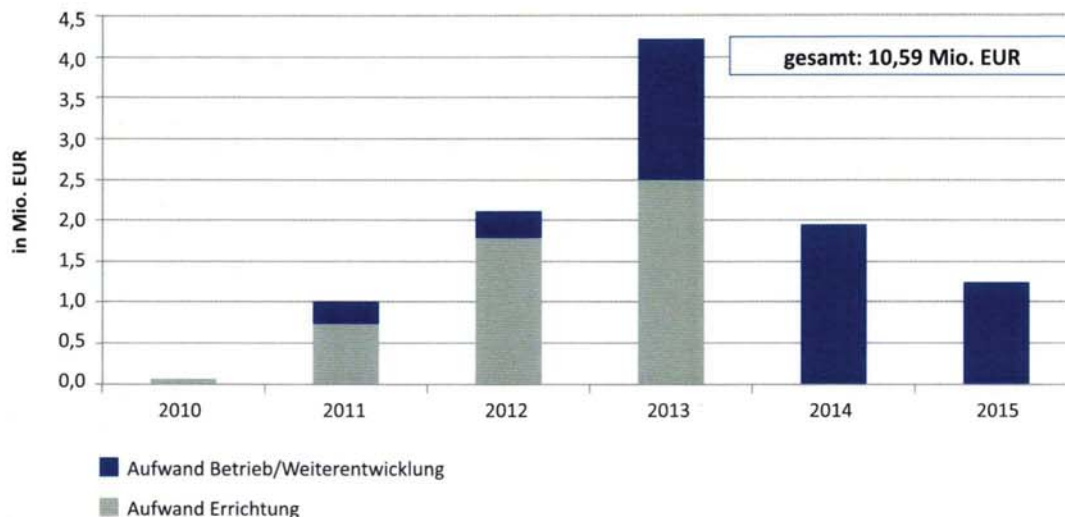
Zahlungen im Zuge des Finanzausgleichs für Landesverwaltungsgerichte und Transparenzdatenbank (Anteil für die TDB unklar)	2010 bis 2015
	in Mio. EUR
Finanzausgleichszahlungen des Bundes an die Länder für die Einführung der Transparenzdatenbank und die Errichtung von Landesverwaltungsgerichten ¹ (eine anteilige Aufteilung zu den beiden Aufgaben fehlte)	70 für Landesverwaltungsgerichte und Transparenzdatenbank

¹ in den Jahren 2012 bis 2014 jährlich 20 Mio. EUR, in den Jahren 2015 und 2016 nochmals jährlich 10 Mio. EUR

Quellen: BMF; RH

(2) Die Entwicklung des externen Aufwands im BMF zwischen 2010 und 2015 zeigt, dass – nach dem Aufbau der Transparenzdatenbank – seit 2014 der jährliche Aufwand laufend abnahm und im Jahr 2015 bei 1,23 Mio. EUR lag:

Abbildung 5: Entwicklung externer Aufwand des BMF für Errichtung, Betrieb und Weiterentwicklung der Transparenzdatenbank¹



¹ Die externen Personalkosten wurden den Errichtungskosten und den Kosten für den laufenden Betrieb/Weiterentwicklung anteilig (bezogen auf die Kostenhöhe) zugerechnet.

Quellen: BMF; RH

Als BMF-interne Personalkosten war eine Größenordnung von jährlich rd. 700.000 EUR anzusetzen.⁹⁵

⁹⁵ Überschlagsrechnung auf Basis WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

(3) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren im BMF für den Betrieb und die Weiterentwicklung neun Bedienstete des BMF und drei Leiharbeitskräfte beschäftigt. Die Leiharbeitskräfte waren einerseits in der Datenklärungsstelle mit der Unterstützung der Einmeldungen von Daten und andererseits im IT-Bereich beschäftigt. Der Leiter und wichtigste Know-how-Träger im IT-Bereich war ein externer Mitarbeiter.

32.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass es mit dem Aufwand im BMF in der Höhe von etwa 13,6 Mio. EUR zwar gelang, eine Datenbank aufzubauen und zu betreiben, dass diese Datenbank allerdings die in sie gesetzten Ziele Mitte 2016 nicht erreicht hatte.

(2) Der RH erachtete es als zweckmäßig, zur Abdeckung zeitlich befristeter Arbeitsspitzen externes Personal einzusetzen.

Er empfahl dem BMF jedoch, auf den Aufbau und die Sicherung des langfristig erforderlichen internen Know-hows im IT-Bereich zu achten (siehe z.B. auch den Bericht des RH „IT-Programm E-Finanz“, Reihe Bund 2016/9, TZ 18).

32.3

(1) Das BMF gab in seiner Stellungnahme an, dass die Errichtungskosten der Transparenzdatenbank 1,18 Mio. EUR betragen hätten (Kosten für die Tätigkeit der Bundesrechnungszentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung (**BRZ GmbH**)). Die Kosten für die Errichtung der Schnittstellen beim AMS und dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger hätten 1,65 Mio. EUR betragen. Das BMF sei gemäß § 42 Abs. 2 TDBG 2012 gesetzlich verpflichtet gewesen, diese Kosten zu tragen.

Das BMF führte weiters aus, dass der laufende Betrieb getrennt von der Weiterentwicklung zu betrachten sei, da viele Komponenten in der ursprünglichen Konzeption der Transparenzdatenbank nicht budgetiert gewesen seien (medienbruchfreie Online-Antragstellung, Content Syndizierung und RSS-Feed, Schnittstelle für personenbezogene Abfrage, Pflege und Administrationswerkzeuge, Auswertungswerkzeuge für leistende und definierende Stellen, portaloptimierende Maßnahmen, etc.).

(2) Betreffend die Zahlungen des Bundes aus dem Finanzausgleich vertrat das BMF die Ansicht, dass der vom RH in Tabelle 10 angegebene Wert von 70 Mio. EUR für Zahlungen an die Länder aus dem Finanzausgleich für Transparenzdatenbank und Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht nachvollzogen werden könne. Das BMF ging in seiner Stellungnahme davon aus, dass die Länder im Zuge des Finanzausgleichs in Summe 30 Mio. EUR für die Errichtung der Transparenzdatenbank erhalten hätten (der auf die Transparenzdatenbank entfallende Anteil habe in den Jahren 2012, 2013 und 2014 gemeinsam 20 Mio. EUR betragen, für die Jahre 2015 und 2016 gemeinsam 10 Mio. EUR).

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



32.4

(1) Der RH betonte, dass die vom BMF in der Stellungnahme genannten Beträge sowohl den internen Aufwand in der Höhe von etwa 3 Mio. EUR als auch die Betriebs- und Weiterentwicklungskosten von etwa 3,1 Mio. EUR und externe Personalkosten in der Höhe von etwa 4,6 Mio. EUR nicht mitberücksichtigen. Der Gesamtaufwand des BMF für die Transparenzdatenbank lag in den Jahren 2010 bis 2015 bei etwa 13,6 Mio. EUR.

(2) Betreffend die Zahlungen an die Länder aus dem Finanzausgleich entgegnete der RH dem BMF, dass es in den Gesetzesmaterialien zum Finanzausgleichsgesetz 2008 keine anteilige Aufteilung zu den genannten Aufgaben Einführung der Transparenzdatenbank und die Errichtung von Landesverwaltungsgerichten gab.⁹⁶ Auch zwischen Bund und Ländern war der auf die Transparenzdatenbank entfallende Anteil aus den Finanzausgleichszahlungen immer strittig.

Unter Heranziehung der vom BMF genannten Beträge läge die Gesamtsumme (Gesamtaufwand des Bundes inklusive Zahlungen an die Länder) bei rd. 44 Mio. EUR, ohne damit die eigentlichen Ziele der Transparenzdatenbank – Steuerung, Kontrolle und Missbrauchsverhinderung, Information und Einbeziehung aller Gebietskörperschaften – zu erreichen.

33.1

Im Wege des Finanzausgleichs überwies der Bund den Ländern in den Jahren 2012 bis 2016 insgesamt 80 Mio. EUR für die Einführung der Transparenzdatenbank sowie die Errichtung der Landesverwaltungsgerichte, wobei nicht festgelegt war, wie hoch der Mittelanteil für den Verwendungszweck Transparenzdatenbank war.

Die Länder selbst gaben (in der gemeinsamen Evaluierung mit dem Bund, siehe **TZ 6**) den bei ihnen in den Jahren 2013 und 2014 angefallenen internen Aufwand für die Einführung der Transparenzdatenbank mit rd. 2,35 Mio. EUR an. Eine Aufschlüsselung des Aufwands fehlte. Das BMF bezweifelte im gemeinsamen Abschlussbericht des Bundes und der Länder zur Evaluierung der Transparenzdatenbank die Höhe des Aufwands. Die zukünftig den Ländern entstehenden IT-Kosten für die Erstellung und Implementierung von Schnittstellen zur Transparenzdatenbank für die Übermittlung von Leistungsmitteilungen schätzten die Länder auf rd. 10,76 Mio. EUR.

33.2

Der RH kritisierte, dass die Höhe der den Ländern aus dem Finanzausgleich für die Anbindung an die Transparenzdatenbank zur Verfügung gestellten Mittel betragsmäßig nicht festgelegt war und dass die Mittelbereitstellung nicht an klare Meilensteine in der Anbindung und Einmeldung von Daten gebunden war.

⁹⁶ Die Rolle der Länder betreffend das in den Materialien zu Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes 2008 in diesem Zusammenhang ebenfalls angeführte Bundesamt für Asyl und Migration und der darauf entfallende Anteil waren unklar.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Plankosten versus Ist-Kosten

34.1

Das BMF schätzte die Kosten für die Errichtung der Transparenzdatenbank in den Gesetzesmaterialien (Vorblatt) zum TDBG 2010 mit 1,6 Mio. EUR; in den Materialien (Vorblatt) zum TDBG 2012 gab es nur noch Kosten von 1,2 Mio. EUR an; dies, obwohl das TDBG 2012 die Funktion der Einsichtsberechtigung (auf der Basis der Leistungskategorisierung) neu einführte.⁹⁷ Die für die Anbindung und Einmeldung der Länder anfallenden Kosten wurden in den Erläuterungen zu den TDB-Gesetzen nicht angesprochen.

Ein Vergleich der in den Gesetzesmaterialien angegebenen mit den bis Ende 2015 tatsächlich angefallenen Kosten zeigte, dass die Ist-Kosten deutlich über den Kostenschätzungen im TDBG 2010 und insbesondere jenen im TDBG 2012 lagen:

Tabelle 11: Transparenzdatenbank – Vergleich Kostenschätzung in TDBG 2010 und TDBG 2012 mit den Ist-Kosten 2010 bis 2015

	TDBG 2010	TDBG 2012	Ist-Kosten ¹
	in Mio. EUR		
Errichtungskosten gesamt	1,6	1,2	5,1 BMF und Bundes-schnittstellen
jährliche Kosten für laufenden Betrieb und Weiterentwicklung	1,0	0,3	1,6 + 0,7 externe und interne Kosten BMF
jährliche Kosten für einmeldende Unternehmen	0,3	0,3	keine Daten
jährliche Kosten für einmeldende Stellen des Bundes	1,5	keine Angabe	keine Daten
Zahlungen an die Länder aus dem Finanzausgleich für die Transparenzdatenbank	keine Angabe	keine Angabe	unklar

¹ Die externen Personalkosten wurden den Errichtungskosten und den Kosten für den laufenden Betrieb/Weiterentwicklung anteilig (bezogen auf die Kostenhöhe) zugerechnet.

Die internen Personalkosten wurden auf Basis der Personalaufstellungen des BMF unter Heranziehung von Standardpersonalkosten je Einstufung berechnet.

Die jährlichen Kosten für den laufenden Betrieb/Weiterentwicklung berechneten sich aus den durchschnittlichen laufenden Kosten seit Start des Vollbetriebs im Jahr 2013.

Quelle: RH

34.2

Der RH hatte bereits in seiner Begutachtung zum TDBG 2012 kritisiert, dass die Zahlen für gleiche Leistungen zwischen dem TDBG 2010 und dem TDBG 2012 deutlich differierten und dass die Grundlagen für die Kostenermittlung zur Gänze fehlten.

⁹⁷ Das Vorblatt zum TDBG 2010 gab die jährlichen laufenden Kosten für den Betrieb der Transparenzdatenbank mit 1,0 Mio. EUR an, das Vorblatt zum TDBG 2012 mit rd. 300.000 EUR.

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Die Differenzen waren insbesondere darauf zurückzuführen, dass in den Erläuterungen zum TDBG 2010 und TDBG 2012 wesentliche Kostenkomponenten (z.B. interne und externe Personalkosten) nicht mitberücksichtigt waren. Dies führte dazu, dass die (bis 2015) tatsächlich realisierten Kosten des BMF von etwa 13,6 Mio. EUR deutlich über den prognostizierten Kosten für die Errichtung und den Betrieb der Transparenzdatenbank (von 2,1 Mio. EUR⁹⁸) lagen.

Der RH kritisierte insbesondere auch, dass die Kosten der Anbindung von Ländern und Gemeinden stets unklar waren und in den Erläuterungen zu den TDB-Gesetzen nicht einmal angesprochen wurden.

34.3

(1) Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass mit der Transparenzdatenbank vier IT-Verfahren geschaffen worden seien: das Leistungsangebotsverfahren für die Definition der Leistungen und Abfragemöglichkeit durch die Behörden, das Transparenzportal für die Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen, das Übermittlungsverfahren für die Meldung personenbezogener Daten und die Online-Anbindung wichtiger Datenlieferanten (BMF, AMS und Hauptverband der Sozialversicherungsträger).

Die Kosten der BRZ GmbH – als gesetzliche Dienstleisterin für die Transparenzdatenbank und das Transparenzportal – für die Errichtung der oben beschriebenen Verfahren hätten insgesamt 1,18 Mio. EUR betragen. Demgegenüber seien im Vorblatt zum Transparenzdatenbankgesetz 2012 für die Umsetzung der Leistungsangebotsdatenbank und für die Errichtung der Transparenzdatenbank Kosten in Höhe von 1,23 Mio. EUR geschätzt worden. Für die Errichtung der Schnittstellen zum Hauptverband der Sozialversicherungsträger und zum Arbeitsmarktservice seien dem BMF 1,65 Mio. EUR in Rechnung gestellt worden.

Das BMF betonte nochmals, dass sich auch der Leistungsumfang gegenüber dem Zeitpunkt der Gesetzwerdung vergrößert habe (siehe Stellungnahme BMF zu **TZ 32**).

(2) Zur Tabelle 11 teilte das BMF mit, dass die Summen für das BMF teilweise nicht nachvollziehbar seien.

Das BMF führte aus, dass im Vorblatt zum TDBG 2010 und zum TDBG 2012 (Gesetzesmaterialien) die angeführten Errichtungskosten nur für die Kosten der BRZ GmbH genannt worden seien; diese Kosten der BRZ GmbH für die Errichtung der Transparenzdatenbank und des Transparenzportals seien im TDBG 2012 mit 1,23 Mio. EUR angegeben worden. Die Kosten für die Errichtung der Schnittstellen seien in beiden Vorblättern nicht angegeben worden. Für die Errichtung der Schnitt-

⁹⁸ Kosten laut TDBG 2012 für Errichtung (1,2 Mio. EUR) und laufenden Betrieb seit Freischaltung 2013 bis 2015 (0,9 Mio. EUR)

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



stellen seien auch externe Personalkosten aufgewendet worden. In den Vergleich zwischen den in den Gesetzesmaterialien genannten Kosten und den Ist-Kosten dürften daher die Errichtungs- und Betriebskosten der Schnittstellen BMF, AMS und Hauptverband nicht eingerechnet werden.

34.4

(1) Der RH hielt fest, dass die Stellungnahme des BMF bestätigte, dass in den Erläuterungen zum TDBG 2010 und TDBG 2012 wesentliche Kostenkomponenten nicht mitberücksichtigt waren. Er betonte, dass für eine Gesamtbeurteilung alle dem Projekt Transparenzdatenbank zugehörigen Kosten zu berücksichtigen sind. Das BMF verstieß mit dieser Art der Kostendarstellung in den Gesetzesmaterialien gegen § 14 des damals geltenden Bundeshaushaltsgesetzes 1986 (in Verbindung mit den Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen), der eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen und insbesondere vollständige Angaben zur Höhe der Kosten eines Gesetzesvorhabens forderte.

(2) Bezüglich der Berechenbarkeit und Nachvollziehbarkeit der in der Tabelle angegebenen Ist-Kosten verwies der RH auf die in der Fußnote zur Tabelle beschriebene anteilige Zurechnung der externen Personalkosten.

Hinweis zum Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern

35

Der RH wies auf folgende nur in Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern umsetzbare Punkte hin:

- Es wäre eine ausreichende rechtliche Basis für eine gebietskörperschaftenübergreifende Datenbank und ihre adäquate Nutzung zu schaffen (siehe **TZ 2**).
- Die systematische Stringenz der in der Transparenzdatenbank erfassten Leistungen wäre zu erhöhen; insbesondere
 - wäre die Frage zu klären, welche Leistungen in einer gebietskörperschaftenübergreifenden Datenbank aus Steuerungs- bzw. Kontrollgesichtspunkten jedenfalls zu erfassen sind, und
 - wären die Leistungen verschiedener Gebietskörperschaften (sowie der Gemeindeverbände und allenfalls auch der Kammern) stets im gleichen Umfang und nach gleichen Kriterien einzubeziehen (siehe **TZ 5**).

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



-
- Unabhängig von der Transparenzdatenbank und ihrer Weiterentwicklung wären im Sinne der Zielsetzung von Transparenz im Förderwesen
 - die Förderkompetenzen stärker gegeneinander abzugrenzen (d.h. eine bessere Abstimmung der Kompetenzen und Programme der Fördergeber vorzunehmen) und
 - Förderungen, die keinen wesentlichen Beitrag zu den intendierten Zielen und Wirkungen leisten, einzustellen (siehe **TZ 30**).

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Schlussempfehlungen

36 Gegenüber dem BMF als überprüfter Stelle hob der RH zusammenfassend folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Es wäre eine Regierungsvorlage für die kompetenzrechtliche Absicherung der Transparenzdatenbank vorzubereiten. **(TZ 3)**
- (2) Die in der Transparenzdatenbank zu erfassenden Leistungen wären – auch auf Basis der Erkenntnisse dieses Berichts des RH – in einer Expertenrunde aus dem Gesichtspunkt der Informations-, Kontroll- und Steuerungsbedürfnisse sowie der Praktikabilität zu definieren und es wären entsprechende Anpassungen des Transparenzdatenbankgesetzes vorzubereiten. **(TZ 9)**
- (3) Der Förderungsbegriff der Transparenzdatenbank wäre unter steuerungsrelevanten Gesichtspunkten neu zu definieren; dabei wären
 - als Förderung nur Zahlungen ohne klare Gegenleistung zu erfassen (vergleichbar mit dem Förderungsbegriff des Bundeshaushaltsgesetzes); gesetzliche Finanzierungspflichten (z.B. für Universitäten), Zahlungen für Infrastrukturausbau oder Verkehrsleistungen und Mitgliedsbeiträge wären davon abgegrenzt als eigene Leistungsarten zu erfassen (sofern eine so breite Leistungserfassung aus Kontroll- und Steuerungsgesichtspunkten überhaupt als erforderlich/zweckmäßig angesehen wird);
 - Förderungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände in die Transparenzdatenbank mitaufzunehmen;
 - die Zweckmäßigkeit und der Umfang der Erfassung von Sachleistungen unter den Gesichtspunkten der Praktikabilität und Steuerungsrelevanz zu klären sowie als Alternative zur Erfassung von Sachleistungsbeziehenden die konsequente Abbildung der diesbezüglichen Zahlungen an Intermediäre (§ 14 TDBG) zu erwägen. **(TZ 11)**
- (4) Die Einbeziehung indirekter Förderungen in die Transparenzdatenbank wäre unter steuerungsrelevanten Gesichtspunkten neu zu definieren und auf alle relevanten Steuerersparnisse bzw. –rückvergütungen auszuweiten. **(TZ 12)**
- (5) Bei der Abgrenzung von Leistungsarten wäre eine Unterscheidung nach gesetzlichen Ansprüchen und Ermessensleistungen vorzunehmen. **(TZ 13)**

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



- (6) Nicht förderempfängerbezogene Leistungsmittelungen wären nur in Ausnahmefällen (sehr geringe Leistungsbeträge ohne Bezug zu anderen Leistungen) zu gestatten. (TZ 19)
- (7) Zur Verbesserung der Vollständigkeit der Meldungen in die Transparenzdatenbank wäre(n)
 - von den verantwortlichen Bundesministerien (und Ländern) zumindest jährlich Vollständigkeitserklärungen einzufordern, in denen diese fehlende Leistungsangebote und fehlende Einmeldungen explizit anzuführen und zu begründen haben; (TZ 17, TZ 21)
 - auf eine gesetzliche Verankerung einer solchen Verpflichtung zur Vollständigkeitserklärung hinzuwirken; (TZ 17, TZ 21)
 - ein systematisches und automatisiertes Meldungsmonitoring einzurichten. (TZ 21)
- (8) Auf eine gesetzliche Verankerung quartalsweiser Schnittstellenmeldungen an das BMF (einschließlich Vollständigkeitserklärungen) wäre hinzuwirken. (TZ 22)
- (9) Eine einfachere und klarere rechtliche Grundlage für Einsichtsrechte wäre zu schaffen und in diesem Sinne
 - in der Leistungsart Förderung staatlichen Fördergebern/Förderabwicklern grundsätzlich Einsicht auf die Leistungen all jener Teilkategorien einzuräumen, zu denen Berührungspunkte bestehen;
 - nur hinsichtlich sensibler Leistungen die Einsichtsrechte auf Leistungsangebotsebene zu regeln und auf die für die ordnungsgemäße Fördergewährung zwingend notwendigen Einsichtserfordernisse zu beschränken;
 - die TDB–Leistungsangebotsverordnung so zu strukturieren, dass für jedes Leistungsangebot unmittelbar ersichtlich ist, auf welche Teilkategorien (und welche sensiblen Leistungen) Einsicht besteht. (TZ 23)
- (10) Die TDB–Leistungsangebotsverordnung wäre – wie im Transparenzdatenbankgesetz vorgesehen – mindestens einmal alle sechs Monate zu erlassen. (TZ 23)

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



- (11) Die Leistungskategorisierung (inhaltliche Zuordnung von Leistungen zu Aufgaben/Themen) wäre so zu adaptieren, dass sie für aussagekräftige Abfragen und Auswertungen geeignet ist und insbesondere die Steuerbegünstigungen den jeweiligen Zielsetzungen inhaltlich zuordnet. **(TZ 24)**
- (12) Im Sinne der Übersicht und besseren Nutzbarkeit der Informationen über das Leistungsangebot wäre
 - bei den einmeldenden Stellen auf die Sicherstellung der Aktualität der Informationen und auf eine ausreichende Informationstiefe der Leistungsangebote zu drängen;
 - eine bürgerfreundlichere Abfrage mit mehr Verknüpfungsmöglichkeiten und übersichtlich strukturierten Ergebnisausgaben zu schaffen (z.B. Einschränkung der Abfrage auf bestimmte Gebietskörperschaften; Ordnung der Ergebnisse nach Leistungsangebotsbereich);
 - im Sinne einer Experten-anwenderfunktion für Entscheidungsträger (öffentliche Stellen) ein Zugang zu den Leistungsangeboten zu schaffen, der eine strukturierte und nach Bedarf auswertbare Übersicht über die Leistungsangebote (z.B. in weiterverwertbarer Tabellenform) erlaubt. **(TZ 25)**
- (13) Neben der Einmeldung der Zahlungen in die Transparenzdatenbank wäre auch die Einmeldung der Leistungszusagen vorzusehen. **(TZ 26)**
- (14) Klare Vorgaben für aussagekräftige standardisierte Beschreibungen des Fördergegenstandes in der Transparenzdatenbank (Projektbeschreibungen) wären zu formulieren. **(TZ 20)**
- (15) Die Möglichkeiten automatisierter Sammel-Abfragen (Abfragen für mehrere Antragstellende gleichzeitig) wären auszubauen. **(TZ 27)**
- (16) Die Daten der Transparenzdatenbank und der Schnittstellen wären in einer anonymisierten Form in regelmäßigen Abständen (etwa halbjährlich) den Bundesministerien und Ländern zur Verfügung zu stellen und so zur Steuerung nutzbar zu machen. **(TZ 28)**
- (17) Die Daten der Transparenzdatenbank wären – zumindest – auf aggregierter Ebene der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (z.B. im Sinne einer Berichterlegung auf Basis des Transparenzdatenbankgesetzes). **(TZ 28)**
- (18) Der Förderungsbericht nach BHG wäre durch eine Berichterstattung auf Basis der Transparenzdatenbank zu ergänzen. **(TZ 14)**

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



- (19) Zugunsten einer höheren Transparenz für die Öffentlichkeit wäre der der Ausgestaltung der Transparenzdatenbank zugrunde liegende Grundsatz der strikten Nicht-Offenlegung von Leistungsempfängerinnen und -empfängern für den Bereich der (nicht-sensiblen) Förderungen zu überdenken. **(TZ 15)**
- (20) Ein Gesetzesvorschlag für eine Datenbereitstellungs- und Berichtslegungspflicht des BMF wäre auszuarbeiten; darin wären auch für Fälle des Missbrauchsverdachts Auswertungen auf individueller Ebene vorzusehen. **(TZ 28)**
- (21) Ein Konzept für eine Auswertung der Daten der Transparenzdatenbank im Sinne der Steuerung staatlicher Leistungen wäre zu erstellen. Dabei wären zweckmäßige Fragestellungen an die Statistik Austria darzustellen und Parameter zu definieren, die geeignet sind, Aussagen über die Verteilungswirkung, die Effizienz und die Treffsicherheit staatlicher Leistungen zu treffen. **(TZ 29)**
- (22) Auf den Aufbau und die Sicherung des langfristig erforderlichen internen Know-hows im IT-Bereich der Transparenzdatenbank wäre zu achten. **(TZ 32)**

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Anhang I: Beispielfälle

Tabelle A: Beispielfälle – Praxis Dateneinmeldung und –abfragen (Stand Mitte 2016)

Förderprogramm	24–Stunden–Betreuungs–förderung	thermische Gebäudesanierung: Sanierungs offensive	Forschungsförderung – Basisprogramm (2015 bis 2020)	Sportförderung nach § 20 Bundessportförderungs-gesetz
Förderziel und –gegenstand	Ermöglichung einer 24–Stunden–Betreuung von pflegebedürftigen Personen in ihrem gewohnten Zuhause: Zuschüsse an pflegebedürftige Personen oder deren Angehörige	Verbesserung des Wärmeschutzes thermische Sanierung von Gebäuden, die älter als 20 Jahre sind	Unterstützung österreichischer Unternehmen (jeder Größe und aus allen thematischen Bereichen) in ihrer Forschungs– und Innovationstätigkeit: Förderung von wirtschaftlich verwertbaren Forschungsprojekten (experimentelle Entwicklung) von Unternehmen, Forschungsinstituten und Einzelforschern	Förderung von Vorhaben mit gesamtösterreichischer Bedeutung (z.B. Sportgroßveranstaltungen, Sportstätten und Sportinfrastruktur, Dopingbekämpfung, Spitzensportförderung)
Teilkategorie	Pflege (Krankheit, Alter)	Wohnbauförderung, Renovierung, Sanierung	Forschung und Entwicklung	Sportförderung
Geltungszeitraum	unbegrenzt	jährlich weitgehend gleichlautende Programme seit 2009	bis 31. Dezember 2020	unbegrenzt
Fördergeber	Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung (Fondsmittel kommen aus dem Budget des Bundes und der Länder)	BMLFUW, BMWFW	BMVIT	BMLVS
abwickelnde Stelle	Sozialministeriumsservice – SMS	Kommunalkredit Public Consulting – KPC	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH – FFG	BMLVS
Auszahlungen 2015	138,61 Mio. EUR	72,53 Mio. EUR	122,73 Mio. EUR ¹	21,50 Mio. EUR
TDB–relevante Fördervoraussetzungen	Einkommen der pflegebedürftigen Person darf netto 2.500 EUR pro Monat nicht übersteigen gleichartige Leistungen sind „zu berücksichtigen“	kein weiterer Förderantrag nach einem Bundesförderungsprogramm EU–rechtliche Höchstfördergrenzen nach Allgemeiner Gruppenfreistellungsverordnung der EU–Kommission Kombination mit Landesförderungen möglich keine Einkommensgrenzen	das beantragte Vorhaben ist klar von bereits geförderten Projekten mit inhaltlichem Bezug abzugrenzen; Vorprojekte (der letzten drei Jahre) mit inhaltlichem Bezug zum beantragten Vorhaben sind anzuführen EU–rechtliche Höchstfördergrenzen nach Allgemeiner Gruppenfreistellungsverordnung der EU–Kommission	Angabe der für gleichartige Vorhaben innerhalb der letzten 3 Jahre von Gebietskörperschaften erhaltenen Förderungen EU–rechtliche Höchstfördergrenzen nach Allgemeiner Gruppenfreistellungsverordnung der EU–Kommission
Erfassung der Förderungen in der Transparenzdatenbank	ja	ja	ja	ja

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Förderprogramm	24-Stunden-Betreuungs-förderung	thermische Gebäudesanierung: Sanierungs-offensive	Forschungsförderung – Basisprogramm (2015 bis 2020)	Sportförderung nach § 20 Bundessport-förderungsgesetz
Abbildung des Leistungsangebots im Portal	ja Informationen verständlich und ausführlich aber: kein direkter Link zu Antragstellung (nur zur Website des Sozialministeriumsservice)	ja aber: einzelne Fördergegenstände nur über Verlinkung auf die KPC-Website einsehbar	ja sowie: Link zur Antragstellung	ja aber: Information aufgrund der Zusammenfassung mehrerer Fördersparten zu einem Leistungsangebot in der Transparenzdatenbank nur bedingt nachvollziehbar einzelne Fördergegenstände nur über Verlinkung auf BMLVS-Website einsehbar
Erfassung der Zahlungen in der Datenbank	über SAP-Webservice monatliche Meldung (seit 1. Jänner 2016 in Transparenzdatenbank gemeldet – Ausnahmebestimmung)	über File-Upload monatliche Meldung	über Webservice monatliche Meldung	über Dialogverfahren monatliche Meldung
Einsichtsrechte in der Transparenzdatenbank	nein	ja	ja	ja
Einsichtsrecht in Transparenzdatenbank	keine Einsichtsrechte auf andere Förderbereiche kein Einsichtsrecht auf Einkommen	Einsichtsrecht auf 25 Förderungen aus den Teilkategorien; erneuerbare Energien, Energie-Effizienz; Umweltschutz, Naturschutz; Abfall; Wasser; Wohnbauförderung, Renovierung, Sanierung; umweltfreundliche Verkehrs- und Mobilitätsmaßnahmen; Forschung und Entwicklung Einsicht überwiegend auf Leistungen, die von der KPC selbst vergeben werden und daher schon in der KPC-eigenen Datenbank erfasst sind; aber auch auf Leistungen des BMASK und des BMWFW kein Einsichtsrecht auf Einkommen	Einsichtsrecht auf 111 Leistungsangebote des Bundes; Einsicht überwiegend in Teilkategorie Forschung und Entwicklung; vereinzelt auch Raumordnung, Stadt- und Ortsentwicklung und Wirtschaftsförderung Einsicht auch auf Leistungen aus BMLFUW und BMWFW kein Einsichtsrecht auf Einkommen	Einsicht auf alle 4 Förderungen in der Kategorie Sportförderung kein Einsichtsrecht auf Einkommen
Abfragen der Transparenzdatenbank bei Fördergewährung	nein	nein	nein	nein
Abfragepflicht	ja Abfragepflicht nach ARR 2014 (subsidiär anwendbar)	nein in den Förderrichtlinien 2015 für die Umweltförderung im Inland nur Abfrageberechtigung vorgesehen	nein in den Förderrichtlinien (ab August 2016) sind Abfragen vorgesehen, sofern Abfragen einen aussagekräftigen Mehrwert bei der Kontrolle ermöglichen	ja Abfragepflicht nach ARR 2014 (subsidiär anwendbar)
Abfragepraxis	in der Praxis keine Abfragen	in der Praxis keine Abfragen	in der Praxis keine Abfragen	in der Praxis keine Abfragen

¹ Betrag enthält keine Fördergewährungen mittels Darlehen (Ersparnisse aus begünstigten Haftungsentgelten und verbilligten Fremdkapitalzinsen sowie Sachleistungen sind erst frühestens ab 1. Jänner 2018 zu erfassen).

Quelle: RH

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Anhang II: Ergänzende Informationen

Tabelle B: Ziele der Transparenzdatenbank

Quelle	Problembeschreibung und Ziele für die Transparenzdatenbank
Regierungsprogramm 2008–2013	unter der Überschrift „Effizientes Förderwesen“: Errichtung einer gesamtösterreichischen zentral geführten Förderdatenbank
TDBG 2012	– Informationszweck: einheitliche und übersichtliche Darstellung des Einkommens und der angebotenen und erhaltenen Leistungen – Nachweiszweck: einfache und rasche Erbringung von Nachweisen für Leistungsempfängerinnen und –empfänger sowie leistende Stellen – Steuerungszweck: Auswertung ausschließlich für statistische, planerische und steuernde Zwecke – Überprüfungszweck: Überprüfung des Vorliegens der für die Gewährung, die Einstellung oder die Rückforderung einer Leistung erforderlichen Voraussetzungen
Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2013–2018	Problemdefinition: Das Förderwesen der Gebietskörperschaften ist derzeit unzureichend abgestimmt. Dadurch kommt es zu Doppel- und Mehrgleisigkeiten, die einem effizienten monetären Mitteleinsatz widersprechen. Ziel: Transparenz über Förderangebot aller Gebietskörperschaften sowie Kostendämpfung auf Basis einer Förderreform Maßnahmen: – Umsetzung der Transparenzdatenbank – bis 31. März 2014 hat das BMF den Gebietskörperschaften einen Vorschlag für eine strukturelle Förderreform (inkl. Art. 15a-Vereinbarung und Verordnung des BMF hinsichtlich Mindeststandards) vorzulegen mit dem Ziel, Doppel- und Mehrgleisigkeiten zu beseitigen
Wirkungsziele des Bundes 2014 und 2015 ¹	Problemdefinition: Das Förderwesen der Gebietskörperschaften ist unzureichend abgestimmt. Ziel zu Untergliederung 44 – Finanzausgleich: effizienteres Förderwesen im Bundesstaat: Verringerung der Ermessensausgaben, die nicht gesetzlich determiniert sind, um 5 %
Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2015 bis 2020	Ziel: Einsparungen in den öffentlichen Haushalten 1,1 Mrd. EUR bei der öffentlichen Verwaltung und bei Förderungen; Verweis auf Papier und Vorschläge der Aufgabenreform- und Deregulierungskommission
interne Papiere BMF	Ziel: Aufgrund knapper budgetärer Ressourcen hat ein effizienter Mitteleinsatz oberste Priorität und im Sinne einer gesamtstaatlichen Betrachtung der Förderlandschaft dient die Transparenzdatenbank als wichtiges Werkzeug, um Förderungen zielgerichtet einzusetzen. Damit können ein Überblick geschaffen und Förderschwerpunkte gesetzt werden. Förderdschungel Österreichs transparenter und effizienter gestalten: – Steuerungsinstrument: in der Transparenzdatenbank erfasste Daten bilden Basis für politische Entscheidungen, z.B. im Hinblick auf Förderschwerpunkte; Instrument, um Fördermittel besser zu kanalisieren, z.B. verbesserte gesamtstaatliche Sicht des Förderwesens, Verbesserung der Treffgenauigkeit im Förderbereich – Vermeidung von Mehrfachförderungen durch Abstimmung bei Förderprogrammerstellung: das Transparenzportal ist die einzige Plattform mit einheitlich strukturiertem Gesamtüberblick über die österreichische Förderlandschaft (derzeit von Bund und Ländern) – Vermeidung von Mehrfachzahlungen durch personenbezogene Abfrage (Missbrauchsbekämpfung) <ul style="list-style-type: none"> • bei Gewährung, Einstellung oder Rückforderung einer Leistung erhalten berechnigte Stellen Einsicht auf erforderliche Daten aus der Transparenzdatenbank, z.B., ob Förderwerber bereits vergleichbare Förderungen erhalten hat • präventive Wirkung gegen Missbrauchsversuche – Auswertungsmöglichkeiten durch Statistik Austria – Verwaltungsvereinfachung durch personenbezogene Abfrage: Einholen von Nachweisen wird erleichtert, da für Förderstellen eine personenbezogene Abfrage aus der Transparenzdatenbank möglich ist – Verwaltungsvereinfachung durch Online-Antrag – Transparenzdatenbank als „De-minimis-Datenbank“

¹ Dieses Wirkungsziel war im Bundesvoranschlag 2016 nicht mehr genannt.

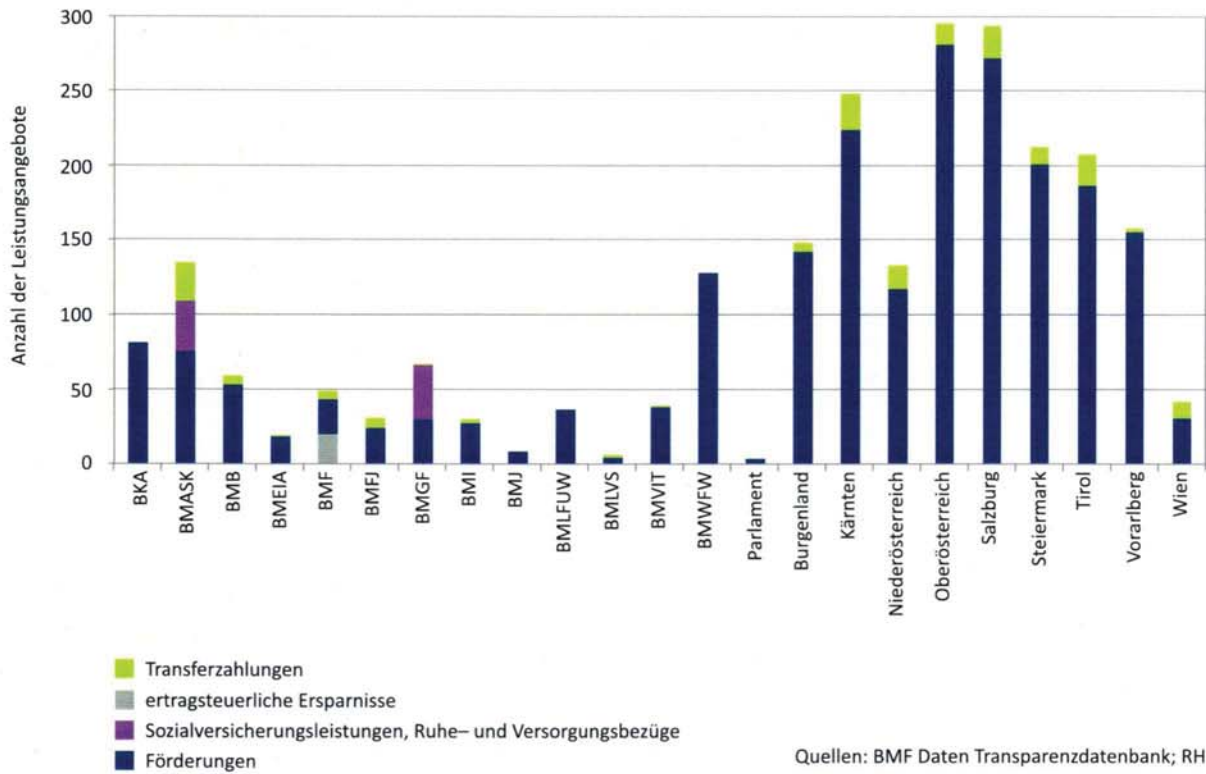
Quelle: RH

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Abbildung A: Transparenzdatenbank – Anzahl der im Transparenzportal angezeigten Leistungsangebote je Leistungsart und je Ressort bzw. Bundesland (Stand Mitte 2016)



Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Tabelle C: Transparenzdatenbank – erfasste Zahlungsvolumina je Kategorie (Bund) im Jahr 2014

Kategorien davon Teilkategorien über 500 Mio. EUR	Förderungen	Transfers	ertragsteuerliche Ersparnisse	Sozialversicherungs- leistungen, Ruhe- und Versorgungsbezüge	gesamt
in Mio. EUR					
Sozialversicherung	243			34.195	34.438
Arbeitslosenversicherung	243			4.958	5.202
Krankenversicherung				1.125	1.125
Pensionsversicherung				27.395	27.395
Unfallversicherung	0			717	717
Steuern und Abgaben	403	1.464	8.690		10.557
Bundesabgaben	384	1.464	8.690		10.538
Gesellschaft und Soziales	513	3.975			4.487
Familie, Kinder, Jugend	19	3.968			3.987
Verkehr und Technik	2.601				2.601
Schiene, Güterverkehr	2.590				2.590
Gesundheit	24	2.566			2.589
Pflege (Krankheit, Alter)		2.566			2.566
Bildung und Forschung	1.675	39			1.715
Forschung und Entwicklung	610				610
Stipendien und Beihilfen für Schülerinnen und Schüler, Studierende und Graduierte	645	39			684
Umwelt	1.273				1.273
erneuerbare Energien, Energie-Effizienz	666				666
Arbeit	979	142			1.121
Arbeitsmarktförderungen und berufs- bezogene Weiterbildungen	979	142			1.121
Land- und Forstwirtschaft	1.088				1.088
Förderungen für die Landwirtschaft	1.087				1.087
Kunst und Kultur	358				358
EU und auswärtige Angelegenheiten	138				138
Bauen und Wohnen	127				127
Sport und Freizeit	106				106
bereichsübergreifender Rechtsschutz	67				67
Rundfunk und sonstige Medien sowie Telekommunikation	60				60
Wirtschaft	57				57
Sicherheit und Ordnung	4				4
Kultus	0				0
Personenidentität und Bürgerrechte (zur Person)					-
Gesamtergebnis	9.717	8.186	8.690	34.195	60.787

Rundungsdifferenzen möglich

Anmerkung: Der RH stellte die Zahlungsvolumina für 2014 dar, weil Mitte 2016 für das Jahr 2014 bereits weitgehend vollständige Meldungen vorlagen.

Quellen: BMF Daten Transparenzdatenbank; RH

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Tabelle D: Transparenzdatenbank – gebarungsmäßig größte Leistungsangebote pro Leistungsart (Bund); Jahre 2014 und 2015

Leistungsart und Leistungsbezeichnung	Kategorien (Teilkategorien)	leistende Stelle	Zahlungen 2014	Zahlungen 2015	Anmerkungen
			in Mio. EUR		
Förderungen			9.717	7.734	
<i>davon</i>					
Zuschuss für Betrieb, Bereitstellung, Instandhaltung, Planung und Bau von Schieneninfrastruktur	Verkehr und Technik (Schiene, Güterverkehr)	BMVIT	1.800	1.850	Zahlung an ÖBB-Infrastruktur AG
gemeinwirtschaftliche Leistungen im Schienenpersonenverkehr gemäß § 48 Bundesbahngesetz	Verkehr und Technik (Schiene, Güterverkehr)	SCHIG mbH	646	645	Zahlungen an Personenverkehrsunternehmen (insb. ÖBB-Personenverkehr AG) Erfassung dieser als Leistungsverpflichteter
Förderung von Bildungsmaßnahmen	Arbeit (Arbeitsmarktförderungen und berufsbezogene Weiterbildung)	AMS	228	239	Entgelte für Schulungsanbieter Erfassung dieser als Leistungsverpflichtete
Investitions- und Regionaloffensive – sonstige Maßnahmen	Land- und Forstwirtschaft (Förderungen für die Landwirtschaft)	BMLFUW	178	199	
Gesellschafterzuschuss an HBI Bundesholding AG (HBI-BH)	Steuern und Abgaben (Finanzmarkt und sonstige Einrichtungen)	BMF	–	196	
Zahlungen an Internationale Finanzinstitutionen (IFIs)	Gesellschaft und Soziales (Beiträge an nationale und internationale Organisationen)	BMF	219	190	Sammelmeldung – keine Erfassung von Empfängerinnen und Empfängern
Tarifförderungen gemäß Ökostromgesetz	Umwelt (erneuerbare Energien, Energie-Effizienz)	OeMAG Abwicklungsstelle für Ökostrom AG	563	124	
ÖPUL – Österreichisches Programm für umweltgerechte Landwirtschaft	Umwelt (Umweltschutz, Naturschutz)	BMLFUW	435	103	
Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe	Land- und Forstwirtschaft (Förderungen für die Landwirtschaft)	BMLFUW	604	95	
Forschungsprämie	Steuern und Abgaben (Bundesabgaben)	BMF	363	34	
Transferzahlungen			8.186	8.713	
<i>davon</i>					
Familienbeihilfe	Gesellschaft und Soziales (Familie, Kinder, Jugend)	BMF	2.874	3.277	
Pflegegeld	Gesundheit (Pflege (Krankheit, Alter))	Hauptverband	2.566	2.571	
Kinderabsetzbetrag	Steuern und Abgaben (Bundesabgaben)	BMF	1.175	1.314	

Bericht des Rechnungshofes



Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung

Leistungsart und Leistungsbezeichnung	Kategorien (Teilkategorien)	leistende Stelle	Zahlungen 2014	Zahlungen 2015	Anmerkungen
in Mio. EUR					
<i>Kinderbetreuungsgeld und Beihilfe zum Kinderbetreuungsgeld</i>	<i>Gesellschaft und Soziales (Familie, Kinder, Jugend)</i>	<i>BMFJ</i>	1.064	1.097	
<i>Negativsteuer</i>	<i>Steuern und Abgaben (Bundesabgaben)</i>	<i>BMF</i>	193	172	
<i>Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhalts</i>	<i>Arbeit (Arbeitsmarktförderung und berufsbezogene Weiterbildungen)</i>	<i>BMF</i>	94	89	
ertragsteuerliche Ersparnisse			8.690	7.154	
<i>davon</i>					
<i>steuerliche Begünstigungen für Zulagen und Zuschläge</i>	<i>Steuern und Abgaben (Bundesabgaben)</i>	<i>BMF</i>	2.274	2.292	
<i>Steuerbefreiungen für Reisevergütungen bzw. Reiseaufwandsentschädigungen für Arbeitnehmer</i>	<i>Steuern und Abgaben (Bundesabgaben)</i>	<i>BMF</i>	1.800	1.795	
<i>weitere Steuerbefreiungen bzw. Steuerbegünstigungen für Arbeitnehmer im Bereich des EStG</i>	<i>Steuern und Abgaben (Bundesabgaben)</i>	<i>BMF</i>	1.759	1.743	
<i>steuerlich-abzugsfähige Sonderausgaben gemäß § 18 EStG</i>	<i>Steuern und Abgaben (Bundesabgaben)</i>	<i>BMF</i>	1.829	1.041	
<i>Kinderfreibetrag</i>	<i>Steuern und Abgaben (Bundesabgaben)</i>	<i>BMF</i>	274	162	
Sozialversicherungsleistungen, Ruhe- und Versorgungsbezüge			34.195	37.719	
<i>davon</i>					
<i>Arten der Alterspension sowie Pension an unversorgte Angehörige und Witwen(er)fortbetriebpension</i>	<i>Sozialversicherung (Pensionsversicherung)</i>	<i>Hauptverband</i>	17.987	20.269	
<i>Invaliditätspension, Knappschaftsvollpension</i>	<i>Sozialversicherung (Pensionsversicherung)</i>	<i>Hauptverband</i>	4.701	5.145	
<i>Hinterbliebenenpension</i>	<i>Sozialversicherung (Pensionsversicherung)</i>	<i>Hauptverband</i>	3.402	3.788	
<i>Arbeitslosengeld</i>	<i>Sozialversicherung (Arbeitslosenversicherung)</i>	<i>BMF</i>	1.721	1.787	
<i>Notstandshilfe</i>	<i>Sozialversicherung (Arbeitslosenversicherung)</i>	<i>BMF</i>	1.322	1.463	
<i>Pensionsversicherungsbeiträge für Bezieher von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung</i>	<i>Sozialversicherung (Arbeitslosenversicherung)</i>	<i>BMASK</i>	1.326	1.450	<i>Zahlungen der Arbeitslosenversicherung Erfassung dieser als Leistungs-verpflichtete</i>

Anmerkung: Starke Rückgänge in den Zahlungsvolumina von 2014 auf 2015 deuten auf die Unvollständigkeit der Daten für 2015 hin.

Quellen: BMF Daten Transparenzdatenbank; RH

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Tabelle E: Unterschiede in der Erfassung von Förderungen zwischen Transparenzdatenbank und Förderungsbericht des Bundes (bezogen auf Leistungen des Bundes im Jahr 2014)

Leistungsbeschreibung	Förderungsvolumen laut TDB	Förderungsvolumen laut Förderungsbericht
	in Mio. EUR	
Bundeszuschuss an die ÖBB–Infrastruktur AG für den Betrieb, die Bereitstellung, die Instandhaltung, die Planung und den Bau von Schieneninfrastruktur	1.800	–
gemeinwirtschaftliche Leistungen im Schienenpersonenverkehr gemäß Bundesbahngesetz und Privatbahngesetz	696	–
Schüler– bzw. Lehrlingsfreifahrten	422	–
Förderung von Bildungsleistungen für Arbeitslose (Auszahlungen aus Werkvertragsleistungen)	228	–
Bundestheater (Basisabgeltung gemäß § 7 BThOG)	149	–
Bundesmittel für Ausbau der Wiener U–Bahn (Zahlungen an andere Gebietskörperschaften)	–	78

Quellen: BMF; RH

Bericht des Rechnungshofes

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung



Tabelle F: Nutzung der Transparenzdatenbank – Zugriffe auf Transparenzdatenbank; Jahr 2015

	Anzahl
Benutzerzugriffe auf das Portal (Besucher)	607.705
Aufrufe von Leistungsangeboten	301.240
Abfrage von Zahlungen	
Abfrage der eigenen Leistungen durch Leistungsempfängerinnen und –empfänger („Transparenzportalabfragen“ i.S.d. § 32 TDBG)	66.033
Behördenabfragen	839
<i>davon</i>	
<i>BKA</i>	434
<i>BMVIT</i>	160
Vergleich Zugriffe auf help.gv.at (Besucherinnen und Besucher)	17 Mio.

Quellen: BMF; RH



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im November 2017

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
I
H

