

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Mit vorliegender Novelle soll das mögliche Potential der Transparenzdatenbank noch stärker ausgeschöpft werden, um somit den der Transparenzdatenbank immanenten Zielen und Zwecken noch erfolgreicher entsprechen zu können. Die mit der Novelle verfolgten Intentionen zielen darauf ab, die Kontrolle und Effizienz des Ressourceneinsatzes sowie die Transparenz weiter zu erhöhen. So wird die Kontrolle der angemessenen Verwendung öffentlicher Mittel als eigener Verarbeitungszweck normiert und somit der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung weiter forciert. Der wirtschaftliche und effiziente Verbrauch begrenzt verfügbarer öffentlicher Mittel ist für den Staatshaushalt von entscheidender Bedeutung, wobei die Transparenzdatenbank im Hinblick auf ein effizientes Förderwesen, als wichtiges Instrument fungieren kann. Gleichzeitig werden mit beabsichtigter Novelle Empfehlungen des Rechnungshofes aufgegriffen und entsprechend umgesetzt.

Im Sinne der Transparenz und des Informations- sowie Nachweiszweckes wird zukünftig nicht erst an die Auszahlung, sondern zusätzlich bereits mit der Leistungszusage die Einmeldung in die Transparenzdatenbank normiert. Zusätzlich wird die Möglichkeit geschaffen, den jeweiligen Bearbeitungsstatus eines Förderantrages abzurufen. Durch die verpflichtende Beschreibung des Fördergegenstandes (gemäß einem vordefinierten Katalog) werden sowohl die Transparenz als auch der Steuerungszweck der Transparenzdatenbank weiter forciert.

Neu gestaltet soll die Abfrageberechtigung der Förderstellen werden, um Einschränkungen bei den Abfrageergebnissen, die einer effizienten Kontrolle bisher entgegenstanden, zu beseitigen, sowie die Strafdrohung bei unberechtigten Abfragen deutlich angehoben und der vergleichbaren Strafdrohung nach dem Datenschutzgesetz angeglichen werden. Durch die Neugestaltung der Abfrageberechtigung kann die halbjährlich vorgesehene, äußerst umfangreiche Leistungsangebotsverordnung entfallen, was auch einen Beitrag zur Rechtsbereinigung darstellt. Die Abfrage von besonderen Kategorien personenbezogener Daten („sensible Daten“) bleibt wie bisher streng eingeschränkt. Für erhöhte Flexibilität sorgt die Herauslösung der taxativen Aufzählung der ertragssteuerlichen Ersparnisse aus dem Gesetz und die gleichzeitige Überleitung in eine entsprechende Verordnung.

Eine weitere Transparenzsteigerung wird durch die Streichung der gesetzlichen Bestimmung, dass Gebietskörperschaften sowie Gemeindeverbände keine Leistungsempfänger darstellen, erreicht.

Außerdem werden terminologische Adaptierungen sowie inhaltliche Konkretisierungen aufgrund der DSGVO die nicht bereits im 2. Materien-Datenschutz-Anpassungsgesetz 2018 berücksichtigt wurden, sowie redaktionelle Anpassungen vorgenommen.

Kompetenzgrundlage:

Die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung dieses Bundesgesetzes ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 4 B-VG (Bundesfinanzen) und Art. 10 Abs. 1 Z 13 B-VG (sonstige Statistik, soweit sie nicht nur den Interessen eines einzelnen Landes dient). Darüber hinaus können als Kompetenzgrundlage diejenigen Kompetenztatbestände herangezogen werden, aufgrund derer der Bund Leistungen erbringen kann, sowie auf „Angelegenheiten des Schutzes personenbezogener Daten im automationsunterstützten Datenverkehr“ gemäß § 2 DSG.

Besonderer Teil

Zu Z 1 (§ 1 Abs. 1 Z 4a):

Die in der Transparenzdatenbank enthaltenen Daten sollen um den jeweils aktuellen Bearbeitungsstand (Status) eines Förderantrages ergänzt werden. Dieser soll der jeweiligen antragstellenden Person über das Transparenzportal als Information zur Verfügung gestellt werden.

Zu den einzelnen Bearbeitungsständen (Stati) siehe § 25 Abs. 1 Z 3a.

Zu Z 2 (§ 2 Abs. 1 Z 5):

Die Sicherung der Tragfähigkeit und der Qualität der öffentlichen Finanzen ist eine zentrale Herausforderung für die Finanz- und Haushaltspolitik. Die Bundesregierung bekennt sich zu einer nachhaltigen Budget- und Finanzpolitik, die Spielräume für entsprechende Schwerpunktsetzungen erlaubt, um auch auf konjunkturelle Schwächen/Stärken in geeigneter Weise zu reagieren. Hierbei spielt die Transparenzdatenbank als Werkzeug für ein effizientes Förderwesen eine bedeutende Rolle, sie kann eine wichtige Grundlage für die Vermeidung von Mehrfachförderungen durch Abstimmung bei der Erstellung

von Förderungsprogrammen sein, als Steuerungsinstrument für ein „Effizientes Förderungswesen“ fungieren sowie durch personenbezogene Abfragen zur Vermeidung von Mehrfachzahlungen beitragen.

In diesem Sinn soll die Verstärkung der Kontrolle einer angemessenen Verwendung öffentlicher Mittel für eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung als weiterer Zweck der Datenverarbeitung in der Transparenzdatenbank verankert werden (Wirtschaftlichkeitszweck).

Zu Z 3 und 19 (§ 4 Abs. 2 und § 25 Abs. 1 Z 4, 6 und 7):

Infolge Aufhebung des § 4 Abs. 1 Z 1 lit. d durch BGBl. I Nr. 117/2016 sind die Verweise richtig zu stellen.

Zu Z 4 (§ 7 Abs. 1 und 2):

Zu Abs. 1: § 7 in der geltenden Fassung benennt die relevanten ertragsteuerlichen Ersparnisse in einer taxativen Aufzählung. Dies hat sich als wenig praktikabel erwiesen, da die Aktualisierung dieses Kataloges stets einer Gesetzänderung bedarf. Von der in § 39 Abs. 1 in der geltenden Fassung vorgesehenen Möglichkeit, zusätzliche Leistungen aufzunehmen, wurde noch nie Gebrauch gemacht, da ein solches Zusammenspiel von taxativen Aufzählungen, die zum Teil im Gesetz und zum Teil in einer Verordnung enthalten sind, einer transparenten Rechtslage zuwiderläuft. Unklar nach der geltenden Rechtslage ist auch, ob sich die Verordnungsermächtigung auch auf die Berechnungsmethode (geltender § 7 Abs. 2) bezieht. Weiters erlaubt § 39 Abs. 1 in der geltenden Fassung lediglich eine Erweiterung, nicht aber eine Reduzierung des Kataloges in § 7. Es soll daher von der taxativen Aufzählung der ertragsteuerlichen Ersparnisse im Gesetz abgegangen und diese durch eine Verordnungsermächtigung ersetzt werden. Dies erfordert eine Definition der ertragsteuerlichen Ersparnis. Die vorgeschlagene Einschränkung auf solche ertragsteuerlichen Ersparnisse, welche automatisiert aus den Datenbeständen der Abgabenbehörden ermittelt werden können, lag auch bereits der Erstellung des taxativen Kataloges des § 7 in der geltenden Fassung zugrunde.

Zu Abs. 2: Die Änderung gemäß Abs. 1 (Verordnungsermächtigung anstelle einer taxativen Aufzählung im Gesetz) erfordert eine abstrakte Regelung zur Berechnung der ertragsteuerlichen Ersparnisse, wobei der vorgeschlagene Berechnungsmodus gemäß Z 1 bis 3 grundsätzlich der bisherigen Methode entspricht. Neu ist die Klarstellung, dass dann, wenn nach steuerlichen Vorschriften nicht der Grenzsteuersatz, sondern der Durchschnittsteuersatz relevant ist, letzterer als Bezugsgröße für die ertragsteuerliche Ersparnis anzusetzen ist (z. B. bei der Ermäßigung der Progression gem. § 37 Abs. 1 EStG 1988).

Neu ist der letzte Satz der Z 3, wonach steuerliche Maßnahmen, die sowohl im Rahmen eines Abgabenverfahrens (veranlagte Einkommensteuer oder ArbeitnehmerInnenveranlagung) als auch außerhalb davon (z. B. durch den Arbeitgeber) erfolgen können, in beiden Fällen als ertragsteuerliche Ersparnis gelten. Dies dient der Klarheit, da andernfalls zwei (auf der gleichen materiellrechtlichen Rechtsgrundlage beruhende) Leistungsangebote anzulegen wären, nämlich einmal als ertragsteuerliche Ersparnis und nochmals als Förderung. Je nach Verfahrensstand – vor oder nach Ergehen eines Abgabenbescheides – würde derselbe Betrag zuerst als Förderung und dann als ertragsteuerliche Ersparnis auszuweisen sein. Konkret trifft dies derzeit z. B. auf den Alleinverdiener-/Alleinerzieherabsetzbetrag zu. Hingegen erfolgt z. B. die Erstattung von Einkommensteuer (Lohnsteuer) im Rahmen des Bausparens gemäß § 108 EStG 1988 niemals im Rahmen einer Steuerveranlagung, weshalb die Bausparprämie eine Förderung und keine ertragsteuerliche Ersparnis ist.

Zu Z 5 (§ 8 Abs. 4 Z 13):

Die Leistung „der gutzuschreibende Betrag gemäß § 33 Abs. 8 EStG 1988“ wird in Z 13 als Förderung angeführt. § 33 Abs. 8 EStG 1988 enthält mehrere Tatbestände (Z 1 bis 3) und stellt somit keine eigenständige Leistung dar. Die einem Leistungsempfänger eigentlich gewährten Leistungen sind bestimmte Absetzbeträge, die im einen Fall von einer ansonsten zu leistenden Steuer abgezogen, im anderen Fall, insoweit die zu leistende Steuer geringer ist, ausbezahlt werden. Diese derzeitige Systematik des TDBG 2012, sieht vor, dass ausbezahlte Teile der Absetzbeträge als Förderung gelten. Insoweit Absetzbeträge aber zu einer Reduktion der veranlagten Steuer führen, werden sie nur dann in der Transparenzdatenbank erfasst, wenn sie im (derzeitigen) Katalog der ertragsteuerlichen Ersparnisse gem. § 7 aufgezählt sind. Dadurch kann es zu einer ungleichen Erfassung bei unterschiedlichen Empfängern und fallweise auch bei denselben Empfängern in unterschiedlichen Bezugszeiträumen kommen. Es soll daher der „gutschreibende Betrag“ nicht mehr als Förderung festgeschrieben werden. Die Streichung der Z 13 führt aber nicht dazu, dass einzelne Tatbestände des § 33 Abs. 8 EStG 1988 nicht doch als Förderung zu erfassen sind. Damit steht die Streichung des „gutschreibenden Betrages“ aus der beispielhaften Aufzählung der Förderungen im Zusammenhang mit der ebenfalls vorgeschlagenen Änderung des § 7.

Zu Z 6 (§ 13 Abs. 3):

Die Ausnahmeregelung des § 13 Abs. 3, wonach Leistungen an den Bund, an die Länder und die Gemeinden sowie an Gemeindeverbände nicht erfasst werden, soll entfallen. Damit werden auch die Gebietskörperschaften und die Gemeindeverbände zu potenziellen Leistungsempfängern und TDB-relevante Leistungen an sie sollen künftig erfasst werden.

Zu Z 7 und 8 (§ 16 Abs. 1 und 2):

Nach dem geltenden Abs. 2 erster Satz gilt nur die auszahlende Stelle als leistende Stelle, wenn an der Abwicklung einer Leistung mehrere Einrichtungen mitwirken, da bisher nur die Auszahlung einer Leistung in der Transparenzdatenbank erfasst wird. Durch die ebenfalls vorgeschlagene Änderung des § 25 kann für die Einmeldung eines Bearbeitungsstandes (insbesondere „gewährt“) auch eine andere als die auszahlende Stelle zuständig sein, weshalb eine solche Stelle auch die Berechtigung zur Datenabfrage benötigen wird. Dies wird durch den vorgeschlagenen Wegfall der Einschränkung erreicht.

Die Ausnahmeregelung in Bezug auf § 38 BWG soll erhalten bleiben, aber dem ansonsten unveränderten Abs. 1 angefügt werden.

Der bisherige Abs. 3 soll inhaltlich unverändert die Absatzbezeichnung (2) erhalten.

Zu Z 9, 10, 11 und 17 (§ 18 Abs. 3 und 4; § 19 Abs. 3; § 23 Abs. 2):

Es sollen die entsprechenden Bestimmungen der DSGVO zitiert und die bisherigen Begriffe des DSG 2000 durch die entsprechenden Begriffe der DSGVO ersetzt werden.

Zu Z 12 (§ 21 Abs. 1 Z 3):

Im Zusammenhang mit der Änderung der Abfrageberechtigungen kommt dem Umgang mit besonderen Kategorien personenbezogener Daten („sensible Daten“) eine wesentliche Bedeutung zu. Leistungsangebote, bei welchen derartige Daten in den Leistungsmitteilungen vorkommen können, müssen daher schon von der definierenden Stelle konkret gekennzeichnet werden, um die datenschutzrechtlich erforderliche Einschränkung bei den Einsichten durch die abfrageberechtigten Stellen zu ermöglichen (siehe Z 24, § 32 Abs. 5 und 6).

Zu Z 13 und 14 (§ 22 Abs. 2 bis 5):

Die im derzeitigen § 22 geregelte Kategorisierung der Leistungsangebote war gedacht als eine Maßnahme des Datenschutzes durch Technik („data protection by design“). Nach den Erläuterungen zur Stammfassung des § 22 Abs. 2 ist die einheitliche Kategorisierung „aus datenschutzrechtlichen Gründen erforderlich um sicherstellen zu können, dass eine abfrageberechtigte Stelle nur jene Daten abfragen kann, die sie bei der Gewährung, der Einstellung oder der Rückforderung ihrer jeweiligen Leistung benötigt.“ Dafür sollten als Schema für die Kategorisierung „jene staatlichen Tätigkeitsbereiche herangezogen werden, die für die Zuordnung von Datenanwendungen im Sinne des Datenschutzes gebildet wurden und als Anlage zu § 3 Abs. 1 der E-Government-Bereichsabgrenzungsverordnung, BGBl. II Nr. 289/2004 verrechtlicht wurden.“ Diese von der Datenklärungsstelle vorzunehmende einheitliche Kategorisierung sollte als „Leistungsangebotskatalog“ halbjährlich überarbeitet und aktualisiert und dem Bundesminister für Finanzen vorgelegt werden. „Nach der Durchführung eines allgemeinen Begutachtungsverfahrens im Rahmen der Erlassung einer Verordnung soll der Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundeskanzler den Leistungsangebotskatalog als Verordnung beschließen und anschließend kundmachen.“ Die aktuelle Leistungsangebots-Verordnung wurde am 27.4.2018, BGBl. II Nr. 80/2018 kundgemacht. Sie beinhaltet 13 Anlagen und umfasst insgesamt mehr als 300 Druckseiten, was an die Grenze der Administrierbarkeit stößt.

Die im Gesetz vorgeschriebene Vorgehensweise hat sich in der Praxis als nicht zweckmäßig erwiesen und schränkt die Wirksamkeit der Transparenzdatenbank im Hinblick auf den Überprüfungszweck deutlich ein. Die intendierte stärkere öffentliche Kontrolle der verwendeten Mittel, die höhere Transparenz und damit das Ziel, die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu verbessern, konnten nicht im gewünschten Umfang erreicht werden. So konnte es vorkommen, dass die Abfrageberechtigte Stelle (Förderstelle) nicht alle Informationen erhält, die sie zur Erfüllung des Überprüfungszwecks benötigt hätte. Grund dafür ist, dass sich die Leistungsangebote oftmals nicht eindeutig genau einem (Teil-)Bereich zuordnen lassen und es überdies unmöglich ist, die erforderlichen Bereiche, in welche die Einsichtnahme erforderlich ist, in jedem Fall im Vorhinein eindeutig zu identifizieren. Dies hat bei den Förderstellen vielfach dazu geführt, dass die Abfrageergebnisse nicht den Erwartungen entsprachen, und daher Abfragen nicht im vorgesehenen Umfang getätigt wurden. Auch erlauben es die bisherigen Abfrageeinschränkungen nicht, eine durchaus mögliche Überförderung zu erkennen.

Auch der Rechnungshof hat sich in seinem Bericht „Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung“, Reihe Bund 2018/45, kritisch geäußert. Unter anderem empfahl er dem

Bundesministerium für Finanzen, eine einfachere und klarere rechtliche Grundlage für Einsichtsrechte zu schaffen und er wies darauf hin, dass eine Entscheidung zugunsten von mehr Transparenz im Bereich der (nicht-sensiblen) Förderungen auch die Kontrollmöglichkeiten (und insbesondere die Regelung der Einsichtsrechte anderer Förderstellen) wesentlich erleichtern würde.

Zu Abs. 2: Zur Verbesserung dieser Situation soll das System der Einsichtsberechtigungen der Abfrageberechtigten Stellen (das sind insbesondere die Leistenden Stellen, also die Förderungsstellen) reformiert und zu diesem Zweck von der Kategorisierung abgekoppelt werden, weshalb in Abs. 2 der vierte Satz entfallen soll (siehe dazu näher bei Z 24 § 32 Abs. 5 und 6). Die einheitliche Kategorisierung der Leistungsangebote soll nun nach thematischen Zusammenhängen erfolgen und somit insbesondere den Informations-, den Steuerungs- und den Wirtschaftlichkeitszweck besser unterstützen.

Zu Abs. 3: Die Einsichtnahme in Leistungsangebote, welche besondere Kategorien personenbezogener Daten („sensible Daten“) enthalten können, bleibt dadurch eingeschränkt, dass die Einsichtsberechtigungen in „sensible Daten“ wie bisher durch eine Verordnung festgelegt werden (Transparenzdatenbank-Abfrageverordnung). In dieser Verordnung wird festzulegen sein, welche Leistungsangebote die Einsicht in Daten von als sensibel gekennzeichneten Leistungsangeboten erfordern. Dies geschieht dadurch, dass eine Verknüpfung zwischen einem abfrageberechtigten Leistungsangebot zu jeweils einem bestimmten sensiblen Leistungsangebot in der Verordnung festgelegt und technisch umgesetzt wird („Eins-zu-eins-Zuordnung“). Die Kennzeichnung der betreffenden Leistungsangebote als „sensibel“ erfolgt durch die Datenklärungsstelle im Zusammenwirken mit der Definierenden Stelle (siehe dazu Z 12, § 21). Somit bleibt in Bezug auf „sensible“ Daten die technische Maßnahme des „data protection by design“ erhalten.

Der bisherige Abs. 4 kann entfallen, da infolge Wegfalles der bisherigen Leistungsangebots-Verordnung (siehe Z 33, § 39 Abs. 4) kein Erfordernis für das vereinfachte Verfahren für die Gewährung der Abfrageberechtigung mehr besteht und dieses vereinfachte Verfahren in Bezug auf besondere Kategorien personenbezogener Daten („sensible Daten“) ohnehin nicht anwendbar war.

Der Inhalt des bisherigen Abs. 5 ist in den neuen Abs. 3 eingegangen.

Zu Z 15, 16, 22 und 23 (§ 23 Abs. 1 Z 1, § 32 Abs. 1 Z 5 und Abs. 2):

Die Anzeige der beiden Größen „Bruttoeinkommen“ und „Nettoeinkommen“ iSd § 5 hat sich bei Abfragen durch Abfrageberechtigte Stellen vielfach als zu wenig aussagekräftig erwiesen, weshalb nun eine Ergänzung um die Angabe der (die Grundlage des Einkommens bildenden) Einkünfte erfolgen soll. Damit wird der Informationsgehalt für die Abfrageberechtigten Stellen verbessert (§ 23 Abs. 1 Z 1 lit. g). Damit wird auch einem vielfach geäußerten Wunsch der Länder Rechnung getragen.

Zu Z 18 (§ 25 Abs. 1 Z 3a, 3b und 3c):

Zu Z 3a und 3c: Die bisherige Konzeption der Transparenzdatenbank sah eine Mitteilung erst bei der Auszahlung vor, was sich als nachteilig in Bezug auf den Überprüfungszweck (insb. hinsichtlich allfällige Mehrfachförderungen) erwies. Diesen Umstand hat auch der Rechnungshof in seinem Bericht „Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung“ Reihe BUND 2017/45, aufgegriffen und dem Bundesministerium für Finanzen empfohlen, neben der Einmeldung der Zahlungen in die Transparenzdatenbank auch die Einmeldung der Leistungszusagen vorzusehen. Daher sollen Mitteilungen zum Förderfall um Angaben zum aktuellen Bearbeitungsstand ergänzt werden, wobei als Bearbeitungsstand (Status) „beantragt“, „gewährt“, „abgelehnt“, „zurückgezogen“, und „abgerechnet“ vorgesehen ist, was die Wahrnehmung des Überprüfungszweckes deutlich verbessert. Der Status „gewährt“ soll verpflichtend sein, die anderen Stati optional. Die Transparenzdatenbank bildet nicht den Förderungsprozess ab. Der Status „gewährt“ dient daher dazu, jede Form des Zustandekommens einer Förderung anzuzeigen, also nicht nur eine Gewährung im engeren Sinn, sondern auch eine Bewilligung oder den Abschluss eines Förderungsvertrages. Der Zeitpunkt für die Mitteilung der Gewährung lässt sich daher nicht für alle Situationen einheitlich festlegen. Je nach internen Prozessen wird die Leistende Stelle für sich zu entscheiden haben, wann genau dieser Zeitpunkt vorliegt. Wenn im Förderungsprozess etwa vorgesehen ist, dass einer (grundsätzlich) Bewilligung durch die Frau Bundesministerin / den Herrn Bundesminister noch weitere Verhandlungen bei der Abwicklungsstelle folgen, die zu einer konkreten, allenfalls auch zu einer negativen Entscheidungen führen können, so wird im Rahmen des internen Förderungsprozesses festzulegen sein, welcher Zeitpunkt für die Mitteilung des Bearbeitungsstandes „gewährt“ der optimale ist.

Zu Z 3b: Der Förderfall soll die Angabe eines Förderungsgegenstandes beinhalten, welcher von der Leistenden Stelle durch die Verwendung von vordefinierten Katalogeinträgen eindeutig zu beschreiben ist. Dies ermöglicht eine genauere Auswertung zu Steuerungszwecken in qualitativer (Förderungsgegenstand) und quantitativer (Förderungsfälle im Gegensatz zu Teil-/Zahlungen) Hinsicht.

Zu Z 20 (§ 25 Abs. 2):

In der ersten Ausbaustufe sollen die Angaben zum Bearbeitungsstand und zum Förderungsgegenstand nicht bei Leistungsverpflichteten und bei Schnittstellenabfragen erfolgen.

Zu Z 21 (§ 26 Abs. 1):

Die Bestimmung über den Zeitpunkt einer Mitteilung ist infolge der vorgeschlagenen Änderung des § 25 Abs. 1 in Bezug auf die Gewährung zu ergänzen. Daten bereits erfasster Förderungsfälle müssen zur Mitteilung von Auszahlungen nicht nochmals eingegeben, sondern lediglich um die Auszahlungsdaten ergänzt werden.

Zu Z 24 (§ 32 Abs. 5 und 6):

Durch das TDBG 2012 erfolgt keine Regelung betreffend das Förderungswesen an sich. Auch obliegt es der jeweiligen Definierenden Stelle (des Bundes und der Länder), ihre Leistungsangebote zu definieren und dabei neben der Rechtsgrundlage auch die Voraussetzungen für die Gewährung, die Einstellung und die Rückforderung der Leistung anzuführen (§ 21 Abs. 1; Art. 9 Abs. 1 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über eine Transparenzdatenbank, BGBl. I Nr. 73/2013). Die Datenklärungsstelle hat dabei im Wesentlichen bloß die von der leistungsdefinierenden Stelle übermittelten Angaben zu prüfen (§ 22 Abs. 2 letzter Satz).

Dadurch kommt es vor, dass Leistungsangebote ein unterschiedlich breites Spektrum an Maßnahmen enthalten oder dass die Voraussetzungen der Leistungsangebote in unterschiedlichem Detaillierungsgrad (in unterschiedlicher Granularität) vorliegen. Die Granularität eines Leistungsangebots liegt grundsätzlich in der Verantwortung der jeweiligen Definierenden Stelle. Einen wesentlichen Einfluss auf die Anzahl der in der Transparenzdatenbank erfassten Förderungen hat aber auch die Struktur des Förderungswesens einer Gebietskörperschaft. Förderstrukturen sind weitgehend historisch gewachsen und tragen den regionalen Erfordernissen Rechnung. Die Entstehungsgeschichte, die (politischen) Zielsetzungen und die Rechtsgrundlagen einer Förderung bestimmen deren Ausgestaltung und können in weiterer Folge auch einen Einfluss auf die Granularität der Leistungsangebote einer Gebietskörperschaft haben. Darüber hinaus kann es technische oder organisatorische Gründe (z. B. einen internen Leistungskatalog, unterschiedliche IT-Tools) geben, weswegen bestimmte Förderungsprogramme nicht auf mehrere Leistungsangebote aufgeteilt werden.

Der Rechnungshof schlägt in seinem Bericht „Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung“ Reihe BUND 2017/45, vor, im Sinne der Übersicht und besseren Nutzbarkeit der Informationen über das Leistungsangebot bei den einmeldenden Stellen auf die Sicherstellung der Aktualität der Informationen und auf eine ausreichende Informationstiefe der Leistungsangebote zu drängen. Aus kompetenzrechtlichen, aber auch aus einfachgesetzlichen Gründen sind der Datenklärungsstelle (dem Bundesministerium für Finanzen) dafür sehr enge Grenzen gezogen, weshalb sich die bloße Möglichkeit des Drängens als wenig erfolgreich erwiesen hat, um letzten Endes eine effektive Umsetzung des Kontrollzweckes durch die personenbezogene Abfrage zu gewährleisten.

Als eine weitere Möglichkeit, den datenschutzrechtlichen Eingriff in personenbezogene Daten so gering wie möglich zu gestalten und dennoch im Sinn des Überprüfungsziels zufriedenstellende Ergebnisse zu erzielen, könnte auch eine bloße „Vergrößerung der Kategorien“ angesehen werden. Der Gesetzgeber hat es bei Erlassung des TDBG 2012 im § 22 Abs. 2 als erforderlich angesehen, die Kategorien des aus Datenschutzüberlegungen gewählten Schemas der Bereichsabgrenzungsverordnung („Tätigkeitsbereiche“) in weitere Bereiche („Teilbereich“) zu untergliedern. Aktuell sind in der Transparenzdatenbank 18 Bereiche und 63 Teilbereiche in Verwendung. Die einheitliche Kategorisierung vermittelt einen ersten Überblick über die verschiedenen Förderungsbereiche. Es gibt immer wieder Leistungsangebote, die systembedingt thematisch zu mehreren unterschiedlichen Bereichen passen. Einerseits kann eine kleinteiligere Erfassung von Förderungen innerhalb einer Kategorie die treffsichere Zuordnung zu einem Bereich erleichtern, andererseits wäre oftmals eine Zuordnung zu mehreren Kategorien notwendig, um die Breite einer Leistung vollständig zu erfassen. Förderungsthemen, für die es keine konkrete einheitliche Kategorie gibt (z. B. „Energie“), sind daher unterschiedlichen Teilbereichen zugeordnet. Auch eine „Vergrößerung der Kategorien“ löst dieses Problem nicht und beeinträchtigt daher Abfrageergebnisse (Überprüfungsziel), aber auch Auswertungen, insbesondere für den Steuerungs- und den Wirtschaftlichkeitszweck. Weder eine Reduktion der Anzahl der (Teil)Bereiche durch Vergrößerung der Kategorien noch die Anwendung eines anderen Kategorisierungsschemas könnten diese Probleme lösen.

Daraus ergibt sich das Erfordernis einer Abwägung der betroffenen Rechtsgüter des Datenschutzes einerseits und andererseits des Kontrollzwecks unter Berücksichtigung des in § 2 Abs. 1 Z 5 neu hinzugekommenen Wirtschaftlichkeitszwecks. Entscheidend ist dabei, dass es sich um Daten betreffend

die Verwendung öffentlicher Mittel handelt, was auch der Europäische Gerichtshof als eine von der Union anerkannte, dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung anerkennt (in diesem Sinn EuGH-Urteil vom 9.11.2010, verbundene RS C-92/09 und C 93/09, Volker und Markus Schecke GbR (C 92/09), Hartmut Eifert (C-93/09) gegen Land Hessen). In diesem Sinn stellt die personenbezogene Abfrage durch die Abfrageberechtigten Stellen (insb. Förderstellen) über die aus öffentlichen Mitteln finanzierten Förderungen eines Förderwerbers eine von der Union anerkannte, dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung dar. Es soll daher die Abfrageberechtigung von der Kategorisierung abgekoppelt werden, indem der Satz „Der Umfang der Leseberechtigung richtet sich nach der Leistungskategorisierung“ jeweils in Abs. 5 und 6 entfällt.

Der EuGHG hat dies im zitierten Urteil grundsätzlich sogar für eine Veröffentlichung der personenbezogenen Daten bestätigt. Demgegenüber ist die Transparenzdatenbank-Abfrage nicht publikumsöffentlich, sondern wie bisher auf die Abfrageberechtigten Stellen (insb. Förderungsstellen) eingeschränkt. Diese werden von den Definierenden Stellen (des Bundes und der Länder) festgelegt und innerhalb jeder Abfrageberechtigten Stelle wird die Abfrageberechtigung bestimmten, mit der Förderabwicklung betrauten Personen eingeräumt (Rollen- und Rechtevergabe). Eine weitere Sicherheitsschranke besteht darin, dass diese mit der Förderabwicklung betraute Person immer nur die Daten zu jeweils einer bestimmten Person abfragen kann. Es ist technisch nicht möglich, alle Daten in einem einzigen Vorgang abzufragen (also in den Datenbeständen zu „surfen“). Damit kann nachvollzogen werden, welche Person wann welche Daten eingesehen hat. Auch jede betroffene Person kann sich online über erfolgte Abfragen ihrer personenbezogenen Daten am Transparenzportal informieren (siehe § 36b), Eine wichtige Maßnahme gegen Missbrauch, welche auch präventiv wirkt, ist die Anhebung der Strafdrohung in der vorgeschlagenen Änderung des § 38.

Die Abfrage von besonderen Kategorien personenbezogener Daten („sensible Daten“) unterliegt nach wie vor dem System des Datenschutzes durch Technik („data protection by design“), beruhend auf der vorgeschlagenen Transparenzdatenbank-Abfrageverordnung (siehe Z 13, 14, § 22 Abs. 3).

Zu Z 25 und 26 (§ 34):

Der Rechnungshof kritisiert in seinem Bericht „Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung“, Reihe Bund 2018/45, eine restriktive Nutzung der Transparenzdatenbank, da das TDBG 2012 Auswertungen „ausschließlich“ für statistische, planerische und steuernde Zwecke vorsehe und in § 34 unter der Überschrift „Auswertung“ lediglich eine Auswertung durch die Statistik Austria regle. Da das Bundesministerium für Finanzen selbst keinen Auftrag habe, die Daten der Transparenzdatenbank zur Steuerung nutzbar zu machen, verfüge das Bundesministerium für Finanzen über die Daten (für natürliche Personen anonymisiert und für die Schnittstellen in aggregierter Form), nutze diese aber selbst nicht zur Steuerung und stelle die Daten auch nicht (auch nicht in anonymisierter Form) den Leistungsgebern zur Verfügung, weshalb das Steuerungsziel nicht erreicht sei. Der Rechnungshof kritisiert weiter, dass die Daten der Transparenzdatenbank (einschließlich Schnittstellendaten) den Leistungsgebern – auch in anonymisierter Form – nicht unmittelbar zugänglich seien. Der Rechnungshof vertritt die Ansicht, dass die Geheimhaltung der Daten - gegenüber der Öffentlichkeit wie auch gegenüber den staatlichen Entscheidungsträgern - das Transparenzziel der Datenbank konterkariere und das Steuerungsziel behindere. Er empfiehlt einen Gesetzesvorschlag betreffend eine Datenbereitstellung auf individueller Ebene. Das Bundesministerium für Finanzen wies darauf hin, dass der Bundesminister für Finanzen zwar Auftraggeber sei, es aber datenschutzrechtlich unzulässig sei, von „dem BMF“ zu sprechen. Entscheidend sei der jeweilige Verwendungszweck (deshalb die E-Government-Bereichsabgrenzungsverordnung und die entsprechenden Datenverarbeitungsregister-Meldungen des BMF). Somit sei es dem Bundesministerium für Finanzen datenschutzrechtlich nicht erlaubt, zum Zweck der Transparenzdatenbank verarbeitete personenbezogene Daten für einen anderen Zweck heranzuziehen.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen werden die Anregungen des Rechnungshofes aufgegriffen. Einerseits sollen Auswertungen nicht mehr bloß für den Steuerungszweck eingeschränkt sein. Andererseits soll durch den vorgeschlagenen Abs. 2 (der bisherige Text wird zu Abs. 1) auch das Bundesministerium für Finanzen die Daten der Transparenzdatenbank (einschließlich Schnittstellendaten) verarbeiten dürfen. „Verarbeiten“ ist im Sinne des § 4 Z 2 DSGVO zu verstehen. Da die Daten der natürlichen Personen zufolge § 25 Abs. 1 Z 1 nur mit ihrem verschlüsselten Bereichsspezifischen Personenkennzeichen (vbPK-ZP-TD), nicht aber etwa mit Klarnamen und Geburtsdaten vorliegen, können sie keiner spezifischen betroffenen Person zugeordnet werden.

Neben der Verarbeitung durch das Bundesministerium für Finanzen selbst soll es diesem auch erlaubt sein, die Daten Anderen zwecks Verarbeitung zu den genannten Zwecken zu überlassen. Dabei wäre etwa an Institutionen im Bereich der Wirtschaftsforschung oder im universitären Bereich zu denken.

Die Auswertung durch die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ wird dadurch nicht berührt (Abs. 1).

Zu Z 27 und 28 (§ 36b Abs. 1 und 2):

Die Auskunft hinsichtlich der in der Transparenzdatenbank gespeicherten sowie der durch Abfrage von bestehenden Datenbanken zu ermittelnden Daten soll in zeitlicher Hinsicht geregelt und dadurch eine effiziente technische Umsetzung erreicht werden. Dafür soll an die bestehende Schwelle des § 36e von zehn Jahren angeknüpft werden.

Zu Z 29 (§ 36d):

Die Berichtigung hinsichtlich der in der Transparenzdatenbank gespeicherten sowie der durch Abfrage von bestehenden Datenbanken zu ermittelnden Daten soll in zeitlicher Hinsicht geregelt und dadurch eine effiziente technische Umsetzung erreicht werden. Nach § 36e Abs. 1 sollen Daten im Anwendungsbereich der Transparenzdatenbank zehn Jahre aufbewahrt und online verfügbar sein. Danach stehen sie für Abfragen durch Abfrageberechtigte Stellen und die betroffene Person nicht mehr zur Verfügung. Aus diesem Grund soll auch die Berichtigung mit zehn Jahren begrenzt werden. Eine darüber hinausgehende Berichtigung ist weder praxismäßig, noch verwaltungsökonomisch zu rechtfertigen, da die Daten in diesem Zeitraum (bis zu dreißig Jahren) ausschließlich für statistische Zwecke verarbeitet werden dürfen (wo ein allenfalls unrichtiger Wert keine große Relevanz hat) und zumeist bereits archiviert sind.

Zu Z 30 (§ 36e Abs. 1):

Die Ergänzung um die „durch Abfrage von bestehenden Datenbanken zu ermittelnden Daten“ dient der Beseitigung eines Redaktionsversehens. Weiters soll die personenbezogene Abfrage für Abfrageberechtigte Stellen und für die betroffene Person selbst für denselben Zeitraum zulässig sein, weshalb die Unterscheidung der Abfragen nach § 32 Abs. 5, 6 und 7 (im vorgeschlagenen zweiten Satz) und nach § 32 Abs. 1 und 2 im vorgeschlagenen dritten Satz) wegfällt. Dass die Daten ab dem zehnten Jahr nicht „bereit zu halten“, sondern „zur Verfügung zu stellen“ sind, soll klarstellen, dass es genügt, wenn die Daten während dieses Zeitraums nicht mehr online verfügbar sein müssen, sondern archiviert werden können und zum Zweck einer Auswertung (§ 34) entsprechend dem Auswertungsauftrag offline zur Verfügung gestellt werden.

Zu Z 31 (§ 38):

Im Zusammenhang mit der Neuregelung der Abfrageberechtigungen (siehe Z. 24, § 32 Abs. 5 und 6) soll als weitere präventive Maßnahme zum Schutz der personenbezogenen Daten die Strafdrohung für die Verwaltungsstrafe verschärft und von 20 000 € auf 50 000 € angehoben und damit der Strafdrohung des § 62 Datenschutzgesetz (DSG) angeglichen werden, um eine wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Strafe im Sinne des Erwägungsgrundes 152 der DSGVO zu bilden.

Im Lichte der Neuregelung der Abfrageberechtigungen sind zum Tatbestandselement „ohne dazu berechtigt zu sein“ die Materialien zur Stammfassung des TDBG 2012 (1891 der Beilagen XXIV. GP, besonderer Teil der Erläuterungen) in Erinnerung zu rufen, wo darauf hingewiesen wird, dass der Zugriff auf die personenbezogenen Daten in Amtsausübung, jedoch fern dienstlicher Verwendung, rechtswidrig ist. Rechtmäßig ist daher die Datenabfrage bei Vorliegen eines dienstlichen Grundes zur Wahrnehmung des Überprüfungsziels im Zusammenhang mit einem konkreten Förderungsfall. Ein strafbares Verhalten kann daher nicht allein darin begründet sein, dass eine rechtmäßig durchgeführte Abfrage nach der Neuregelung der Abfrageberechtigungen unter Umständen ein größeres Abfrageergebnis liefert als bisher.

Die Ergänzung im ersten Satz dient der Berücksichtigung von Art. 83 DSGVO und soll klarstellen, dass § 38 nur subsidiär dazu zur Anwendung kommt.

Zu Z 32 (§ 39 Abs. 1 Z 1 lit. b):

Im Hinblick auf die vorgeschlagene Änderung des § 7, wonach die taxative Aufzählung der ertragsteuerlichen Ersparnisse nicht mehr im Gesetz selbst erfolgen soll sondern dafür eine Verordnungsermächtigung eingeräumt wird, ist § 39 Abs. 1 Z 1 lit. b obsolet geworden und kann entfallen.

Zu Z 33 (§ 39 Abs. 4):

Zum Wegfall der Transparenzdatenbank-Leistungsangebotsverordnung siehe § 22 Abs. 3, sowie § 32 Abs. 5 und 6.

Zu Z 34 (§ 43 Abs. 5):

Zu Z 1: Die Umsetzung des neuen Regelwerks betreffend die Abfrageberechtigungen soll so bald wie möglich erfolgen. Allerdings erfordert sie IT-technische Maßnahmen, welche in terminlicher Hinsicht auch von vorherbestimmten Deployment-Zyklen abhängig sind. Für einen nahtlosen Übergang vom

bestehenden zum vorgeschlagenen Regelwerk betreffend die Abfrageberechtigungen bedarf es aber auch der Transparenzdatenbank-Abfrageverordnung, weshalb diese schon vorher erlassen werden muss, aber erst gemeinsam mit der technischen Freischaltung in Kraft treten darf. Dies erfordert die Festlegung eines bestimmten Tages für das Inkrafttreten, wobei sich nach dem in Betracht kommenden Deployment-Zyklus der 5. Juli 2019 ergibt. Mit diesem Tag muss auch die Rechtsgrundlage für die bis dahin aktuelle Transparenzdatenbank-Leistungsangebotsverordnung (§ 39 Abs. 4) sowie die Verordnung selbst außer Kraft treten.

Zu Z 2: Die vorrangige Umsetzung des neuen Regelwerks betreffend die Abfrageberechtigungen (Z 1) führt dazu, dass für die Umsetzung der anderen Änderungen, welche IT-technische Maßnahmen erfordern, ein längerer Zeitraum erforderlich ist. Diese sollen daher mit 1. Jänner 2020 in Kraft treten. Dies gilt auch für die Erfassung und Anzeige der Bearbeitungsstände (Stati), welche ab 2020 möglich, für die Leistenden Stellen jedoch erst ab 1. Juli 2020 verpflichtend sein soll, um ausreichend Zeit zur Umsetzung zu geben.

Zu Z 3: Alle übrigen Bestimmungen sollen entsprechend Art. 49 Abs. 1 B-VG mit Ablauf des Tages ihrer Kundmachung in Kraft treten.