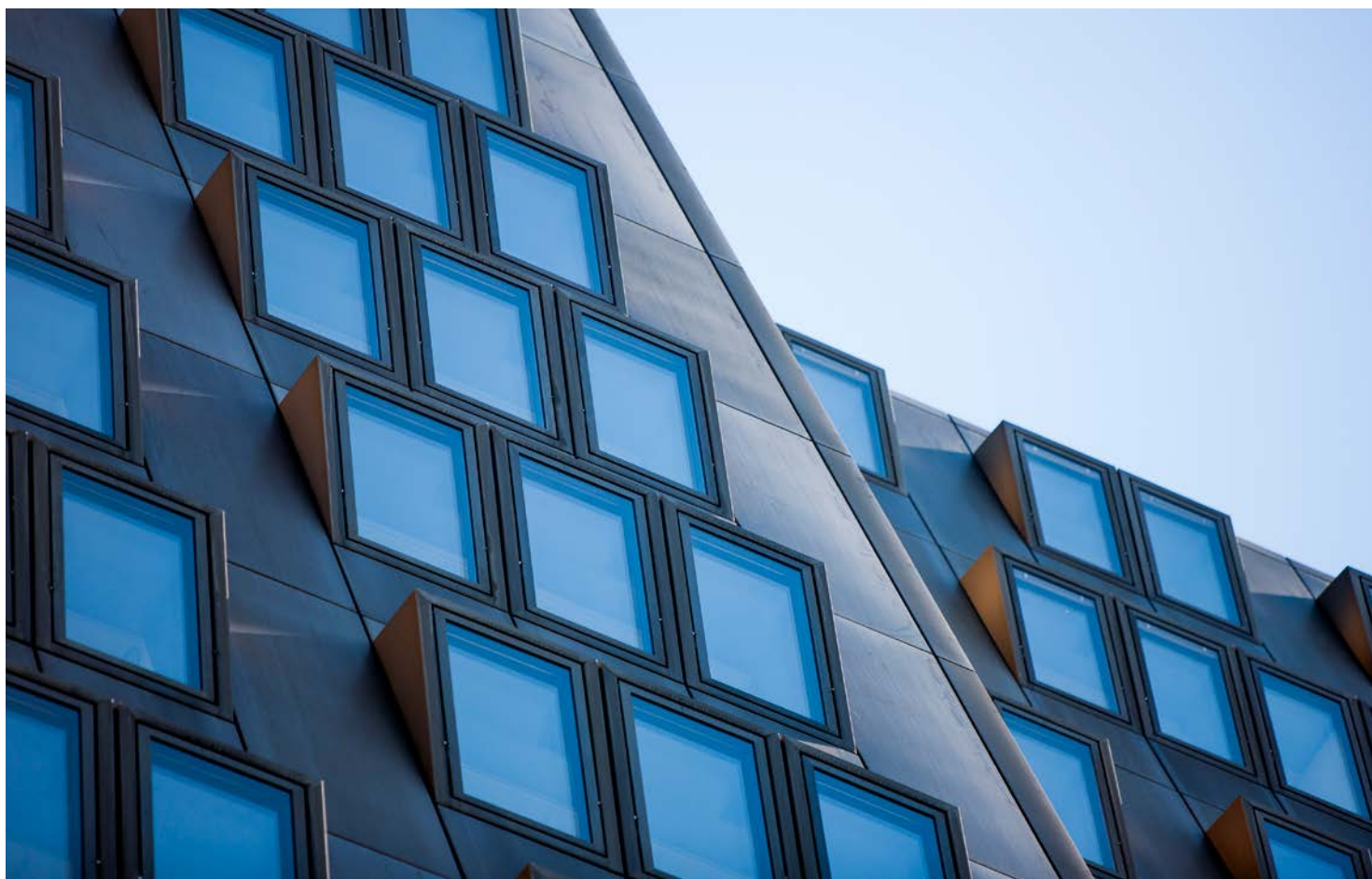




Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung; Follow-up-Überprüfung

Reihe BUND 2021/11

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im März 2021

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E–Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Glossar	5
Prüfungsziel	9
Kurzfassung	9
Empfehlungen	13
Zahlen und Fakten zur Prüfung	14
Prüfungsablauf und –gegenstand	17
Gesetzliche Grundlagen	19
Konzeption	21
Vollständigkeit der Daten	27
Kontrolle und Missbrauchsverhinderung	31
Zugänglichkeit und Transparenz	37
Steuerung	42
Nutzung	48
Informationszweck	48
Nachweis– und Überprüfungszweck	49
Wirtschaftlichkeits– und Steuerungszweck	54
Kosten und Nutzen	57
Schlussempfehlungen	63

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zwecke der Transparenzdatenbank – Umsetzungsgrad (Stand Mai 2020) _____	60
---	----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Verteilung der in der Transparenzdatenbank erfassten Zahlungen der Länder 2015 bis 2019 (Stand 26. Mai 2020) _____	28
Abbildung 2:	Nutzung des Transparenzportals _____	48
Abbildung 3:	Entwicklung von Behördenabfragen _____	53
Abbildung 4:	Entwicklung der vom Bundesministerium für Finanzen getragenen Kosten für die Transparenzdatenbank _____	57

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ARR	Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Frauen
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
COFOG	Classification of the Functions of Government (Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates)
COVID	corona virus disease
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
LGBl.	Landesgesetzblatt
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NÖ	Niederösterreichische(n)
OECD	Organisation for Economic Co–operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TDBG 2012	Transparenzdatenbankgesetz 2012
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

De-minimis-Förderungen

De-minimis-Förderungen sind Beihilfen in geringer Höhe für Unternehmen, die ohne Anmeldung bei der Europäischen Kommission und ohne Einleitung eines Verwaltungsverfahrens gewährt werden können. 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-Förderungen im Gesamtausmaß von grundsätzlich 200.000 EUR zugesichert bekommen, wobei De-minimis-Förderungen an miteinander verbundenen Unternehmen (z.B. Mutter- und Tochtergesellschaft) zusammenzählen sind.

Förderung (direkte – indirekte)

Eine einheitliche Definition des Förderbegriffs besteht in der Rechtsordnung nicht. Schon im Bundesbereich gingen das Bundeshaushaltsgesetz 2013 und das Transparenzdatenbankgesetz 2012 von sehr unterschiedlich breiten Begriffen aus. Auch Länder verwendeten unterschiedlich abgegrenzte Förderbegriffe.

Gemäß Bundeshaushaltsgesetz 2013 werden als direkte Förderungen 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 unter dem Gesichtspunkt der Unterstützung von Leistungen, an denen ein öffentliches Interesse besteht.

Förderfall

Förderfälle können in der Transparenzdatenbank den Zusammenhang zwischen mehreren Leistungsmitteilungen herstellen, indem alle den Förderfall betreffenden Transaktionen (Auszahlungen, Rückforderungen etc.) diesem Förderfall zugeordnet werden. Ein Förderfall enthält einen oder mehrere Fördergegenstände und den jeweiligen Bearbeitungsstand. Jeder Förderfall ist einem Leistungsangebot zugeordnet.

Fördergegenstand

Fördergegenstände in der Transparenzdatenbank beinhalten eine aussagekräftige Information, wofür eine Förderung ausbezahlt wurde (z.B. Lehrlingsförderung, thermische Gebäudesanierung oder Regionalentwicklung). Sie sind bei den jeweiligen Leistungsangeboten hinterlegt. Wird ein Förderfall zu einem Leistungsangebot angelegt, können aus der im Leistungsangebot definierten Liste der Fördergegenstände ein oder mehrere passende Fördergegenstände dem Förderfall zugeordnet werden. Gemäß Transparenzdatenbankgesetz 2012 sind Fördergegenstände ab 1. Juli 2020 verpflichtend anzugeben.

Leistungsangebot

Die in der Transparenzdatenbank erfassten öffentlichen Leistungen (Leistungsangebote) reichen von Förderungen über Pensionszahlungen bis zu Steuerbefreiungen. Leistungsgeber sind gemäß Transparenzdatenbankgesetz 2012 für die richtige und vollständige Meldung der in ihren Wirkungsbereich fallenden Leistungsangebote verantwortlich. Im Transparenzportal sind Informationen zu den Leistungsangeboten (z.B. Leistungsgegenstand, Rechtsgrundlage) veröffentlicht.

Leistungsgeber/Abwicklungsstelle

Das Transparenzdatenbankgesetz 2012 unterscheidet zwischen

- leistungsdefinierender Stelle (im Bericht als Leistungsgeber bezeichnet): Das sind vor allem die Bundesministerien und die Länder, in deren Wirkungsbereich die Leistung fällt; sie sind zur Einmeldung der Leistungsangebote verpflichtet; und
- leistender Stelle (im Bericht als Abwicklungsstelle bezeichnet): Das sind die Einrichtungen, denen die Abwicklung der Leistung obliegt; diese melden Zahlungen (Leistungsmitteilungen) in die Transparenzdatenbank ein.

Leistungsmitteilung

Leistungsmitteilungen im Sinne des Transparenzdatenbankgesetzes 2012 sind personenbezogene Meldungen über die Auszahlung einer Leistung an die Transparenzdatenbank durch Abwicklungsstellen. Sie sind einem Leistungsangebot zuzuordnen und haben u.a. die Bezeichnung der Leistung, den Zahlungsbetrag und die konkreten Leistungsempfängerinnen und –empfänger, ab 1. Juli 2020 zusätzlich auch den Bearbeitungsstand und den Fördergegenstand zu enthalten.

Leistungsverpflichteter

Leistungsverpflichtete im Sinne des Transparenzdatenbankgesetzes 2012 sind in der Transparenzdatenbank erfasste Zahlungsempfängerinnen und –empfänger, die nicht Endbegünstigte sind, sondern Mittel zum Wohle der Allgemeinheit oder bestimmter Begünstigter verwenden müssen.

Schnittstellen (Dachverband der Sozialversicherungsträger, Arbeitsmarktservice, Steuerdaten des Bundesministeriums für Finanzen)

Die vom Dachverband der Sozialversicherungsträger und vom Arbeitsmarktservice in deren Datenbanken erfassten Leistungen sowie die in der Steuerverwaltung im Bundesministerium für Finanzen erfassten Steuerersparnisse und Einkommensdaten werden nicht direkt gespeichert, sondern sind über Schnittstellen an die Transparenzdatenbank angebunden. In die Daten der Schnittstellen kann von abfrageberechtigten Stellen Einsicht genommen werden; diese Daten sind auch für die jeweiligen Leistungsempfängerinnen und -empfänger einsehbar. Sie sind bei statistischen Auswertungen mit auswertbar.

Transparenzportal

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



WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen

Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung; Follow-up–Überprüfung

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Februar bis Mai 2020 das Bundesministerium für Finanzen, um den Stand der Umsetzung von Empfehlungen aus seinem Vorbericht „Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung“ (Reihe Bund 2017/45) zu beurteilen. Darüber hinaus analysierte der RH erneut Kosten und Nutzen der Transparenzdatenbank.

Kurzfassung

Das Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Ministerium**) setzte von 22 Empfehlungen des Vorberichts 13 um. Fünf Empfehlungen setzte es teilweise und vier nicht um. (TZ 24)

Gesetzliche Grundlage

Laut Transparenzdatenbankgesetz 2012 waren die Ziele der Transparenzdatenbank die übersichtliche Darstellung öffentlicher Leistungen, die Unterstützung bei der Kontrolle der Anspruchsvoraussetzungen und die Bereitstellung von Informationen zur effizienteren Verwendung öffentlicher Mittel. Die Transparenzdatenbank bestand aus einem öffentlich einsehbaren Transparenzportal (<https://transparenzportal.gv.at>), in dem Leistungsangebote des Bundes und der Länder dargestellt waren. Ein nicht öffentlich einsehbarer Bereich umfasste konkrete Zahlungen aus öffentlichen Mitteln zu Leistungsangeboten unter Angabe der Empfängerin bzw. des Empfängers. Mit Stand Ende Mai 2020 waren 2.683 Leistungsangebote und Zahlungen von rd. 486 Mrd. EUR erfasst. (TZ 1)

Die kompetenzrechtliche Basis für die Einrichtung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank fehlte. Es bestand daher keine einheitliche Einmeldeverpflichtung für Bund, Länder und Gemeinden. Dies erschwerte die Erfüllung der Zwecke der Transparenzdatenbank wesentlich. Die Empfehlung des RH zur kompetenzrechtlichen Absicherung der Transparenzdatenbank setzte das Ministerium teilweise um: Es arbeitete auf eine bundesverfassungsrechtliche Absicherung der Transparenzdatenbank hin, diese war jedoch noch nicht verwirklicht und es gab auch keinen entsprechenden Gesetzesentwurf. (TZ 2)

Konzeption

Ebenfalls teilweise umgesetzt war die Empfehlung, ein Gesamtkonzept für die Transparenzdatenbank auszuarbeiten. Das Ministerium richtete eine Expertenrunde ein und erarbeitete zwei Modelle zu zukünftig in der Transparenzdatenbank zu erfassenden Leistungen. Die Expertenrunde tagte jedoch seit September 2018 nicht mehr. Es lag auch kein zwischen Bund und Ländern abgestimmter Vorschlag vor, welche Leistungen zu welchem Zweck in die Transparenzdatenbank einbezogen werden sollten. (TZ 3)

Nach wie vor umfasste der Förderbegriff des Transparenzdatenbankgesetzes 2012 nicht nur klassische Förderungen (Zahlungen ohne klare Gegenleistung). Positiv zu bewerten war, dass mit einer Novelle des Transparenzdatenbankgesetzes seit dem Jahr 2020 auch Förderungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände in der Transparenzdatenbank erfasst werden. Hingegen waren Steuerbegünstigungen, also indirekte Förderungen, weiterhin nur teilweise berücksichtigt. (TZ 4, TZ 5)

Vollständigkeit der Daten

Das Ministerium hatte keinen Überblick darüber, in welchem Ausmaß meldepflichtige Leistungen nicht in der Transparenzdatenbank aufschienen. Es bestanden weiterhin Meldelücken etwa beim Rehabilitationsgeld, bei Zahlungen an Universitäten oder bei der Familienbeihilfe und beim Kinderbetreuungsgeld. Das Ministerium forderte nach wie vor keine Vollständigkeitserklärungen von den verantwortlichen Ministerien und Ländern ein. (TZ 7)

Die Länder waren zur Meldung ihrer Leistungsangebote verpflichtet, nicht jedoch zur Meldung von Zahlungsdaten. Auf Basis einer Vereinbarung im Finanzausgleich 2017 bis 2021 meldeten die Länder jedoch ab dem Jahr 2017 Zahlungen zu Umwelt- und Energieförderungen an die Transparenzdatenbank. Darüber hinaus übermittelten Länder in unterschiedlichem Ausmaß freiwillig vermehrt Zahlungsdaten: Oberösterreich seit 2017, Niederösterreich und Tirol seit 2018, Vorarlberg seit 2019 und die Steiermark seit 2020. Ohne die vollständige Einmeldung von Zahlungen der Länder und Gemeinden konnte ein Hauptnutzen der Transparenz-

datenbank, nämlich einen gebietskörperschaftenübergreifenden Überblick über alle öffentlichen Leistungen zu bieten, nicht verwirklicht werden. (TZ 7)

Kontrolle

Eine Verbesserung gab es bei den Einsichtsrechten. Mit einer Novelle des Transparenzdatenbankgesetzes und einer neuen Transparenzdatenbank-Abfrageverordnung war sichergestellt, dass Abwicklungsstellen ab Ende 2019 umfassende Einsicht auf Informationen erhalten konnten, die sie für Überprüfungen benötigten. (TZ 8)

Mit derselben Novelle des Transparenzdatenbankgesetzes waren ab Mitte 2020 – wie vom RH empfohlen – neben den Zahlungen auch die Zusagen von Leistungen einzumelden. Aufgrund nunmehr einheitlich definierter Fördergegenstände wird künftig deutlicher erkennbar sein, für welche Zwecke Zahlungen erfolgten. Damit kann sich die Aussagekraft von personenbezogenen Abfragen aus der Transparenzdatenbank erhöhen. (TZ 9, TZ 10)

Zugänglichkeit

Entsprechend den RH-Empfehlungen verbesserte das Ministerium die Informationsqualität des öffentlich einsehbaren Transparenzportals zu den Leistungsangeboten. Es implementierte u.a. einen mehrstufigen Prozess zur Qualitätssicherung und führte einen sogenannten Link-Checker zur systematischen Identifizierung von nicht funktionierenden Links ein. (TZ 12)

Das Ministerium wies – für die Öffentlichkeit zugänglich – beim Aufruf eines Leistungsangebots am Transparenzportal die entsprechenden Auszahlungssummen pro Jahr aus. Zudem konnten Auswertungen zu den jährlichen Auszahlungssummen je Leistungsangebot abgerufen werden. Auch die Förderberichte der Bundesregierung gaben einen Überblick über die Daten der Transparenzdatenbank. Das Ministerium setzte damit Initiativen für mehr öffentliche Information zur Erreichung des Transparenzziels. (TZ 13)

Steuerung

Ministerien und Länder konnten seit 24. Juli 2019 Daten der Transparenzdatenbank einschließlich Schnittstellendaten in anonymisierter Form erhalten. Die Daten waren geeignet, steuerungsrelevante Informationen zur effizienteren Ausgestaltung des öffentlichen Leistungsangebots zu liefern. Es fehlte aber weiterhin ein Gesamtkonzept, wie die Daten der Transparenzdatenbank zu Steuerungszwecken genutzt werden könnten. (TZ 14, TZ 15)

Kosten und Nutzen

Insgesamt nahm die Nutzung der Transparenzdatenbank in den letzten Jahren zu: Die Anzahl der Aufrufe des öffentlich zugänglichen Transparenzportals stieg von 2017 bis 2019 um 41 % von 446.643 auf 631.791. Im Zeitraum von 2015 bis 2019 erhöhte sich die Anzahl der Transparenzdatenbank–Abfragen von Leistungsdaten, also von individuellen Einkommens– und Zahlungsinformationen, durch natürliche und juristische Personen um 133 % von 66.352 auf 154.733. (TZ 17)

Die Verordnung über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln verpflichtete Bundesförderstellen grundsätzlich vor der Vergabe von Förderungen zu einer personenbezogenen Abfrage der Förderempfänger in der Transparenzdatenbank. Damit sollen unerwünschte Mehrfachförderungen verhindert werden. Tatsächlich nutzten Abwicklungsstellen die Transparenzdatenbank kaum als Kontrollinstrument: Die Anzahl personenbezogener Abfragen aus der Transparenzdatenbank stieg von 839 im Jahr 2015 auf 5.246 im Jahr 2018 und sank im Jahr 2019 auf 4.688 Abfragen. Im Jahr 2019 führten vier Abwicklungsstellen zusammen 65 % der personenbezogenen Abfragen durch. (TZ 20)

Die vom Ministerium getragenen Kosten für Errichtung und Betrieb der Transparenzdatenbank betrugen in den Jahren 2010 bis 2019 rd. 14,80 Mio. EUR. Die jährlichen Kosten sanken von 1,23 Mio. EUR im Jahr 2015 auf 0,84 Mio. EUR im Jahr 2019. Um den Nutzen der Transparenzdatenbank einschätzen zu können, befragte der RH neun Abwicklungsstellen: Fünf davon sahen einen gewissen Mehrwert insbesondere im Hinblick auf Erkennen von unerwünschten Mehrfachförderungen. Zwei Stellen sahen grundsätzlich keinen Nutzen und zwei Stellen konnten den Mehrwert der Transparenzdatenbank nicht beurteilen, weil sie keine Daten abgefragt hatten. Die Befragung zeigte zudem, dass zum Teil Informationsdefizite bei den Abwicklungsstellen in Bezug auf die Transparenzdatenbank bestanden. Das Ministerium informierte grundsätzlich die Fördergeber, nicht aber die Abwicklungsstellen, direkt über die Nutzungsmöglichkeiten der Transparenzdatenbank. (TZ 23)

Zusammenfassend stellte der RH fest, dass das Ministerium die Mehrheit der im Vorbericht beanstandeten Mängel behoben hatte und dadurch grundsätzlich eine verbesserte Nutzung der Transparenzdatenbank ermöglichte. Uneinheitliche Meldeverpflichtungen von Bund, Ländern und Gemeinden und Meldelücken führten aber dazu, dass die Transparenzdatenbank insbesondere für die gebietskörperschaftenübergreifende Kontrolle und Steuerung nur eingeschränkt nutzbar war. Bei (weitgehend) vollständiger Erfassung von öffentlichen Leistungsangeboten und Zahlungsdaten (wie großteils im Bundesbereich) bestand durch die Transparenzdatenbank aber die Möglichkeit, Kontrollprozesse zu verbessern und steuerungsrelevante Informationen über die Verteilungswirkung von Leistungen zu liefern, sofern von der Transparenzdatenbank entsprechend Gebrauch gemacht wurde.

Bürgerinnen und Bürger verwendeten die Transparenzdatenbank zunehmend. Leistungsgeber und Abwicklungsstellen setzten sie in der Praxis weiterhin nur in einem geringen Umfang zu Kontroll- und Steuerungszwecken ein. Für die Umsetzung ihrer Zwecke war erforderlich, dass sich Leistungsgeber und Abwicklungsstellen verstärkt mit den Einsatzmöglichkeiten der Transparenzdatenbank befassen und für ihren jeweiligen Wirkungsbereich abklären, ob zweckmäßige Anwendungsfelder bestehen. (TZ 23)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesministerium für Finanzen hervor:

EMPFEHLUNGEN

- Das Ministerium sollte sich für eine kompetenzrechtliche Absicherung der Transparenzdatenbank durch eine Verfassungsbestimmung einsetzen und einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorbereiten. (TZ 2)
- Die Einbeziehung indirekter Förderungen in die Transparenzdatenbank wäre unter steuerungsrelevanten Gesichtspunkten neu zu definieren und auf alle relevanten Steuerersparnisse bzw. –rückvergütungen auszuweiten. (TZ 5)
- Zur Verbesserung der Vollständigkeit der Meldungen bzw. der Übersicht über Unvollständigkeiten wären von den verantwortlichen Bundesministerien (und Ländern) zumindest jährlich Vollständigkeitserklärungen einzufordern, in denen diese fehlende Leistungsangebote und fehlende Einmeldungen explizit anzuführen und zu begründen haben; zudem wäre auf eine gesetzliche Verankerung einer solchen Verpflichtung zur Vollständigkeitserklärung hinzuwirken. (TZ 7)
- Ein Konzept für eine Auswertung der Daten der Transparenzdatenbank im Sinne der Steuerung staatlicher Leistungen wäre zu erstellen. Dabei wären zweckmäßige Fragestellungen an die Bundesanstalt „Statistik Austria“ darzustellen und Parameter zu definieren, die geeignet sind, Aussagen über die Verteilungswirkung, die Effizienz und die Treffsicherheit staatlicher Leistungen zu treffen. (TZ 15)
- Leistungsgeber und insbesondere auch Abwicklungsstellen wären verstärkt über die Nutzungsmöglichkeiten der Transparenzdatenbank sowie die (technischen) Möglichkeiten bei personenbezogenen Abfragen zu informieren. (TZ 23)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Transparenzdatenbank	
Rechtsgrundlagen	Gesetz: Transparenzdatenbankgesetz 2012 – TDBG 2012, BGBl. I 99/2012 i.d.g.F. Art. 15a B–VG Vereinbarung: Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen dem Bund und den Ländern über eine Transparenzdatenbank, BGBl. I 73/2013 Verordnungen: Transparenzdatenbank–Ersparnisse–Verordnung 2020, BGBl. II 1/2020 Transparenzdatenbank–Abfrageverordnung 2019, BGBl. II 323/2019 Transparenzdatenbank–Leistungsverordnung, BGBl. II 71/2013 Transparenzdatenbank–Betriebsverordnung, BGBl. II 72/2013 Transparenzdatenbank–Übertragungsverordnungen des BMBF, BGBl. II 167/2013 und 169/2013 sowie des BMBF, BGBl. II 149/2014
Internet–Portal	https://transparenzportal.gv.at (zuletzt abgerufen am 29. Mai 2020)

externe Kosten des Bundesministeriums für Finanzen für Errichtung und Betrieb der Transparenzdatenbank	2010 bis 2019 ¹
	in Mio. EUR
Errichtungskosten des Bundesministeriums für Finanzen (einschließlich gesetzlich vorgesehener Fremdkostentragung der Schnittstellenanbindungen)	5,10
Kosten des Bundesministeriums für Finanzen für laufenden Betrieb der Transparenzdatenbank (einschließlich gesetzlich vorgesehener Fremdkostentragung der Schnittstellenanbindungen) und projektbezogene Kosten (z.B. Auswertungen der Bundesanstalt „Statistik Österreich“)	9,70

im Transparenzportal öffentlich einsehbare Leistungsangebote der Transparenzdatenbank (Stand 26. Mai 2020)		
	Anzahl	Anteil an allen Leistungsangeboten in %
Leistungsangebote Bund und Länder gesamt	2.683	100,00
Bund		
Leistungsangebote Bund gesamt	698	26,02
davon		
Förderungen ²	606	22,59
ertragsteuerliche Ersparnisse	17	0,63
Sozialversicherungsleistungen, Ruhe– und Versorgungsbezüge	69	2,57
sonstige	6	0,22
Länder³		
Leistungsangebote Länder gesamt	1.985	73,98
davon		
Burgenland	169	6,30
Kärnten	278	10,36
Niederösterreich	210	7,83
Oberösterreich	292	10,88
Salzburg	312	11,63
Steiermark	222	8,27
Tirol	232	8,65
Vorarlberg	169	6,30
Wien	101	3,76

erfasste Zahlungen in der Transparenzdatenbank (Stand 26. Mai 2020) ⁴							
	2015	2016	2017	2018	2019	Summe 2015 bis 2019	Anteil an den Gesamt- zahlungen
	in Mio. EUR						in %
Bund und Länder gesamt	68.349,12	72.515,13	76.207,16	74.170,14	60.833,62	352.075,17	100,00
Bund							
Zahlungen Bund gesamt	68.335,24	72.341,27	74.902,27	72.645,00	59.071,17	347.294,94	98,64
davon							
Förderungen ²	18.306,85	21.117,45	22.988,63	20.628,87	19.870,71	102.912,53	29,23
ertragsteuerliche Ersparnisse	11.596,07	11.967,42	11.891,92	10.753,28	853,84	47.062,51	13,37
Sozialversicherungs- leistungen, Ruhe- und Versorgungsbezüge	38.432,32	39.256,40	40.021,72	41.262,84	38.346,62	197.319,90	56,04
Länder³							
Zahlungen Länder gesamt	13,89	173,86	1.304,89	1.525,15	1.762,45	4.780,23	1,36
davon							
Burgenland	–	–	2,66	3,72	2,73	9,11	<0,01
Kärnten	0,09	0,09	4,06	24,64	39,39	68,27	0,02
Niederösterreich	–	79,49	164,97	297,24	405,78	947,48	0,27
Oberösterreich	1,48	79,56	795,20	784,82	736,04	2.397,11	0,68
Salzburg	6,39	0,46	140,50	90,36	68,76	306,46	0,09
Steiermark	0,64	0,22	45,33	50,10	106,46	202,76	0,06
Tirol	0,01	8,41	84,63	176,06	294,20	563,31	0,16
Vorarlberg	–	0,51	47,54	81,46	92,93	222,44	0,06
Wien	5,28	5,11	20,01	16,75	16,15	63,29	0,02

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMF; Darstellung: RH

¹ Im Zeitraum der Errichtung der Transparenzdatenbank (bis 2013) wurden die externen Personalkosten den Errichtungskosten und den Kosten für den laufenden Betrieb anteilig (bezogen auf die Kostenhöhe) zugerechnet.

² Seit Dezember 2016 fielen vormals in der Transparenzdatenbank als Transferzahlungen kategorisierte Leistungen an natürliche Personen (z.B. Familienbeihilfe) unter den Förderbegriff des Transparenzdatenbankgesetzes 2012.

³ Länder waren nur zur Einmeldung von Leistungsangeboten zu Förderungen verpflichtet; zur Einmeldung von Zahlungen waren Länder grundsätzlich nicht verpflichtet, meldeten aber zum Teil freiwillig ein.

⁴ Der Rückgang im Jahr 2019 resultiert daraus, dass Einträge in die Transparenzdatenbank teilweise erst zeitverzögert möglich waren (z.B. nach einer jährlichen Auszahlung oder erst mit Erledigung der Steuererklärungen). Auswertungen über die Höhe der erfassten Zahlungen des Jahres 2019 werden daher zu einem späteren Zeitpunkt höhere Werte ergeben.

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Februar bis Mai 2020 im Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Ministerium**) die Umsetzung ausgewählter Empfehlungen, die er bei der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung zum Thema „Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung“ abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2017/45 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen hatte der RH deren Umsetzungsstand beim Ministerium nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens findet sich auf der Website des RH (www.rechnungshof.gv.at).

Der überprüfte Zeitraum der nunmehrigen Follow-up–Überprüfung umfasste die Jahre 2015 bis Mai 2020.

Der RH wies in diesem Zusammenhang auf seine geübte Vorgehensweise und standardisierte Berichtsstruktur für Follow-up–Überprüfungen hin. Diese haben das Ziel, den Umsetzungsstand von ausgewählten Empfehlungen des Vorberichts unter Berücksichtigung der Angaben aus der Nachfrage zum Umsetzungsstand der Empfehlungen zu beurteilen und die Einstufung in „umgesetzt“, „teilweise umgesetzt“, „zugesagt“ und „nicht umgesetzt“ zu begründen.

(2) Neben dem Umsetzungsstand von Empfehlungen aus dem Vorbericht analysierte der RH weiters (TZ 17 ff.) die Inanspruchnahme der Transparenzdatenbank, den daraus entstandenen Nutzen und die Kosten.

(3) Die Transparenzdatenbank bestand aus einem öffentlich einsehbaren Transparenzportal (<https://transparenzportal.gv.at>), in dem Leistungsangebote des Bundes und der Länder zusammengefasst auf einer Website dargestellt und beschrieben waren, sowie einem nicht öffentlich einsehbaren Bereich (Datenbank einschließlich Schnittstellenanbindungen¹), der konkrete Zahlungen aus öffentlichen Mitteln zu Leistungsangeboten unter Angabe der Empfängerinnen bzw. der Empfänger umfasste. Bei natürlichen Personen war die Empfängerin bzw. der Empfänger verschlüsselt (pseudonymisiert). Zahlungen wurden mit sogenannten Leistungsmitteilungen in die Transparenzdatenbank eingemeldet, die neben dem Betrag der jeweiligen Zahlung u.a. auch Informationen zu dem zugehörigen Leistungsangebot und dem Zweck der Zahlung enthielten. In der Transparenzdatenbank gespeicherte

¹ Zahlungen des Dachverbands der Sozialversicherungsträger, des Arbeitsmarktservice und die Steuerdaten des Ministeriums waren mit der Transparenzdatenbank über Datenbankschnittstellen verbunden. Der im Folgenden vom RH verwendete Begriff „Transparenzdatenbank“ umfasste grundsätzlich auch die über diese Schnittstellen an die Transparenzdatenbank angebotenen Daten.

personenbezogene Daten² waren nur von der Empfängerin bzw. vom Empfänger selbst oder von abfrageberechtigten Stellen im Zusammenhang mit der Gewährung, Einstellung oder Rückforderung von Leistungen einsehbar.

Gemäß Transparenzdatenbankgesetz 2012 (**TDBG 2012**)³ waren die Zielsetzungen der Transparenzdatenbank die übersichtliche Darstellung öffentlicher Leistungen (Informationszweck), die Unterstützung bei der Kontrolle der Anspruchsvoraussetzungen (Nachweis– und Überprüfungszweck) und die Bereitstellung von Informationen zur effizienteren Verwendung öffentlicher Mittel (Wirtschaftlichkeits– und Steuerungszweck). Der Bund hatte in der Transparenzdatenbank Leistungsangebote und Zahlungen zu Förderungen (einschließlich Transferzahlungen), ertragsteuerlichen Ersparnissen⁴, Sozialversicherungsleistungen, Ruhe– und Versorgungsbezügen sowie Einkommen von natürlichen Personen und Körperschaften einzumelden.⁵ Länder waren durch eine Art. 15a B–VG Vereinbarung⁶ verpflichtet, Leistungsangebote zu Förderungen (einschließlich Transferzahlungen) einzumelden; die Einmeldung von Zahlungen der Länder erfolgte grundsätzlich auf freiwilliger Basis.

Mit Stand 26. Mai 2020 waren in der Transparenzdatenbank (einschließlich Schnittstellenanbindungen) insgesamt 2.683 öffentlich einsehbare Leistungsangebote (davon 1.985 Leistungsangebote der Länder) und seit dem Jahr 2013 Zahlungen im Ausmaß von insgesamt 486,270 Mrd. EUR (davon 5,372 Mrd. EUR Zahlungen der Länder) erfasst.

(4) Um einen Überblick über die Leistungen im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID–19–Krise sicherzustellen, sah das im April 2020 erlassene 3. COVID–19–Gesetz⁷ vor, die diesbezüglich vom Bund gewährten Geldzuwendungen, Darlehen, Haftungen, Bürgschaften, Garantien, Sachleistungen oder sonstigen Leistungen in der Transparenzdatenbank abzubilden. Alle entsprechenden Leistungsangebote des Bundes – auch solche, bei denen es sich um eine „Aufstockung“ bereits bestehender Leistungsangebote handelte – waren in der Transparenzdatenbank zu erfassen und am Beginn der Leistungsangebotsbezeichnung mit „COVID–19“ eindeutig zu kenn-

² Personenbezogene Daten konnten von natürlichen Personen oder von juristischen Personen (z.B. Unternehmen, Vereine, Körperschaften) stammen; sie waren einer konkreten Person zuordenbar und enthielten Informationen zu empfangenen Leistungen.

³ BGBl. I 99/2012 i.d.g.F.

⁴ nach dem Einkommensteuergesetz und dem Körperschaftsteuergesetz

⁵ Leistungen im Sinne des TDBG 2012 waren auch Sachleistungen und Ersparnisse aus begünstigten Haftungsentgelten und verbilligten Fremdkapitalzinsen. Diese mussten zur Zeit der Follow-up–Überprüfung grundsätzlich nicht in die Transparenzdatenbank eingemeldet werden.

⁶ BGBl. I 73/2013

⁷ BGBl. I 23/2020

zeichnen. Zahlungen (und auch Gewährungen⁸) zu diesen Leistungsangeboten waren mit Leistungsmitteilung einzumelden. Die Bestimmungen sollten mit 31. Dezember 2021 wieder außer Kraft treten, wobei Zahlungen oder Rückforderungen zu den Leistungsangeboten auch danach noch vollständig in der Transparenzdatenbank zu erfassen waren. Das im Mai 2020 erlassene COVID–19–Förderungsprüfungsgesetz – CFPG⁹ ermächtigte zudem zuständige Finanzämter im Rahmen der in diesem Gesetz geregelten Förderprüfungen zu personenbezogenen Abfragen aus der Transparenzdatenbank.¹⁰

(5) Zu dem im September 2020 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Ministerium im Dezember 2020 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im März 2021.

Gesetzliche Grundlagen

- 2.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht darauf hingewiesen, dass die Regelungskompetenz für die Transparenzdatenbank sowohl beim Bund als auch bei den Ländern lag und die kompetenzrechtliche Basis für die Einrichtung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank fehlte. Daher bestand keine einheitliche Einmeldeverpflichtung für Bund, Länder und Gemeinden. Das Ministerium und das Bundeskanzleramt hatten 2011 zwar einen Textvorschlag für eine Bundeskompetenz zur Einrichtung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank ausgearbeitet, eine entsprechende Kompetenzbestimmung kam jedoch wegen der mehrheitlich ablehnenden Haltung der Länder nicht zustande. Der RH hatte in seinem Vorbericht auf den eingeschränkten Nutzen der Transparenzdatenbank ohne eine verpflichtende Einmeldung von Zahlungen der Länder und Gemeinden hingewiesen.

Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 3) daher empfohlen, sich für eine kompetenzrechtliche Absicherung der Transparenzdatenbank durch eine Verfassungsbestimmung einzusetzen und einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorzubereiten.

⁸ Die verpflichtende Erfassung der gewährten Leistungen galt ab 4. April 2020 mit Kundmachung des 3. COVID–19–Gesetzes und nicht wie für andere Leistungen erst ab 1. Juli 2020. Im Gegensatz zu anderen Leistungen galt die Verpflichtung zur Erfassung der Gewährung auch für Leistungen an Leistungsverpflichtete (Intermediäre) und Leistungsmitteilungen über Schnittstellen.

⁹ BGBl. I 44/2020

¹⁰ zum Zweck der Prüfung von finanziellen Leistungen gemäß § 2 Abs. 2 Z 7 Bundesgesetz über die Einrichtung einer Abbaubeteiligungsaktiengesellschaft des Bundes (**ABBAG–Gesetz**), Zuschüssen aus dem Härtefallfonds gemäß Härtefallfondsgesetz und Kurzarbeitsbeihilfen gemäß § 37b Abs. 7 Arbeitsmarktservicegesetz

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass die Vorbereitungen für die kompetenzrechtliche Absicherung im Laufen seien. Ein Textentwurf für eine Kompetenzdeckungsklausel liege vor. Darüber hinaus würde das damalige Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz das Thema der kompetenzrechtlichen Absicherung auch im Zuge der laufenden Gespräche über die gebietskörperschaftenübergreifende Kompetenzbereinigung mitberücksichtigen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass weiterhin keine kompetenzrechtliche Absicherung der Transparenzdatenbank durch eine Verfassungsbestimmung bestand. Das Ministerium hatte auch keinen entsprechenden Gesetzesentwurf vorbereitet. Die Länder waren rechtlich nicht verpflichtet, Zahlungen in die Transparenzdatenbank einzumelden. Die Gemeinden mussten weder Leistungsangebote noch Zahlungen einmelden.

Das Ministerium setzte jedoch Schritte zur Vorbereitung einer bundesverfassungsrechtlichen Absicherung der Transparenzdatenbank. So übermittelte das Ministerium im März 2019 im Zuge der Verhandlungen für das zweite Paket der verfassungsrechtlichen Kompetenzbereinigung zwischen Bund und Ländern Anforderungen für eine Verfassungsbestimmung zur Transparenzdatenbank an das damalige Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz. Darin wurde u.a. eine Verpflichtung des Bundes und der Länder zur Einmeldung von Leistungsangeboten und Zahlungen in die Transparenzdatenbank nach einer einheitlichen Struktur vorgeschlagen. Zur Zeit der Follow-up–Überprüfung bestand noch keine Einigung über das zweite Paket der verfassungsrechtlichen Kompetenzbereinigung.

Gemäß dem TDBG 2012 war es den Ländern – und seit 25. Mai 2018 auch Gemeinden¹¹ – grundsätzlich möglich, Leistungsangebote und Zahlungen in die Transparenzdatenbank einzumelden sowie diese abzufragen. Für den Bereich der Umwelt- und Energieförderungen vereinbarten die Länder im Paktum zum Finanzausgleich 2017 bis 2021 in einem Pilotprojekt die Einmeldung diesbezüglicher Zahlungen in die Transparenzdatenbank beginnend mit 1. Jänner 2017. Alle Länder meldeten seither die Zahlungen von Umwelt- und Energieförderungen personenbezogen in die Transparenzdatenbank ein. Mit dem Argument der fehlenden rechtlichen Befugnis meldeten die Länder jedoch grundsätzlich keine hoheitlich vergebenen Förderungen und keine datenschutzrechtlich sensiblen Förderungen ein.

¹¹ Novelle des TDBG 2012: BGBl. I 37/2018

Das Sozialhilfe–Statistikgesetz¹² normierte eine weitere Meldeverpflichtung. Daten der Länder über Bezugsberechtigte von Leistungen der Sozialhilfe waren an die Transparenzdatenbank zu übermitteln.¹³

- 2.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung teilweise um, indem es Schritte zur Vorbereitung einer bundesverfassungsrechtlichen Absicherung der Transparenzdatenbank setzte. Die kompetenzrechtliche Absicherung der Transparenzdatenbank war zur Zeit der Follow-up–Überprüfung jedoch nicht verwirklicht und es lag kein entsprechender Gesetzesentwurf vor. Aus Sicht des RH war eine nach einheitlichen Vorgaben erfolgende Einmeldung von Bund, Ländern und Gemeinden in die Transparenzdatenbank wesentlich für die Erfüllung der im TDBG 2012 normierten Zwecke der Transparenzdatenbank.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das Ministerium aufrecht, sich für eine kompetenzrechtliche Absicherung der Transparenzdatenbank durch eine Verfassungsbestimmung einzusetzen und einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorzubereiten.

Konzeption

- 3.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht kritisiert, dass ein fundiertes Gesamtkonzept darüber, welche öffentlichen Leistungen aus welchem Steuerungs– bzw. Kontrollbedürfnis heraus in die Transparenzdatenbank einbezogen werden sollen, fehlte. Insbesondere hatten unterschiedliche Einmeldeverpflichtungen für Bund, Länder und Gemeinden sowie gesetzliche Ausnahmeregelungen zu Inkonsistenzen in der Leistungserfassung geführt (z.B. keine Erfassung von Zahlungen von gesetzlichen beruflichen Vertretungen (Kammern) aus Eigenmitteln oder keine Erfassung von Zahlungen zum Zweck der Krankenanstaltenfinanzierung).

Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 9) daher empfohlen, 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 2012 vorzubereiten.

¹² BGBl. I 41/2019 i.d.g.F.

¹³ Die Länder hatten ab 1. Jänner 2020 monatlich bis zum 15. des jeweiligen Folgemonats statistisch relevante Daten der Sozialhilfe an die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ zu melden. Diese wiederum hatte die Daten in die Transparenzdatenbank zu übermitteln.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass eine Expertenrunde unter Einbindung des RH, mehrerer Ministerien, der Länder und des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (**WIFO**) an der Umsetzung der Empfehlung arbeite. Die Runde sei vom Ministerium bereits eingerichtet worden. Ziel sei es, Modelle zu entwickeln, die der Politik als Entscheidungsgrundlage dienen sollen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Ministerium entsprechend der Empfehlung des RH eine Expertenrunde einsetzte. An der Expertenrunde nahmen Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Bundesministerien, der Länder und des WIFO teil. Bedienstete des RH nahmen an den Sitzungen als Auskunftspersonen teil. Die Expertenrunde tagte zwischen Februar und August 2018 insgesamt fünfmal und befasste sich mit der Frage, welche Leistungen in der Transparenzdatenbank erfasst werden sollten. Aufbauend auf den Anregungen der Expertenrunde erstellte das Ministerium zwei Modelle zu zukünftig in der Transparenzdatenbank zu erfassenden Leistungen. Die geplante letzte Sitzung der Expertenrunde wurde vom Ministerium mit der Begründung abgesagt, dass erst interne Bestrebungen des Ministeriums bezüglich der Erarbeitung eines konsistenten Förder- und Transferbegriffs für das Bundeshaushaltsgesetz 2013 und das TDBG 2012 abgewartet werden sollten (**TZ 4**). Ein Endergebnis der Expertenrunde bzw. konkrete abgestimmte Vorschläge an Entscheidungsträger zu den in der Transparenzdatenbank zu erfassenden Leistungen lagen somit zur Zeit der Follow-up–Überprüfung nicht vor.

- 3.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung teilweise um, indem es eine Expertenrunde einrichtete und zwei Modelle zu zukünftig in der Transparenzdatenbank zu erfassenden Leistungen erarbeitete. Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass die Expertenrunde seit September 2018 nicht mehr tagte und dass keine zwischen Bund und Ländern abgestimmten Vorschläge zu zukünftig in der Transparenzdatenbank zu erfassenden Leistungen vorlagen.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das Ministerium aufrecht, die in der Transparenzdatenbank zu erfassenden Leistungen unter dem Gesichtspunkt der Informations-, Kontroll- und Steuerungsbedürfnisse sowie der Praktikabilität zu definieren und entsprechende Anpassungen des Transparenzdatenbankgesetzes 2012 vorzubereiten.

- 3.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme zur Expertenrunde mit, dass aufgrund der divergierenden Auffassungen der Stakeholder kein Einvernehmen zwischen Bund und Ländern erzielt worden sei.
- 3.4 Der RH betonte die Notwendigkeit eines fundierten Gesamtkonzepts über die öffentlichen Leistungen, die in der Transparenzdatenbank zu erfassen sind; dies mit dem Ziel, Einmeldeverpflichtungen für Bund, Länder und Gemeinden zu vereinheitlichen

und Inkonsistenzen in der Leistungserfassung zu vermeiden. Daher wies er darauf hin, dass die vom Ministerium angesprochene, bislang nicht erreichte Einigung zwischen Bund und Ländern für das Funktionieren der Transparenzdatenbank im Sinn einer umfassenden Leistungserfassung zielführend wäre.

- 4.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht insbesondere Unterschiede in der Definition des Förderbegriffs zwischen Bundeshaushaltsgesetz 2013 und TDBG 2012 festgestellt. Förderungen im Sinne des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 waren Mittel, die der Bund für eine Leistung gewährte, an der ein öffentliches Interesse bestand, ohne dafür unmittelbar eine angemessene geldwerte Gegenleistung zu erhalten. Der Förderbegriff des TDBG 2012 war grundsätzlich weiter gefasst¹⁴, beinhaltete allerdings auch Ausnahmeregelungen, die das Bundeshaushaltsgesetz 2013 nicht kannte (z.B. keine Erfassung von Förderungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände). Gemäß TDBG 2012 waren auch Werkvertragsentgelte an Personen und Einrichtungen (sogenannte Leistungsverpflichtete/Intermediäre), die in der Folge insbesondere Sachleistungen an Endbegünstigte erbrachten, als Förderungen zu erfassen.

Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 11) empfohlen, den Förderbegriff der Transparenzdatenbank unter steuerungsrelevanten Gesichtspunkten neu zu definieren und

- (a) als Förderung nur Zahlungen ohne klare Gegenleistung zu erfassen (vergleichbar mit dem Förderbegriff des Bundeshaushaltsgesetzes 2013) und gesetzliche Finanzierungspflichten (z.B. für Universitäten), Zahlungen für Infrastrukturausbau oder Verkehrsleistungen und Mitgliedsbeiträge davon abgegrenzt als eigene Leistungsarten zu erfassen,
- (b) Förderungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände in die Transparenzdatenbank mitaufzunehmen und
- (c) unter Gesichtspunkten der Praktikabilität und Steuerungsrelevanz die Zweckmäßigkeit und den Umfang der Erfassung von Sachleistungen zu klären.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass nach derzeitigem Stand der Meinungsbildung der Förderbegriff noch mehr an jenen des Haushaltsrechts angeglichen werden solle. Förderungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände sollten so rasch wie möglich ins Gesetz aufgenommen werden. Zudem verwies das Ministerium auf die eingerichtete Expertenrunde (TZ 3).

¹⁴ z.B. zusätzlich Erfassung von Zahlungen an die Österreichischen Bundesbahnen, von Mitgliedsbeiträgen und von gesetzlich vorgesehenen Finanzierungen (etwa für Universitäten) als Förderungen in der Transparenzdatenbank

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

(a) Eine Novelle des TDBG 2012¹⁵ vom Dezember 2016 weitete den bis dahin bestehenden Förderbegriff dahingehend aus, dass Förderungen im Sinne des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 jedenfalls auch Förderungen im Sinne des TDBG 2012 waren. Zudem fielen vormals in der Transparenzdatenbank als Transferzahlungen kategorisierte Leistungen an natürliche Personen (z.B. Familienbeihilfe) nun ebenfalls unter den Förderbegriff des TDBG 2012. Dieser war somit deutlich umfassender als jener des Bundeshaushaltsgesetzes 2013. Im Jahr 2018 betrugen die direkten Förderungen gemäß Bundeshaushaltsgesetz 2013 – laut Förderbericht 2018 des Bundes – 6,099 Mrd. EUR, die in der Transparenzdatenbank ausgewiesenen Förderbeträge des Bundes 20,629 Mrd. EUR. Der Unterschied war insbesondere darauf zurückzuführen, dass in der Transparenzdatenbank nunmehr auch gesetzliche Unterstützungsleistungen (Transferzahlungen) wie z.B. Familienbeihilfe als Förderungen ausgewiesen wurden.

(b) Durch eine Novelle des TDBG 2012 im Jahr 2019 (in der Folge: **TDBG–Novelle 2019**)¹⁶ waren mit 1. Jänner 2020 Förderungen an Gebietskörperschaften und an Gemeindeverbände in der Transparenzdatenbank aufzunehmen. Wie viele entsprechende Leistungsmittelungen eingemeldet wurden, konnte das Ministerium aufgrund fehlender, spezifischer Kennzahlen zur Identifizierung von Zahlungen an Gebietskörperschaften bzw. Gemeindeverbände nicht standardisiert auswerten.

(c) Die Erfassung von Sachleistungen in der Transparenzdatenbank war weiterhin grundsätzlich nicht verpflichtend.¹⁷ Die Expertenrunde zu den in der Transparenzdatenbank zu erfassenden Leistungen diskutierte die Zweckmäßigkeit und den Umfang der Erfassung von Sachleistungen, kam jedoch zu keinem finalen Ergebnis (TZ 3).

- 4.2 (a) Das Ministerium setzte die Empfehlung nicht um, da der Förderbegriff des TDBG 2012 weiterhin nicht nur klassische Förderungen (Zahlungen ohne klare Gegenleistung) umfasste. Der RH erachtete unter den Gesichtspunkten der Transparenz und Steuerung die undifferenzierte Zusammenfassung von klassischen Förderungen mit Mitgliedsbeiträgen, gesetzlich vorgegebenen Finanzierungen von Einrichtungen und Zahlungen für Infrastrukturausbau oder Verkehrsleistungen als nicht zweckmäßig. Der RH hob jedoch positiv hervor, dass nunmehr Förderungen im Sinne des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 jedenfalls auch Förderungen im Sinne des TDBG 2012 waren.

¹⁵ BGBl. I 117/2016

¹⁶ BGBl. I 70/2019

¹⁷ Gemäß einer Novelle des TDBG 2012 im Zuge des 3. COVID–19–Gesetzes (BGBl. I 23/2020) waren Sachleistungen, die zur Bewältigung der COVID–19–Krise vom Bund erbracht werden, in die Transparenzdatenbank einzumelden.

Der RH empfahl dem Ministerium neuerlich, als Förderung nur Zahlungen ohne klare Gegenleistung zu erfassen (vergleichbar mit dem Förderbegriff des Bundeshaushaltsgesetzes 2013) und gesetzliche Finanzierungspflichten (z.B. für Universitäten), Zahlungen für Infrastrukturausbau oder Verkehrsleistungen und Mitgliedsbeiträge davon abgegrenzt als eigene Leistungsarten zu erfassen.

(b) Das Ministerium setzte die Empfehlung, die Förderungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände in der Transparenzdatenbank zu erfassen, durch eine Novelle des TDBG 2012 um.

(c) Indem die Zweckmäßigkeit und der Umfang der Erfassung von Sachleistungen in der Expertenrunde zu den in der Transparenzdatenbank zu erfassenden Leistungen thematisiert wurden, setzte das Ministerium die diesbezügliche Empfehlung teilweise um. Abgestimmte Vorschläge der Expertenrunde zu der Erfassung von Sachleistungen in der Transparenzdatenbank lagen jedoch nicht vor.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das Ministerium aufrecht, unter Gesichtspunkten der Praktikabilität und Steuerungsrelevanz die Zweckmäßigkeit und den Umfang der Erfassung von Sachleistungen zu klären.

- 4.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Anzahl der eingemeldeten Leistungsmitteilungen zu Förderungen an Gebietskörperschaften und an Gemeindeverbände aufgrund fehlender spezifischer Kennzeichen zur Identifizierung von Gebietskörperschaften bzw. Gemeindeverbänden in den E-Government-Registern (z.B. dem Unternehmensregister) nicht standardisiert auswertbar sei.
- 4.4 Der RH betonte, dass für eine effektive Steuerung eine standardisierte Auswertung von Förderungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände zweckmäßig wäre.
- 5.1 (1) Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 12) angesichts der Erfassung von nur 15 – im TDBG 2012 taxativ aufgezählten – indirekten Förderungen in der Transparenzdatenbank empfohlen, die Einbeziehung indirekter Förderungen in die Transparenzdatenbank unter steuerungsrelevanten Gesichtspunkten neu zu definieren und auf alle relevanten Steuerersparnisse bzw. –rückvergütungen auszuweiten.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass eine breitere Erfassung hin zu einer umfassenderen Darstellung nur durch zusätzliche Informationsverpflichtungen in elektronischer Form erfolgen könne. Dazu sei anzuführen, dass die für eine lückenlose Darstellung notwendigen Daten aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht in Steuererklärungen erfasst würden, um steuerpflichtigen Personen, Unternehmen und Körperschaften einen übermäßigen Verwaltungsaufwand zu

ersparen. Eine Erhebung aller notwendigen Daten würde dem Ziel, die Verwaltungs-
lasten zu senken, entgegenlaufen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die TDBG–Novelle 2019 die taxative Aufzählung von in der Transparenzdatenbank zu erfassenden indirekten Förderungen¹⁸ aus dem Gesetz in eine Verordnung des Bundesministers für Finanzen verlagerte. Die zu erfassenden indirekten Förderungen konnten auf jene, die automatisiert aus den Datenbeständen der Abgabenbehörden ermittelt werden können, eingeschränkt werden. Die Verordnung des Bundesministers für Finanzen¹⁹ trat mit 1. Jänner 2020 in Kraft. Die gemäß Verordnung in der Transparenzdatenbank zu erfassenden zwölf indirekten Förderungen entsprachen jenen zuvor im Gesetz aufgezählten Steuerbegünstigungen aus dem Einkommen– und Körperschaftsteuerrecht, bereinigt um zwischenzeitlich ausgelaufene Maßnahmen. Das Ministerium plante, weitere Steuerbegünstigungen aus dem Einkommen– und Körperschaftsteuerrecht in die Verordnung aufzunehmen.

- 5.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung nicht um. Die Erfassung indirekter Förderungen in die Transparenzdatenbank blieb weiterhin stark eingeschränkt, weil nur zwölf Steuerbegünstigungen als indirekte Förderungen erfasst wurden. Somit blieben zahlreiche Steuerbegünstigungen unberücksichtigt. Der RH erachtete dies unter den Gesichtspunkten der Steuerung und Transparenz als nicht zweckmäßig.

Der RH empfahl dem Ministerium daher neuerlich, die Einbeziehung indirekter Förderungen in die Transparenzdatenbank unter steuerungsrelevanten Gesichtspunkten neu zu definieren und auf alle relevanten Steuerersparnisse bzw. –rückvergütungen auszuweiten.

- 6.1 (1) Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 13) empfohlen, in der Transparenzdatenbank eine Unterscheidung nach gesetzlichen Ansprüchen und Ermessensleistungen vorzunehmen. Der RH hatte eine diesbezügliche Abgrenzung aus Steuerungsgesichtspunkten für zweckmäßig erachtet.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass eine Expertenrunde unter Einbindung des RH, mehrerer Ministerien, der Länder und des WIFO an der Umsetzung der Empfehlung arbeite. Ziel sei es, Modelle zu entwickeln, die der Politik als Entscheidungsgrundlage dienen sollen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das TDBG 2012 weiterhin keine Unterscheidung nach gesetzlichen Ansprüchen und Ermessensleistungen vorsah. Das Ministerium bereitete keine entsprechenden Anpassungen des TDBG 2012 vor.

¹⁸ Diese waren im TDBG 2012 als ertragsteuerliche Ersparnisse bezeichnet, da nur entsprechende Steuerbegünstigungen berücksichtigt waren.

¹⁹ Transparenzdatenbank–Ersparnisse–Verordnung 2020

Das Ministerium beabsichtigte, die Empfehlung des RH auf ihre Umsetzbarkeit zu prüfen und insbesondere die Ergebnisse der Expertenrunde abzuwarten. Laut Sitzungsprotokoll des Ministeriums erachteten die Länder eine Unterscheidung nach gesetzlichen Ansprüchen und Ermessensleistungen als nicht sinnvoll.

- 6.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung nicht um.

Der RH empfahl dem Ministerium daher neuerlich, in der Transparenzdatenbank eine Unterscheidung nach gesetzlichen Ansprüchen und Ermessensleistungen vorzunehmen.

Vollständigkeit der Daten

- 7.1 (1) Da in der Transparenzdatenbank Leistungsangebote gefehlt hatten, es zu einigen Leistungsangeboten keine Leistungsmitteilungen gab und Leistungsmitteilungen unvollständig bzw. zeitlich verzögert übermittelt wurden, hatte der RH dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 17 und TZ 21) empfohlen, zur Verbesserung der Vollständigkeit der Meldungen bzw. der Übersicht über Unvollständigkeiten:

(a) von den verantwortlichen Bundesministerien (und Ländern) zumindest jährlich Vollständigkeitserklärungen einzufordern, in denen diese fehlende Leistungsangebote und fehlende Einmeldungen explizit anzuführen und zu begründen haben, sowie auf eine gesetzliche Verankerung einer solchen Verpflichtung zur Vollständigkeitserklärung hinzuwirken sowie

(b) ein systematisches und automatisiertes Meldungsmonitoring einzurichten.

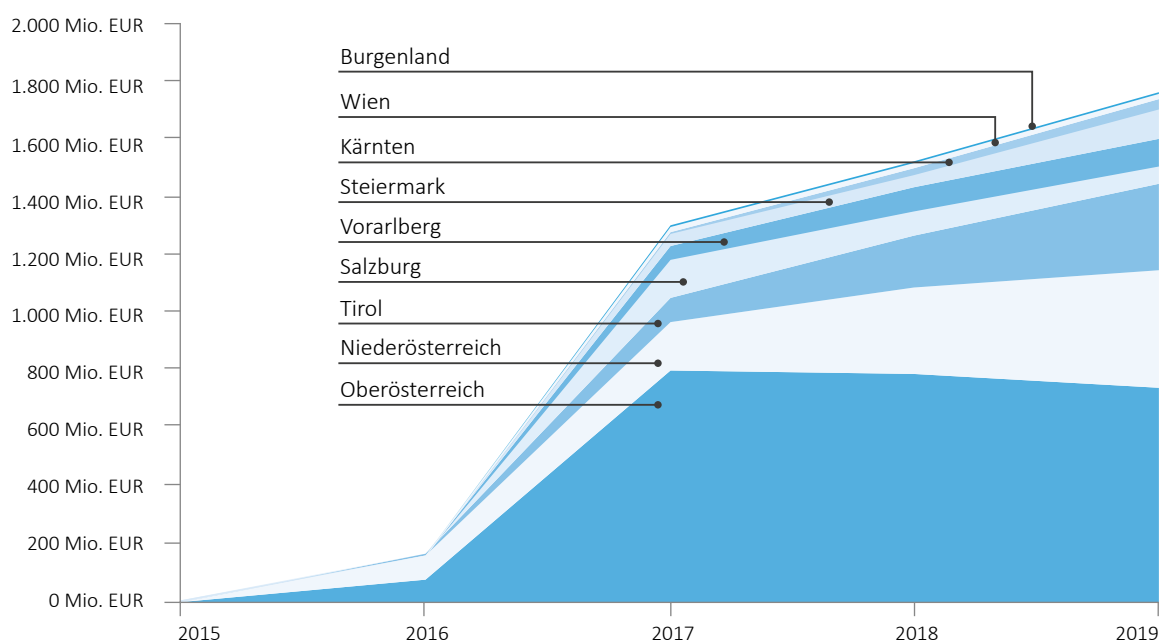
(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, ein Meldungsmonitoring zur Qualitätssicherung der Leistungsmitteilungen der Abwicklungsstellen eingerichtet zu haben. Mit Hilfe dieses Systems würden ab dem Jahr 2018 die offenen und verspäteten Leistungsmitteilungen systematisch und automatisiert aufgezeigt und Auffälligkeiten an die Bundesministerien zur Klärung weitergeleitet. Eine gesetzliche Verankerung von Vollständigkeitserklärungen solle dem Gesetzgeber vorgelegt werden.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Ministerium keine Vollständigkeitserklärungen von Bundesministerien und Ländern einforderte und die gesetzliche Verankerung nicht vorantrieb. Das Ministerium verwies in diesem Zusammenhang u.a. auf die fehlende gesetzliche Grundlage bezüglich der Einmeldung von Zahlungen gegenüber den Ländern.

Die Länder erfassten ihre Leistungsangebote gemäß der Art. 15a B–VG Vereinbarung in der Transparenzdatenbank. Eine gesetzliche Verpflichtung, auch Zahlungen zu melden, gab es für sie nicht. Sie hatten jedoch im Paktum zum Finanzausgleich 2017 bis 2021 vereinbart, ab 1. Jänner 2017 Zahlungen im Bereich der Umwelt- und Energieförderungen an die Transparenzdatenbank zu übermitteln (TZ 2). Darüber hinaus meldeten Länder in unterschiedlichem Ausmaß freiwillig Zahlungsdaten in die Transparenzdatenbank ein: Oberösterreich meldete seit 2017, Niederösterreich und Tirol meldeten seit 2018, Vorarlberg meldete seit 2019 und die Steiermark meldete seit 2020 vermehrt (auch rückwirkend) ein. Im Zeitraum 2015 bis 2019 kamen 50 % der Ländermeldungen (insgesamt 4,780 Mrd. EUR) von Oberösterreich. Die Bundesländer Burgenland, Kärnten und Wien meldeten zusammen 3 % der Zahlungen.

Die folgende Abbildung zeigt die Verteilung der in der Transparenzdatenbank erfassten Zahlungen der Länder 2015 bis 2019:

Abbildung 1: Verteilung der in der Transparenzdatenbank erfassten Zahlungen der Länder 2015 bis 2019 (Stand 26. Mai 2020)



Quelle: BMF; Darstellung: RH

Für Gemeinden bestand generell keine Verpflichtung, Leistungsangebote oder Zahlungen an die Transparenzdatenbank zu melden; sie führten in der Praxis auch keine freiwilligen Einmeldungen durch.

Im Zuge der Follow-up–Überprüfung untersuchte der RH den aktuellen Status von im Vorbericht angeführten Beispielen zu Mängeln bei der Einmeldung in die Trans-

parenzdatenbank im Bundesbereich. Die Erhebungen des RH zeigten, dass von den insgesamt 20 Beispielen in 15 Fällen die Mängel im Wesentlichen behoben oder geklärt werden konnten. In den folgenden fünf Fällen bestanden noch Meldelücken:

- Dem Dachverband der Sozialversicherungsträger lagen Zahlungsdaten zu bestehenden Leistungsangeboten (Rehabilitationsgeld, Wiedereingliederungsgeld und Vorsorgeuntersuchung für Nichtversicherte) vor, sie waren jedoch noch nicht in die Transparenzdatenbank eingemeldet. Zudem fehlten Leistungsangebote zu einigen bestehenden Leistungen (Beiträge zu Kuraufenthalten, Ersatz von Reise- und Transportkosten, berufliche Rehabilitation und soziale Rehabilitation) in der Transparenzdatenbank. Der Dachverband der Sozialversicherungsträger hatte die Erfassung dieser Leistungsangebote zugesagt.
- Leistungsmitteilungen bei Zahlungen an Universitäten waren mangels eindeutiger Kennzahl zur Identifizierung dieser Einrichtungen weiterhin ausständig. Das Ministerium prüfte zur Zeit der Follow-up–Überprüfung alternative Möglichkeiten für die Einmeldungen der Universitäten.
- Bei den an die Transparenzdatenbank übermittelten Daten des Arbeitsmarktservice stellte der RH weiterhin erhebliche Lücken aufgrund fehlender eindeutiger Kennzahlen zur Identifizierung von Leistungsempfängerinnen und –empfängern fest (z.B. fehlende Erfassung von Zahlungen an Bietergemeinschaften).
- Im Bereich des vormaligen Bundesministeriums für Arbeit, Familie und Jugend bestanden zwei Meldelücken (bei der Familienbeihilfe und beim Kinderbetreuungsgeld). Auch hier waren aufgrund fehlender eindeutiger Kennzahlen zur Identifizierung von Leistungsempfängerinnen und –empfängern nicht alle Zahlungen in der Transparenzdatenbank erfasst.

Die Meldelücken bestanden somit vielfach (in vier der im Vorbericht angeführten Beispielfällen), weil die – für die Einmeldung von Zahlungen an natürliche oder juristische Personen in die Transparenzdatenbank erforderlichen – eindeutigen Kennzahlen zur Identifizierung von Leistungsempfängerinnen und –empfängern fehlten.

(b) Das Ministerium führte Kontrollen der Datenqualität in der Transparenzdatenbank mit beauftragten Auswertungen und manuellen Analysen durch. Ab 2016 führte es auf Bundesebene zudem softwareunterstützte Qualitätssicherungsmaßnahmen ein. Im April 2018 wurde die diesbezügliche technische Umsetzung fertiggestellt. Die ab 2018 in systemunterstützter Form erfolgten Qualitätssicherungsmaßnahmen umfassten u.a. ein automatisiertes Meldungsmonitoring zur Qualitätssicherung der Leistungsmitteilungen, das offene bzw. verspätete Leistungsmitteilungen systematisch und automatisiert aufzeigte. Das Ministerium (Datenklärungsstelle) wies zumindest jährlich die Bundesministerien und auch zusätzlich große Abwicklungsstellen auf festgestellte Auffälligkeiten hin.

- 7.2 (a) Das Ministerium setzte die Empfehlung betreffend Vollständigkeitserklärungen nicht um. Es forderte keine Vollständigkeitserklärungen ein und trieb die gesetzliche Verankerung nicht voran.

Der RH anerkannte, dass das Ministerium bei den im Vorbericht aufgezeigten Mängeln bei der Einmeldung in die Transparenzdatenbank deutliche Verbesserungen erreichte bzw. zur Zeit der Follow-up–Überprüfung an Lösungen zu spezifischen Problemen arbeitete. Das Ministerium hatte jedoch weiterhin keinen Überblick darüber, in welchem Ausmaß meldepflichtige Leistungen dauerhaft nicht in der Transparenzdatenbank aufschienen. So waren z.B. im Bereich des Arbeitsmarktservice Zahlungen an Bietergemeinschaften nicht enthalten. Der RH kritisierte, dass Leistungsmittelungen mangels verfügbarer Kennzahlen zur eindeutigen Identifikation von Leistungsempfängerinnen und –empfängern in der Transparenzdatenbank fehlten. Aus Sicht des RH unterstrichen die festgestellten Mängel die Zweckmäßigkeit von verpflichtenden Vollständigkeitserklärungen.

Der RH empfahl dem Ministerium daher neuerlich, 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; zudem wäre auf eine gesetzliche Verankerung einer solchen Verpflichtung zur Vollständigkeitserklärung hinzuwirken.

Der RH hielt fest, dass Länder in unterschiedlichem Ausmaß (freiwillig) Zahlungsdaten an die Transparenzdatenbank übermittelten und Gemeinden dies nicht taten. Er betonte, dass ein Hauptnutzen der Transparenzdatenbank – das Bieten eines gebietskörperschaftenübergreifenden Überblicks über öffentliche Leistungen (insbesondere Förderungen) – ohne die vollständige Einmeldung von Zahlungen der Länder und Gemeinden nicht verwirklicht werden konnte. Er wies darauf hin, dass Länder und Gemeinden grundsätzlich nicht zur Einmeldung von Zahlungen in die Transparenzdatenbank verpflichtet waren und verwies diesbezüglich auf seine Empfehlung in TZ 2.

- (b) Das Ministerium setzte die Empfehlung, ein systematisches und automatisiertes Meldungsmonitoring einzurichten, um. Es implementierte ein System, das Meldungslücken systematisch und automatisiert aufzeigte. Auffälligkeiten übermittelte es den Bundesministerien sowie ergänzend auch großen Abwicklungsstellen zur Richtigstellung, Korrektur oder Begründung.

- 7.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es das Arbeitsmarktservice nochmals schriftlich auf die Verpflichtung zur Einmeldung in die Transparenzdatenbank hingewiesen und im Speziellen die Aufnahme von Bietergemeinschaften nochmals in Erinnerung gerufen habe.

Darüber hinaus sei geplant, im Zuge der Qualitätssicherung der neuen Meldestruktur allen Abwicklungsstellen Berichte und Auswertungen zukommen zu lassen, um die Governance der Einmeldung sicherzustellen.

Bezüglich der Meldelücken aufgrund fehlender Identifikation von Leistungsempfängerinnen und –empfängern wies das Ministerium darauf hin, dass die Transparenzdatenbank als nutzendes Verfahren von den eindeutigen Kennzahlen in den E-Government-Registern abhängig sei.

Kontrolle und Missbrauchsverhinderung

- 8.1 (1) Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 23) empfohlen, eine einfachere und klarere rechtliche Grundlage für Einsichtsrechte zu schaffen und in diesem Sinne

(a) in der Leistungsart Förderung staatlichen Fördergebern/Förderabwicklern grundsätzlich Einsicht auf die Leistungen all jener Teilkategorien einzuräumen, zu denen Berührungspunkte bestehen,

(b) nur hinsichtlich sensibler Leistungen (z.B. Krankengeld, Pflegegeld, 24-Stunden-Betreuung) die Einsichtsrechte auf Leistungsangebotsebene zu regeln und auf die für die ordnungsgemäße Fördergewährung zwingend notwendigen Einsichtserfordernisse zu beschränken sowie

(c) die Transparenzdatenbank-Leistungsangebotsverordnung so zu strukturieren, dass für jedes Leistungsangebot unmittelbar ersichtlich ist, auf welche Teilkategorien (und welche sensiblen Leistungen) Einsicht besteht.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass es an den im damaligen Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz angesiedelten Verfassungsdienst²⁰ mit einem Vorschlag zur Neubewertung der datenschutzrechtlichen Erfordernisse herangetreten sei, um eine stärkere öffentli-

²⁰ Teile des im damaligen Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz angesiedelten Verfassungsdienstes gingen mit 29. Jänner 2020 in die Zuständigkeit des Bundeskanzleramts über. Nach dem Bundesministeriengesetz 1986 in der Fassung der Bundesministeriengesetz-Novelle 2020, BGBl. I 8/2020, verblieben die bis dahin vom Verfassungsdienst wahrgenommenen Zuständigkeiten für die rechtlichen Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens und die rechtlichen Angelegenheiten des Datenschutzes und der elektronischen Datenverarbeitung beim nunmehrigen Bundesministerium für Justiz.

che Kontrolle der verwendeten Mittel, eine höhere Transparenz und damit eine verstärkte Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu gewährleisten.

Die Empfehlung, die Transparenzdatenbank–Leistungsangebotsverordnung besser zu strukturieren (Einsichten auf Teilkategorien bei Leistungsangebot anzeigen), sei bereits 2016 im Zuge der RH–Prüfung umgesetzt worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass durch die TDBG–Novelle 2019 abfrageberechtigte Stellen seit 7. November 2019, sofern es dem Grunde nach erforderlich war, generell Einsicht auf alle Zahlungen von nicht–sensiblen Leistungsangeboten hatten und Daten aus einem als sensibel gekennzeichneten Leistungsangebot unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten nach Maßgabe der Transparenzdatenbank–Abfrageverordnung 2019²¹ einsehen konnten. Mit dieser Novelle des TDBG 2012 und dem Inkrafttreten der Transparenzdatenbank–Abfrageverordnung 2019 trat die Transparenzdatenbank–Leistungsangebotsverordnung²² außer Kraft. Damit entfiel die Koppelung der Einsichtsberechtigungen an bestimmte zugeordnete, einheitliche Kategorien.

Hatte der Leistungsgeber oder das Ministerium unter Angabe der entsprechenden rechtlichen Grundlage²³ bei einem Leistungsangebot angegeben, dass Einsicht auf andere Leistungen erforderlich war, konnten abfrageberechtigte Stellen daher nunmehr auf sämtliche nicht–sensible Daten der Transparenzdatenbank, die sie zur Erfüllung des Überprüfungszwecks eines konkreten Förderfalls benötigten, Einsicht nehmen.²⁴ Eine Einsicht auf Leistungsangebote mit sensiblen Daten erforderte zusätzlich die Verankerung in der Transparenzdatenbank–Abfrageverordnung 2019. In ihr waren die Einsichtsberechtigungen auf sensible Daten durch eine Verknüpfung zwischen einem abfrageberechtigten Leistungsangebot und jeweils einem bestimmten Leistungsangebot mit sensiblen Daten definiert.²⁵

Zur Zeit der Follow-up–Überprüfung waren insgesamt 132 der etwa 2.700 im Transparenzportal öffentlich einsehbaren Leistungsangebote mittels Transparenzdatenbank–Abfrageverordnung 2019 aus datenschutzrechtlichen Gründen als sensibel eingestuft. Die Datenklärungsstelle des Ministeriums hatte mindestens einmal in sechs

²¹ Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Abfrage von sensiblen Daten 2019 nach dem Transparenzdatenbankgesetz 2012 (Transparenzdatenbank–Abfrageverordnung 2019), BGBl. II 323/2019

²² Transparenzdatenbank–Leistungsangebotsverordnung 2018, BGBl. II 80/2018

²³ z.B. EU–Verordnungen, Bundes– oder Landesgesetze und darauf gestützte Verordnungen bzw. Richtlinien, Regierungs– bzw. Gemeinderatsbeschlüsse oder ein von einer Gebietskörperschaft genehmigter, veröffentlichter Fördervertrag

²⁴ Zur Zeit der Follow-up–Überprüfung war bei 57 % aller Leistungsangebote die Einsicht auf andere Leistungen freigeschaltet.

²⁵ War eine Einsichtsberechtigung in ein Leistungsangebot mit sensiblen Daten gegeben, bestand die Berechtigung auf Einsicht in alle Leistungsangebote, die im selben Tatbestand als sensibel eingestuft waren (z.B. aus dem Gesundheitsbereich).

Monaten dem Bundesminister für Finanzen eine aktualisierte Zuordnung vorzulegen. Dieser war dann ermächtigt, eine überarbeitete Verordnung kundzumachen.

Für vorsätzlich rechtswidrige Datenabfragen in der Transparenzdatenbank sah die TDBG–Novelle 2019 ab 24. Juli 2019 Strafen in Höhe von bis zu 50.000 EUR vor (statt davor bis zu 20.000 EUR). Jede Einsicht in personenbezogene Daten wurde in der Transparenzdatenbank elektronisch dokumentiert und konnte von der abgefragten Person selbst im Transparenzportal eingesehen werden. Betroffene Personen konnten sich außerdem mit Datenschutz–Anträgen betreffend Auskunft, Berichtigung oder Löschung von Daten in der Transparenzdatenbank an das Ministerium wenden.

8.2 Das Ministerium setzte die Empfehlungen um.

(a) In Bezug auf die Empfehlung, staatlichen Fördergebern/Förderabwicklern grundsätzlich Einsicht auf die Leistungen all jener Teilkategorien einzuräumen, zu denen Berührungspunkte bestehen, führte die Novelle des TDBG 2012 zu umfassenden und klaren Einsichtsrechten auf nicht–sensible Daten für die Abfrageberechtigten. Damit war sichergestellt, dass Abwicklungsstellen umfassendere nicht–sensible Informationen erhalten konnten, die sie zur Erfüllung des Überprüfungszwecks (z.B. Erkennen unerwünschter Mehrfachförderungen) benötigten.

(b) Die Empfehlung, nur hinsichtlich sensibler Leistungen die Einsichtsrechte auf Leistungsangebotsebene zu regeln und auf die für die ordnungsgemäße Fördergewährung zwingend notwendigen Einsichtserfordernisse zu beschränken, wurde mit der Novelle des TDBG 2012 und der Transparenzdatenbank–Abfrageverordnung 2019 umgesetzt. Die Einsichtsrechte auf sensible Daten blieben damit auf unbedingt notwendige Einsichtserfordernisse beschränkt.

(c) Die Empfehlung, die Transparenzdatenbank–Leistungsangebotsverordnung so zu strukturieren, dass für jedes Leistungsangebot unmittelbar ersichtlich ist, auf welche Teilkategorien (und welche sensiblen Leistungen) Einsicht besteht, war aufgrund ihres Außerkrafttretens nunmehr hinfällig. Einsichtsrechte auf nicht–sensible Daten regelte in der Folge das TDBG 2012, jene auf sensible Daten die Transparenzdatenbank–Abfrageverordnung 2019. Aus Sicht des RH waren die neuen rechtlichen Grundlagen zu den Einsichtsrechten klarer, sodass er die Empfehlung als umgesetzt einstufte.

9.1 (1) Zur besseren Verwirklichung des angestrebten Überprüfungszwecks der Transparenzdatenbank (Unterstützung bei der Kontrolle der Anspruchsvoraussetzungen) hatte der RH dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 26) empfohlen, neben der Einmeldung der Zahlungen in die Transparenzdatenbank auch die Einmeldung der Leistungszusagen vorzusehen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass eine Verpflichtung zur Mitteilung bereits bei der Leistungszusage (Gewährung) so rasch wie möglich legislativ umgesetzt werden solle.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die TDBG–Novelle 2019 Abwicklungsstellen ab 1. Juli 2020 verpflichtete, neben Zahlungen auch die Gewährung von Leistungen (Leistungszusage) unverzüglich bzw. spätestens bis zum Ablauf des Monats, der auf die Gewährung der Leistung folgte, an die Transparenzdatenbank zu übermitteln. Andere Bearbeitungsstände („beantragt“, „abgelehnt/eingestellt“, „zurückgezogen“, „zurückgefordert“ und „abgerechnet“) waren optional zu melden. Gemäß TDBG 2012 sollte auch für Empfängerinnen und Empfänger der aktuelle Bearbeitungsstand ihrer Leistung abrufbar sein. Die technischen Voraussetzungen dafür hatte das Ministerium zur Zeit der Follow-up–Überprüfung bereits geschaffen. Wenn die Daten über eine Schnittstelle²⁶ an die Transparenzdatenbank angebunden waren oder die Empfängerin bzw. der Empfänger einer Leistung ein Leistungsverpflichteter (Intermediär) war, galt die Vorgabe, Leistungen bereits ab Gewährung mitzuteilen, nicht. Der RH hatte in seiner Stellungnahme zum diesbezüglichen Gesetzesentwurf angeregt, die Ausnahmeregelung zu überdenken. Das Ministerium strebte grundsätzlich die Meldung der Gewährung von Leistungen in allen Fällen an, wies – die Schnittstellen betreffend – jedoch auch darauf hin, dass in vielen Fällen die Gewährung und Auszahlung einer Leistung zeitgleich erfolgten.

- 9.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung des RH um. Durch die Novelle des TDBG 2012 war ab Mitte 2020 die verpflichtende Mitteilung von Leistungszusagen vorgeschrieben.

Aus Sicht des RH war die verpflichtende Meldung von Leistungszusagen geeignet, die Aussagekraft von personenbezogenen Abfragen aus der Transparenzdatenbank zu erhöhen. Da diese Verpflichtung erst mit Juli 2020 wirksam wurde, lagen zur Zeit der Follow-up–Überprüfung noch keine gesicherten Informationen vor, inwiefern die Einmeldung der Leistungszusagen den angestrebten Überprüfungszweck bezüglich der Gewährung, Einstellung oder Rückforderung einer Leistung tatsächlich unterstützen würde.

Der RH unterstützte die Bestrebungen des Ministeriums, die verpflichtende Meldung von Leistungszusagen auch auf Abfragen aus bestehenden Schnittstellen und auf Leistungsverpflichtete (Intermediäre) auszuweiten. Dies galt insbesondere für Leistungsangebote, bei denen die Zeitpunkte der Gewährung und Auszahlung einer Leistung zeitlich auseinanderfielen.

²⁶ Schnittstellen bestanden für den Dachverband der Sozialversicherungsträger, das Arbeitsmarktservice und für Steuerdaten des Ministeriums.

10.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht aussagekräftige (verwaltungsinterne) Angaben zum Zweck (Fördergegenstand) einer Zahlung als wichtig erachtet, damit abfrageberechtigte Stellen schnell allfällige Risiken einer unerwünschten Mehrfachförderung erkennen können. Der RH hatte festgestellt, dass entsprechende Angaben vielfach Informationen enthielten, die für die abfrageberechtigten Stellen nicht verwertbar waren, und hatte dem Ministerium daher in seinem Vorbericht (TZ 20) empfohlen, klare Vorgaben für aussagekräftige standardisierte Beschreibungen des Fördergegenstands (Projektbeschreibungen) in der Transparenzdatenbank zu formulieren.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, zu prüfen, ob im Rahmen der zusätzlichen Aufnahme der Gewährung auch eine Erweiterung um das aus einem standardisierten Katalog auszuwählende Förderobjekt vorgesehen werden soll.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die TDBG–Novelle 2019 ab 1. Juli 2020 verpflichtende Angaben von Fördergegenständen bei Leistungsmitteilungen vorsah. Laut Ministerium diene dies der Schärfung und Standardisierung von Förderbeschreibungen. Auch Auswertungen sollten damit wesentlich zielgerichteter durchgeführt werden können. Das Ministerium definierte dafür einen Katalog einheitlicher Fördergegenstände und stimmte diese mit den Bundesministerien ab. Es plante weiters eine Abstimmung der Fördergegenstände mit den Ländern voraussichtlich bis Mitte 2020.

Das Ministerium erarbeitete u.a. für die Eingabe der Fördergegenstände in die Transparenzdatenbank eine neue Meldestruktur, die zur Zeit der Follow-up–Überprüfung bereits verfügbar war.²⁷

Im TDBG 2012 bestand eine Ausnahmeregelung für die verpflichtende Angabe der Fördergegenstände. Wenn die Daten über eine Schnittstelle²⁸ an die Transparenzdatenbank angebunden waren oder der Empfänger einer Leistung ein Leistungsverpflichteter (Intermediär) war, galt die Vorgabe nicht. Der RH hatte dies im Jahr 2019 in seiner Stellungnahme zur TDBG–Novelle 2019 bemängelt. Das Ministerium strebte grundsätzlich die verpflichtende Angabe der Fördergegenstände in allen Fällen an.

Eine Beschreibung des Fördergegenstands war – wie schon zur Zeit der Vorprüfung – auch weiterhin über das Freitextfeld „Bezeichnung der Leistung“ bei der

²⁷ Die neue Meldestruktur sah vor, dass Leistungsmitteilungen (und damit auch Zahlungen) zu sogenannten Förderfällen gemeldet wurden. Ein Förderfall konnte den Zusammenhang zwischen mehreren Leistungsmitteilungen herstellen und musste immer genau einem Leistungsangebot zugeordnet sein. Die gesetzlich verpflichtende Angabe des Fördergegenstands erfolgte auf Ebene der Förderfälle. Bei den Leistungsangeboten waren zutreffende Fördergegenstände aus einem vordefinierten Katalog zu hinterlegen, von denen bei Anlage eines Förderfalls ein oder mehrere passende Fördergegenstände dem Förderfall zugeordnet werden konnten.

²⁸ Schnittstellen bestanden für: Dachverband der Sozialversicherungsträger, Arbeitsmarktservice, Steuerdaten des Ministeriums.

Meldung von Leistungsmitteilungen (Zahlungen) möglich. Das Ministerium forderte die Abwicklungsstellen in diversen Besprechungen auf, dieses Feld aussagekräftig zu befüllen.

- 10.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung um, indem es einheitliche Fördergegenstände definierte, mit denen künftig deutlicher erkennbar sein wird, für welche Zwecke Zahlungen erfolgten. Zudem forderte es die Abwicklungsstellen auf, in den Leistungsmitteilungen aussagekräftige Informationen im Freitextfeld „Bezeichnung der Leistung“ einzutragen. Durch diese Maßnahmen sollten abfrageberechtigte Stellen besser erkennen können, wofür eine Leistung erfolgte und ob eine unerwünschte Mehrfachförderung vorliegen könnte.

In Bezug auf die Ausnahmeregelung des TDBG 2012 unterstützte der RH die Bestrebungen des Ministeriums, die verpflichtende Angabe der Fördergegenstände auch auf Abfragen aus bestehenden Schnittstellen und Leistungsverpflichtete (Intermediäre) auszuweiten.

- 10.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Abstimmung der Fördergegenstände mit den Ländern mittlerweile erfolgt sei.

- 11.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht insbesondere festgestellt, dass das Ministerium mit der Transparenzdatenbank Daten öffentlicher Stellen zusammenfasste, aber keinen Auftrag hatte, sie (in anonymisierter Form) selbst – z.B. zur Steuerung – zu nutzen oder Leistungsgebern zur Verfügung zu stellen. Der RH erachtete eine gesetzliche Klarstellung betreffend eine Datenbereitstellungs- und Berichtslegungspflicht des Ministeriums als zweckmäßig.

Er hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 28) daher empfohlen, einen entsprechenden Gesetzesvorschlag auszuarbeiten und darin auch für Fälle des Missbrauchsverdachts Auswertungen auf individueller Ebene vorzusehen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass es Auswertungen auf individueller Ebene bei Missbrauchsverdacht jedenfalls befürworte, jedoch werde auf die datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen Rücksicht zu nehmen sein.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die TDBG–Novelle 2019 den Bundesminister für Finanzen ab 24. Juli 2019 ermächtigte, alle in der Transparenzdatenbank gespeicherten sowie durch Abfrage von bestehenden Datenbanken (Schnittstellen) zu ermittelnden Daten zu verarbeiten und in anonymisierter Form an Dritte zu übermitteln. Das konnten z.B. Bundesministerien, Länder oder wissenschaftliche Einrichtungen sein. Auswertungen der anonymisierten Daten auf individueller Ebene waren dadurch möglich. Die vom Bundesminister für Finanzen in anonymisierter Form

übermittelten Daten, die Empfänger dieser Daten sowie die Zwecke, zu denen die Übermittlung an Dritte erfolgte, waren am Transparenzportal zu veröffentlichen.

Bei Missbrauchsverdacht standen den abfrageberechtigten Stellen durch die Ausweitung der Einsichtsrechte bei personenbezogenen Abfragen (TZ 8) und durch die verpflichtende Einmeldung von Leistungszusagen (TZ 9) zusätzliche Informationen zur Verfügung.

- 11.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung um. Der Bundesminister für Finanzen war ermächtigt, Daten der Transparenzdatenbank (einschließlich Schnittstellendaten) in anonymisierter Form Dritten (z.B. Gebietskörperschaften, Abwicklungsstellen oder wissenschaftlichen Einrichtungen) zur Verarbeitung zu überlassen. Die Novelle des TDBG 2012 schaffte die Voraussetzung für Auswertungen der Daten der Transparenzdatenbank durch öffentliche Stellen und verbesserte damit aus Sicht des RH ihre Nutzbarkeit für Kontroll- und Steuerungszwecke. Die verpflichtende Offenlegung der Daten förderte aus Sicht des RH die Transparenz der öffentlichen Leistungsvergabe.

Zudem unterstützten die ausgeweiteten Einsichtsrechte und die Erfassung von Leistungszusagen in der Transparenzdatenbank abfrageberechtigte Stellen bei der Aufdeckung von unerwünschten Mehrfachförderungen und Leistungsmissbrauch.

Zugänglichkeit und Transparenz

- 12.1 (1) Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 25) angesichts festgestellter Mängel²⁹ im öffentlich einsehbaren Teil der Transparenzdatenbank (Transparenzportal) empfohlen, im Sinne der Übersicht und besseren Nutzbarkeit der Informationen über das Leistungsangebot

(a) bei den einmeldenden Stellen auf die Sicherstellung der Aktualität der Informationen und auf eine ausreichende Informationstiefe der Leistungsangebote zu drängen,

(b) 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) und

²⁹ Zum Beispiel war der Informationsgehalt einer Reihe von Leistungsangeboten gering (z.B. Zusammenfassung von Leistungsangeboten, keine Informationen zu Leistungsvoraussetzungen und Antragsmöglichkeiten).

(c) im Sinne einer Experten-anwenderfunktion 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.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass an der Aussagekraft des Transparenzportals nunmehr sukzessive gearbeitet werde. So sei umgesetzt worden, dass bei jedem Leistungsangebot die ausbezahlten (aggregierten) Beträge der letzten drei Jahre zur Information angezeigt werden. Diese Information werde am Transparenzportal auch als Tabellendownload zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus werde die Veröffentlichung weiterer Berichte und Auswertungen (z.B. Datenbereitstellung aller gültigen Leistungsangebote mit allen verfügbaren Attributen) im Sinne der Open Data Strategie vorbereitet. Außerdem sei ein Link-Checker entwickelt und in das Verfahren implementiert worden. Dieser zeige den Leistungsgebern direkt im Verfahren an, bei welchen Leistungsangeboten ein Handlungsbedarf (z.B. nicht mehr funktionierende Links) bestehe. Generell sollten das Transparenzportal und insbesondere die Suche noch im Jahr 2018 neugestaltet und verbessert werden.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

(a) Das Ministerium setzte mehrere Maßnahmen mit dem Ziel, die Informationsqualität zu den Leistungsangeboten im Transparenzportal zu verbessern:

- Es implementierte einen mehrstufigen Qualitätssicherungsprozess. Dieser umfasste u.a. die Prüfung von laufenden Änderungen an Leistungsangeboten, Löschanforderungen oder Vereinheitlichungen sowie die Prüfung der Vollständigkeit, des Informationsgehalts und des Detaillierungsgrades (Granularität) von Leistungsangeboten.
- Das Ministerium (Datenklärungsstelle) ersuchte bei der Prüfung zur Freigabe der erfassten Leistungsangebote die Leistungsgeber bei Bedarf um die Aufsplittung zusammengefasster Leistungsangebote oder um detailliertere bzw. aussagekräftigere Beschreibungen.
- Ab 2016 war ein sogenannter Link-Checker zur systematischen Identifizierung von nicht funktionierenden Links in den Leistungsangebotsbeschreibungen im Transparenzportal in Betrieb. Das Ministerium informierte Leistungsgeber über fehlerhafte Links. Seit November 2017 setzte das Ministerium eine adaptierte Version des „Link-Checkers“ ein. Mit der neuen Version waren nicht funktionierende Links für Leistungsgeber und auch für Abwicklungsstellen direkt ersichtlich. Die betroffenen Stellen konnten fehlerhafte Links selbstständig ändern. Eine Auswertung des Ministeriums im Februar 2020 ergab 528 Leistungsangebotsbeschreibungen mit fehlerhaften Links. Dies entsprach etwa 20 % aller zu diesem Zeitpunkt öffentlich einsehbaren Leistungsangebote.

- Das Ministerium überarbeitete die von Leistungsgebern auszufüllenden Eingabefelder für die Erfassung von Leistungsangeboten. Neu war seit 23. März 2020 z.B. verpflichtend anzugeben, ob es sich bei einem Leistungsangebot um eine „Anschlussförderung“ handelte oder ob eine „Mehrfachförderung“ aufgrund der Rechtslage ausgeschlossen war. Als Pflichtfelder anstatt einer optionalen Angabe definierte das Ministerium z.B. die Angabe „weiterer Fördergeber“. Dadurch sollten im Transparenzportal veröffentlichte Informationen zu etwaigen kofinanzierenden Stellen (z.B. Länder oder die EU) vollständiger dargestellt werden.³⁰

Die vom Ministerium gesetzten Maßnahmen erforderten grundsätzlich die Kooperation der Leistungsgeber, da gemäß TDBG 2012 letztlich diese für die Granularität der Leistungsangebote und die zu ihnen im Transparenzportal veröffentlichten Informationen verantwortlich waren. Wie schon der Vorbericht des RH stellte der Abschlussbericht des Ministeriums und der Länder zum Pilotprojekt im Bereich der Umwelt- und Energieförderungen³¹ fest, dass Leistungsangebote einen unterschiedlichen Detaillierungsgrad (Granularität) aufwiesen, was insbesondere die Vergleichbarkeit erschwerte und auch zu einer Beeinträchtigung des Steuerungs- und Informationszwecks führen konnte.

(b) Das Ministerium erweiterte im Transparenzportal Suchmöglichkeiten und Funktionalitäten wesentlich. Ab Juli 2018 ersetzte eine Filtermöglichkeit bei der Anzeige eines Suchergebnisses das Navigationsmenü. Das Ministerium implementierte u.a. eine automatische Vervollständigung bei der Eingabe von Suchbegriffen, bessere Filtermöglichkeiten bei der Auswahl zur Suche und bessere Sortiermöglichkeiten der Ergebnisse (z.B. Einschränkung der Abfrage auf bestimmte Gebietskörperschaften, Ordnung der Ergebnisse nach Leistungsangebotskategorien). Zudem konnten Abschnitte mit Detailinformationen zu den Leistungsangeboten ein- oder ausgeblendet werden.

(c) Im Transparenzportal war unter der Rubrik „Berichte und Auswertungen“ eine periodisch aktualisierte Gesamtauswertung zu allen in der Transparenzdatenbank erfassten Leistungsangeboten in leicht auswertbarer Tabellenform (Excel-Datei) abrufbar. Die Auswertung umfasste sowohl gültige als auch nicht mehr gültige Leistungsangebote und enthielt Informationen u.a. zum Gegenstand der Leistung, zum jeweils zuständigen Bundesministerium bzw. Land, zur Rechtsgrundlage und zum Gültigkeitszeitraum.

³⁰ Im Fall kofinanzierter Leistungen enthielten die in die Transparenzdatenbank eingemeldeten Zahlungen jeweils die gesamte Auszahlungssumme ohne Aufteilung in allfällige EU-, Bundes-, Landesmittel oder Mittel weiterer Stellen.

³¹ Gemeinsamer Abschlussbericht des BMF und der Länder (2018): Analyse der Pilotphase zur Übermittlung von Förderungsdaten durch die Länder an die Transparenzdatenbank (TDB)

Das Ministerium arbeitete zur Zeit der Follow-up–Überprüfung an einem modernisierten Webauftritt des Transparenzportals. Laut Ministerium sollte der neue zielgruppenorientierte Aufbau des Transparenzportals z.B. den „klassischen“ Förderwerbern durch eine vereinfachte Darstellung übersichtliche Informationen über mögliche Förderungen geben und interessierten Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verwaltung und wissenschaftlichen Einrichtungen über eine erweiterte Darstellung tiefergehende Detailinformationen zu Leistungen ermöglichen. Im überprüften Zeitraum war der Webauftritt noch nicht erneuert.

12.2 Das Ministerium setzte die Empfehlungen des RH um, indem es Maßnahmen zur Qualitätssicherung der veröffentlichten Informationen zu Leistungsangeboten, zur anwenderfreundlicheren Gestaltung der Suchfunktion sowie zur übersichtlicheren Darstellung von Leistungsangeboten im Transparenzportal setzte. Der RH hielt jedoch fest, dass weiterhin an der Verbesserung des Informationsgehalts und der Aktualität von Leistungsangeboten gearbeitet werden sollte.

12.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der neue Webauftritt seit 30. September 2020 online sei.

13.1 (1) Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 28) empfohlen, die Daten der Transparenzdatenbank zumindest auf aggregierter Ebene der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, da aus Sicht des RH die Geheimhaltung der Daten gegenüber der Öffentlichkeit das Transparenzziel der Datenbank konterkarierte.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium auf die bei jedem Leistungsangebot im Transparenzportal umgesetzte Anzeige der ausbezahlten (aggregierten) Beträge der letzten drei Jahre verwiesen. Diese Information werde am Transparenzportal auch als Tabellendownload zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus werde die Veröffentlichung weiterer Berichte und Auswertungen (z.B. Datenbereitstellung aller gültigen Leistungsangebote mit allen verfügbaren Attributen im Sinne der Open Data Strategie) erwogen und würde derzeit intern abgestimmt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im Transparenzportal seit dem Jahr 2018 bei jedem Leistungsangebot die ausbezahlten Beträge zumindest der letzten drei Jahre und des aktuellen Jahres (aggregiert pro Jahr) zur Information angezeigt wurden. Bei Aufruf eines Leistungsangebots im Transparenzportal zeigte der Abschnitt „Auszahlungssummen“ die jährlichen Beträge, welche die Abwicklungsstellen für dieses Leistungsangebot an die Transparenzdatenbank gemeldet hatten. Daneben konnte die Öffentlichkeit im Transparenzportal unter der Rubrik „Berichte und Auswertungen“ periodisch aktualisierte Gesamtauswertungen zu den jährlichen Auszahlungssummen je Leistungsangebot (ab dem Jahr 2013) in leicht auswertbarer Tabellenform (Excel-Dateien) abrufen. Die Auswertungen zu Auszahlungssummen waren sowohl für gültige als auch für nicht mehr gültige Leistungsangebote abrufbar und enthiel-

ten Informationen u.a. zum jeweils zuständigen Bundesministerium bzw. Land, zur Bezeichnung der Leistung, zur Kategorisierung der Leistung, zum Gültigkeitszeitraum und zu den Gesamtauszahlungsbeträgen aufgeschlüsselt nach Jahren.

Die u.a. über das Transparenzportal öffentlich zugänglichen Förderberichte der Bundesregierung³² enthielten jeweils eigene Punkte zur Transparenzdatenbank und gaben darin in aggregierter Form einen Überblick über die eingemeldeten Daten. Auch detailliertere Auswertungen zu wechselnden Schwerpunktthemen waren enthalten. So beinhaltete der Förderbericht für das Jahr 2017 eine Analyse zu Umwelt– und Energieförderungen mit Daten aus der Transparenzdatenbank und der Förderbericht für das Jahr 2018 einen Überblick über die Arbeitsmarktpolitik unter Berücksichtigung der Daten aus der Transparenzdatenbank.

Berichte zur Transparenzdatenbank, wie der Abschlussbericht des Ministeriums und der Länder zum Pilotprojekt im Bereich der Umwelt– und Energieförderungen³³, sowie Auswertungen unter Einbeziehung der Daten der Transparenzdatenbank durch die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ (in der Folge: **Statistik Austria**) waren ebenfalls über das Transparenzportal abrufbar.

- 13.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung um, indem es beim Aufruf eines Leistungsangebots am Transparenzportal die entsprechenden gemeldeten Auszahlungen pro Jahr – für die Öffentlichkeit zugänglich – auswies. Zudem konnten Auswertungen zu den jährlichen Auszahlungssummen je Leistungsangebot in weiterbearbeitbarer Form abgerufen werden. Auch die Förderberichte der Bundesregierung gaben einen Überblick über die Daten der Transparenzdatenbank. Das Ministerium setzte damit Maßnahmen für mehr öffentliche Information zur Erreichung des Transparenzziels.

³² gemäß § 47 Abs. 3 Bundeshaushaltsgesetz 2013

³³ Gemeinsamer Abschlussbericht des BMF und der Länder (2018): Analyse der Pilotphase zur Übermittlung von Förderungsdaten durch die Länder an die Transparenzdatenbank (TDB)

Steuerung

- 14.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht den fehlenden unmittelbaren Zugang von Leistungsgebern zu anonymisierten Daten der Transparenzdatenbank (einschließlich Schnittstellendaten) kritisiert. Bundesministerien und Länder waren lediglich befugt, die Statistik Austria mit kostenpflichtigen Auswertungen der Transparenzdatenbank zu beauftragen. Das Ministerium selbst hatte ebenfalls keinen Auftrag, anonymisierte Daten der Transparenzdatenbank für Steuerungszwecke nutzbar zu machen. Der RH vertrat die Ansicht, dass die restriktiven Vorgaben zur Nutzung der (anonymisierten) Daten das Steuerungsziel der Transparenzdatenbank behinderten.

Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 28) daher empfohlen, die Daten der Transparenzdatenbank und der Schnittstellen in einer anonymisierten Form in regelmäßigen Abständen (etwa halbjährlich) den Bundesministerien und Ländern zur Verfügung zu stellen und so zur Steuerung nutzbar zu machen.

- (2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass verschiedene Möglichkeiten zur verbesserten Nutzung der in der Transparenzdatenbank vorhandenen Daten geprüft würden.

Die laufende Analyse im Bereich Umwelt und Energie durch die Statistik Austria habe gezeigt, dass eine derart umfassende Datensammlung außerhalb der Transparenzdatenbank sehr umfangreich bzw. gar nicht durchführbar wäre und es die Transparenzdatenbank mit den vorhandenen Daten überhaupt erst ermögliche, die Wirkungen von Förderungen zu analysieren. Auswertungen mit Verschneidung von Daten aus unterschiedlichen Bereichen seien nach der Gesetzeslage nur durch die Statistik Austria möglich, da nur diese die Daten mit demografischen Merkmalen – wie z.B. Wohnort oder Einkommen – verknüpfen könne.

Für Auswertungen aus dem eigenen Wirkungsbereich würden bereits laufend den jeweiligen Leistungsgebern und Abwicklungsstellen die entsprechenden Daten zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus werde an der Veröffentlichung von Berichten und Auswertungen im Transparenzportal gearbeitet (z.B. Datenbereitstellung aller gültigen Leistungsangebote mit allen verfügbaren Attributen im Sinne der Open Data Strategie).

- (3) Der RH hielt fest, dass die TDBG–Novelle 2019 ab 24. Juli 2019 die Verarbeitung und Weitergabe von anonymisierten Daten der Transparenzdatenbank (einschließlich Schnittstellendaten) durch das Ministerium ermöglichte (TZ 11).³⁴ Die Gesetzesänderung berechnete das Ministerium, Daten in anonymisierter Form an jene Stellen und Gebietskörperschaften zu übermitteln, die Leistungsmittelungen in die

³⁴ Das TDBG 2012 sah eine Löschung der anonymisierten Daten nach 30 Jahren vor.

Transparenzdatenbank einmeldeten.³⁵ Auch das Ministerium selbst war ermächtigt, Daten aus der Transparenzdatenbank zu Steuerungszwecken auszuwerten.

Die abrufbaren anonymisierten Daten umfassten alle in der Transparenzdatenbank abgespeicherten Informationen (z.B. Höhe und Zweck der Zahlung, Informationen zum Leistungsangebot). Aus den Daten waren die von einer natürlichen Person bzw. einer juristischen Person bezogenen Leistungen ersichtlich, nicht jedoch deren Name (kein Rückschluss auf konkrete Personen möglich). Bundesministerien und Länder konnten z.B. auswerten, welche anderen öffentlichen Leistungen ihre Fördernehmer im Allgemeinen erhielten. Das Ministerium informierte die Bundesministerien und Länder über die neuen Auswertungsmöglichkeiten. Zur Zeit der Follow-up–Überprüfung war noch keine Anfrage zur Übermittlung von anonymisierten Daten im Ministerium eingegangen.

- 14.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung um. Bundesministerien und Länder konnten seit 24. Juli 2019 Daten der Transparenzdatenbank (einschließlich Schnittstellendaten) in anonymisierter Form erhalten. Aus Sicht des RH waren die Daten geeignet, steuerungsrelevante Informationen zur effizienteren Ausgestaltung des öffentlichen Leistungsangebots, insbesondere des Fördermitteleinsatzes, zu liefern. Der RH hielt fest, dass berechnete Stellen, wie Bundesministerien und Länder, anonymisierte Daten für Steuerungszwecke einsetzen sollten.

- 15.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht festgehalten, dass für statistische Auswertungen der anonymisierten Daten der Transparenzdatenbank (z.B. nach demografischen Merkmalen) eine Verknüpfung mit Daten der Statistik Austria notwendig und gemäß TDBG 2012 möglich gewesen war. Der RH hatte kritisiert, dass im Ministerium nie konkrete Überlegungen angestellt worden waren, welche Fragestellungen sich an die Transparenzdatenbank für Steuerungszwecke stellen.

Er hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 29) daher empfohlen, 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.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass im Zuge der Analyse des Pilotprojekts (Leistungsmitteilungen der Länder in den Bereichen Umwelt und Energie betreffend Auszahlungen ab 1. Jänner 2017) eine Auswertung durch die Statistik Austria durchgeführt worden sei, um die Möglichkeiten für

³⁵ Die übermittelten Daten, die Empfänger dieser Daten sowie die Zwecke, zu denen die Übermittlung an Dritte erfolgte, waren im Transparenzportal zu veröffentlichen. Auch die Übermittlung an fachlich geeignete Personen oder wissenschaftliche Einrichtungen für wissenschaftliche Zwecke war zulässig.

Auswertungen aufzuzeigen, die sich durch die Einmeldung einer weiteren Gebietskörperschaft (Länder) ergäben. Hierfür seien konkrete Fragestellungen mit den Ländern erarbeitet und in Folge mit dem WIFO und der Statistik Austria abgestimmt worden. Es habe sich gezeigt, dass ohne die Transparenzdatenbank eine derart umfassende Datensammlung sonst sehr umfangreich bzw. gar nicht durchführbar wäre und es die Transparenzdatenbank mit den vorhandenen Daten überhaupt erst ermögliche, die Wirkungen von Förderungen zu analysieren.

(3) Der RH hielt fest, dass Gebietskörperschaften gemäß TDBG 2012 weiterhin die Statistik Austria mit statistischen Auswertungen beauftragen konnten. Dadurch war eine Verknüpfung der anonymisierten Daten der Transparenzdatenbank mit anderen statistischen Quellen (z.B. Unternehmensregister, abgestimmte Erwerbsstatistik, Bevölkerungsstatistik) möglich.³⁶ Die Daten waren natürlichen Personen bzw. juristischen Personen zuordenbar, ohne einen Rückschluss auf die konkrete Person zu ermöglichen. Gebietskörperschaften konnten selbst nur die anonymisierten Daten der Transparenzdatenbank auswerten (TZ 14).

Das Ministerium beauftragte die Statistik Austria dreimal mit einer Verknüpfung von Förderdaten der Transparenzdatenbank (einschließlich Schnittstellendaten) mit anderen Datenquellen. Die Statistik Austria veröffentlichte entsprechende Auswertungen in den Jahren 2016, 2018 und 2019 auf ihrer Website. Mit der ersten Auswertung beabsichtigte das Ministerium, die durch die Transparenzdatenbank geschaffenen Auswertungsmöglichkeiten darzustellen. Für die Auswertungen der Jahre 2018 und 2019 erarbeitete das Ministerium gemeinsam mit den Ländern konkrete Fragestellungen zu Förderungen in den Bereichen Elektromobilität sowie erneuerbare Energie und Energieeffizienz, die es in der Folge mit dem WIFO und der Statistik Austria abstimmte. Die Auswertungen dienten zur Evaluierung des Pilotprojekts im Bereich Umwelt und Energie. Daneben bestanden im Ministerium keine weiteren Konzepte zur Auswertung der Daten der Transparenzdatenbank zu Steuerungszwecken.

Andere Bundesministerien, Länder bzw. Gemeinden erteilten keine Aufträge an die Statistik Austria zur Auswertung von Daten der Transparenzdatenbank.

- 15.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung teilweise um, indem es für die Bereiche Elektromobilität sowie erneuerbare Energie und Energieeffizienz zusammen mit den Ländern, dem WIFO und der Statistik Austria ein Konzept für die zweckmäßige Auswertung von Daten der Transparenzdatenbank erarbeitete. Der RH kritisierte jedoch, dass weiterhin kein Gesamtkonzept existierte, wie die Daten der Transparenzdatenbank zu Steuerungszwecken genutzt werden könnten.

³⁶ Auswertbar war z.B., ob eine konkrete Förderung eine bestimmte Einkommensgruppe besonders begünstigte oder welche Bezirke von einer Förderung stark profitierten.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das Ministerium aufrecht, 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.

Der RH wies zudem ausdrücklich darauf hin, dass die Aussagekraft von Auswertungen aus der Transparenzdatenbank insbesondere durch unvollständige Einmeldungen von Bund, Ländern und Gemeinden gemindert wurde.

- 15.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass für konkrete Auswertungen der jeweilige Zweck genau festzulegen sei und eine Forschungsfrage individuell abgeleitet werden müsse. Diese Forschungsfrage sei die Basis für Vorabgespräche mit der Statistik Austria, die in weiterer Folge zu einer Konkretisierung und schlussendlich einer Beauftragung der Statistik Austria führen würden.

- 16.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht darauf hingewiesen, dass einige – vom Ministerium einheitlich durchzuführende – Kategorisierungen von Leistungsangeboten den Mittelverwendungszweck nicht abbildeten; so waren insbesondere alle in die Transparenzdatenbank gemeldeten ertragsteuerlichen Ersparnisse – ungeachtet unterschiedlicher Förderzwecke – in der Teilkategorie „Bundesabgaben“ erfasst.

Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 24) empfohlen, 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.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass die Leistungskategorisierung nach der derzeitigen Konzeption der Transparenzdatenbank primär datenschutzrechtlichen Bedürfnissen diene und vom Ministerium laufend qualitätsgesichert werde. An einer besseren Eignung für aussagekräftige Abfragen und Auswertungen werde gearbeitet. Zur weiteren Entwicklung verwies das Ministerium auf seine Mitteilung zur Neubewertung der datenschutzrechtlichen Erfordernisse der Transparenzdatenbank (TZ 8).

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich die Bedeutung der einheitlichen Kategorisierung von Leistungsangeboten³⁷ durch die TDBG–Novelle 2019 geändert hatte. Aufgrund der Ausweitung der Einsichtsrechte der abfrageberechtigten Stellen war

³⁷ Die in der Transparenzdatenbank erfassten Leistungsangebote waren als Basis für die Gewährung von Einsichtsrechten inhaltlich kategorisiert worden (z.B. in die Kategorien: Bildung und Forschung, Kunst und Kultur oder Gesundheit).

die einheitliche Leistungskategorisierung für personenbezogene Abfragen aus der Transparenzdatenbank nicht mehr relevant (siehe auch TZ 8). Für Auswertungen zu Steuerungszwecken blieb sie jedoch wesentlich.

Eine Neugestaltung der einheitlichen Leistungskategorisierung war zur Zeit der Follow-up–Überprüfung nicht erfolgt. Alle ertragsteuerlichen Ersparnisse (2018: 10,753 Mrd. EUR) waren – ungeachtet unterschiedlicher Förderzwecke – weiterhin in der Teilkategorie „Bundesabgaben“ erfasst. Das Ministerium plante jedoch, die einheitliche Leistungskategorisierung neu zu strukturieren. Ein entsprechender Entwurf des Ministeriums zur Änderung des TDBG 2012 lag vor. Dieser sah eine mehrstufige einheitliche Gliederung aller Leistungsangebote der Transparenzdatenbank nach thematischen Zusammenhängen vor. Vorgesehen war, dass die Gliederung der Leistungsangebote in Anlehnung an die Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates (Classification of the Functions of Government – **COFOG**)³⁸ erfolgen sollte und damit näher an die Verwendungs– bzw. Budgetlogik herangeführt wird. Das Ministerium erhoffte sich dadurch u.a. eine bessere Aussagekraft von steuerungsrelevanten Auswertungen aus der Transparenzdatenbank.

Die gemäß TDBG 2012 ab 1. Juli 2020 für den Bund verpflichtende Angabe von vordefinierten, einheitlichen Fördergegenständen zu Zahlungen ermöglichte zudem eine standardisierte Zuordnung von konkreten Leistungen zu Themenbereichen (TZ 10).

- 16.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung teilweise um, indem es eine Reformierung der Kategorisierungen von Leistungsangeboten mit einem stärkeren Fokus auf die Mittelverwendung vorbereitet und die gesetzliche Verpflichtung zur Einmeldung von auswertbaren, einheitlichen Fördergegenständen zu in der Transparenzdatenbank erfassten Zahlungen eingeführt hatte. Der RH hielt jedoch fest, dass zur Zeit der Follow-up–Überprüfung unverändert einige Kategorisierungen von Leistungsangeboten nicht den Mittelverwendungszweck abbildeten und die Angabe des Zwecks der Leistung (Fördergegenstand) nicht bei allen Zahlungen verpflichtend war (TZ 10). Dies schränkte die Qualität von steuerungsrelevanten Auswertungen aus der Transparenzdatenbank ein.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das Ministerium aufrecht, 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.

³⁸ Die COFOG ist eine von der OECD erarbeitete Standardklassifikation für staatliche Aktivitäten. Sie stellt den Zweck von Staatsausgaben in den Vordergrund und unterteilt sie in zehn funktionale Bereiche, die weiter in Teilbereiche untergliedert sind.

- 16.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, die Aussage, dass der Mittelverwendungszweck bei der Kategorisierung nicht abgebildet sei, nicht nachvollziehen zu können. In der Transparenzdatenbank seien zahlreiche Indikatoren verfügbar, die den Mittelverwendungszweck abbildeten, z.B. die genaue Bezeichnung des Fördergebers, die Kategorisierung der Förderung, der Zweck der Förderung, die Budgetposition oder die entsprechenden Wirkungsziele. Darüber hinaus werde im Rahmen der neuen Kategorisierung durch die Anlehnung an COFOG der Mittelverwendungszweck noch stärker betont werden.

Die Neukategorisierung von 3.700 Förderungen gehe – neben dem Tagesgeschäft und „Sonderprojekten“ wie der Aufnahme der COVID-19-Leistungen in die Transparenzdatenbank – nicht so rasch vonstatten. Nach derzeitigem Planungsstand werde die Neukategorisierung im vierten Quartal 2020 abgeschlossen sein.

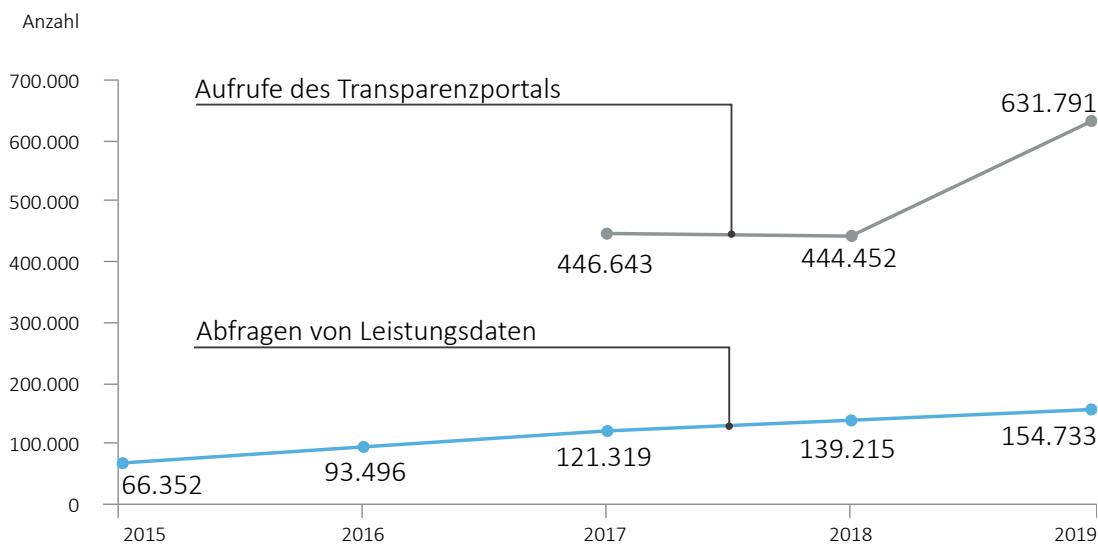
- 16.4 Der RH entgegnete dem Ministerium, dass zur Zeit der Follow-up–Überprüfung alle ertragsteuerlichen Ersparnisse – ungeachtet unterschiedlicher Mittelverwendungszwecke – als „Bundesabgaben“ kategorisiert waren und damit für diese Leistungen der Mittelverwendungszweck in der Kategorisierung nicht abgebildet war. Der RH hielt fest, dass die Kategorisierung für steuerungsrelevante Auswertungen herangezogen wurde und u.a. auch für die Auswahl der Leistungsangebote des Pilotprojekts im Bereich der Umweltförderungen relevant war (TZ 2). Er erachtete es als positiv, dass laut Ministerium durch die geplante Anlehnung der Kategorisierung an COFOG der Mittelverwendungszweck stärker betont werden solle.

Nutzung

Informationszweck

- 17 Um Bürgerinnen und Bürgern, der Verwaltung und Entscheidungsträgerinnen und –trägern einen gebietskörperschaftenübergreifenden Überblick über staatliche Leistungsangebote zu ermöglichen, waren im öffentlich zugänglichen Transparenzportal (<https://transparenzportal.gv.at>) Informationen zu aktuellen Leistungsangeboten abrufbar. Natürliche und juristische Personen konnten im Transparenzportal zudem ihre selbst bezogenen öffentlichen Leistungen sowie ihr Jahreseinkommen aus dem Datenbestand der Transparenzdatenbank abfragen (mit sogenannter Transparenzdatenbankabfrage).³⁹ Die Nutzung des Transparenzportals nahm im überprüften Zeitraum zu (Abbildung 2). Die Anzahl der Aufrufe des öffentlich zugänglichen Transparenzportals stieg von 2017 bis 2019 um 41 % von 446.643 auf 631.791. Im Zeitraum von 2015 bis 2019 nahm die Anzahl der Transparenzdatenbankabfragen von Leistungsdaten (individuelle Einkommens- und Zahlungsinformationen) durch natürliche und juristische Personen um 133 % zu (von 66.352 auf 154.733):

Abbildung 2: Nutzung des Transparenzportals



Anmerkung: Die Werte für Aufrufe des Transparenzportals stehen in dieser Form erst seit dem Jahr 2017 zur Verfügung.

Quelle: BMF; Darstellung: RH

³⁹ Eine elektronische Authentifizierung mit Bürgerkarte, Handy-Signatur, FinanzOnline-Kennung oder Unternehmensserviceportal-Kennung war hierfür erforderlich.

Nachweis– und Überprüfungszweck

- 18 Die Transparenzdatenbank hatte zum Ziel, die einfache und rasche Erbringung von Nachweisen für Leistungsempfängerinnen und –empfänger sowie für Abwicklungsstellen zu ermöglichen. Natürliche und juristische Personen konnten über das Transparenzportal elektronisch amtssignierte Bestätigungen über selbst bezogene öffentliche Leistungen und ihr Einkommen zum Zweck der Vorlage bei öffentlichen Stellen abrufen.⁴⁰ Die Anzahl der ausgestellten amtssignierten Bestätigungen stieg von 3.475 im Jahr 2015 auf 7.429 im Jahr 2019.

Seit 2015 konnten Bürgerinnen und Bürger – nach erfolgter Authentifizierung – über das Transparenzportal auch mit einer Amtssignatur versehene elektronische Bestätigungen über die Höhe der Geldbezüge aus der Unfallversicherung abrufen. Diese ersetzten die schriftlichen Nachweise, die Unfallversicherungsträger davor auf Anfrage der Versicherten erstellt und postalisch versandt hatten. Im Jahr 2019 wurden über das Transparenzportal 1.029 amtssignierte Unfallversicherungsauszüge ausgestellt (2015: 636).

- 19.1 Eine wichtige Zielsetzung der Transparenzdatenbank war die Überprüfung des Vorliegens der erforderlichen Voraussetzungen für die Gewährung, die Einstellung oder die Rückforderung einer öffentlichen Leistung. Abfrageberechtigte Stellen waren hierzu im Rahmen der ihnen gewährten Einsichtsrechte befugt, die Daten der Transparenzdatenbank personenbezogen abzufragen.

Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 26) festgehalten, dass die in der Transparenzdatenbank enthaltenen Informationen alleine für die Kontrolle der Leistungsvoraussetzungen und die Identifikation von Fördermissbrauch nicht ausreichten, aber zweckdienliche Hinweise hierzu geben konnten. Der RH hatte in seinem Vorbericht u.a. hervorgehoben, dass

- die unvollständige Erfassung von Zahlungen der Länder und Gemeinden,
- die fehlende Erfassung von Leistungszusagen,
- die nicht ausreichend genaue Beschreibung des Zwecks der ausbezahlten Leistung,
- die fehlende Abbildung von miteinander verbundenen Unternehmen (z.B. Mutter- und Tochtergesellschaft),

⁴⁰ Eine elektronische Authentifizierung mit Bürgerkarte, Handy-Signatur, FinanzOnline-Kennung oder Unternehmensserviceportal-Kennung war hierfür erforderlich.

- der fehlende Ausweis des aktuellen Einkommens und
- unterschiedliche Einkommensbegriffe zwischen TDBG 2012 und anderen Rechtsgrundlagen

die Aussagequalität der personenbezogenen Abfrageergebnisse beeinträchtigten.

Durch die TDBG–Novelle 2019 waren ab 1. Juli 2020 die Erfassung von Leistungszusagen (TZ 9) und die Angabe zusätzlicher Informationen zu ausbezahlten Leistungen gesetzlich vorgeschrieben (TZ 10). Zahlungsdaten der Länder waren zur Zeit der Follow-up–Überprüfung weiterhin unvollständig; Gemeinden meldeten nicht in die Transparenzdatenbank ein (TZ 7).

Bei personenbezogenen Abfragen war weiterhin keine gemeinsame Abfrage von miteinander verbundenen Unternehmen möglich. Das Ministerium prüfte zur Zeit der Follow-up–Überprüfung Möglichkeiten zur Abbildung von miteinander verbundenen Unternehmen in der Transparenzdatenbank, um insbesondere die Kontrolle der EU–Höchstfördergrenzen zu erleichtern.

Abwicklungsstellen konnten in der Transparenzdatenbank bereits angeben, ob eine Zahlung für die Kontrolle der EU–Höchstfördergrenzen bei De–minimis–Förderungen zu berücksichtigen war. De–minimis–Förderungen sind Beihilfen für Unternehmen in geringer Höhe, die ohne Anmeldung bei der Europäischen Kommission und ohne Einleitung eines Verwaltungsverfahrens gewährt werden können. Dabei sind Zahlungen an miteinander verbundene Unternehmen zusammenzuzählen. Bei personenbezogenen Abfragen aus der Transparenzdatenbank konnte die Summe der als „de minimis“ gekennzeichneten Förderungen angezeigt werden, die das abgefragte Unternehmen (ohne etwaiger Tochtergesellschaften) in den letzten drei Kalenderjahren erhalten hatte.

Im Jahr 2019 waren Zahlungen in der Höhe von etwa 3 Mrd. EUR als De–minimis–Förderung markiert; dies entsprach etwa 25 % der für das Jahr 2019 in der Transparenzdatenbank erfassten Förderungen für juristische Personen.

Der Ausweis des aktuellen, monatlichen Einkommens war im TDBG 2012 nicht vorgesehen. Der Dachverband der Sozialversicherungsträger verfügte über monatliche Einkommensdaten für unselbstständige Arbeit. Dienstgeber konnten diese während des Kalenderjahres laufend aktualisieren. Das Ministerium befasste sich mit der Möglichkeit der Abfrage von monatlichen Einkommensdaten in die Transparenzdatenbank. Eine derartige Abfragemöglichkeit war jedoch zur Zeit der Follow-up–Überprüfung u.a. nicht geplant, weil die Länder und Bundesministerien keinen großen Mehrwert darin sahen, solange die Daten nicht gesichert waren.

Bezüglich des Einsatzes der Transparenzdatenbank zur Kontrolle von Einkommensgrenzen hatte der RH in seinem Vorbericht festgestellt, dass sich der Einkommensbegriff des TDBG 2012 von Einkommensbegriffen in diversen Rechtsgrundlagen des Bundes und der Länder unterschied, was die Nutzbarkeit der Transparenzdatenbank als Kontrollinstrument für Abwicklungsstellen einschränkte. Vom TDBG 2012 abweichende Einkommensbegriffe waren z.B. in den Wohnbauförderungsgesetzen der Länder zu finden. Auch der Abschlussbericht des Ministeriums und der Länder zum Pilotprojekt im Bereich der Umwelt- und Energieförderungen⁴¹ hielt fest, dass ein einheitlicher Einkommensbegriff (unter Ermöglichung allfälliger Zu- und Abschläge) die Nutzbarkeit der Transparenzdatenbank erhöhen könnte.

Im Dezember 2019 kontaktierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung das Ministerium bezüglich der Nutzung der Transparenzdatenbank zum Zweck der Überprüfung von Einkommensgrenzen im Bereich der Wohnbauförderung. Das Ministerium teilte daraufhin mit, dass der Einkommensbegriff des NÖ Wohnungsförderungsgesetzes 2005⁴² und die in den Umsetzungsrichtlinien festgeschriebenen Zu- und Abschläge (z.B. Werbungskosten, Krankengeld) in der Transparenzdatenbank erfasst waren und mit personenbezogenen Abfragen angezeigt werden konnten. Laut Ministerium war es zudem technisch möglich, personenbezogene Abfragen auf die für die Einkommensprüfung relevanten Leistungsangebote zu beschränken.

Zur Zeit der Follow-up–Überprüfung hatte das Land Niederösterreich noch keine Entscheidung über die Nutzung der Transparenzdatenbank im Bereich der Wohnbauförderung getroffen.

- 19.2 Der RH bewertete die Bemühungen des Ministeriums, die Nutzbarkeit der Transparenzdatenbank für Überprüfungszwecke zu verbessern, als positiv. Er hielt jedoch fest, dass weiterhin insbesondere die unvollständige Erfassung von Zahlungen der Länder und Gemeinden sowie Mängel bei der Einmeldung von Zahlungen im Bundesbereich (**TZ 7**) die Aussagequalität personenbezogener Abfragen aus der Transparenzdatenbank beeinträchtigten.

Der RH wies zudem darauf hin, dass nicht alle zur Kontrolle von Leistungsvoraussetzungen erforderlichen Informationen in der Transparenzdatenbank abgebildet waren (z.B. Ausweis des aktuellen Einkommens) oder mit vertretbarem Aufwand erfasst werden konnten (z.B. spezifische Einkommensgrenzen) bzw. die Daten der Transparenzdatenbank zum Teil alleine nicht ausreichten, um Leistungsvoraussetzungen zu überprüfen (z.B. De-minimis-Förderungen). Aus Sicht des RH waren die Daten der Transparenzdatenbank (insbesondere im Falle der vollständigen Erfassung von Zahlungen der Länder und Gemeinden) aber grundsätzlich geeignet,

⁴¹ Gemeinsamer Abschlussbericht des BMF und der Länder (2018): Analyse der Pilotphase zur Übermittlung von Förderungsdaten durch die Länder an die Transparenzdatenbank (TDB)

⁴² LGBl. 8304–0

zumindest Hinweise zur Kontrolle der Leistungsvoraussetzungen und zur Identifizierung von Fördermissbrauch zu geben.

- 19.3 Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme ergänzend aus, dass die Abfragemöglichkeit des aktuellen, monatlichen Einkommens u.a. deshalb nicht geplant gewesen sei, weil die Länder und Bundesministerien aufgrund der Möglichkeit zur unterjährigen Rollung (Korrektur) und wegen der erforderlichen amtswegigen Schätzung, wenn ein Arbeitgeber keine Beitragsmeldung abgibt, keinen großen Mehrwert darin gesehen hätten.
- 20.1 Die Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (**ARR 2014**)⁴³ verpflichtete – unter dem Gesichtspunkt der Verhinderung von unerwünschten Mehrfachförderungen – Bundesförderstellen grundsätzlich anlässlich der Fördergewährung zu einer personenbezogenen Abfrage der Förderempfänger in der Transparenzdatenbank.⁴⁴ Abfragen aus der Transparenzdatenbank waren auch zur Kontrolle der steuerlichen Spendenabzugsfähigkeit im Bereich Kunst und Kultur vorgesehen. Das Einkommensteuergesetz 1988⁴⁵ normierte, dass nur Spenden an Einrichtungen, die gemäß Transparenzdatenbank einschlägige Förderungen des Bundes bzw. der Länder erhielten, begünstigt waren.

Die Abfrage personenbezogener Daten durch abfrageberechtigte Stellen war über die Transparenzdatenbank oder – bei entsprechender Anbindung an die Transparenzdatenbank – über ein Webservice möglich. Jede personenbezogene Abfrage aus der Transparenzdatenbank wurde protokolliert und war – nach erfolgter Authentifizierung – im Transparenzportal für die abgefragte Person ersichtlich. Bei einer Anbindung über das Webservice war technisch eine automatisierte, sequenzielle Abfrage einer unbegrenzten Anzahl von Personen durchführbar. Diese Möglichkeit wurde in der Praxis nicht genutzt.

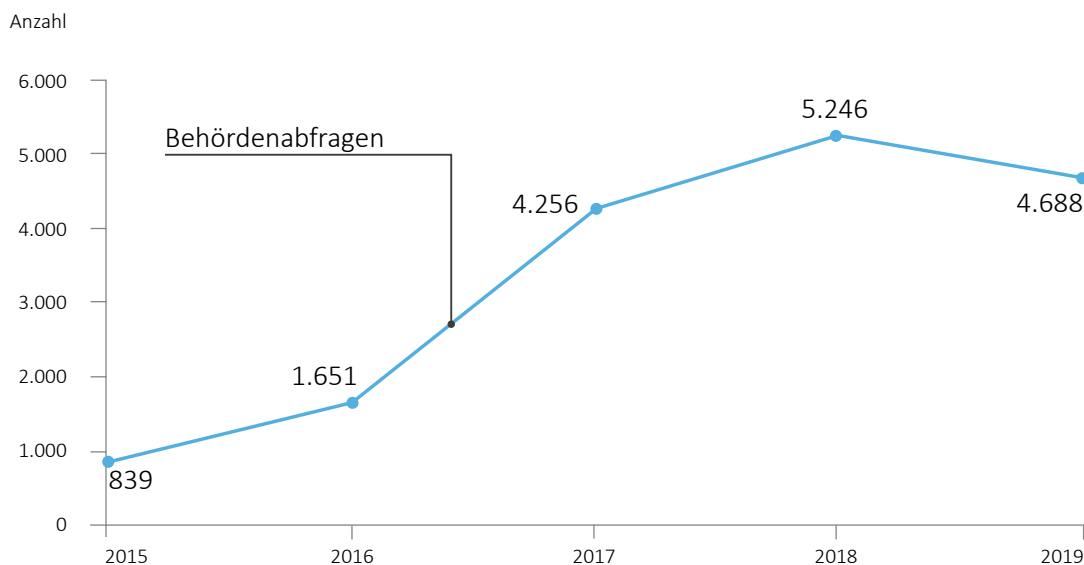
⁴³ BGBl. II 208/2014 i.d.g.F.

⁴⁴ Der Anwendungsbereich der ARR 2014 beschränkte sich grundsätzlich auf die Fördergewährung aus Bundesmitteln durch haushaltsführende Stellen (Bundesministerien). Ausgenommen vom Geltungsbereich waren u.a. Förderungen im Bereich der Hoheitsverwaltung und grundsätzlich sondergesetzlich geregelte Förderungen im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung. Vielfach wendeten Förderstellen des Bundes die ARR 2014 subsidiär an.

⁴⁵ BGBl. 400/1988 i.d.g.F.

Die Anzahl personenbezogener Abfragen von abfrageberechtigten Stellen aus der Transparenzdatenbank stieg von 839 im Jahr 2015 auf 5.246 im Jahr 2018 und sank im Jahr 2019 auf 4.688:

Abbildung 3: Entwicklung von Behördenabfragen



Quelle: BMF; Darstellung: RH

Im Jahr 2019 führten vier⁴⁶ von insgesamt etwa 400 einmeldenden Abwicklungsstellen⁴⁷ zusammen 65 % der personenbezogenen Abfragen durch. Der Abschlussbericht des Ministeriums und der Länder zum Pilotprojekt im Bereich der Umwelt- und Energieförderungen⁴⁸ hielt fest, dass die Anzahl der durchgeführten personenbezogenen Abfragen (trotz deutlicher Zunahme) gering war und Förderstellen des Bundes der in den ARR 2014 festgeschriebenen Verpflichtung nicht ausreichend nachkamen. Das Ministerium hatte keinen gesamthaften Überblick über die Gründe für die in der Praxis geringe Nutzung der Transparenzdatenbank als Kontrollinstrument.

- 20.2 Der RH hielt fest, dass Abwicklungsstellen die Transparenzdatenbank in der Praxis kaum als Kontrollinstrument nutzten, obwohl Bundesstellen bei – den ARR 2014 unterliegenden – Förderungen grundsätzlich zu einer personenbezogenen Abfrage verpflichtet waren und eine automatisierte sequenzielle Abfrage einer unbegrenzten Anzahl von Personen mit einem geringen Verwaltungsaufwand verbunden war.

⁴⁶ Bundesdenkmalamt; Wirtschaftskammer Österreich; Land Oberösterreich Direktion Gesellschaft, Soziales und Gesundheit; Land Oberösterreich Direktion Umwelt und Wasserwirtschaft

⁴⁷ In der Transparenzdatenbank konnten in einer Organisationseinheit mehrere Abwicklungsstellen definiert sein.

⁴⁸ Gemeinsamer Abschlussbericht des BMF und der Länder (2018): Analyse der Pilotphase zur Übermittlung von Förderungsdaten durch die Länder an die Transparenzdatenbank (TDB)

Der RH verwies diesbezüglich auf seine Empfehlungen an das Ministerium in TZ 23, die Ursachen für die in der Praxis geringe Nutzung der Transparenzdatenbank zu ermitteln, in seinem Wirkungsbereich zweckmäßige Nutzungsmöglichkeiten der Transparenzdatenbank zu identifizieren und Leistungsgeber und insbesondere auch Abwicklungsstellen verstärkt über die Nutzungsmöglichkeiten der Transparenzdatenbank sowie die (technischen) Möglichkeiten bei personenbezogenen Abfragen zu informieren.

- 20.3 Das Ministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass Leistungsgeber und Abwicklungsstellen neben den Nutzungsmöglichkeiten der Transparenzdatenbank auch über ihre rechtliche Verpflichtung zur Nutzung der Transparenzdatenbank (jedenfalls im Rahmen des Anwendungsbereichs der ARR 2014) verstärkt zu informieren wären.

Das Ministerium vermute die Gründe für die in der Praxis – laut RH – geringe Nutzung der Transparenzdatenbank als Kontrollinstrument in Widerständen gegen die Änderung eingefahrener Verwaltungsprozesse. Das Ministerium biete nunmehr interessierten Bundesministerien aktiv die Einführung des digitalen Förderprozesses an. Ein wesentliches Element darin sei die vollautomatische Abfrage der Transparenzdatenbank direkt aus dem IT-Fördersystem des Bundes. Dieses System hätten bereits zwei Ressorts (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz und Bundesministerium für Justiz) im Einsatz.

Die Nutzung der Transparenzdatenbank als Kontrollinstrument der Abwicklungsstellen im Zusammenhang mit der Abwicklung der COVID-19-Leistungen habe sich stark erhöht. So seien mit Stand 2. November 2020 bereits 13.194 personenbezogene Abfragen im Jahr 2020 (+181 % gegenüber Vorjahr gesamt) durchgeführt worden.

Wirtschaftlichkeits– und Steuerungszweck

- 21.1 Ein Zweck der Transparenzdatenbank war es, die Kontrolle der angemessenen Verwendung öffentlicher Mittel zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu stärken. Laut der Strategie des Ministeriums sollte die Transparenzdatenbank zudem einen Beitrag zur Abgrenzung der Aufgaben zwischen Gebietskörperschaften und Abwicklungsstellen leisten, um überschneidende Förderbereiche zu vermeiden und kohärente Förderstrategien zu entwickeln.

Die ARR 2014 sahen vor, dass vor Erlass oder bei Änderung einer Förderrichtlinie im Bereich des Bundes eine verpflichtende Abfrage der Leistungsangebote im Transparenzportal vorzunehmen war, um unwirtschaftliche, inhaltliche Überschneidungen und Parallelitäten zwischen Förderrichtlinien zu vermeiden. Inwiefern Leistungsgeber das Transparenzportal tatsächlich nutzten, um unerwünschte Überschneidun-

gen und Parallelitäten zwischen Leistungen zu identifizieren, war dem Ministerium nicht bekannt.

- 21.2 Aus Sicht des RH war die Abfrage der Leistungsangebote im Transparenzportal geeignet, erste Hinweise auf mögliche unwirtschaftliche, inhaltliche Überschneidungen und Parallelitäten zwischen Leistungen verschiedener öffentlicher Stellen zu geben. Dies galt auch für nicht den ARR 2014 unterliegende Leistungen.

Der RH wies allerdings – wie schon in der Vergangenheit⁴⁹ – mit Nachdruck darauf hin, dass ein zentraler Ansatzpunkt zur Schaffung von mehr Transparenz bei der Vergabe von öffentlichen Mitteln in einer Kompetenzabgrenzung zwischen Gebietskörperschaften und Abwicklungsstellen mit klaren Aufgabenzuordnungen und einer weitgehenden Vermeidung von Überschneidungen und Parallelitäten liegt. Im Bereich des Förderwesens könnten durch klare Aufgabenzuordnungen sowie eine Reduktion der hohen Anzahl von Abwicklungsstellen, Fördertöpfen und Förderprogrammen die Transparenz erhöht und Ineffizienzen wie unerwünschte Mehrfachförderungen reduziert werden. Insbesondere sollten Förderungen nur bei Vorliegen einer – zwischen öffentlichen Stellen abgestimmten – Strategie und überprüfbarer Zielsetzungen vergeben werden.

- 21.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass aufgrund der technischen Unmöglichkeit zur Rückverfolgung von Abfragen im nicht angemeldeten Bereich des Transparenzportals nicht festgestellt werden könne, inwiefern Leistungsgeber das Transparenzportal tatsächlich nutzen würden.

- 22.1 Die Auswertung von Daten für steuernde Zwecke war ein zentrales Anliegen der Transparenzdatenbank. Ziel war es, Kenntnisse über die Verteilungswirkung von Leistungen zu erlangen und so der Politik und Verwaltung Entscheidungsgrundlagen für die zweckmäßige Ausgestaltung des öffentlichen Leistungsangebots zu geben. Dafür konnten Gebietskörperschaften seit Inkrafttreten des TDBG 2012 am 15. November 2012⁵⁰ die Statistik Austria mit der Verknüpfung von anonymisierten Daten der Transparenzdatenbank mit anderen statistischen Quellen (z.B. Unternehmensregister, abgestimmte Erwerbsstatistik, Bevölkerungsstatistik) beauftragen. Zur Zeit der Follow-up-Überprüfung war die Statistik Austria dreimal mit diesbezüglichen Auswertungen betraut worden (**TZ 15**). Daneben war seit 24. Juli 2019⁵¹ das Ministerium befugt, selbst anonymisierte Daten der Transparenzdatenbank auszuwerten und an Dritte (z.B. Bundesministerien, Länder oder wissenschaftliche Einrichtungen) weiterzuleiten; diese Berechtigung hatte zur Zeit der Follow-up-Überprüfung keine (öffentliche) Stelle genutzt (**TZ 14**). Auch die öffentlich zugänglichen Informa-

⁴⁹ RH, „Was jetzt getan werden muss – Die zehn wichtigsten Themen für die kommende Bundesregierung“ (2017) und „Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs“ (Reihe Positionen 2016/1)

⁵⁰ BGBl. I 99/2012

⁵¹ BGBl. I 70/2019

tionen des Transparenzportals konnten zu Steuerungszwecken ausgewertet werden. Das Ministerium beauftragte eine auf diesen Informationen aufbauende Studie⁵² im Bereich der Forschungsförderungen.

22.2 Der RH hielt fest, dass die Transparenzdatenbank vom Ministerium nur in einem geringen Umfang und von anderen öffentlichen Stellen offensichtlich nicht für Steuerungszwecke genutzt wurde. Aus Sicht des RH hätte die Transparenzdatenbank aber insbesondere das Potenzial, Aussagen über die Verteilungswirkung der erfassten Leistungen zu ermöglichen und Hinweise auf allfällige als nicht erforderlich erachtete Leistungen zu geben. Der RH verwies auf seine Empfehlung an das Ministerium in **TZ 15**, ein Konzept für eine Auswertung der Daten der Transparenzdatenbank im Sinne der Steuerung staatlicher Leistungen zu erstellen.

22.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es in Umsetzung einer Empfehlung des RH eine Gesetzesänderung veranlasst habe, um die Nutzung der Transparenzdatenbank durch das Ministerium selbst zu ermöglichen. Die umfangreiche Nutzung für Steuerungszwecke sei für das Ministerium demnach erst seit der TDBG–Novelle 2019 möglich. Bis dahin habe das Ministerium zahlreiche Auswertungen für unterschiedlichste Anwendungsfälle bei der Statistik Austria beauftragt. Auch in Verhandlungen würden Informationen aus der Transparenzdatenbank verstärkt herangezogen.

Die Aussage des RH, dass die Transparenzdatenbank vom Ministerium nur in einem geringen Umfang genutzt wurde, könne das Ministerium demgemäß nicht nachvollziehen.

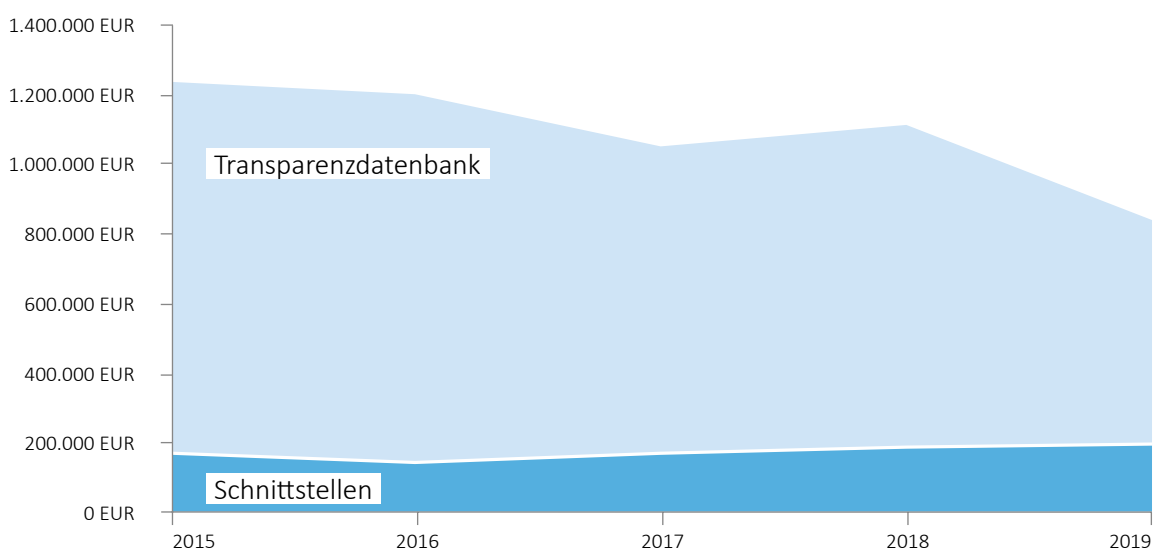
22.4 Der RH erwiderte dem Ministerium, dass es die seit 24. Juli 2019 bestehende Möglichkeit, selbst anonymisierte Daten der Transparenzdatenbank auszuwerten, bis zum Ende der Follow-up–Überprüfung (Mai 2020) nicht genutzt hatte. Der RH hielt zudem fest, dass das Ministerium davor nur dreimal die Statistik Austria beauftragt hatte, anonymisierte Daten der Transparenzdatenbank auszuwerten.

⁵² EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung, Analyse von Forschungsförderungen in der Transparenzdatenbank und Möglichkeiten der Weiterentwicklung von Evaluierungsdesigns (2019)

Kosten und Nutzen

- 23.1 (1) Die vom Ministerium im Zeitraum 2010 bis 2019 getragenen externen Kosten für die Errichtung⁵³ und den Betrieb der Transparenzdatenbank betrugen insgesamt 14,80 Mio. EUR (davon 3,12 Mio. EUR für Schnittstellenanbindungen). Im überprüften Zeitraum sanken die vom Ministerium getragenen jährlichen Kosten von 1,23 Mio. EUR im Jahr 2015 auf 0,84 Mio. EUR im Jahr 2019:

Abbildung 4: Entwicklung der vom Bundesministerium für Finanzen getragenen Kosten für die Transparenzdatenbank



Quelle: BMF; Darstellung: RH

Dies war insbesondere auf die schrittweise Senkung der externen Personalkosten durch Übernahme wesentlicher Know-how-Träger in den Personalstand des Ministeriums zurückzuführen. Im Jahr 2019 verteilten sich die Kosten auf den Betrieb der Transparenzdatenbank (45 %), den Betrieb der Schnittstellen (23 %), die Weiterentwicklung der Transparenzdatenbank (27 %) und sonstige Kosten (5 %).

Zu den bei Leistungsgebern (Bundesministerien und Ländern) und Abwicklungsstellen angefallenen internen und externen Kosten für die Transparenzdatenbank waren keine aggregierten Daten verfügbar. Die gebietskörperschaftenübergreifenden Gesamtkosten der Transparenzdatenbank waren damit nicht bezifferbar.

⁵³ Errichtungskosten fielen bis zum Jahr 2013 an.

(2) Die Einrichtung der Transparenzdatenbank war in der politischen Diskussion mit dem Ziel verbunden, Einsparungspotenziale bzw. unerwünschte Einnahmenverluste des Staates aufzuzeigen und zu einer effizienteren Gestaltung der öffentlichen Leistungsvergabe – insbesondere im Bereich des Förderwesens – beizutragen. Die Ergebnisse der gegenständlichen Follow-up–Überprüfung zeigten, dass die Transparenzdatenbank jedoch in der Praxis kaum für Überprüfungs- bzw. Wirtschaftlichkeits- und Steuerungszwecke genutzt wurde. Es war daher davon auszugehen, dass bislang nur ein geringer finanzieller Nutzen entstanden war – etwa durch bessere Abstimmung von Leistungsangeboten zwischen Leistungsgebern aufgrund von im Transparenzportal veröffentlichten gebietskörperschaftenübergreifenden Informationen oder durch vereinzelte Aufdeckung von Leistungsmissbrauch. Der bisher tatsächlich verwirklichte (insbesondere monetäre) Nutzen der Transparenzdatenbank war dem Ministerium nicht bekannt.

Um den Nutzen der Transparenzdatenbank besser einschätzen zu können, befragte der RH neun Abwicklungsstellen⁵⁴ zu dem individuellen Mehrwert der Transparenzdatenbank. Darunter waren jene vier Abwicklungsstellen, die im Jahr 2019 die meisten personenbezogenen Abfragen durchgeführt hatten, und fünf Abwicklungsstellen, welche die Transparenzdatenbank zur Zeit der Follow-up–Überprüfung nur in einem geringen Umfang nutzten.

Fünf der neun befragten Abwicklungsstellen sahen einen gewissen Mehrwert in der Nutzung der Transparenzdatenbank (darunter waren alle vier Stellen, die regelmäßig personenbezogene Abfragen durchführten). Der Mehrwert bestand insbesondere im Erkennen von unerwünschten Mehrfachförderungen, in der Kontrolle der EU–Höchstfördergrenzen bei De–minimis–Förderungen und in der Überprüfung von Angaben der Antragstellenden. Zwei Abwicklungsstellen gaben zudem an, durch personenbezogene Abfragen vereinzelt Missbrauchsfälle aufgedeckt zu haben. Zwei Abwicklungsstellen erkannten grundsätzlich keinen Nutzen, da die Daten der Transparenzdatenbank aus ihrer Sicht für die Gewährung und die Kontrolle der von ihnen vergebenen Leistungen nicht geeignet waren und da die Abstimmung mit anderen Leistungsgebern bei Bedarf auf direktem Weg erfolgte. Zwei Abwicklungsstellen konnten den Mehrwert der Transparenzdatenbank nicht abschließend beurteilen, da sie bzw. die Leistungsgeber die grundsätzlich mögliche Einsicht auf andere Leistungsangebote nicht beantragt hatten und damit nicht berechtigt waren, personenbezogene Abfragen durchzuführen. Beide Stellen gaben an, dass sie im Falle eines Erhalts von Einsichtsberechtigungen personenbezogene Abfragen zu Überprüfungszwecken einsetzen würden.

⁵⁴ Bundesdenkmalamt; Wirtschaftskammer Österreich; Land Oberösterreich Direktion Gesellschaft, Soziales und Gesundheit; Land Oberösterreich Direktion Umwelt und Wasserwirtschaft; Bundes–Sport GmbH; Kommunalkredit Public Consulting GmbH; Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH; Sozialministeriumservice; OeAD (Österreichische Austauschdienst)–GmbH

Die befragten Abwicklungsstellen nannten insbesondere folgende Faktoren, welche die Nutzbarkeit der Transparenzdatenbank einschränkten:

- unvollständige Erfassung der Zahlungen von Ländern und Gemeinden,
- nicht ausreichend genaue Beschreibung des Zwecks der von anderen Abwicklungsstellen ausbezahlten Leistungen,
- Einmeldung erst zum Zeitpunkt der Zahlung (fehlende Erfassung von Leistungszusagen),
- unzureichende Einsichtsrechte und
- unzureichender Einkommensbegriff des TDBG 2012 für Kontrolle von Einkommensgrenzen.

Die Antworten der Abwicklungsstellen bestätigten damit grundsätzlich die im Vorbericht festgestellten Problembereiche der Transparenzdatenbank (TZ 19).

Aus den Antworten war zudem ersichtlich, dass die befragten Abwicklungsstellen zum Teil wesentliche Merkmale der Transparenzdatenbank (z.B. im Hinblick auf gesetzliche Neuerungen, technische Möglichkeiten bei personenbezogenen Abfragen, Einsichtsberechtigungen) nicht kannten. Abwicklungsstellen erhielten Informationen zur Transparenzdatenbank grundsätzlich nicht direkt vom Ministerium.⁵⁵ Das Ministerium informierte regelmäßig Bundesministerien und Länder in Arbeitstreffen und mit E-Mails über aktuelle Entwicklungen in Bezug auf die Transparenzdatenbank. Diese sollten die relevanten Informationen in der Folge an ihre Abwicklungsstellen weiterleiten.

- 23.2 Der RH hielt fest, dass im Ministerium im Zeitraum 2010 bis 2019 für die Transparenzdatenbank Kosten in Höhe von insgesamt 14,80 Mio. EUR angefallen waren und der durch die Transparenzdatenbank realisierte finanzielle Nutzen zur Zeit der Follow-up–Überprüfung nicht quantifizierbar war.

Die vom RH durchgeführte Befragung von neun ausgewählten Abwicklungsstellen deutete darauf hin, dass insbesondere jene Abwicklungsstellen, die regelmäßig personenbezogene Abfragen durchführten, einen Mehrwert in der Transparenzdatenbank sahen, generell aber gewisse Informationsdefizite bei den Abwicklungsstellen in Bezug auf die Transparenzdatenbank bestanden. Aus Sicht des RH war dies darauf zurückzuführen, dass das Ministerium grundsätzlich Abwicklungsstellen nicht direkt über die Nutzungsmöglichkeiten der Transparenzdatenbank informierte und Bundesministerien bzw. Länder erhaltene Informationen zum Teil mangelhaft weiterleiteten.

⁵⁵ Laut Ministerium wurde bei großen Änderungen und Neuerungen auch direkt mit den großen Abwicklungsstellen Kontakt aufgenommen.

Der RH empfahl dem Ministerium, Leistungsgeber und insbesondere auch Abwicklungsstellen verstärkt über die Nutzungsmöglichkeiten der Transparenzdatenbank sowie die (technischen) Möglichkeiten bei personenbezogenen Abfragen zu informieren.

Nach den Feststellungen des RH nutzten die Leistungsgeber und Abwicklungsstellen die Transparenzdatenbank – seit Einrichtung bis Ende 2019 – nur in einem geringen Umfang. Dies war zum Teil auf weiterhin bestehende Mängel, wie etwa die begrenzte Erfassung von Zahlungen von Ländern und Gemeinden, Unvollständigkeiten in der Erfassung von Zahlungen des Bundes oder uneinheitliche Einkommensbegriffe in rechtlichen Grundlagen, zurückzuführen. Der RH hielt jedoch fest, dass das Ministerium Maßnahmen setzte, um im Vorbericht beanstandete Mängel der Transparenzdatenbank, die einer effektiven Nutzung entgegenstanden, zu verringern. Damit waren im Vergleich zum Vorbericht die Zwecke der Transparenzdatenbank besser verwirklicht:

Tabelle 1: Zwecke der Transparenzdatenbank – Umsetzungsgrad (Stand Mai 2020)

Zweck	Umsetzungsgrad		TZ
gebietskörperschaften- übergreifende Leistungs- datenbank	teilweise erreicht (Vorbericht: teilweise erreicht)	– Leistungsangebote des Bundes und der Länder weitgehend eingemeldet – Zahlungen des Bundes eingemeldet (teilweise unvollständig) – Zahlungen der Länder zum Teil eingemeldet – Leistungsangebote und Zahlungen von Gemeinden nicht erfasst	<u>TZ 2</u> <u>TZ 7</u>
Informationszweck	erreicht (Vorbericht: teilweise erreicht)	– Informationen über Leistungen im Transparenzportal – persönliche Abfragemöglichkeit der bezogenen Leistungen für einzelne Leistungsbeziehende – Informationen über die in der Transparenzdatenbank erfassten Leistungsvolumina je Leistungsangebot im Transparenzportal veröffentlicht	<u>TZ 12</u> <u>TZ 13</u> <u>TZ 17</u>
Nachweis– und Überprüfungszweck	teilweise erreicht (Vorbericht: nicht erreicht)	– Ausweitung und Vereinfachung der Einsichtsmöglichkeiten für Leistungsgeber – Anstieg bei personenbezogenen Abfragen und ausgestellten amtssignierten Bestätigungen – aber in der Praxis von Abwicklungsstellen weiterhin kaum genutzt – Erfassung von Leistungszusagen ab 1. Juli 2020 – Angabe zusätzlicher Informationen zu ausbezahlten Leistungen ab 1. Juli 2020 (strukturierte Erfassung des Fördergegenstands)	<u>TZ 8</u> <u>TZ 9</u> <u>TZ 10</u> <u>TZ 18</u> <u>TZ 20</u>
Wirtschaftlichkeits– und Steuerungszweck	teilweise erreicht (Vorbericht: nicht erreicht)	– Auswertungsmöglichkeiten durch das Bundesministerium für Finanzen – direkte Zugriffsmöglichkeit aller Leistungsgeber auf Daten (in anonymisierter Form) ab 24. Juli 2019 – aber noch keine Nutzung – kaum steuerungsrelevante Auswertungen durch Leistungsgeber bei Statistik Austria beauftragt	<u>TZ 14</u> <u>TZ 15</u> <u>TZ 22</u>

Quelle: RH

Der RH stellte somit zusammenfassend fest, dass das Ministerium die Mehrheit der im Vorbericht beanstandeten Mängel behoben hatte und dadurch grundsätzlich eine verbesserte Nutzung der Transparenzdatenbank ermöglichte (z.B. durch Erfassung der Leistungszusage). Die nach wie vor uneinheitlichen Meldeverpflichtungen von Bund, Ländern und Gemeinden und Meldelücken führten aber dazu, dass die Transparenzdatenbank insbesondere für die gebietskörperschaftenübergreifende Kontrolle und Steuerung nur eingeschränkt nutzbar war. Bei (weitgehend) vollständiger Erfassung von öffentlichen Leistungsangeboten und Zahlungsdaten (wie großteils im Bundesbereich) bestand durch die Transparenzdatenbank aber die Möglichkeit, Kontrollprozesse zu verbessern und steuerungsrelevante Informationen über die Verteilungswirkung von Leistungen zu liefern, sofern von der Transparenzdatenbank entsprechend Gebrauch gemacht wurde.

Bürgerinnen und Bürger verwendeten die Transparenzdatenbank zunehmend. Leistungsgeber und Abwicklungsstellen setzten sie jedoch in der Praxis weiterhin nur in einem geringen Umfang zu Kontroll- und Steuerungszwecken ein. Aus Sicht des RH war es für die vollständige Umsetzung ihrer Zwecke erforderlich, dass sich Leistungsgeber und Abwicklungsstellen verstärkt mit den aktuellen Einsatzmöglichkeiten der Transparenzdatenbank befassen und – mit Unterstützung des Ministeriums – für ihren jeweiligen Wirkungsbereich abklären, ob zweckmäßige Anwendungsfelder bestehen. Erst danach könnte das realisierbare Nutzenpotenzial der Transparenzdatenbank beurteilt werden. Zudem war es nach Ansicht des RH für die sinnvolle Weiterentwicklung der Transparenzdatenbank notwendig, die Ursachen für die bisher in der Praxis geringe Nutzung zu ermitteln.

Der RH empfahl dem Ministerium, die Ursachen für die in der Praxis geringe Nutzung der Transparenzdatenbank zu ermitteln und Best-Practice-Beispiele für eine zweckmäßige Nutzung zu identifizieren.

Der RH empfahl dem Ministerium zudem, in seinem Wirkungsbereich zweckmäßige Nutzungsmöglichkeiten der Transparenzdatenbank zu identifizieren und – falls erforderlich – organisatorische und rechtliche Rahmenbedingungen für einen verstärkten Einsatz der Transparenzdatenbank zu schaffen; bei der Konzeption neuer Leistungen wären die Nutzungsmöglichkeiten der Transparenzdatenbank mitzubedenken.

- 23.3 Das Ministerium dankte in seiner Stellungnahme für die Anregung des RH, vermehrt direkt mit den Abwicklungsstellen Kontakt aufzunehmen. Dies sei bereits im Zuge der Implementierung der neuen Meldestruktur und bei der Aufnahme der COVID-19-Leistungen in die Transparenzdatenbank umgesetzt worden. Im Zuge der Einführung der neuen Meldestruktur und der Aufnahme der COVID-19-Leistungen in die Transparenzdatenbank habe es bereits eine Vielzahl an Besprechungen und Work-

shops mit großen Abwicklungsstellen gegeben. Auch seien Informationen bereits direkt an diese Förderstellen übermittelt worden.

Zum Nutzen der Transparenzdatenbank strich das Ministerium den Hinweis der Statistik Austria aus dem Abschlussbericht zum Pilotprojekt heraus, wonach ohne die Transparenzdatenbank eine derart umfassende Datensammlung sonst sehr umfangreich bzw. gar nicht durchführbar wäre. Die Transparenzdatenbank würde es mit den vorhandenen Daten überhaupt erst ermöglichen, die Wirkungen von Förderungen zu analysieren. Der bisher tatsächlich verwirklichte Nutzen der Transparenzdatenbank sei nur teilweise monetär bewertbar.

Schlussempfehlungen

- 24 Der RH stellte fest, dass das Bundesministerium für Finanzen von 22 überprüften Empfehlungen des Vorberichts 13 umsetzte, fünf teilweise und vier nicht umsetzte.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts				Reihe Bund 2017/45	
Vorbericht		Nachfrage- verfahren	Follow-up–Überprüfung		
TZ	Empfehlungsinhalt	Status	TZ	Umsetzungsgrad	
3	Eintreten des Bundesministeriums für Finanzen für eine kompetenzrechtliche Absicherung der Transparenzdatenbank durch eine Verfassungsbestimmung; Vorbereitung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs	zugesagt	2		teilweise umgesetzt
9	Definition der in der Transparenzdatenbank zu erfassenden Leistungen aus dem Gesichtspunkt der Informations–, Kontroll– und Steuerungsbedürfnisse sowie der Praktikabilität; Vorbereitung entsprechender Anpassungen des Transparenz- datenbankgesetzes 2012	zugesagt	3		teilweise umgesetzt
11	Neudefinition des Förderbegriffs der Transparenzdatenbank unter steuerungsrelevanten Gesichtspunkten:				
	(a) Erfassung nur von Zahlungen ohne klare Gegenleistung als Förderung; davon abgegrenzt Erfassung von gesetzlichen Finanzierungs- pflichten, Zahlungen für Infrastrukturausbau oder Verkehrs- leistungen und Mitgliedsbeiträgen als eigene Leistungsarten	zugesagt	4		nicht umgesetzt
	(b) Aufnahme von Förderungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände in die Transparenzdatenbank	zugesagt			umgesetzt
	(c) Klärung der Zweckmäßigkeit und des Umfangs der Erfassung von Sachleistungen unter Gesichtspunkten der Praktikabilität und Steuerungsrelevanz	zugesagt			teilweise umgesetzt
12	Neudefinition der Einbeziehung indirekter Förderungen in die Transparenzdatenbank unter steuerungsrelevanten Gesichts- punkten und Ausweitung auf alle relevanten Steuerersparnisse bzw. –rückvergütungen	offen	5		nicht umgesetzt
13	Unterscheidung nach gesetzlichen Ansprüchen und Ermessens- leistungen in der Transparenzdatenbank	zugesagt	6		nicht umgesetzt
17, 21	zur Verbesserung der Vollständigkeit der Meldungen bzw. der Übersicht über Unvollständigkeiten:				
	(a) zumindest jährliche Einforderung von Vollständigkeits- erklärungen von den verantwortlichen Bundesministerien (und Ländern); Hinwirken auf eine gesetzliche Verankerung einer solchen Verpflichtung zur Vollständigkeitserklärung	zugesagt	7		nicht umgesetzt
	(b) Einrichtung eines systematischen und automatisierten Mel- dungsmonitorings	umgesetzt			umgesetzt

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts				Reihe Bund 2017/45	
Vorbericht		Nachfrage- verfahren		Follow-up–Überprüfung	
TZ	Empfehlungsinhalt	Status		TZ	Umsetzungsgrad
23	Schaffung einer einfacheren und klareren rechtlichen Grundlage für Einsichtsrechte; in diesem Sinn:				
	(a) in der Leistungsart Förderung Einräumung der Einsicht für staatliche Fördergeber / Förderabwickler auf die Leistungen all jener Teilkategorien, zu denen Berührungspunkte bestehen		zugesagt	8	umgesetzt
	(b) nur bezüglich sensibler Leistungen Regelung der Einsichtsrechte auf Leistungsangebotsebene und Beschränkung auf die für die ordnungsgemäße Fördergewährung zwingend notwendigen Einsichtserfordernisse		zugesagt		umgesetzt
	(c) Strukturierung der Transparenzdatenbank–Leistungsangebotsverordnung dahingehend, dass für jedes Leistungsangebot unmittelbar ersichtlich ist, auf welche Teilkategorien (und welche sensiblen Leistungen) Einsicht besteht		umgesetzt		umgesetzt
26	Einmeldung auch der Leistungszusagen in die Transparenzdatenbank (neben der Einmeldung der Zahlungen)		zugesagt	9	umgesetzt
20	Formulierung klarer Vorgaben für aussagekräftige standardisierte Beschreibungen des Fördergegenstands (Projektbeschreibungen) in der Transparenzdatenbank		zugesagt	10	umgesetzt
28	Ausarbeitung eines Gesetzesvorschlags für eine Datenbereitstellungs– und Berichtslegungspflicht des Bundesministeriums für Finanzen inklusive Auswertungen auf individueller Ebene für Fälle des Missbrauchsverdachts		offen	11	umgesetzt
25	im Sinne der Übersicht und besseren Nutzbarkeit der Informationen über das Leistungsangebot:				
	(a) Drängen – bei den einmeldenden Stellen – auf die Sicherstellung der Aktualität der Informationen und auf eine ausreichende Informationstiefe der Leistungsangebote		zugesagt	12	umgesetzt
	(b) Schaffung einer bürgerfreundlicheren Abfrage mit mehr Verknüpfungsmöglichkeiten und übersichtlich strukturierten Ergebnisausgaben		zugesagt		umgesetzt
	(c) Schaffung eines Zugangs zu den Leistungsangeboten für Entscheidungsträger, der eine strukturierte und nach Bedarf auswertbare Übersicht über die Leistungsangebote erlaubt		umgesetzt		umgesetzt
28	Zugänglichmachung der Daten der Transparenzdatenbank für die Öffentlichkeit zumindest auf aggregierter Ebene		zugesagt	13	umgesetzt
28	in regelmäßigen Abständen Zurverfügungstellung der Daten der Transparenzdatenbank und der Schnittstellen für die Bundesministerien und Länder in einer anonymisierten Form; dadurch Nutzarmachung zur Steuerung		zugesagt	14	umgesetzt
29	Erstellung eines Konzepts für eine Auswertung der Daten der Transparenzdatenbank im Sinne der Steuerung staatlicher Leistungen; dabei Darstellung zweckmäßiger Fragestellungen an die Statistik Austria und Definition von Parametern, die geeignet sind, Aussagen über die Verteilungswirkung, die Effizienz und die Treffsicherheit staatlicher Leistungen zu treffen		zugesagt	15	teilweise umgesetzt

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts			Reihe Bund 2017/45	
Vorbericht		Nachfrage- verfahren	Follow-up–Überprüfung	
TZ	Empfehlungsinhalt	Status	TZ	Umsetzungsgrad
24	Adaptierung der Leistungskategorisierung (inhaltliche Zuordnung von Leistungen zu Aufgaben/Themen) dahingehend, dass sie für aussagekräftige Abfragen und Auswertungen geeignet ist und insbesondere die Steuerbegünstigungen den jeweiligen Zielsetzungen inhaltlich zuordnet	zugesagt	16	teilweise umgesetzt

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesministerium für Finanzen hervor:

- (1) Das Ministerium sollte sich für eine kompetenzrechtliche Absicherung der Transparenzdatenbank durch eine Verfassungsbestimmung einsetzen und einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorbereiten. (TZ 2)
- (2) Die in der Transparenzdatenbank zu erfassenden Leistungen wären unter dem Gesichtspunkt der Informations-, Kontroll- und Steuerungsbedürfnisse sowie der Praktikabilität zu definieren und es wären entsprechende Anpassungen des Transparenzdatenbankgesetzes 2012 vorzubereiten. (TZ 3)
- (3) Als Förderung wären nur Zahlungen ohne klare Gegenleistung zu erfassen (vergleichbar mit dem Förderbegriff des Bundeshaushaltsgesetzes 2013); gesetzliche Finanzierungspflichten (z.B. für Universitäten), Zahlungen für Infrastrukturausbau oder Verkehrsleistungen und Mitgliedsbeiträge wären davon abgegrenzt als eigene Leistungsarten zu erfassen. (TZ 4)
- (4) Unter den Gesichtspunkten der Praktikabilität und Steuerungsrelevanz wären die Zweckmäßigkeit und der Umfang der Erfassung von Sachleistungen zu klären. (TZ 4)
- (5) Die Einbeziehung indirekter Förderungen in die Transparenzdatenbank wäre unter steuerungsrelevanten Gesichtspunkten neu zu definieren und auf alle relevanten Steuerersparnisse bzw. –rückvergütungen auszuweiten. (TZ 5)
- (6) Es wäre in der Transparenzdatenbank eine Unterscheidung nach gesetzlichen Ansprüchen und Ermessensleistungen vorzunehmen. (TZ 6)

- (7) Zur Verbesserung der Vollständigkeit der Meldungen bzw. der Übersicht über Unvollständigkeiten wären von den verantwortlichen Bundesministerien (und Ländern) zumindest jährlich Vollständigkeitserklärungen einzufordern, in denen diese fehlende Leistungsangebote und fehlende Einmeldungen explizit anzuführen und zu begründen haben; zudem wäre auf eine gesetzliche Verankerung einer solchen Verpflichtung zur Vollständigkeitserklärung hinzuwirken. (TZ 7)
- (8) 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 15)
- (9) 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 16)
- (10) Leistungsgeber und insbesondere auch Abwicklungsstellen wären verstärkt über die Nutzungsmöglichkeiten der Transparenzdatenbank sowie die (technischen) Möglichkeiten bei personenbezogenen Abfragen zu informieren. (TZ 23)
- (11) Die Ursachen für die in der Praxis geringe Nutzung der Transparenzdatenbank wären zu ermitteln und Best-Practice-Beispiele für eine zweckmäßige Nutzung wären zu identifizieren. (TZ 23)
- (12) Es wären zweckmäßige Nutzungsmöglichkeiten der Transparenzdatenbank im eigenen Wirkungsbereich zu identifizieren und – falls erforderlich – organisatorische und rechtliche Rahmenbedingungen für einen verstärkten Einsatz der Transparenzdatenbank zu schaffen. Bei der Konzeption neuer Leistungen wären die Nutzungsmöglichkeiten der Transparenzdatenbank mitzubersichtigen. (TZ 23)



**Rechnungshof
Österreich**



Wien, im März 2021

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

