



Bundesministerium für Finanzen
Johannesgasse 5
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22
1040 WIEN
www.arbeiterkammer.at
erreichbar mit der Linie D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65	Fax 501 65	Datum
BMF-	WW-St/GSt/Pa	Pia Kranawetter	DW 12994	DW 142994	19.12.2018
080700/002		Tobias Schweitzer	DW 12346	DW 142346	
7-II/12/2018					

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Transparenzdatenbankgesetz 2012 geändert wird

Die Bundesarbeitskammer (BAK) dankt für die Übermittlung des Gesetzesentwurfs und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Überblick

- Die BAK hält die Transparenzdatenbank (TDB) – in der bestehenden wie auch in der geplanten Form – für kein geeignetes Mittel, mehr Transparenz oder letztendlich mehr Vertrauen ins öffentliche System herzustellen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen, Evaluierungen (vgl RH-Bericht 2017) und der fehlenden verbindlichen Einbindung aller Gebietskörperschaften sieht sich die BAK in ihren ursprünglichen Befürchtungen bestätigt, dass nach wie vor kein adäquates Kosten-Nutzen-Verhältnis für dieses Instrument vorliegt. Auch die vorgelegten Änderungen verbessern diesen Zustand nicht wesentlich.
- Im Gegenteil: Die geplanten Änderungen im steuerlichen Bereich bergen sogar die Gefahr, dass die Informationsdefizite mitunter erhöht werden. Die ertragsteuerlichen Begünstigungen sollen nicht mehr vom Parlament beschlossen, sondern per Verordnung von der/dem BundesministerIn für Finanzen erlassen werden. Damit wird die Entscheidungsmacht des/der zuständigen BundesministerIn stark ausgeweitet, während der Gesetzgeber hinausgedrängt wird. Gerade bei steuerlichen Begünstigungen im Unternehmensbereich gab es schon bislang eine unzureichende Informationslage, die dadurch wohl verschärft würde.

- Dass künftig der/die BundesministerIn für Finanzen die Daten aus der TDB verarbeiten und diese anderen zur Verarbeitung überlassen können soll, ist kritisch zu sehen. Einerseits verfügt das Bundesministerium für Finanzen (BMF) nicht über die notwendige Erfahrung und Infrastruktur, um bei diesen komplexen Datensätzen Qualitätskontrollen durchzuführen und andererseits fehlt eine Verpflichtung zur Veröffentlichung der Grundlagen bzw der Ergebnisse. Die wissenschaftliche Überprüfbarkeit ist damit nicht gegeben. Vielmehr obliegt die Überlassung der Daten an Dritte – ohne Definition von qualitativen Anforderungen – dem/der FinanzministerIn allein. Sinnvoller wäre es, die Statistik Austria würde als Hüterin über die Daten fungieren und diese nach qualitativen Kriterien dritten vertrauenswürdigen Einrichtungen überlassen.

Allgemeine Bemerkungen:

- Die BAK hält es grundsätzlich für sinnvoll und wichtig, vorhandene Transparenzdefizite bei öffentlichen Leistungen (zB bei Unternehmensförderungen und inländischen Agrarförderungen) abzubauen, den AdressatInnen öffentlicher Leistungen einen erleichterten Zugang zu diesen Leistungen zu verschaffen und ihnen einen besseren Überblick über die ihnen zu Gute kommenden Leistungen zu bieten. Die TDB wurde diesen Anforderungen bisher nur in sehr begrenztem Umfang gerecht. Der vorliegende Entwurf sieht im Bereich der ertragsteuerlichen Ersparnisse sogar eine mögliche Verschlechterung der Transparenz vor.
- Die BAK hat bereits mehrmals explizit in Bezug auf die TDB eine verbindliche Vereinbarung mit den Bundesländern gefordert, um ihre umfassende Mitwirkung sicherzustellen, bevor das (aufwändige) Vorhaben weiterverfolgt wird. Diese liegt – auch wenn seit Einführung Weiterentwicklungen vorgenommen wurden – bis heute nicht vor. Obwohl den Ländern vom Bund in den Jahren 2010 bis 2016 etwa 80 Mio Euro für die Einführung der TDB zu Verfügung gestellt wurden, werden die Leistungen der Länder und Gemeinden nicht in vollem Umfang und die Zahlungen nach wie vor unzureichend erfasst.
- Die TDB kann vorliegende Informationsdefizite bei den staatlichen Leistungen im Hinblick auf das Angebot und die damit verbundenen Auszahlungen nicht beheben, da vor allem
 - kein gebietskörperschaftenübergreifendes Gesamtkonzept vorliegt, welche Leistungen miteinbezogen werden sollen und welche nicht;
 - nicht alle Gebietskörperschaften in vollem Umfang und rechtlich verbindlich eingebunden sind;
 - nicht intendierte Doppel- und Mehrfachförderungen bislang unzureichend identifiziert wurden;
 - Bewertungsprobleme bei den Sachleistungen vorliegen und diese nicht angemessen abgebildet werden;
 - analytische Verzerrungen bei der Erfassung und Zuordnung von staatlichen Leistungen und Förderungen vorliegen.

Aus diesen Gründen führt eine Aggregation der Daten zu problematischen Verzerrungen und somit können keine sinnvollen steuerungsrelevanten Schlussfolgerungen abgeleitet werden.

- Es besteht zudem die Gefahr, dass sich aufgrund des eingeschränkten Auszugs der vorhandenen Leistungen Vorurteile und Falscheinschätzungen verfestigen können, würde die TDB als primäre Informationsquelle für staatliche Leistungen herangezogen werden.
- Der Zugang zur Datenbank bzw zu den individuellen Daten erfolgt ausschließlich durch elektronische Anwendungen. Dies schließt wesentliche Teile der Bevölkerung vom Zugang (vgl „digital divide“ in der Gesellschaft) aus. Die „Service“-Funktion für BürgerInnen im Rahmen des „Transparenzportals“ wird – abgesehen von technischen Hürden – weiters so lange nicht oder bestenfalls fragmentarisch erfüllbar sein, solange nicht sämtliche Angebote auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen verfügbar sind.
- Ergänzend ist kritisch anzumerken, dass die mit dem Gesamtvorhaben der TDB angestrebte höhere Transparenz ganz zentrale Bereiche ausklammert: ua Vermögensbestände bzw -zuwächse, wesentliche steuerliche Förderungen (zB der gesamte Pauschalierungsbereich, welcher insbesondere Unternehmen begünstigt) bzw wesentliche Gemeindeleistungen.
- Bislang gibt es keine einheitliche Definition für Förderungen. Der Förderungsbegriff nach dem Transparenzdatenbankgesetz (TDBG) ist deutlich weiter gefasst als jener im Bundeshaushaltsgesetz. Eine Vereinheitlichung wäre jedenfalls erforderlich. In der öffentlichen Debatte gibt es zumindest drei unterschiedliche Abgrenzungen. Diese haben Darstellungen von jährlichen Förderungsvolumen in der Bandbreite von 6 und 18 Mrd Euro pro Jahr zur Folge. Es wäre hilfreich, wenn zumindest das BMF nur eine Abgrenzung verwenden würde.

Die seit 2010 gesammelten Erfahrungen zeigen, sehr eingeschränkte Zusatzinformationen und gleichzeitig deutlich höhere Kosten als ursprünglich vorgesehen. Die BAK hält die TDB daher für kein geeignetes Mittel, mehr Transparenz und letztlich mehr Vertrauen ins öffentliche System herzustellen. Ein gutes öffentliches Leistungsangebot liegt dann vor, wenn dieses den Bedürfnissen der BürgerInnen entspricht, keine Zugangsbarrieren bestehen und die dafür vorgesehenen Mittel zweckmäßig, sparsam und effizient eingesetzt werden.

Die Umsetzung der TDB als Gesamtvorhaben scheiterte bislang einerseits an der Überforderung durch den immensen Umfang des Projekts in technischer Hinsicht, da in dem Vorhaben alle Leistungsangebote der öffentlichen Hand in vollem Umfang erfasst werden und gleichzeitig verschiedenen Zwecken und Zielgruppen dienen hätten sollen. Andererseits scheiterte es bisher auch an politischen Widerständen, die in der nach wie vor lückenhaften Beteiligung der Gebietskörperschaften sichtbar werden.

Mit der vorliegenden Novelle des TDBG 2012 können diese erheblichen Mängel nicht behoben und überwunden werden. Es ist mittelfristig absehbar, dass auch künftig die Kosten für die

TDB den Nutzen bei weitem übersteigen werden und weiterhin kein Mehrwert im Sinne einer echten Transparenz entfaltet wird. Aus diesen Gründen hält die BAK eine Fortführung der TDB in der bestehenden und geplanten Form für nicht sinnvoll.

Ausgewählte Punkte:

Ad Z 2:

Die Zwecke der TDB sollen um einen „Wirtschaftlichkeitszweck“ erweitert werden, der eine „Verstärkung der Kontrolle einer angemessenen Verwendung öffentlicher Mittel für eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“ vorsieht. Dabei wird nicht näher definiert, was unter einer „angemessenen“ Verwendung zu verstehen ist. Diese Änderung erscheint nicht notwendig, da ohnehin verfassungsrechtlich festgelegt ist, dass öffentliche Mittel zweckmäßig, wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden müssen. Mit diesem Gesetzesvorhaben erhärtet sich daher der Eindruck, dass der Sozialstaat rückgebaut werden soll. Dies betrifft insbesondere Belange der Sozialversicherung, deren Leistungen in der TDB etwa im Gegensatz zu ertragsteuerlichen Ersparnissen von Unternehmen voll erfasst sind.

Ad Z 6:

Mit der vorliegenden Änderung sollen auch Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände als potenzielle Leistungsempfänger in die TDB aufgenommen werden. Dieser Schritt ist grundsätzlich positiv. Dadurch werden aber nicht die vielschichtigen Transferverflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften erfasst, sondern nur jene Leistungen bei denen eine Gebietskörperschaft selbst eine Förderung erhält, ohne zur Weitergabe oder einer angemessenen Gegenleistung verpflichtet zu sein (zB Förderung des Bundes für Gebäudesanierung des Landes). Die Transferverflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften werden dadurch jedenfalls nicht ausreichend transparent.

Mehr Fokus auf das Transfergeflecht zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften und Darstellung auf welcher gesetzlichen Regelung diese erfolgen, hätte das Potenzial, Ineffizienzen schneller und kostengünstiger aufzuzeigen, als die TDB in der jetzigen Form.

Ad Z 7:

Grundsätzlich wäre es sinnvoll im Steuerbereich nicht nur den Bereich der Ertragsteuern, sondern alle relevanten steuerlichen Ersparnisse in der TDB zu erfassen, um ein einheitliches und umfassendes Bild dieser Förderungsart zu erhalten.

Der Gesetzesvorschlag sieht eine Änderung der aufzunehmenden ertragsteuerlichen Ersparnisse vor. Gemäß der geltenden Fassung des TDBG gelten nach § 7 Abs 1 ertragsteuerliche Ersparnisse als Leistungen im Sinne des TDBG, wobei die maßgeblichen Leistungen taxativ aufgezählt werden. Diese taxative Aufzählung der ertragsteuerlichen Ersparnisse (§ 7 Abs 1) soll nunmehr aufgehoben werden. An deren Stelle tritt eine Verordnungsermächtigung. Der/Die BundesministerIn für Finanzen soll künftig per Verordnung festlegen können, welche ertragsteuerlichen Ersparnisse als Leistungen im Sinne des TDBG gelten. Dabei kann eine Einschränkung auf jene Ersparnisse erfolgen, die automatisiert aus den Datenbeständen der Abgabenbehörden ermittelt werden können. Begründet wird diese Maßnahme mit der Erhöhung der Flexibilität bezüglich der Definition der ertragsteuerlichen Ersparnisse.

Diese Maßnahme bemächtigt den/die BundesministerIn für Finanzen abseits des parlamentarischen Verfahrens, relevante Leistungen eigenständig zu definieren. Zudem ist die Einschränkung auf jene Leistungen, die automatisiert erhoben werden können, problematisch. Somit bleiben gerade jene steuerlichen Ersparnisse, welche bereits jetzt nicht erfasst werden, unbeleuchtet. Dadurch wird das Ungleichgewicht zwischen ArbeitnehmerInnen und UnternehmerInnen bei der Erfassung verschärft, denn im Bereich der Lohnsteuer werden nahezu sämtliche Begünstigungen automatisiert erfasst, da diese entweder in der Abgabenerklärung aufscheinen oder in den Jahreslohnzetteln ausgewiesen werden. Dies ist bei unternehmensbezogenen Begünstigungen in diesem Ausmaß nicht der Fall. Folglich bleiben steuerliche Begünstigungen für Unternehmen weiterhin untererfasst, wohingegen bei ArbeitnehmerInnen sämtliche steuerlichen Ersparnisse aufscheinen. Damit wird der in § 2 Abs 1 Z 1 TDBG definierte Zweck, nämlich die einheitliche Darstellung des Einkommens und sämtlicher Leistungen, nicht erfüllt. Außerdem ist in diesem Zusammenhang auch die in § 2 Abs 1 neu eingeführte Ziffer 5, mit der der Wirtschaftlichkeitszweck implementiert wird, bedenklich. Die TDB soll nunmehr auch der Verstärkung der Kontrolle der Verwendung öffentlicher Mittel dienen. Da jedoch unternehmerische Förderungen untererfasst bleiben, wird daher auch diese Kontrolle beinahe ausschließlich bei arbeitnehmerInnenbezogener Leistungen erfolgen können. Sollten Einsparungen/Kürzungen vorgenommen werden, besteht die Gefahr, dass diese Leistungen, da sie verhältnismäßig überrepräsentiert sind, vorwiegend von Kürzungen betroffen sein werden.

Folglich sollte die Definition der ertragsteuerlichen Ersparnisse weiterhin im Rahmen des TDBG 2012 durch eine taxative Aufzählung erfolgen und die Verordnungsermächtigung entfallen. Die taxative Aufzählung ist an den aktuellen Rechtsbestand anzupassen (Entfall Kinderfreibetrag und Aufnahme des Familienbonus). Zudem sind bei der Aufzählung die Lücken im Bereich der Unternehmenssteuern zu schließen, wie zB die Aufnahme der Begünstigung bei internationalen Schachtelbeteiligungen.

Ad Z 13 und 14, Z 18, Z 24:

Um die personenbezogene Sammlung sensibler Daten vor unlauterer Verwendung zu schützen, ist generell ein besonders hohes Maß an Sicherheitsanforderungen erforderlich. Deswegen sollen auch künftig abfrageberechtigten Stellen nur jenen Zugang zu personenbezogenen Daten erhalten, die für Gewährung, Einstellung oder Rückförderung einer Leistung notwendig sind.

Zudem muss sichergestellt sein, dass Personen, die mit unrichtigen Eingaben konfrontiert werden, auf unbürokratische Weise eine unverzügliche Korrektur einfordern können und diese umgehend erhalten.

Positiv ist die Einmeldung der Daten zu einem früheren Zeitpunkt unter Angabe des Bearbeitungsstandes (nach Status: beantragt, gewährt, abgelehnt, zurückgezogen, abgerechnet) anstelle der erfolgten Auszahlung. Dies ist wesentlich geeigneter, um nicht intendierte Doppel- und Mehrfachförderungen zu identifizieren. Allerdings fehlt nach wie vor die notwendige Zuordnung zu konkreten Projekten, da weiterhin nur der Fördergegenstand gemeldet werden muss. Dies kann zur Folge haben, dass nicht intendierte Doppelförderungen nicht erkannt werden können oder auch fälschlich vermutet werden (wenn es etwa doch um verschiedene

Projekte geht). Eine Missbrauchsverhinderung wird dadurch nicht ermöglicht. Missbrauch ist nur durch eingehende Prüfungen der Fördergeber (und Kooperation der verschiedenen Fördergeber) realistisch zu verhindern. Dabei ist Missbrauch in dem Sinne zu verstehen, dass betrügerische Absicht vorliegt. Kein zwangsweiser Missbrauch liegt wohl vor, wenn dieselbe/derselbe FörderwerberIn durch verschiedene Förderungseinrichtungen oder Förderungsprogramme unterstützt wird. Im Gegenteil: Dahinter kann eine sinnvolle Kombination von Förderungsprogrammen zum effektiven Einsatz öffentlicher Mittel stecken.

Ad Z 25 bis 26:

Derzeit ist in § 34 TDBG geregelt, dass die Auswertung der Daten aus der TDB zu Steuerungszwecken der „Statistik Austria“ vorbehalten ist. Diese kann auf umfangreiche Erfahrungswerte zurückgreifen und hat damit die notwendige Expertise die Auswertung komplexer Datensätze mit der notwendigen Qualitätskontrolle vorzunehmen.

Im vorliegenden Entwurf ist vorgesehen, dass künftig zusätzliche Auswertungen vom BMF selbst vorgenommen werden oder die Daten an Dritte zur Auswertung überlassen kann, wobei hier laut Erläuterungen an Institutionen im Bereich der Wirtschaftsforschung und im universitären Bereich zu denken sei. Zudem sollen Auswertungen künftig nicht mehr auf Steuerungszwecke beschränkt sein, sondern auf alle in § 2 TDBG angeführten Zwecke (zB Überprüfungszweck oder Verstärkung der Kontrolle einer angemessenen Verwendung öffentlicher Mittel) erweitert werden. Die BAK lehnt sowohl die Erweiterungen auf alle Zwecke, für die eine sachliche Begründung fehlt, als auch die Verarbeitung der Daten durch den/die BundesministerIn für Finanzen sowie die Überlassung der Daten ab. Einerseits verfügt das BMF nicht über die notwendige Erfahrung und Infrastruktur, um bei diesen komplexen Datensätzen Qualitätskontrollen durchzuführen und andererseits fehlt eine Verpflichtung zur Veröffentlichung der Grundlagen und Ergebnisse, die wissenschaftlich überprüfbar sind. Denn die Überlassung der Daten an Dritte obliegt – ohne Definition von qualitativen Anforderungen – dem Finanzminister/der Finanzministerin allein. Sinnvoller wäre es, die Statistik Austria würde als Hüterin über die Daten fungieren und diese nach qualitativen Kriterien Dritten besonders vertrauenswürdigen Einrichtungen überlassen. Die Ermächtigung, sich bei der Aufgabenerfüllung Dritter zu bedienen, ist jedenfalls viel zu unbestimmt formuliert. Weiters sind qualitative Anforderungen zu definieren, um sicherzustellen, dass personenbezogene Daten nur von vertrauenswürdigen Einrichtungen weiterverarbeitet werden dürfen und dies mit Qualitätskontrollen verbunden ist.

Renate Anderl
Präsidentin
F.d.R.d.A.

Maria Kubitschek
iV des Direktors
F.d.R.d.A.