jusline®
»» Recht. Schnell

Sie können die QR Codes nützen um später wieder auf die neuste Version eines Gesetzestexts zu gelangen.

TE Vfgh Erkenntnis 2003/11/28 KR4/00

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 28.11.2003

Index

10 Verfassungsrecht
10/05 Bezüge, Unvereinbarkeit

Norm

B-VG Art121 Abs4
B-VG Art126a
B-VG Art126d
B-VG Art127b Abs1
B-VG Art127b Abs3
EMRK Art8
BVG-Bezügebegrenzung 1997 §8
Datenschutz-Richtlinie 95/46/EG (Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr)
DSG §1
ORF-G §31a
RechnungshofG 1948 §11, §12
RundfunkG §31a
VfGG §36a
VfGG §36d
VfGG §36f Abs2

Leitsatz

Feststellung der Befugnis des Rechnungshofes zur Einsichtnahme in Unterlagen betreffend Bezüge und Ruhebezüge im Bereich des ORF, der Wirtschaftskammer Steiermark und des Landes Niederösterreich zum Zweck der allgemeinen Gebarungsprüfung; keine Befugnis zur Einsichtnahme in sämtliche Unterlagen zum Zweck der namentlichen Einkommensberichterstattung gemäß dem BVG-Bezügebegrenzung 1997; Veröffentlichung der Bezüge unter Namensnennung nicht notwendig und angemessen im Sinne der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes im Vorabentscheidungsverfahren; Vorrang der unmittelbar anzuwendenden Datenschutz-Richtlinie

Spruch

Der Antrag wird abgewiesen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. Der Rechnungshof stellte am 11. Juli 2000 gemäß Art126a B-VG den (hg. zZ KR4/00 protokollierten) Antrag, der Verfassungsgerichtshof möge

"feststellen, dass der RH [= Rechnungshof] zum Zwecke der namentlichen Einkommensberichterstattung gem §8 Abs1 bis 3 BezBegrBVG befugt ist, in sämtliche Unterlagen des Landes Niederösterreich betreffend die von ihm in den Jahren 1998 und 1999 ausbezahlten Bezüge und Ruhebezüge Einschau zu halten".

1. Dem Antrag des Rechnungshofes liegt folgender - außer Streit stehender - Sachverhalt zugrunde:

Mit Schreiben vom 31. März 2000 hat das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung dem Rechnungshof "die Meldungen nach dem Bezügebegrenzungsgesetz für die Jahre 1998 und 1999 übermittelt". Dabei wurden nur die aktiven politischen Funktionäre mit dem Namen und den jeweiligen Bezügen gemeldet, während für die übrigen Bezugsempfänger die jeweiligen Bezüge nur anonymisiert bekannt gegeben wurden. Hinsichtlich der (teilweisen) Anonymisierung der Mitteilung wurde auf eine entsprechende Stellungnahme des Verfassungsdienstes des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung verwiesen.

Mit Schreiben vom 9. Mai 2000 hat der Rechnungshof dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung mitgeteilt, dass das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst die datenschutzrechtlichen Bedenken gegen §8 Abs1 bis 3 des Bundesverfassungsgesetzes über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (= Art1 des Bezügebegrenzungsgesetzes), BGBl. I 64/1997 (im Folgenden: BezBegrBVG) als nicht überzeugend beurteilt habe, und neuerlich um eine vollständige, den Erfordernissen des Einkommensberichtes entsprechende Meldung ersucht.

Mit Schreiben vom 31. Mai 2000 teilte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung mit, dass von der vorgenommenen Anonymisierung derzeit nicht abgegangen werden könne; ergänzend wurde auf zwei einstweilige Verfügungen, denen zufolge die Meldungen gemäß §8 BezBegrBVG an den Rechnungshof nur in anonymisierter Form abzugeben wären, hingewiesen.

Mit Schreiben vom 6. Juni 2000 teilte der Rechnungshof der Niederösterreichischen Landesregierung mit, dass er voraussichtlich ab 19. Juni 2000 in die für die Erstellung des Berichtes des Rechnungshofes für die Jahre 1998 und 1999 gemäß §8 Abs1 bis 3 BezBegrBVG bedeutsamen Unterlagen (Rechnungsbücher, Belege, Personalakten, sonstige Behelfe) Einschau halten werde (§8 Abs1 letzter Satz BezBegrBVG iVm Art127 Abs1 B-VG).

Am 26. Juni 2000 begannen die Beauftragten des Rechnungshofes mit den Einschauhandlungen; sie ersuchten die Vertreter des Landes Niederösterreich, ihnen die Einschau in sämtliche für die Erstellung des Einkommensberichtes für die Jahre 1998 und 1999 gemäß §8 Abs1 bis 3 BezBegrBVG bedeutsamen Unterlagen zu ermöglichen (darunter Gehaltskonten und sonstige Bezugsunterlagen aller Bezugsempfänger). Die Vertreter des Landes Niederösterreich ließen die Einschau in die angeführten Unterlagen nicht zu und begründeten dies unter Berufung auf Art8 und 14 EMRK sowie auf die Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (im Folgenden: Datenschutz-Richtlinie), ABl. 1995 L 281, S. 31, insbesondere damit, dass gegen die namentliche Mitteilung von Bezugsdaten erhebliche Bedenken im Hinblick auf das Grundrecht auf Datenschutz bzw. den Schutz der Privatsphäre bestünden.

Die Prüforgane des Rechnungshofes erklärten, dass eine Behinderung des Rechnungshofes an der Vornahme von Einschauhandlungen vorliege, und setzten die Vertreter des Landes Niederösterreich darüber in Kenntnis, dass der Rechnungshof an den Verfassungsgerichtshof herantreten werde, um die vom Land Niederösterreich bestrittene Zuständigkeit des Rechnungshofes zur Einschau in die angeforderten Unterlagen überprüfen zu lassen.

Die Vertreter des Landes Niederösterreich nahmen dies zur Kenntnis. Darüber wurde ein Protokoll aufgenommen und von den anwesenden Vertretern des Landes Niederösterreich und des Rechnungshofes unterfertigt.

2. Seinen Antrag begründet der Rechnungshof wie folgt:

"Gemäß §8 Abs1 BezBegrBVG haben Rechtsträger, die der Kontrolle des RH unterliegen, innerhalb der ersten drei Monate jeden zweiten Kalenderjahres dem RH die (Ruhe)Bezüge von Personen mitzuteilen, die in einem der beiden vorangegangenen Kalenderjahren entweder höher als 14 mal 80 % des monatlichen Ausgangsbetrages waren oder einen solchen neben einem weiteren (Ruhe)Bezug von einem der RH-Kontrolle unterliegenden Rechtsträger erhalten haben.

Zu den Rechtsträgern im Sinne des §8 BezBegrBVG zählen auch die Länder. Dies ergibt sich aus Art121 Abs1, Art127 Abs1 und §15

RHG.

Demgemäß war auch das Land Niederösterreich verhalten, bis spätestens Ende März 2000 (dies ergibt sich aus §11 Abs8 BezBegrBVG) dem RH die in §8 Abs1 erster und zweiter Satz BezBegrBVG vorgesehenen Mitteilungen über Bezugszahlungen in den Jahren 1998 und 1999 zu erstatten. Gemäß §8 Abs3 BezBegrBVG hat der RH diese Meldungen nach Jahreswerten getrennt zusammenzufassen und letztlich einen Bericht zu erstellen, in dem alle Personen aufzunehmen sind, deren jährliche Bezüge aus 'öffentlichen Kassen' insgesamt den Grenzwert von 1 120 000 S im Jahr 1998 bzw 1 127 486 S im Jahr 1999 übersteigen.

In diesem Bericht sind die betroffenen Einkommensbezieher namentlich zu nennen. Dies ergibt sich aus dem Ausschussbericht (AB 687 BlgNR 20.GP, Seite 2), in dem zur gegenständlichen Bestimmung folgendes ausgeführt wird:

'Umfassende Information der Österreicherinnen und Österreicher über Bezüge aus öffentlichen Kassen; wer immer Bezüge aus öffentlichen Kassen (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger, Kammern, rechnungshofgeprüfte Unternehmungen) bezieht - nicht nur Politiker - wird in einem Einkommensbericht des Rechnungshofes namentlich mit der Höhe des Jahreseinkommens veröffentlicht, wenn dieses die doppelte Sozialversicherungshöchstleistungsgrundlage überschreitet'.

Aus der Pflicht des RH, die Bezieher von höheren Einkommen aus öffentlichen Kassen namentlich zu nennen, ergibt sich zwingend, dass auch die im Sinne des BezBegrBVG der RH-Kontrolle unterliegenden Rechtsträger zur namentlichen Nennung der Bezugsbezieher verhalten sind.

Das Land Niederösterreich hat - trotz Mahnschreiben des RH - seine Pflicht zur namentlichen Bezugsmeldung aller (Ruhe)Bezugsempfänger nicht eingehalten, weshalb der RH zur Einschau in die betreffenden Unterlagen verpflichtet war (§8 Abs1 letzter Satz BezBegrBVG). Wie bereits ... ausgeführt, hat das Land Niederösterreich diese Einschau nicht zugelassen."

Gegenstand der Meinungsverschiedenheit sei sohin die Zuständigkeit des Rechnungshofes zur Einschau in jene Unterlagen, die der Rechnungshof benötige, um den Einkommensbericht gemäß §8 Abs1 bis 3 BezBegrBVG zu erstellen. Der Umfang dieser Unterlagen sei vor allem vom Bezugsbegriff abhängig, der §8 leg.cit. zugrunde liegt:

"In Übereinstimmung mit dem BMF geht der RH dabei davon aus, dass hinsichtlich der Bezüge aus nicht selbständiger Arbeit die am Lohnzettel unter der Kennzahl 210 ausgewiesenen Bezüge dem Bezugsbegriff im Sinne des BezBegrBVG entsprechen (siehe Schreiben des BMF vom 23. April 1999, GZ 07 0101/22-IV/7/99 ...). Weiters fallen auch Einnahmen aus sonstiger selbständiger Arbeit im Sinne des §22 Z2 EStG (vermögensverwaltende Tätigkeit, insbesondere alle Kontrolltätigkeiten im Sinne des §6 Abs1 Z9 litb UStG wie Vergütungen jeder Art, die an Mitglieder des Aufsichtsrates, Verwaltungsrates oder anderer mit der Überwachung einer Geschäftsführung beauftragte Personen für diese Funktion gewährt werden) und Bezüge, die unter sonstige Einkünfte im Sinne des §29 EStG 1988 fallen (insbesondere 'wiederkehrende Bezüge' und Funktionsgebühren), unter den Begriff 'Bezüge' im Sinne des §8 Abs1 bis 3 BezBegrBVG (siehe Schreiben des BMF vom 14. Juli 1998, GZ 07 0101/7-IV/7/98 ...).

Gemäß §8 Abs2 letzter Satz BezBegrBVG sind, wenn eine Person mehrere Bezüge oder Ruhebezüge aus öffentlichen Kassen erhält, diese Bezüge (Ruhebezüge) zusammenzurechnen. Da diese Aufgabe dem RH zufällt, zählt auch die Sozialversicherungsnummer, die eine Person eindeutig identifiziert, zu den Unterlagen, die der RH zur Erstellung des Einkommensberichtes benötigt.

Letztlich zählen auch alle Dokumente, aus denen auf die Tatsache eines Mehrfachbezuges geschlossen werden kann, zu solchen Unterlagen."

3. Das Land Niederösterreich als Antragsgegner nahm wie folgt Stellung:

"Wie bereits der Rechnungshof in seinem Antrag an den Verfassungsgerichtshof ... zutreffend feststellt, ergibt sich erst aus den Materialien zu §8 BezügebegrenzungsBVG (Ausschussbericht AB 687 Blg. NR XX. GP, Seite 2), dass der Verfassungsgesetzgeber von einer namentlichen Veröffentlichung der Jahreseinkommen in einem Einkommensbericht des Rechnungshofes ausgeht.

Dagegen findet sich im Wortlaut dieser Bestimmung kein Hinweis auf eine namentliche Mitteilung der Bezüge oder Ruhebezüge. Dieser Umstand ist in der Folge für die Auslegung des §8 Abs1 erster bis dritter Satz BezügebegrenzungsBVG und die Reichweite der Mitteilungspflicht des Rechtsträgers von wesentlicher Bedeutung.

Dass im Wortlaut dieser Bestimmung die namentliche Nennung fehlt, verwundert insofern nicht, als auch Art121 Abs4 B-VG nur von der Veröffentlichung der durchschnittlichen Einkommen der genannten Personenkreise und nicht von einer namentlichen Veröffentlichung jedes einzelnen auf die konkrete Person zurückführenden Einkommens ausgeht (wie übrigens auch §8 Abs4 BezügebegrenzungsBVG). Im Falle des Art121 Abs4 B-VG ist die namentliche Nennung eines Einkommens lediglich der Ausnahmefall, worauf auch Hengstschläger (Rechnungshofkontrolle [2000], Art121, Rz. 13) zu Recht hinweist.

Als Zwischenergebnis einer Auslegung des §8 Abs1 erster bis dritter Satz BezügebegrenzungsBVG kann daher festgehalten werden:

Der Wortlaut dieser Bestimmung und auch systematische Erwägungen unter Heranziehung des Art121 Abs4 B-VG lassen die Verpflichtung der Rechtsträger zur namentlichen Nennung von Bezügen und Ruhebezügen nicht erkennen. Eine derartige Verpflichtung zur namentlichen Mitteilung von Bezügen und Ruhebezügen kann - wie dies vom Rechnungshof im vorliegenden Antrag auch vorgenommen wird - lediglich aus den Materialien als historischer Wille des Bundesverfassungsgesetzgebers erschlossen werden.

Aufgrund dieser divergierenden Auslegungsergebnisse ist eine Auslegung des §8 Abs1 erster bis dritter Satz BezügebegrenzungsBVG und die Feststellung der Reichweite der den Rechtsträgern obliegenden Mitteilungspflicht nach dem Grundsatz der rechtskonformen Auslegung vorzunehmen, nach welchen Rechtsnormen im Zweifel so auszulegen sind, dass sie mit höherrangigem Recht in Einklang stehen (Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht 1, Rz. 03029).

Dabei scheidet die verfassungskonforme Interpretation insofern aus, als das BezügebegrenzungsBVG selbst im Verfassungsrang steht (so bereits Höllinger/Rosenmayr-Klemenz, ZfV 1999, 24).

In der Folge soll diese Bestimmung daher im Wege der völkerrechtskonformen Auslegung und der gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung interpretiert werden.

...

Nach dem Grundsatz der völkerrechtskonformen Auslegung ist innerstaatliches Recht, einschließlich Verfassungsrecht im Zweifel so auszulegen, dass es mit völkerrechtlichen Bindungen vereinbar ist (Adamovich/Funk/Holzinger, Rz. 03031 und VfSlg. 11.500/1987).

Für die Bestimmung der Reichweite der Mitteilungspflicht nach §8 BezügebegrenzungsBVG ist zunächst Art8 EMRK heranzuziehen.

...

Der Schutzbereich des Art8 EMRK will von seiner Zielsetzung her nicht nur einen grundsätzlich privat bestehenden unmittelbaren Lebensraum garantieren, sondern darüber hinaus auch einen grundsätzlich umfassenden Schutz der unmittelbaren Persönlichkeitssphäre des Einzelnen (Holoubek, Grundrechtliche Gewährleistungspflichten [1997], Seite 285). Berka (Die Grundrechte, Rz. 460) zählt das Leben im Beruf zum Privatleben iS Art8 EMRK.

Nach Höllinger/Rosenmayr-Klemenz (Die Veröffentlichung von Bezügen gemäß §8 BezügebegrenzungsBVG im Lichte des Europarechts, ZfV 1999/1, 25) ist wohl schwerlich zu bezweifeln, dass die Offenlegung von Bezügen - und sogar Ruhebezügen - in die Privatsphäre der Betroffenen und somit in den Schutzbereich des Art8 EMRK eingreift.

D[er] EGMR erkennt [in seiner] Rechtsprechung ausdrücklich an, dass das Sammeln, Speichern und Bearbeiten von Daten sowie deren Verwendung und Weitergabe einen Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens darstellen könne (Wildhaber, Int Komm EMRK, Art8, Rz. 323). Erst wo der Einzelne durch seine Handlungen an die Öffentlichkeit getreten ist (etwa durch freiwillige Erklärungen im Gerichtssaal), hat er die Privatsphäre verlassen. Selbst dort dürfte allerdings der Schutz von Art8 Abs1 dann wieder Bedeutung gewinnen, wenn die Erklärung selbst längere Zeit zurück liegt und nicht mehr bekannt ist (Frowein, EMRK-Kommentar, Art8, Rz. 5). Umso mehr kann eine Veröffentlichung ohne Zustimmung des Einzelnen in den Schutzbereich von Art8 MRK eingreifen.

Nach Art8 Abs2 EMRK ist der Eingriff einer öffentlichen Behörde in die Ausübung dieses Rechtes nur statthaft, insoweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft aufgrund der in Art8 Abs2 abschließend aufgezählten Eingriffsgründe (Schrankenziele), notwendig ist (Wildhaber/Breitenmoser, Int. Komm. EMRK, Art8, Rz. 659). Höllinger/Rosenmayr-Klemenz (Seite 25) führen aus, dass hier wohl lediglich das Eingriffsziel 'wirtschaftliches Wohl des Landes' in Betracht kommen kann.

Ob die nach einer historischen Auslegung des §8 erster bis dritter Satz BezügebegrenzungsBVG ermittelte namentliche Mitteilung von Bezügen und Ruhebezügen dem Ziel des wirtschaftlichen Wohl des Landes mit Art8 Abs2 EMRK gerechtfertigt werden kann, ist daher danach zu beurteilen, ob diese namentliche Mitteilung 'in einer demokratischen Gesellschaft' für das wirtschaftliche Wohl des Landes 'notwendig' ist.

Die Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft ist zwar grundsätzlich eine Wertungsfrage, in welcher die Konventionsorgane den nationalen Legislativen einen Beurteilungs- und Gestaltungs- oder Ermessensspielraum zuerkennen (Wildhaber/Breitenmoser, Int. Komm. EMRK, Art8, Rz. 661). Jedoch hat der EGMR wiederholt festgestellt, dass der Begriff 'notwendig' das Vorliegen eines dringenden sozialen Bedürfnisses für den fraglichen Eingriff und dessen Verhältnismäßigkeit in Bezug auf das verfolgte legitime Ziel voraussetzt (Wildhaber/Breitenmoser, Int. Komm. EMRK, Art8, Rz. 711). Auch der VfGH geht davon aus, dass sich der Eingriff auf das Erforderliche beschränken muss und einem demokratischen Staat angemessen sein muss (VfSlg. 12.228/1989, Seite 476 mit Verweis auf Evers, EuGRZ1984, 288).

Nach diesem strengen Maßstab sind aber berechtigte Zweifel an der dringenden Notwendigkeit einer namentlichen Nennung sämtlicher Bezüge und Ruhebezüge anzumelden:

Höllinger/Rosenmayr-Klemenz weisen darauf hin, dass für öffentliche Funktionäre (public figures) in der Rechtsprechung des EGMR in Zusammenhang mit Art10 EMRK der Grundsatz aufgestellt wurde, dass diese Personen mit dem Amt politische Verantwortung übernommen haben, womit ein über das Interesse der Öffentlichkeit an der Amtsführung wirkendes Informations- und Kontrollrecht hinsichtlich aller Aspekte ihrer Aufgabenwahrnehmung besteht (Höllinger/Rosenmayr-Klemenz, Seite 26).

Diese grundsätzliche Wertung hat der EGMR auch in den österreichischen Fällen Lingens (Urteil vom 8. Juli 1986, Zl. 12/1984/84/31, Rz. 42) und Oberschlick (Urteil vom 23. Mai 1991, Zl. 6/1990/197/257) in Bezug auf Art10 EMRK vertreten.

...

Es ist daher bei der Notwendigkeit der namentlichen Nennung von Bezügen und Ruhebezügen grundsätzlich zwischen politischen Funktionären (public figures) und sonstigen Bezugsempfängern zu unterscheiden.

Dass eine derartige Unterscheidung im Bereich des BezügebegrenzungsBVG auch aus grundsätzlicher Betrachtung - unabhängig von der vorliegenden Frage der Prüfungskompetenz des Rechnungshofes - notwendig erscheint, haben bereits Bußjäger/Kopf (Bezügebegrenzung, Bundesstaat und Grundfreiheiten, JRP 1998, 375) aufgezeigt.

...

Zusammenfassend lässt sich daher als Ergebnis einer an Art8 EMRK orientierten völkerrechtskonformen Interpretation festhalten, dass bei der Mitteilung der Bezüge und Ruhebezüge gemäß §8 Abs1 BezügebegrenzungsBVG zwischen öffentlichen Funktionären (public figures) und sonstigen Betroffenen zu unterscheiden ist. Dabei gebietet Art8 EMRK die Bezüge jener Empfänger, welche keine öffentlichen Funktionäre (public figures) sind, nicht namentlich, sondern anonymisiert zu übermitteln.

An dieser Stelle sei aber auch angeführt, dass entsprechend der von Höllinger/Rosenmayr-Klemenz (Seite 27) dargestellten Rechtsmeinung bei einer namentlichen Nennung von Bezügen von Personen, die nicht als öffentliche Funktionäre (public figures) im Sinne Art8 MRK zu betrachten sind, wohl auch eine Verletzung von Art14 EMRK anzunehmen ist, da diese Personen im Vergleich zu sonstigen Personen, die ein vergleichbar hohes Einkommen beziehen, diskriminiert werden.

..."

Abschließend führt das Land Niederösterreich im Hinblick auf die Datenschutz-Richtlinie aus, dass auch eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung zum selben Ergebnis führe und beantragt, der Verfassungsgerichtshof möge feststellen, dass

"die in §8 Abs1 erster bis dritter Satz BezügebegrenzungsBVG geregelte Mitteilungspflicht der Rechtsträger im Wege einer völkerrechtskonformen und gemeinschaftsrechtskonformen Interpretation dahingehend auszulegen ist, dass sie vom Land Niederösterreich die namentliche Übermittlung von Bezügen und Ruhebezügen nur hinsichtlich öffentlicher Funktionäre (public figures), darüber hinaus jedoch nur eine anonymisierte Übermittlung der Bezüge und Ruhebezüge verlangt

und daher

der Rechnungshof nach der durch das Land Niederösterreich bereits am 31. März 2000 erfolgten Mitteilung der Bezüge und Ruhebezüge zum Zwecke einer gemeinschaftsrechts- und völkerrechtskonformen Einkommensberichterstattung nicht (mehr) befugt ist, in sämtliche Unterlagen des Landes Niederösterreich betreffend die von ihm in den Jahren 1998 und 1999 ausbezahlten Bezüge und Ruhebzüge Einschau zu halten".

4. a) Unter anderem aus Anlass dieses Verfahrens richtete der Verfassungsgerichtshof mit Beschluss vom 12. Dezember 2000, ONr. 10 (= VfSlg. 16.050/2000), folgende Fragen an den Europäischen Gerichtshof:

"1. Sind die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, insbesondere jene über den Datenschutz so auszulegen, daß sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die ein staatliches Organ zur Erhebung und Weiterleitung von Einkommensdaten zum Zweck der Veröffentlichung der Namen und Einkommen der Dienstnehmer

a) einer Gebietskörperschaft

...

verpflichten?

2. Für den Fall, daß der Europäische Gerichtshof die gestellte Frage zumindest teilweise bejaht:

Sind jene Bestimmungen, die einer nationalen Regelung des geschilderten Inhalts entgegenstehen, in dem Sinn unmittelbar anwendbar, daß sich die zur Offenlegung verpflichteten Personen auf sie berufen können, um eine Anwendung entgegenstehender nationaler Vorschriften zu verhindern?"

b) Mit Urteil vom 20. Mai 2003, Rs. C-465/00 ua., Rechnungshof gegen ORF ua., erkannte der Europäische Gerichtshof für Recht, dass

"1. [d]ie Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c und 7 Buchstaben c und e der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr ... einer nationalen Regelung wie der den Ausgangsverfahren zugrunde liegenden nicht entgegen[stehen], sofern erwiesen ist, dass die Offenlegung, die nicht nur die Höhe der Jahreseinkommen der Beschäftigten von der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern betrifft, wenn diese Einkommen einen bestimmten Betrag überschreiten, sondern auch die Namen der Bezieher dieser Einkommen umfasst, im Hinblick auf das vom Verfassungsgesetzgeber verfolgte Ziel der ordnungsgemäßen Verwaltung der öffentlichen Mittel notwendig und angemessen ist, was die vorlegenden Gerichte zu prüfen haben" und

"2. [d]ie Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c und 7 Buchstaben c und e der Richtlinie 95/46 ... in dem Sinne unmittelbar anwendbar [sind], dass sich ein Einzelner vor den nationalen Gerichten auf sie berufen kann, um die Anwendung entgegenstehender Vorschriften des innerstaatlichen Rechts zu verhindern".

(Die Begründung des Europäischen Gerichtshofes ist in der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom heutigen Tag, KR1/00, in extenso wiedergegeben.)

5. In der Folge stellte es der Verfassungsgerichtshof den Parteien des verfassungsgerichtlichen Verfahrens frei, zu den Auswirkungen dieses Urteils auf das verfassungsgerichtliche Verfahren Stellung zu nehmen. Hievon machte die Niederösterreichische Landeregierung, nicht jedoch der antragstellende Rechnungshof Gebrauch.

Für die Niederösterreichische Landesregierung zeitigt das Urteil des Europäischen Gerichtshofes folgende Auswirkungen:

"Zur Prüfung der Notwendigkeit und Angemessenheit

Vorweg sei betont, dass die NÖ Landesregierung immer der Rechtsansicht war, dass die vorliegende Regelung einer generellen namentlichen Offenlegung der Bezüge und Ruhebezüge nicht notwendig und angemessen ist. Eine solche Auslegung, die §8 BezügebegrenzungsBVG unterstellt, dass er generell die namentliche Offenlegung der in dieser Bestimmung genannten Bezüge und Ruhebezüge verlangt, hält sich damit auch nicht innerhalb der vom EuGH verlangten angemessenen Grenzen.

Zunächst soll aus innerstaatlicher Sicht auf die beiden schwerwiegendsten Zweifel des EuGH an der Notwendigkeit und Angemessenheit des §8 BezügebegrenzungsBVG eingegangen werden.

Diese Zweifel (Urteil, Rn. 88) bestehen darin, dass gegenüber der namentlichen Offenlegung für den EuGH offenbar weniger einschneidende und daher verhältnismäßigere Regelungen zur sachgerechten Begrenzung der Bezüge für den EuGH sehr gutvorstellbar sind:

1. die Zugänglichkeit der personenbezogenen Daten nur für die Kontrollorgane

2. die Unterrichtung der Öffentlichkeit über Bezüge und geldwerte Vorteile ohne namentliche Nennung der Beschäftigten

Die Zugänglichkeit der personenbezogenen Daten nur für die Kontrollorgane:

Im Urteil, Rn. 88 fragt der EuGH selbst, ob dieser Zweck nicht ebenso wirksam erreicht werden könnte, wenn die personenbezogenen Daten nur den Kontrollorganen zugänglich gemacht würden.

Um nun innerstaatlich - nach den Vorgaben des Bundesverfassungsrechts - beurteilen zu können, ob diese vom EuGH selbst angesprochene Regelungsvariante nicht ebenso wirksam ist, muss im vorliegenden Zusammenhang auf die Grundsätze der im 5. Hauptstücks des B-VG geregelten Rechnungs- und Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof zurückgegriffen werden:

Dabei ist es für die vorliegende Rechtsfrage von besonderem Interesse, inwieweit der Rechnungshof allgemein bei seiner Tätigkeit im Rahmen der Gebarungskontrolle, insbesondere dem ebenfalls auf verfassungsrechtlicher Ebene normierten Grundrecht auf Datenschutz unterliegt.

Nach Hengstschläger gewährt dieses Grundrecht

'dem Kontrollunterworfenen den verfassungsgesetzlich verbürgten Anspruch auf Geheimhaltung der ihn betreffenden personenbezogenen Daten und schützt ihn vor ungerechtfertigter Weitergabe von Informationen nicht nur an andere Rechtsträger, sondern auch an andere Organe innerhalb derselben Gebietskörperschaft'.

'Vor dem Hintergrund der dem RH im fünften Hauptstück des B-VG übertragenen Aufgaben, haben sich die personenbezogenen Auskünfte auf jene gebarungsrelevanten Angaben zu beschränken, die der NR benötigt, um sich ein Bild von der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit sowie der Rechtmäßigkeit und der ziffernmäßigen Richtigkeit der Gebarungsführung der geprüften Stelle machen zu können, oder die zum tieferen Verständnis des vorgelegten Prüfungsbefundes notwendig sind. Diese Einschränkung trifft jedenfalls auf besonders schutzwürdige Daten im Sinn des §1 Abs2 zweiter Satz DSG zu, die zur Beurteilung des Prüfungsbefundes keinesfalls unbedingt sein können. Auch sonstige personenbezogene Daten, an deren Geheimhaltung ein schutzwürdiges Interesse besteht und die dem Rechnungshof zwar im Zuge seiner Gebarungsprüfung zur Kenntnis gelangen, aber für den Prüfungsbefund nicht ausschlaggebend sind, dürfen nicht weitergegeben werden.' (Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (Wien 2000), 61f)

Dies zeigt deutlich, dass der Rechnungshof bei der (allgemeinen) Durchführung der Gebarungskontrolle durchaus verpflichtet ist, schutzwürdige personenbezogene Daten, die ihm als Kontrollorgan zugekommen sind, nicht weiterzugeben.

Doch auch wenn man die in Art126d, 127 Abs6 und 127a Abs6 B-VG genannten Vertretungskörper (Nationalrat, Landtag und Gemeinderat) als verantwortliche Kontrollorgane gegenüber den vom Rechnungshof kontrollierten Rechtsträgern sieht, bedeutet dies noch lange nicht, dass über diese Vertretungskörper hinaus eine allgemeine namentliche Veröffentlichung notwendig ist. So

'kommt auch der Tatsache Bedeutung zu, dass der Unterausschuss zum Rechnungshofausschuss ex lege vertraulich ist und der Rechungshofausschuss für bestimmte Teile seiner Verhandlungen gemäß §37 Abs7 GOGNR Vertraulichkeit beschließen kann.

Die Wahrung der Geheimhaltungsinteressen wird idR durch die anonymisierte und abstrakte Darstellung des Sachverhalts gewährleistet' (Kroneder-Partisch in: Korinek/Holoubek, Bundesverfassungsrecht, Art126d B-VG, Rz. 15)

Der NÖ Landesregierung ist kein Grund ersichtlich, warum diese Vorgangsweise im Rahmen der allgemeinen Gebarungskontrolle nicht auch bei der Kontrolle der Bezüge aus öffentlichen Kassen angewendet werden sollte.

Vielmehr zeigt die genannte Verpflichtung des Rechnungshofes zur Wahrung des Grundrechts auf Datenschutz (neben Hengstschläger, aaO auch Kroneder-Partisch in: Korinek/Holoubek, Bundesverfassungsrecht, Rz. 14 zu Art126d B-VG) deutlich, dass das Ziel einer wirksamen Gebarungskontrolle im Bereich der Bezüge im Einklang mit dem Grundrecht auf Datenschutz ohne namentliche Nennung der betroffenen Bezugsempfänger erreicht werden kann.

Damit wird auch dem im Zusammenhang mit dem Grundrecht auf Datenschutzgesetz in Verfassungsrang normierten Verhältnismäßigkeitsprinzip (§1 Abs2 letzter Satz Datenschutzgesetz 2000) Rechnung getragen, nach welchem selbst im Falle zulässiger Beschränkungen 'der Eingriff in das Grundrecht jeweils nur in der gelindesten, zum Ziel führenden Art vorgenommen werden' darf.

Auch Art121 Abs4 B-VG zeigt neben §8 Abs4 BezügebegrenzungsBVG, dass ein Bericht nur über die durchschnittlichen Einkommen für die Kontrolle und sachgerechte Begrenzung der Bezüge für den Verfassungsgesetzgeber durchaus ausreichend erscheint.

Die Unterrichtung der Öffentlichkeit über Bezüge und geldweite Vorteile ohne namentliche Nennung der Beschäftigten:

Im Urteil, Rn. 88 fragt der EuGH weiters, ob es nicht ausreichend wäre, die Öffentlichkeit nur über die Bezüge und anderen geldwerten Vorteile zu unterrichten, auf die die Beschäftigten öffentlicher Einrichtungen auf vertraglicher oder statutarischer Grundlage Anspruch haben, ohne die Beträge anzugeben, die die jeweiligen Beschäftigten in einem bestimmten Jahr erhalten haben und die in unterschiedlichem Ausmaß von deren familiärer und persönlicher Situation abhängig sein können.

In diesem Sinne werden die Bezüge der öffentlichen Bediensteten bereits allgemein durch Gehaltstabellen offen gelegt, wie dies in Österreich nach dem System des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis seit jeher der Fall gewesen ist.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes können im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis bezugsrechtliche Ansprüche nur nach besoldungsrechtlichen Vorschriften (Gesetze bzw. Verordnungen) geltend gemacht werden. Maßgeblich für einen Anspruch ist daher nur, ob die im Gesetz enthaltenen Tatbestandserfordernisse erfüllt sind. (VwGH vom 11. Dezember 2002, Zl. 96/12/0245).

Der Wesenskern des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses liegt nach der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes darin, dass Personen in einem Dienstverhältnis in Bindung an das Gesetz tätig werden und bezugsrechtliche Ansprüche nur nach besoldungsrechtlichen Vorschriften (Gesetze bzw. Verordnungen) geltend gemacht werden können. (VwGH vom 11. Dezember 2002, Zl. 97/12/0060).

Schon aus diesem Aspekt ist es geboten, die bezugsrechtlichen Ansprüche an sich bereits aus dem Gesetz bzw. den auf Grundlage des Gesetzes ergehenden Durchführungsverordnungen zu erkennen.

Nimmt man hier in concreto z.B. die Dienstpragmatik der Landesbeamten 1972, LGBl. 2200-53, zur Hand, so zeigt sich, dass in den §§59 ff auch anhand konkreter Gehaltstabellen der monatliche Gehalt des Beamten und dessen Berechnung leicht nachvollziehbar ist.

Zwar sind 'Unschärfen', die sich aufgrund unterschiedlicher familiärer und persönlicher Situation ergeben können, anhand dieser allgemeinen Veröffentlichung der Gehaltsansätze nicht erfassbar, aber nach Meinung des EuGH offensichtlich auch nicht erforderlich (vgl. Urteil Rn. 88, zweiter Satz). Auch der Verfassungsgerichtshof hat zu diesem Aspekt bereits festgestellt, dass es das Gleichheitsgebot lediglich erfordert, das System des Dienst-, Besoldungs- und Pensionsrechtes derart zu gestalten, daß es im großen und ganzen in angemessenem Verhältnis zu den den Beamten obliegenden Pflichten (s. etwa §43 Beamten-Dienstrechtsgesetz - BDG 1979) steht. Der Gesetzgeber ist jedoch [..] durch

das Gleichheitsgebot nicht verhalten, jede über dem Durchschnitt liegende Leistung eines Beamten Zug um Zug finanziell abzugelten und schon gar nicht ist er gezwungen, hiefür eine (bestimmte) Nebengebühr vorzusehen. (VfSlg. 11.998/1989 [Seite 217])

In diesem Sinne ist es nicht unsachlich, 'Unschärfen' in der Besoldung, die durch die vom EuGH genannte unterschiedliche familiäre und persönliche Situation des Betroffenen oder durch das vom VfGH genannte System des Dienst-, Besoldungs- und Pensionsrechtes bedingt sind, nicht in den kundgemachten Rechtsvorschriften im einzelnen öffentlich auszuweisen.

Gerade diese Form der Veröffentlichung der Bezüge in Form der im Landesgesetzblatt öffentlich zugänglichen Gehaltstabellen für den öffentlichen Dienst zeigt, dass eine darüber hinaus gehende auf die jeweilige Person 'zugeschnittene' zusätzliche Veröffentlichung des Bezuges nicht mehr als notwendig und angemessen gerechtfertigt werden kann.

Zusätzlich ist zunächst in systematischer Betrachtung des §8 BezügebegrenzungsBVG hervorzuheben, dass Abs4 dieser Regelung sehr wohl auf eine namentliche Nennung verzichtet und für die gesamte Bevölkerung nur einen Bericht über die durchschnittlichen Einkommen vorsieht.

Es wäre daher konsequent auch für die in §8 Abs1 BezügebegrenzungsBVG genannten Bezüge und Ruhebezüge dasselbe System der Veröffentlichung vorzusehen.

Das[s] die derzeitige Regelung des §8 Abs1 bis 3 BezügebegrenzungsBVG überschießend und legistisch wenig glücklich gestaltet ist, zeigt bereits Wieser (in: Korinek/Holoubek, Bundesverfassungsrecht, §8 BezBegrBVG, Rz. 1 und 2) auf, wenn er sagt: 'Die - unmittelbar anwendbare - Vorschrift des §8 greift über Regelungskomplex 'Politikerbezüge' ieS weit hinaus. [...] Was die Ausformung der Regelungen betreffend den Bericht über die 'Spitzenverdiener' im Einzelnen betrifft, ist insbesondere Abs1 legistisch wenig glücklich gestaltet.'

Diese Bewertung rundet das Bild der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der vorliegenden Regelung wohl ausreichend ab.

Zusätzliche Möglichkeiten einer verhältnismäßigeren Regelung:

Das Land Niederösterreich hat weiters in der mündlichen Verhandlung vor dem EuGH weitere Möglichkeiten dafür vorgestellt, dass gegenüber der namentlichen Offenlegung der Bezüge eine verhältnismäßigere Vorgangsweise leicht denkbar wäre:

Es könnte eine vorherige Anhörung der Betroffenen vorgesehen werden, wie es der Gerichtshof in der Rs. Ismeri verlangt hat.

Es könnte auf eine Offenlegung der Jahreseinkommen verzichtet werden und nur die Funktionen und Tätigkeiten der jeweiligen Personen offengelegt werden, wie dies für die Mitglieder des Europäischen Parlaments in der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments vorgesehen ist.

Es könnten die Einkommen der öffentlichen Bediensteten allgemein durch Gehaltstabellen offengelegt werden: Das Ziel 'Druck auf die betroffenen Rechträger auszuüben, um die Gehälter niedrig zu halten' kann auch bei dieser Maßnahme erreicht werden!

Wie die NÖ Landesregierung in ihrer Äußerung im vorliegenden Verfahren KR4/00 (Seite 7 ff) bereits aufgezeigt hat, wäre weiters bei der vorliegenden Regelung nach der Rechtsprechung des EGMR (vgl. Urteile in den Rechtssachen Oberschlick, Fressoz and Roire und Dalban) zwischen öffentlichen Funktionären (public figures) und sonstigen öffentlich Bediensteten bzw. Bediensteten in 'staatsnahen' Bereichen zu differenzieren. Im Verfahren vor dem EuGH wurde aufgezeigt, dass das Fehlen einer Unterscheidung zwischen öffentlichen Funktionären (public figures) und sonstigen Bezugsempfängern einerseits, aber auch das Fehlen einer Unterscheidung zwischen aktiv tätigen Personen und Personen im Ruhestand (vgl. Urteil des EGMR vom 6. Februar 2001 in der Rechtssache Tammer vs. Estonia, Application Nr. 41205/98) nicht gerechtfertigt ist.

Weiters wurde aufgezeigt, dass die bewusste Gegenüberstellung von Jahreseinkommen namentlich genannter Personen mit dem durchschnittlichen Einkommen der gesamten (nicht namentlich genannten) Bevölkerung unsachlich ist und daher gegen Art14 EMRK verstößt.

Zusammenfassend zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Regelung:

Zusammenfassend ist es für die NÖ Landesregierung daher nicht vorstellbar, dass die vorliegende Regelung des §8 BezügebegrenzungsBVG die einzige notwendige als auch angemessene Maßnahme ist, um das Ziel der sachgerechten Begrenzung der Bezüge zu erreichen.

Vielmehr drängen sich bereits nach den Aussagen des EuGH im Urteil verhältnismäßigere Maßnahmen auf, die dasselbe Ziel im öffentlichen Interesse - aber verbunden mit einem weit geringeren Eingriff in das Privatleben der Betroffenen - erreichen können.

Zur Unanwendbarkeit des §8 Abs1 BezügebegrenzungsBVG

Es ist daher für die NÖ Landesregierung bestätigt, dass die vorliegende Regelung des §8 BezügebegrenzungsBVG damit sowohl Art8 EMRK als auch dem folgend der Datenschutzrichtlinie 95/46 widerspricht.

An dieser Stelle ist jedoch auf einen wichtigen Umstand hinzuweisen:

Dieser sowohl Art8 EMRK als auch der Datenschutzrichtlinie 95/46 widersprechende Inhalt ergibt sich lediglich aufgrund der vom Rechnungshof im vorliegenden Verfahren vertretenen Interpretation. Diese Interpretation geht davon aus, dass §8 Abs1 bis 3 BezügebegrenzungsBVG zwingend die namentliche Übermittlung und Veröffentlichung der Bezüge und Ruhebezüge verlangt.

Nur bei einer solchen Auslegung steht §8 Abs1 bis 3 BezügebegrenzungsBVG in Widerspruch zur Datenschutzrichtlinie 95/46.

Nur in einem solchen Fall tritt daher aufgrund der unmittelbaren Anwendung der Datenschutzrichtlinie 95/46 der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts auf und wird - auch im vorliegenden Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof - die Anwendung entgegenstehender Vorschriften des innerstaatlichen Rechts verhindert.

Dieser Umstand ist deshalb von Bedeutung, da die NÖ Landesregierung bereits in ihrer Äußerung im vorliegenden Verfahren KR4/00 die Meinung vertreten hat, dass §8 BezügebegrenzungsBVG durchaus auch einer gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung zugänglich ist. Diese Frage soll jedoch nun bei der Prüfung der Vorhersehbarkeit der Regelung behandelt werden.

Zur Prüfung der Vorhersehbarkeit der Regelung

Die vom EuGH unter Berufung auf die Rechtsprechung des EGMR geforderte Vorhersehbarkeit der Regelung stellt unmittelbar auf Wortlaut und Interpretation der Regelung ab.

Es ist hervorzuheben, dass der EuGH selbst offenbar davon ausgeht (Urteil, Rn. 78), dass der Wortlaut des §8 BezügebegrenzungsBVG die namentliche Übermittlung der Bezüge und Ruhebezüge an keiner Stelle ausdrücklich vorschreibt.

Diese Feststellung entspricht der Äußerung der NÖ Landesregierung im vorliegenden Verfahren KR4/00 (Punkt 3.2 auf Seite 4 ff), in welcher bereits gezeigt wurde, dass der Wortlaut dieser Bestimmung und auch systematische Erwägungen unter Heranziehung des Art121 Abs4 B-VG eine Verpflichtung der Rechtsträger zur namentlichen Nennung von Bezügen und Ruhebezügen nicht erkennen lässt. Aufgrund der aufgezeigten divergierenden Auslegungsergebnisse - je nachdem, ob der Wortlaut oder die Materialien und damit der historische Wille des Bundesverfassungsgesetzgebers herangezogen werden - ließen es damals erforderlich erscheinen, eine völkerrechtskonforme bzw. gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung vorzunehmen.

Aus heutiger Sicht ist es gerade aufgrund der Aussage des EuGH, dass eine Verpflichtung zur namentlichen Übermittlung im §8 BezügebegrenzungsBVG nirgends ausdrücklich zu erkennen ist, darauf hinzuweisen, dass der Verfassungsgerichtshof in seiner Rechtsprechung grundsätzlich der Wortinterpretation den Vorrang einräumt (vgl. z.B. Antoniolli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht3 (Wien 1996), Seite 104 f, mit Verweis auf VfSlg. 4442/1963).

Im vorliegenden Fall werden jedoch sowohl Wortinterpretation als auch gemeinschaftsrechtskonforme Interpretation dasselbe Ergebnis haben:

In beiden Fällen wird man zu dem Ergebnis kommen können, dass eine Verpflichtung zur namentlichen Offenlegung nicht normiert wurde. Durch die vom EuGH aufgezeigte Vorhersehbarkeit im Sinne der EMRK hat diese Interpretation nun zusätzliches Gewicht bekommen. Weiters ist darauf hinzuweisen, dass der EuGH (Urteil, Rn. 93) gerade im

Zusammenhang mit der Vorhersehbarkeit auf die Verpflichtung zur richtlinienkonformen Interpretation des nationalen Rechtes hingewiesen hat.

Diese neuen Umstände treten nach dem Urteil des EuGH zu den bereits von der NÖ Landesregierung in ihrer Äußerung vom 30. August 2000 aufgezeigten Argumenten.

Insgesamt wird man daher davon ausgehen können, dass §8 Abs1 bis 3 keine Verpflichtung zu einer namentlichen Offenlegung von Bezügen und Ruhebezügen enthält.

Auch Öhlinger (in: Die Verpflichtung der Gemeinden zur Mitteilung von Bezügen an den Rechnungshof, ÖGZ 4/2000, 4 ff) vertritt die gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung des §8 BezügebegrenzungsBVG. Öhlinger zeigt in diesem Beitrag aber zusätzlich eine gewichtige Konsequenz dieser Auslegung auf:

Diese Auslegung hat zur Folge,

'dass die Bezüge und Ruhebezüge aller betroffenen Personen dem Rechnungshof nur anonymisiert mitzuteilen und vom Rechnungshof nur anonymisiert in den Einkommensbericht aufzunehmen sind' (Öhlinger, aaO, 7)."

Angesichts dessen stellt die Niederösterreichische Landesregierung unter Aufrechterhaltung ihres bisherigen Antrages eventualiter das Begehren, der Verfassungsgerichtshof möge feststellen, dass die im §8 Abs1 erster bis dritter Satz BezBegrBVG geregelte Mitteilungspflicht der Rechtsträger im Wege einer Wortinterpretation dahingehend auszulegen ist, dass sie vom Land Niederösterreich nur eine anonymisierte Übermittlung der Bezüge und Ruhebezüge verlangt.

II. Der Verfassungsgerichtshof hat über den - zulässigen (siehe VfSlg. 16.050/2000, Pkt. II.) - Antrag erwogen:

1. Die für die Beurteilung der Meinungsverschiedenheit maßgebliche Bestimmung des §8 Abs1 bis 3 BezBegrBVG lautet wie folgt:

"(1) Rechtsträger, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, haben innerhalb der ersten drei Monate jedes zweiten Kalenderjahres dem Rechnungshof die Bezüge oder Ruhebezüge von Personen mitzuteilen, die zumindest in einem der beiden vorangegangenen Kalenderjahre Bezüge oder Ruhebezüge bezogen haben, die jährlich höher als 14mal 80% des monatlichen Ausgangsbetrages nach §1 waren. Die Rechtsträger haben auch die Bezüge und Ruhebezüge von Personen mitzuteilen, die einen weiteren Bezug oder Ruhebezug von einem Rechtsträger beziehen, der der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegt. Personen, die einen Bezug oder Ruhebezug von zwei oder mehreren Rechtsträgern beziehen, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, haben dies diesen Rechtsträgern mitzuteilen. Wird diese Mitteilungspflicht vom Rechtsträger nicht eingehalten, so hat der Rechnungshof in die betreffenden Unterlagen Einschau zu halten und daraus seinen Bericht zu erstellen.

(2) Bei Anwendung des Abs1 sind auch Sozial- und Sachleistungen zu berücksichtigen, soweit sie nicht Leistungen aus der Kranken- oder Unfallversicherung oder auf Grund von vergleichbaren landesrechtlichen Regelungen sind. Mehrere Bezüge oder Ruhebezüge von Rechtsträgern, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, sind zusammenzurechnen.

(3) Der Rechnungshof hat diese Mitteilungen - nach Jahreswerten getrennt - in einem Bericht zusammenzufassen. In den Bericht sind alle Personen aufzunehmen, deren jährliche Bezüge und Ruhebezüge von Rechtsträgern, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, insgesamt den im Abs1 genannten Betrag übersteigen. Der Bericht ist dem Nationalrat, dem Bundesrat und den Landtagen zu übermitteln.

..."

Sie hat folgenden Regelungsgehalt:

Personen, die einen Bezug oder Ruhegenuss von zwei oder mehreren der Gebarungskontrolle des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern beziehen, haben dies diesen Rechtsträgern zu melden. Alle Rechtsträger, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, haben Bezüge, die eine bestimmte Höhe überschreiten, oder Bezüge von Personen, die noch einen weiteren Bezug (gleichgültig in welcher Höhe) von einem anderen rechnungshofkontrollpflichtigen Rechtsträger beziehen, dem Rechnungshof mitzuteilen.

Kommt ein Rechtsträger dieser Verpflichtung nicht nach, so hat sich der Rechnungshof die notwendigen Informationen durch Einschau in die betreffenden Unterlagen der rechnungshofkontrollpflichtigen Einrichtungen zu beschaffen.

Der Rechnungshof hat sodann die Mitteilungen und die durch Einschau gewonnenen Informationen in einem

"Einkommensbericht" zusammenzufassen; in diesem Bericht sind "alle Personen aufzunehmen", deren jährliche Bezüge das genannte Ausmaß überschreiten; dies ist - wie in der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom heutigen Tag, KR1/00, unter Heranziehung historischer, systematischer und teleologischer Argumente näher dargelegt wurde - als Verpflichtung zu verstehen, die Namen und diesen zugeordnet die Höhe der Jahreseinkommen der betroffenen Personen aufzunehmen.

Der Einkommensbericht ist vom Rechnungshof den Parlamenten des Bundes und der Länder zu übermitteln und soll der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

2. a) Eine Befugnis zur (namentlichen Einkommens-) Berichterstattung iSd §8 Abs1 bis 3 BezBegrBVG kommt dem Rechnungshof nach dieser Bestimmung unter der Voraussetzung zu, dass

-

der Rechtsträger, bei dem Einschau gehalten werden soll, auf Grund einer anderen (verfassungs-)gesetzlichen Bestimmung der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegt und

-

dieser Rechtsträger seiner Mitteilungspflicht nicht (fristgerecht und vollständig) nachgekommen ist.

Weiters muss - wie sich aus den einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts ergibt - eine auch die Namen der Einkommensbezieher umfassende Offenlegung im Hinblick auf das vom Verfassungsgesetzgeber verfolgte Ziel der ordnungsgemäßen Verwaltung der öffentlichen Mittel notwendig und angemessen sein; andernfalls steht der Anwendung des §8 (Abs1 bis 3) BezBegrBVG nach der vom Verfassungsgerichtshof eingeholten, oben (vgl. Pkt. I.4.) referierten Entscheidung des EuGH Gemeinschaftsrecht entgegen.

b) Dass das Land Niederösterreich in den Jahren 1998 und 1999 der (Gebarungs-)Kontrolle des Rechnungshofes unterlag, ist ebenso wenig strittig wie der Umstand, dass es seiner Mitteilungspflicht nicht in der vom Rechnungshof verlangten Weise nachgekommen ist (vgl. Pkt. I.1.). Es ist daher bloß zu untersuchen, ob der Anwendung des §8 BezBegrBVG nicht - aus dem Blickwinkel der den Verfassungsgerichtshof bindenden Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes ein gemeinschaftsrechtliches Hindernis entgegensteht.

Ein solches Hindernis liegt in der Tat vor: Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom heutigen Tag, KR1/00 (unter Pkt. II.4.) mit ausführlicher Begründung dargelegt, dass und warum es im Sinne der oben genannten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 20. Mai 2003, Rs. C-465/00 ua., Rechnungshof gegen ORF ua., nicht notwendig ist, die Namen von Personen und ihre Bezüge zu veröffentlichen, um die ordnungsgemäße Verwendung öffentlicher Mittel sicherzustellen. Zur Vermeidung von Wiederholungen kann auf die Begründung dieser Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes verwiesen werden. In ihr hat der Verfassungsgerichtshof - zusammengefasst - die Auffassung vertreten, dass die differenziert ausgestalteten Berichtspflichten über die Ergebnisse der Gebarungsprüfung ausreichend sind, um eine ordnungsgemäße und effiziente Mittelverwendung sicherzustellen, und dass eine darüber hinausgehende namentliche Offenlegung der Bezüge für das vom Europäischen Gerichtshof anerkannte Ziel nicht notwendig und angemessen ist. Die unmittelbar anwendbaren (vgl. Pkt. 2 des - hier unter Pkt. I.4. wiedergegebenen - Spruches des Europäischen Gerichtshofes) Bestimmungen der Datenschutz-Richtlinie stehen daher der Anwendung jener Bestimmungen des §8 BezBegrBVG entgegen, die eine namentliche Offenlegung der Bezüge und der Beschaffung von Daten zu diesem Zweck ermöglichen. Diesen Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts hat auch der Verfassungsgerichtshof wahrzunehmen, weshalb das Begehren des Rechnungshofes, eine Einschau zum Zweck der namentlichen Einkommensberichterstattung gemäß §8 Abs1 bis 3 BezBegrBVG zu erreichen, mangels (anwendbarer) gesetzlicher Grundlage abzuweisen war.

3. Diese Entscheidung konnte gemäß §19 Abs4 erster Satz VfGG ohne vorangehende mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden.

Schlagworte

Auslegung verfassungskonforme, Bezüge, Datenschutz, EU-Recht Richtlinie, EU-Recht Vorabentscheidung, Privat- und Familienleben, Rechnungshof, VfGH / Kosten, VfGH / Rechnungshofzuständigkeit

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:2003:KR4.2000

Dokumentnummer

JFT_09968872_00KR0004_00

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, http://www.vfgh.gv.at

© 2025 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at