

Bundesministerium für Finanzen
Johannesgasse 5
1010 Wien

Wien, 4. Jänner 2019
GZ 302.124/004-P1-3/18

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Transparenzdatenbankgesetz 2012 geändert wird

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 27. November 2018, GZ: BMF-080700/0027-II/12/2018, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt hiezu aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Allgemeines

Der RH führte im Jahr 2016 eine Prüfung zur Transparenzdatenbank durch. Die Prüfung zeigte, dass die Ziele der Transparenzdatenbank (Transparenz, Missbrauchsverhinderung und Steuerung) großteils noch nicht erreicht waren. Der RH veröffentlichte seinen Bericht „Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung“ in Reihe Bund 2017/45.

Mit dem vorliegenden Entwurf sollen zufolge seiner Erläuterungen Empfehlungen des RH aus diesem Bericht aufgegriffen und entsprechend umgesetzt werden.

2. Inhaltliche Bemerkungen

2.1 Zu § 2 Abs. 1 Z 5 des Entwurfs (Wirtschaftlichkeitszweck)

(1) Der RH hielt in TZ 31 seines o.g. Berichts kritisch fest, dass die Transparenzdatenbank – seit Einrichtung bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – nicht zur Verbesserung der Effizienz im Förderwesen genutzt wurde.

(2) Der Entwurf erweitert die explizit im Gesetz genannten Zwecke der Transparenzdatenbank um den Zweck der Verstärkung der Kontrolle einer angemessenen Verwendung öffentlicher Mittel für eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung (Wirtschaftlichkeitszweck).

Die Erläuterungen führen dazu u.a. aus, dass die Transparenzdatenbank „als Steuerungsinstrument für ein „Effizientes Förderungswesen“ fungieren“ könne.

In diesem Sinne erachtet der RH eine ausdrückliche Klarstellung im Transparenzdatenbankgesetz 2012, dass die Transparenzdatenbank auch dem Zweck der Kontrolle einer angemessenen Verwendung öffentlicher Mittel dient, als positiv.

2.2 Zu § 7 des Entwurfs (ertragsteuerliche Ersparnisse)

(1) Der RH empfahl dem Bundesministerium für Finanzen in TZ 12 seines o.g. Berichts, die Einbeziehung indirekter Förderungen in die Transparenzdatenbank unter steuerrelevanten Gesichtspunkten neu zu definieren und auf alle relevanten Steuerersparnisse bzw. –rückvergütungen auszuweiten.

(2) § 7 Abs. 1 des Entwurfs definiert ertragsteuerliche Ersparnisse im Sinne dieses Bundesgesetzes als nach ertragsteuerlichen Vorschriften, insbesondere des Einkommen- und Körperschaftsteuerrechts, vorgesehene Reduktionen der Steuerbelastung. Der Bundesminister für Finanzen soll ermächtigt werden, die in die Transparenzdatenbank aufzunehmenden ertragsteuerlichen Ersparnisse durch Verordnung festzulegen, wobei auf solche Ersparnisse eingeschränkt werden kann, welche automatisiert aus den Datenbeständen der Abgabenbehörden ermittelt werden können. Das Abgehen von der taxativen Aufzählung der ertragsteuerlichen Ersparnisse soll nach den Erläuterungen für erhöhte Flexibilität sorgen.

Der RH weist kritisch darauf hin, dass das Transparenzdatenbankgesetz 2012 nach der geplanten Änderung unverändert nicht alle Begünstigungen aus dem Bereich des Steuerrechts umfasst. Die Erfassung indirekter Förderungen (= Steuerbegünstigungen) in die Transparenzdatenbank ist – wie schon bisher – auch im gegenständlichen Entwurf stark eingeschränkt, weil nur ertragsteuerliche Ersparnisse im Einkommen- und Körperschaftsteuerrecht als indirekte Förderungen erfasst werden. Damit bleiben z.B. Energieabgabenvergütungen, Begünstigungen nach dem Umsatzsteuergesetz, dem Mineralölsteuergesetz, dem Grunderwerbsteuergesetz etc. ausgeschlossen.

Der o.g. Empfehlung des RH wird damit nicht Rechnung getragen. Der RH regt an, die geplante Bestimmung im Sinne seiner Empfehlung zu überdenken.

(3) Weiters kritisierte der RH in seinen Berichten

- „Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung“ (Reihe Bund 2013/6),
- „Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung – Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2017/3),
- „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“ (Reihe Bund 2013/3) und
- „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht – Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2018/4),

dass die in den Förderungsberichten und im Transparenzdatenbankgesetz 2012 angeführten Steuerbegünstigungen nicht deckungsgleich waren und keine einheitliche Begriffsdefinition der steuerlichen Begünstigung in den verschiedenen Gesetzen (z.B. BHG 2013 und Transparenzdatenbankgesetz 2012) bestand.

Der RH weist darauf hin, dass es durch die geplante Verordnungsermächtigung des Bundesministers für Finanzen noch schwieriger wird festzulegen, was als steuerliche Ersparnis zu werten ist. Er regt an, die geplante Bestimmung auch in diesem Sinne zu überdenken.

(4) Der RH weist weiters darauf hin, dass die der geplanten Bestimmung zugrunde liegenden Erläuterungen nicht näher ausführen, welche ertragsteuerlichen Ersparnisse automatisiert aus den Datenbeständen der Abgabenbehörden ermittelt werden können. Er regt eine diesbezügliche Klarstellung an.

Der RH sieht eine Einschränkung der steuerlichen Ersparnisse auf solche, die automatisiert aus den Datenbeständen der Abgabenbehörden ermittelt werden können, überdies insofern kritisch, als der RH in seinem Bericht über die Begünstigungen im Einkommensteuerrecht (Reihe Bund 2013/3) insgesamt 558, in seinem Bericht über die Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht (Reihe Bund 2013/6) 110 Begünstigungen identifizierte. Weder in den jährlichen Förderungsberichten der Bundesregierung (gemäß BHG 2013) noch in der Transparenzdatenbank (gemäß Transparenzdatenbankgesetz 2012) fanden sich sämtliche dieser Begünstigungen. In diesem Zusammenhang verweist der RH auch auf seine Empfehlung in den Berichten Reihe Bund 2013/3, TZ 7, und Reihe Bund 2013/6, TZ 4, die Wirkungen jeder einzelnen Begünstigung im Steuerrecht jährlich nach einer einheitlichen und in sich konsistenten Systematik auf Basis der tatsächlichen Sachverhalte zu erheben und im Sinne von mehr Transparenz dem Nationalrat detailliert zu berichten.

2.3 Zum Entfall des § 8 Abs. 4 Z 13 (Negativsteuer)

§ 8 Abs. 4 regelt, was zu den Förderungen zählt. Die Erläuterungen begründen die geplante Streichung des § 8 Abs. 4 Z 13 („der gutzuschreibende Betrag gemäß § 33 Abs. 8 EStG 1988“ (Negativsteuer)) mit der geplanten Änderung des § 7, in dem die Negativsteuer künftig als ertragsteuerliche Ersparnis gewertet werden soll.

Der RH weist darauf hin, dass nicht ausgeführt wird, wie sichergestellt wird, dass die Negativsteuer tatsächlich bei den Berechnungen für die ertragsteuerliche Ersparnis Berücksichtigung findet. So bleibt bspw. unklar, wie ihre Berücksichtigung bei der ertragsteuerlichen Ersparnis sichergestellt wird, wenn aufgrund der steuerlichen Konstellation weder ein Grenz- noch ein Durchschnittsteuersatz berechnet werden kann.

2.4 Zum Entfall des § 13 Abs. 3 (Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände)

(1) Der RH empfahl dem Bundesministerium für Finanzen im eingangs zitierten Bericht Reihe Bund 2017/45, TZ 11, Förderungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände in die Transparenzdatenbank mitaufzunehmen.

(2) Die Ausnahmeregelung, dass Leistungen an den Bund, an die Länder und an die Gemeinden sowie an Gemeindeverbände nicht in der Transparenzdatenbank erfasst werden, soll nunmehr entfallen.

Der RH beurteilt die Einbeziehung von Förderungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände in die Transparenzdatenbank als Umsetzung seiner Empfehlung positiv.

2.5 Zu § 22 und § 32 Abs. 5 und 6 des Entwurfs (System der Einsichtsberechtigungen in die Transparenzdatenbank)

(1) Der RH kritisierte in seinem Bericht Reihe Bund 2017/45, TZ 23, dass die Ausgestaltung der Einsichtsrechte in die Transparenzdatenbank unzweckmäßig restriktiv und kompliziert war. Er empfahl dem Bundesministerium für Finanzen, eine einfachere und klarere rechtliche Grundlage für Einsichtsrechte zu schaffen.

(2) Nach dem Entwurf sollen Einsichtsberechtigungen auf nicht-sensible Daten nicht mehr mit Verordnung festgelegt werden, sondern – auf Basis des gesetzlichen Kriteriums der Erforderlichkeit – vom Bundesminister für Finanzen erteilt werden. Die Möglichkeit der Abfrage von sensiblen Daten soll weiterhin mit Verordnung festgelegt werden (Transparenzdatenbank-Abfrageverordnung).

Aus Sicht des RH wird mit der im Entwurf vorgeschlagenen Regelung die Einräumung von Einsichtsrechten vereinfacht und kann den aktuellen Kontrollbedürfnissen entsprechend flexibler gestaltet werden. Der RH bewertet die geplante Änderung als im Sinne der genannten Empfehlung.

2.6 Zu § 25 Abs. 1 Z 3a und Z 3c und § 25 Abs. 2 des Entwurfs (Einmeldung auch der Leistungszusagen)

(1) Der RH wies in seinem Bericht Reihe Bund 2017/45 in TZ 26 darauf hin, dass das Transparenzdatenbankgesetz 2012 lediglich die Einmeldung von Auszahlungen, nicht aber auch von Leistungszusagen vorsah, was sich als nachteilig bei Kontrollen auf allfällige Mehrfachförderungen erwies. Er empfahl dem Bundesministerium für Finanzen, neben der Einmeldung der Zahlungen in die Transparenzdatenbank auch die Einmeldung der Leistungszusagen vorzusehen.

(2) Der Entwurf sieht in § 25 Abs. 1 Z 3a und Z 3c – ergänzend zur Einmeldung der Auszahlungen – eine ab 1. Juli 2020 grundsätzlich verpflichtende Einmeldung des Status „gewährt“ sowie der Höhe und des Datums der Leistungsgewährung vor. Ausgenommen davon bleiben gemäß § 25 Abs. 2 – wie die Materialien betonen, im ersten Schritt – die Schnittstellen (d.h. Sozialversicherungsträger, AMS, Steuerverwaltung des Bundesministeriums für Finanzen) und Leistungen an Leistungsverpflichtete.

Mit der Verpflichtung zur Einmeldung von Leistungsgewährungen wird der Empfehlung größtenteils Rechnung getragen. Die Verpflichtung bezieht sich jedoch nicht auf die Schnittstellenmeldungen (Sozialversicherungsträger, AMS, Steuerverwaltung des Bundesministeriums für Finanzen) und nicht auf Leistungen an Leistungsverpflichtete (Intermediäre). Der RH regt an, die geplante Änderung im Sinne einer Einbeziehung von Schnittstellenmeldungen zu überdenken.

2.7 Zu § 25 Abs. 1 Z 3b und § 25 Abs. 2 des Entwurfs (Angabe des vordefinierten Förderungsgegenstands)

(1) § 25 Abs. 1 Z 3b sieht vor, dass die Mitteilung eines Förderfalls die Angabe eines Förderungsgegenstands beinhalten muss. Nach den Erläuterungen soll die Angabe eines Förderungsgegenstands von der Leistenden Stelle durch die Verwendung von vordefinierten Katalogeinträgen eindeutig zu beschreiben sein. Dies soll eine genauere Auswertung zu Steuerungszwecken ermöglichen. Gemäß § 25 Abs. 2 soll diese Bestimmung nicht für Schnittstellenmeldungen und nicht für Leistungen an Leistungsverpflichtete (Intermediäre) gelten.

(2) Der RH weist darauf hin, dass durch die Ausnahme von Schnittstellenmeldungen und Leistungen an Leistungsverpflichtete (Intermediäre) die intendierte genauere Auswertung zu Steuerungszwecken deutlich beeinträchtigt werden könnte. Der RH regt an, die geplante Änderung in diesem Sinne zu überdenken.

2.8 Zu § 34 des Entwurfs (Auswertungen)

(1) Der RH kritisierte in TZ 28 seines Berichts Reihe Bund 2017/45, dass die Geheimhaltung von – auch anonymisierten und aggregierten – Daten sowohl gegenüber der Öffentlichkeit als auch gegenüber den staatlichen Entscheidungsträgern das Transparenzziel der Transparenzdatenbank konterkarierte und das Steuerungsziel behinderte. Er empfahl dem Bundesministerium für Finanzen, 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 sowie die Daten – zumindest – auf aggregierter Ebene der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (z.B. im Sinne einer Berichtslegung).

Der RH kritisierte aber auch, dass ausschließlich Auswertungen auf anonymisierter, statistischer Ebene zulässig waren. Er vertrat die Ansicht, dass das Projekt Transparenzdatenbank, das auch die Zielsetzung von Missbrauchsverhinderung miteinschloss, eine diesbezügliche zweckmäßige Nutzung nicht gänzlich ausschließen sollte und dass unter dem Aspekt der Missbrauchsverhinderung – im Verdachtsfall und nach klaren gesetzlichen Regeln – eine Auswertung auf individueller Ebene möglich sein sollte. Er empfahl dem Bundesministerium für Finanzen, einen entsprechenden Gesetzesvorschlag auszuarbeiten und darin auch für Fälle des Missbrauchsverdachts Auswertungen auf individueller Ebene vorzusehen.

(2) § 34 sieht nunmehr vor, dass nicht nur die Statistik Austria, sondern auch der Bundesminister für Finanzen Daten der Transparenzdatenbank (einschließlich Schnittstellendaten) verarbeiten darf. Der Bundesminister für Finanzen soll auch ermächtigt werden, Daten der Transparenzdatenbank anderen Institutionen (z.B. im universitären Bereich oder im Bereich der Wirtschaftsforschung) zu überlassen. Die

Auswertungen sollen für alle Zwecke der Transparenzdatenbank gemäß § 2 und nicht – wie bisher – nur für Steuerungszwecke erfolgen dürfen.

Die vorgeschlagene Änderung erleichtert die Voraussetzungen für Auswertungen der Daten der Transparenzdatenbank und verbessert damit die Nutzbarkeit der Datenbank für Steuerungszwecke (sowie den nunmehr vorgeschlagenen Wirtschaftlichkeitszweck). Die vorgeschlagene Gesetzesänderung ist im Sinne der genannten Empfehlung des RH. Der RH regt an, für Fälle des Missbrauchsverdachts Auswertungen auch auf individueller Ebene vorzusehen.

3. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

(1) Dem Entwurf liegt eine vereinfachte wirkungsorientierte Folgenabschätzung zugrunde. Auch bei der vereinfachten Darstellung der finanziellen Auswirkungen sind gemäß § 7 Abs. 2 WFA–Finanzielle–Auswirkungen–Verordnung – WFA–FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F, die in § 3 Abs. 2 WFA–FinAV genannten Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten.

(2) Die Erläuterungen rechnen mit näher bezifferten Aufwendungen für den Bund aufgrund der Möglichkeit, dass Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände Leistungsempfänger sein können, und aufgrund der Verpflichtung zur Einmeldung der Förderungsgewährung. Aus den sonstigen Maßnahmen ergäben sich keine finanziellen Auswirkungen. U.a. führen die Erläuterungen aus, dass *„(d)ie Überleitung der taxativen Aufzählung der ertragssteuerlichen Ersparnisse aus dem Gesetz in eine eigene Verordnung (. . .) lediglich eine Formaländerung dar(stellt) und (. . .) somit keine finanziellen Auswirkungen (verursacht)“*.

(3) Der RH weist darauf hin, dass Kosten im Zusammenhang mit der Berechnung der ertragsteuerlichen Ersparnisse auftreten können. Die Erläuterungen führen nicht aus, welchen finanziellen Aufwand diese Berechnung verursacht.

Weiters können Kosten z.B. im Zusammenhang mit der geänderten Kategorisierung der Leistungsangebote bzw. der neuen Erfassung der verschiedenen Bearbeitungsstände in der Transparenzdatenbank entstehen.

(4) Aus den genannten Gründen entsprechen die Erläuterungen insofern nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und den hiezu ergangenen WFA–Grundsatz–Verordnung – WFA–GV, BGBl. II Nr. 489/2012 i.d.g.F., und WFA–FinAV. Dem RH ist daher eine abschließende Beurteilung der geplanten Maßnahmen hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkungen nicht möglich.

Von dieser Stellungnahme wird eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
i.V. Sektionschef Mag. Wolfgang Wiklicky
Leiter der Prüfungssektion 3

F.d.R.d.A.:

Pilat