Amt der Tiroler Landesregierung

Verfassungsdienst

Dr. Gerhard Thurner

Telefon 0512/508-2212
Fax 0512/508-742205
verfassungsdienst@tirol.gv.at

Amtssigniert. SID2019011111702
Informationen unter: amtssignatur.tirol.gv.at

An das
Bundesministerium für
Finanzen

p.a.: e-recht@bmf.gv.at

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Transparenzdatenbankgesetz 2012 geändert wird; Stellungnahme

Geschäftszahl – bei Antworten bitte angeben
VD-1686/120-2018
Innsbruck, 04.01.2019

Zu Zl. BMF-080700/0027-II/12/2018 vom 27. November 2018

Zum übersandten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Transparenzdatenbankgesetz 2012 geändert wird, wird folgende Stellungnahme abgegeben:

Allgemeines:

1) Auch wenn die Erfassung des Zeitpunktes der Gewährung einer Förderung in der Transparenzdatenbank (TDB) eine Forderung der Länder darstellt, welche auch der Rechnungshof in einer Empfehlung aufgegriffen hat (vgl. den Bericht „Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung“, Reihe Bund 2018/45), so ist dennoch zu berücksichtigen, dass die Anpassung der IT-Förderungsanwendungen des Landes an den neuen Status einen erheblichen technischen, organisatorischen und finanziellen Aufwand darstellt. Es ist davon auszugehen, dass es aufgrund der beschränkten personellen und technischen Ressourcen nicht möglich sein wird, den im vorgesehenen § 43 Abs. 5 Z 2 bestimmten Zeitpunkt (1. Juli 2020) für die Mitteilung der Gewährung der Förderung in jedem Fall einzuhalten. So kann vor allem der technische Aufwand dafür erst beurteilt werden, wenn die entsprechenden Schnittstellen seitens des Bundesministeriums für Finanzen vorliegen und die entsprechenden inhaltlichen Fragestellungen geklärt sind.

Im Sinn der Verwaltungseffizienz könnte auf die Erfassung des Status „gewährt“ dann verzichtet werden, wenn die Förderzusage in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit der Auszahlung erfolgt, sodass für eine abfrageberechtigte Stelle auch kein Mehrwert der Information zu erwarten ist.

Auch die Abklärung, welche IT-Systeme bei Ko-Finanzierungen führend sein sollen, wenn also z.B. die Gewährung einer Förderung einer Organisationseinheit der Landesverwaltung, die Auszahlung aber der AMA obliegt, bedeutet einen zeitaufwändigen, Dienststellen übergreifenden Koordinationsbedarf und das Ergebnis liegt nicht immer im ausschließlichen Einflussbereich des Landes.

2) Im vorliegenden Entwurf wurde es verabsäumt, Wünsche der Länder nach einer den Nutzen der TDB steigernden Weiterentwicklung – die in den Fällen nach lit. b bis d auch zugesichert worden sind – zu realisieren.

a) Die Länder sollen nach wie vor nicht berechtigt sein, ihre eigenen Daten für planende, steuernde oder statische Zwecke auszuwerten. Sie sind weiterhin auf das Wohlwollen des Bundesministeriums für Finanzen bzw. auf den Abschluss eines kostspieligen Vertrages mit der Statistik Austria angewiesen. Das den Ländern in der TDB zustehende Auskunftssystem wird diesen Anforderungen keineswegs gerecht.

Im Übrigen hat die im Rahmen der Analysephase vorgenommenen Auswertung von Bundes- und Länder-Daten aus den Bereichen „Elektromobilität“ und „Erneuerbare Energien, Energieeffizienz“ durch die Statistik Austria den Organisationseinheiten der Tiroler Landesverwaltung keinerlei neue Erkenntnisse vermittelt.

b) Auf Anfrage von Tirol in der 8. AG-Länder-Sitzung am 19. September 2018 hat das Bundesministerium für Finanzen zugesichert, dass die „Erstellung von Förderungsberichten ein Service der TDB sein könnte. Die Daten können je nach Erfordernis aufbereitet werden. Die vorhandenen Daten aus der TDB können bereits jetzt zur Verfügung gestellt werden.“ (vgl. dazu auch Pkt. 15 der Kernerkenntnisse des unter lit. c zitierten Gemeinsamen Abschlussberichts). Eine diesbezügliche Regelung findet sich im Gesetzentwurf aber nicht.

c) Immer wieder wurde von den Ländern kritisiert, dass in der TDB keine aktuellen Einkommensdaten zur Verfügung stehen. Gerade die Wohnbauförderung benötigt monatsgenau Daten zur Auszahlung von Mietzinsbeihilfen und Annuitätenzuschüssen. Die im § 32 Abs. 1 des Entwurfes vorgesehene Bestimmung, wonach bei der Abfrage auch die im Steuerbescheid bzw. im Lohnzettel (§ 84 EStG 1988) ausgewiesenen Einkünfte angezeigt werden, schafft keinen Ausgleich, weil etwa Einkommensteuerbescheide mehrfach bekämpft werden und nicht selten das Einkommen vor Jahren widerspiegeln. Auch der Lohnzettel kann im Extremfall fast zwei Jahre alt sein.

In der 5./6. AG-Länder-Sitzung am 23./24. Mai 2018 hat das Bundesministerium für Finanzen zugesichert, „dass bis Ende 2018 die monatlichen Lohnausweise elektronisch vorliegen. Eine rechtliche und technische Umsetzung erfolgt dann auch in der Transparenzdatenbank.“ Auch unter Pkt. 14 der Kernerkenntnisse des gemeinsamen Abschlussberichts des Bundesministeriums für Finanzen und der Länder zur Analyse der Pilotphase zur Übermittlung von Förderungsdaten durch die Länder an die Transparenzdatenbank findet sich die Aussage des Bundesministeriums für Finanzen, „jedenfalls auch die monatliche Lohnsumme laut Beitragsnachweisung pro versicherter Person, welche ab 2019 vorhanden sein sollten (§ 89 Abs. 6 EStG), bei der TDB-Abfrage verfügbar zu machen.“ Im Entwurf findet dies aber keinen Niederschlag.

d) In der unter lit. c bezogenen AG-Länder-Sitzung im Jahr 2018 hat das Bundesministerium für Finanzen auf Anfrage Tirols, ob eine De-Minimis-Abfrage bei verbundenen Unternehmen möglich ist, geantwortet, „die Umsetzung einer Konzerndatenbank ist auch die Bestrebung des Bundesministeriums für Finanzen. Die hierfür erforderlichen Informationen werden über ein externes Unternehmen zugekauft. Eine Umsetzung wird für Ende des Jahres angestrebt.“ Nicht einmal im Begleitschreiben findet sind ein Hinweis, warum dies nicht erfolgt ist.

Zu einzelnen Bestimmungen wird bemerkt:

Zu Z 2 (§ 2 Abs. 1 Z 5):

Das Bundesministerium für Finanzen verarbeitet die Daten der TDB und kann diese anderen (bspw. Institutionen im Bereich der Wirtschaftsforschung oder des universitären Bereichs) zwecks Verarbeitung zu

den in § 2 TDBG 2012 definierten Zwecken überlassen. Dies steht auch im Einklang mit den Ausführungen in den Erläuterungen zu den Z 25 und 26 (§ 34) „Andererseits soll durch den vorgeschlagenen Abs. 2 (der bisherige Text wird zu Abs. 1) auch das Bundesministerium für Finanzen die Daten der Transparenzdatenbank (einschließlich Schnittstellendaten) verarbeiten dürfen."

Dem stehen auch keine datenschutzrechtlichen Bedenken entgegen. Nach § 12 TDBG 2012 ist der Bundesminister für Finanzen datenschutzrechtlicher Verantwortlicher für die Transparenzdatenbank. Art. 4 Z 7 der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) legt fest, dass Verantwortlicher ist, wer über den Zweck und die Mittel der Datenverarbeitung entscheidet. Wenn nun die vorgesehene Ergänzung des § 2 im Sinn des Wirtschaftlichkeitszwecks dies ermöglicht, so wäre die potenzielle Kontrollmöglichkeit der Förderungsverwaltung der Länder durch das Bundesministerium für Finanzen durch die DSGVO in diesem Punkt gedeckt. Allerdings steht dem nationales Verfassungsrecht, das eine solche Bundesaufsicht über die Förderungsverwaltung der Länder nicht zulässt, entgegen. Das B-VG geht nämlich nicht von einem System einer selbständigen Bundesaufsicht aus. Die Qualität der Länder als unabgeleitete und in ihrem Bereich höchste, sohin im Gesamtstaat dem Bund prinzipiell gleichgeordnete Staatsgewalten, steht einer einseitig, das heißt einfachgesetzlich normierten Beschränkung der Landesstaatsgewalt durch den Bund im Wege. Aufsichtsbefugnisse des Bundes über die Länder können rechtmäßigerweise nur durch die Bundesverfassungsgesetzgebung verfügt werden. Nur auf diesem Weg wäre es zulässig, Eingriffe in das bestehende Verhältnis der Staatsgewalten der Länder zu der des Bundes vorzunehmen. In der österreichischen Bundesverfassung findet sich eine Reihe von konkreten, positivrechtlich genau umschriebenen Aufsichtsbefugnissen. Eine Aufsicht des Bundes über die Förderungsverwaltung der Länder ist dabei allerdings nicht vorgesehen. Eine Wirtschaftlichkeitsaufsicht des Bundes über die Länder ist somit verfassungsrechtlich nicht zulässig. Der Bund darf Förderungen, die im Wege der Privatwirtschaftsverwaltung der Länder erfolgen, nicht einer wie auch immer gestalteten Bundesaufsicht unterwerfen und solche Landesförderungen auch nicht hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit prüfen.

Zu Z 6 (§ 13 Abs. 3):

Nach Art. 6 Abs. 3 der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über eine Transparenzdatenbank sind Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände im Sinn des Art. 116a B-VG keine Leistungsempfänger. Wenn § 13 Abs. 3 TDBG 2012 ersatzlos aufgehoben wird, sind Leistungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände (zum Leistungsbegriff siehe § 4 TDBG 2012), also insbesondere Förderungen aller Art, im Anwendungsbereich des TDBG 2012 in der TDB zu erfassen. Zum Entfall dieser Regelung wird in den Erläuterungen nichts Substanzielles ausgesagt („Die Ausnahmeregelung des § 13 Abs. 3, wonach Leistungen an den Bund, an die Länder und die Gemeinden sowie an Gemeindeverbände nicht erfasst werden, soll entfallen. Damit werden auch die Gebietskörperschaften und die Gemeindeverbände zu potenziellen Leistungsempfängern und TDB-relevante Leistungen an sie sollen künftig erfasst werden.").

Ein einseitiges Abgehen von Art. 6 Abs. 3 der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über eine Transparenzdatenbank durch den Bund ist vereinbarungswidrig und damit nicht zulässig. Vor einem solchen Abweichen von Art. 6 Abs. 3 der Vereinbarung hätten Verhandlungen mit den Ländern zur Änderung der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG aufgenommen werden müssen.

Zu Z 18 (§ 25 Abs. 1 Z 3a bis 3c):

Nach der geplanten Z 3b soll der Förderungsgegenstand zwingender Inhalt der Mitteilung an die TDB sein. Nach den Erläuterungen soll dieser durch vordefinierte Katalogeinträge spezifiziert werden.

In der 7. AG-Länder-Sitzung am 10. Juli 2018 haben die Länder die vom Bundesministerium für Finanzen geplante Zurechnung von Förderungen zu Projekten abgelehnt, da der damit verbundene Aufwand sehr hoch wäre und die organisatorische Umsetzbarkeit fraglich ist. Es ist auch unklar, warum bereits die

Abbildung von Projekten thematisiert wird, wenn noch keine Definition eines Förderbegriffes vorliegt. Die Formulierung wurde im oben erwähnten gemeinsamen Abschlussbericht dahingehend angepasst, dass eine Zurechnung von Projekten von Vorteil sein kann.

Die Vorgabe eines vordefinierten Kataloges zur Beschreibung eines Förderungsgegenstandes ohne Mitwirkung der Länder wird vehement abgelehnt, zu heterogen ist die Förderungslandschaft in den Ländern; dementsprechend ist die technische Implementierung in die IT-Förderungsanwendungen der Länder, z.B. im Weg einer automatischen Kategorisierung, völlig offen.

Zu Z 31 (§ 38):

Der persönliche Anwendungsbereich der Verwaltungsstrafbestimmung ist unklar. Auf der einen Seite gilt das TDBG 2012 nicht für die Länder und Gemeinden, auf der anderen Seite sind deren Organisationseinheiten auch abfrageberechtigte Stellen. Eine Klarstellung in den Erläuterungen scheint unerlässlich.

Eine Ausfertigung dieser Stellungnahme wird unter einem auch dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für die Landesregierung:

Dr. Forster
Landesamtsdirektor

Abschriftlich

An

das Büro Landeshauptmann

die Abteilungen

Finanzen
Wohnbauförderung zu Zl. WBF-64/3677-2018 vom 18.12.2018
Organisation und Personal
Gemeinden
Bildung
Kultur
Soziales
Landwirtschaftliches Schulwesen, Jagd und Fischerei
Gesellschaft und Arbeit
Kinder- und Jugendhilfe zu Zl. KiJu-RV-13/3-2018 vom 5.12.2018
Wirtschaft zum E-Mail vom 18.12.2018
Umweltschutz
Bau- und Raumordnungsrecht
Landesentwicklung und Zukunftsstrategie
Tourismus

die Sachgebiete

Verwaltungsentwicklung zu Zl. VEntw-V-9/850-2019 vom 2.1.2019
Wirtschaftsförderung

den Datenschutzbeauftragten

---

zur gefälligen Kenntnisnahme übersandt.