

TE Vfgh Erkenntnis 1998/3/12 B2687/95

JUSLINE Entscheidung

⌚ Veröffentlicht am 12.03.1998

Index

10 Verfassungsrecht
10/10 Grundrechte, Datenschutz, Auskunftspflicht

Norm

B-VG Art83 Abs2

B-VG Art127a

EMRK Art8

DSG §1

DSG §36 Abs1

RechnungshofG 1948 §18

Oö KAG §13 Abs1

Oö KAG §34a

Leitsatz

Keine Verletzung im Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter durch Zurückweisung des Antrags auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Ermittlung von den Beschwerdeführer betreffenden, personenbezogenen Daten (insbesondere Daten über Ärztehonorare für Pfleglinge der Sonderklasse) durch den Rechnungshof; keine Kontrollbefugnis der Datenschutzkommission hinsichtlich der Geburungsüberprüfung durch den Rechnungshof; keine Verletzung im Recht auf Datenschutz durch Abweisung des Antrags auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Übermittlung der in Rede stehenden Daten durch das AKH Linz an den Rechnungshof; Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung durch ein Organ des der Geburungsüberprüfung des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgers aufgrund der die diesbezügliche Aufgabe des Rechnungshofes festlegenden verfassungsgesetzlichen Bestimmung

Spruch

Der Beschwerdeführer ist durch den angefochtenen Bescheid weder in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht noch wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm in seinen Rechten verletzt worden.

Die Beschwerde wird abgewiesen und dem Verwaltungsgerichtshof zur Entscheidung darüber abgetreten, ob der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Bescheid in einem sonstigen Recht verletzt worden ist.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I.1. Der Beschwerdeführer steht in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zur Gemeinde Linz. Er ist Leiter des

Pathologieinstitutes des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Linz. Dem Beschwerdevorbringen zufolge bezieht der Beschwerdeführer "unter anderem Ärztehonorare von Pfleglingen der Sonderklasse im Sinne des §34a des O.ö. Krankenanstaltengesetzes 1976" (im folgenden: O.ö. KAG).

2. Mit Beschuß vom 17. Jänner 1994 hat die Oberösterreichische Landesregierung den Rechnungshof um eine Überprüfung der Gebarung des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Linz (im folgenden: AKH Linz) hinsichtlich der Rechtmäßigkeit, der Höhe, der Verrechnung und der Verwendung der Ärztehonorare in der Sonderklasse ersucht.

Der Rechnungshof hat daraufhin im März 1994 die entsprechenden Überprüfungshandlungen vorgenommen. Im Zuge dieser Gebarungsüberprüfung hat das AKH Linz - dem Vorbringen des Beschwerdeführers zufolge - dem Rechnungshof auf sein Ersuchen hin u.a. auch Daten über dem Beschwerdeführer zustehende Honoraransprüche, insbesondere automationsunterstützt verarbeitete, personenbezogene Daten, die sich auf den Beschwerdeführer und seine Patienten beziehen, übermittelt. Gegen diese Vorgangsweise hat der Beschwerdeführer mit Schriftsatz vom 7. Juli 1994 gemäß §14 DatenschutzG Beschwerde bei der Datenschutzkommission erhoben.

3. Darüber hat die Datenschutzkommission mit Bescheid vom 5. Juli 1995 u.a. wie folgt entschieden:

"1. Der Antrag des Beschwerdeführers auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Ermittlung von den Beschwerdeführer betreffenden Daten durch den Rechnungshof, insbesonders Daten über Ärztehonorare für Pfleglinge der Sonderklasse im Sinne des §34a Abs1 Oö KAG 1976 idGf, wird wegen Unzuständigkeit gemäß §36 Abs1 Z1 iVm §14 DSG zurückgewiesen.

2. Der Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Übermittlung von den Beschwerdeführer betreffenden Daten durch das AKH Linz an den Rechnungshof, insbesondere Daten über Ärztehonorare für Pfleglinge der Sonderklasse im Sinne des §34a Oö. KAG, wird abgewiesen."

Begründend wird dazu im wesentlichen folgendes ausgeführt:

"1. Zur Frage der Zuständigkeit der Datenschutzkommission zur Prüfung der Zulässigkeit der gegenständlichen Datenermittlung durch den Rechnungshof:

Das Grundrecht auf Datenschutz und in der Folge auch die einfachgesetzlichen Bestimmungen des Datenschutzgesetzes gehen von einer umfassenden Geltung aus, die jedermann als Verpflichteten miteinbezieht. Für einen allumfassenden Rechtsschutz des Betroffenen gegen Verletzungen von Datenschutzrechten ist jedoch nicht in gleicher Weise vorgesorgt:

Soweit Rechtsträger in Formen des Privatrechts tätig sind, sind Verletzungen des Grundrechts auf Datenschutz sowie der sonstigen Rechte nach dem Datenschutzgesetz gem. §1 Abs6 DSG im ordentlichen Rechtsweg geltend zu machen. Für den komplementären Fall, daß Rechtsträger in anderen Formen tätig sind, fehlt eine ausdrückliche, umfassende Kompetenzzuweisung an eine Rechtsmittelinstanz.

Insbesondere besitzt die Datenschutzkommission kein Prüfungsmonopol für jenen Bereich behaupteter Datenschutzverletzungen, der komplementär zu §1 Abs6 ist, d.h. für jenen Bereich, in dem Rechtsträger nicht in Formen des Privatrechts tätig sind:

§36 Abs1 Z1 DSG, der mangels besonderer Übergangsbestimmungen im vorliegenden Fall in der seit 1.1.1995 geltenden Fassung anzuwenden ist, sieht eine Zuständigkeit der Datenschutzkommission für die Prüfung behaupteter Verletzungen von Rechten nach dem Datenschutzgesetz nur dann vor, wenn - ein Organ belangt wird, das im Falle einer (automationsunterstützten) Datenverarbeitung dem 2. Abschnitt des Datenschutzgesetzes zuzurechnen wäre und wenn überdies - das inkriminierte Verhalten nicht der Gerichtsbarkeit zuzurechnen ist.

Nun ist der Rechnungshof ein Organ, das nach dem Wortlaut des §4 Abs1 DSG an sich dem 2. Abschnitt des DSG zugerechnet werden könnte und das überdies keine Akte der Gerichtsbarkeit setzt, sodaß die Zuständigkeit der Datenschutzkommission zur Überprüfung an sich denkmöglich wäre. Dennoch muß angesichts des Art122 B-VG, wonach der Rechnungshof in Angelegenheiten der Gemeindegebarung als Organ des betreffenden Landtages tätig wird, die Frage nach der Zuständigkeit der Datenschutzkommission zur Überprüfung von Akten des Rechnungshofes näher untersucht werden:

Einerseits kann aus der Formulierung des §36 Abs1 Z1 DSG gefolgt werden, daß nur die Gerichtsbarkeit von der Zuständigkeit der Datenschutzkommission ausgenommen werden sollte (weil sonst keine andere Ausnahme

ausdrücklich erwähnt wird); andererseits muß aus den Gründen der Ausnehmung 'der Gerichtsbarkeit' von der Zuständigkeit der Datenschutzkommission darauf geschlossen werden, daß vergleichbare Fälle ebenfalls einer Prüfung durch die Datenschutzkommission entzogen sind. Als Grund für die Ausnehmung der Akte der Gerichtsbarkeit von der Zuständigkeit der Datenschutzkommission wird in den Erläuterungen zur RV der Novelle 1994 zum DSG (16 40 BlgNR 18 GP) bei §36 Abs1 Z1 folgendes angegeben:

'Ein weiteres Problem der Kompetenzabgrenzung der Datenschutzkommission ist die Frage, ob sich die Kontrollzuständigkeit der Datenschutzkommission im Hinblick auf Art94 B-VG auch auf Akte der Gerichtsbarkeit bezieht.' 'Der in Art94 B-VG zum Ausdruck gebrachte Grundsatz der Trennung von Justiz und Verwaltung läßt einen behutsamen Umgang mit möglichen Kontrollinstrumenten der Datenschutzkommission (als Verwaltungsbehörde) gegenüber der Gerichtsbarkeit geraten erscheinen. Ein Eingriff der Datenschutzkommission in der Form, daß sie ihre Rechtsmeinung endgültig gegenüber dem entscheidenden Gerichtsorgan durchsetzen könnte, wird daher durch die ausdrückliche Ausnehmung der Gerichtsbarkeit in §36 Abs1 Z1 ausgeschlossen.'

Es wird also der Grundsatz der Trennung der Staatsgewalten - bei Qualifikation der Datenschutzkommission als Verwaltungsbehörde, was auch durch ihre Organisationsform als Behörde gemäß Art133 Z4 B-VG dokumentiert wird - als Grund dafür ins Treffen geführt, daß die Abänderung von Gerichtsentscheidungen durch eine Entscheidung der Datenschutzkommission rechtssystematisch unzulässig wäre.

Auch wenn also das von Hengstschläger (Die Geheimhaltungspflichten des Rechnungshofes (1990) 41 ff) gebrauchte Argument, daß auf der Grundlage der einfachgesetzlichen Kompetenz des §14 DSG eine Überprüfung von Handlungen des Rechnungshofes durch die Datenschutzkommission verfassungsrechtlich nicht zulässig sei, nicht mehr gültig ist, weil die Zuständigkeit der Datenschutzkommission zur Überprüfung von Organhandlungen seit der DSG-Novelle 1994 im Verfassungsrang steht, so wird aus den Erläuterungen und aus der Entstehungsgeschichte dieser Novelle doch eines klar:

§36 Abs1 Z1 DSG wurde als Verfassungsbestimmung

beschlossen, weil der Verfassungsgerichtshof (im Erk. G139-141/93-6) die Auffassung vertreten hatte, daß die Datenschutzkommission Entscheidungen 'oberster (Verwaltungs-)Organe' im Sinne des Art19 B-VG nur dann korrigieren dürfe, wenn diese Zuständigkeit im Verfassungsrang angeordnet wird. Eine Durchbrechung des Prinzips der Gewaltentrennung war hingegen durch die Erhebung des §36 DSG in den Verfassungsrang nicht beabsichtigt: Das Gewaltentrennungsprinzip sollte vielmehr, wie die ausdrückliche Ausnehmung von Akten der Gerichtsbarkeit zeigt, unberührt bleiben. Es muß daher angenommen werden, daß nicht nur 'die Gerichtsbarkeit', sondern auch 'die Gesetzgebung' als eigene, von der Verwaltung unabhängige Staatsgewalt aus dem Kompetenzbereich des Verwaltungsorgans 'Datenschutzkommission' ausgenommen ist.

Die Gebarungsprüfung durch den Rechnungshof, 'der im Bereich

der Gebarungskontrolle ... nicht nur organisatorisch, sondern

auch funktionell der Legislative ... zuzurechnen ist'

(Hengstschläger, aa0 14 und die dort zitierte Literatur Adamovich/Funk, Verfassungsrecht3, 319; Walter, Verfassungsrecht7,

429) kann daher in konsequenter Anwendung des in der DSG-Novelle 1994 anerkannten Gewaltentrennungsprinzips nicht Gegenstand der Überprüfung durch die Datenschutzkommission sein.

Die Einordnung des Rechnungshofes als Organ der Gesetzgebung gilt auch dann, wenn - wie im vorliegenden Fall - der Auftrag an den Rechnungshof zur Gebarungsprüfung durch die Landesregierung ergeht. Auch in diesen Fällen hat der Rechnungshof an den Landtag zu berichten gem. §18 Abs8 RHG (vgl. im übrigen auch Adamovich-Funk, Verfassungsrecht3, 319: Der Rechnungshof ist 'in Angelegenheiten der Länder- und Gemeindegebarung als Organ des betreffenden Landtages tätig'). Der Antrag des Beschwerdeführers auf Überprüfung von Datenermittlungen durch den Rechnungshof war daher mangels Zuständigkeit der Datenschutzkommission zurückzuweisen.

2. Zur Zulässigkeit der gegenständlichen Datenübermittlung durch das Allgemeine Krankenhaus Linz an den Rechnungshof:

Der Rechnungshof ist gemäß Art127a B-VG, näher ausgeführt in §18 Abs1 RHG, zur Gebarungskontrolle betreffend

Anstalten, die von Organen einer Gemeinde mit mindestens 20.000 Einwohnern verwaltet werden, berufen. Ein gültiges Prüfungsersuchen im Sinne des §18 Abs4 RHG zur Überprüfung der Gebarung des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Linz (AKH Linz) im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit, die Höhe, die Verrechnung und die Verwendung der Ärztehonorare in der Sonderklasse liegt vor (Beschluß der OÖ Landesregierung vom 17.1.1994).

Die Weitergabe von Daten betreffend Ärztehonorare für Pfleglinge in der Sonderklasse durch das AKH Linz an den Rechnungshof wurde - wie die belangte Behörde ausführt - auf der Grundlage des §18 Abs6 RHG vorgenommen, wonach der Rechnungshof befugt ist, alle für seine Gebarungsprüfung erforderlichen Auskünfte zu verlangen.

Der Beschwerdeführer bestreitet das Vorliegen einer tauglichen Rechtsgrundlage für die gegenständliche Übermittlung von Daten an den Rechnungshof mit der Begründung, daß sich §18 RHG nur auf die 'Gebarung' von Gemeinden beziehe, eine andere gesetzliche Bestimmung, die eine ausdrückliche Ermächtigung zur gegenständlichen Datenübermittlung enthalte, nicht existiere und im übrigen auch die Voraussetzungen des §7 Abs1 Z1 DSG nicht gegeben seien.

Die Behauptung, daß §18 Abs6 RHG im Sinne des §7 Abs1 Z1 DSG nicht hinreichend detailliert wäre, ist zum einen irrelevant, weil §7 DSG die Geltung des Rechnungshofgesetzes, das ja eine Verpflichtung zur Datenübermittlung enthält, nicht zurückdrängen könnte, und zum anderen irrig, weil §18 Abs6 RHG inhaltlich hinreichend bestimmt erscheint: Es liegt im Wesen der Gebarungskontrolle, daß nicht nur einzelne, im voraus bezeichnbare Datenarten an das Kontrollorgan zu übermitteln sind, sondern daß alle Fragen zu beantworten sind, die vom Kontrollorgan für die Gebarungskontrolle als erforderlich angesehen werden.

Es war somit zu prüfen, ob die Abrechnung der Ärztehonorare in der Sonderklasse als 'Gebarung einer Gemeinde' (hier: der Stadt Linz als Rechtsträger des AKH Linz) anzusehen ist.

Den Ausführungen des Beschwerdeführers, wonach die in Rede stehenden Ärztehonorare als privatrechtliche Honoraransprüche nicht Teil der finanziellen Gebarung der Krankenanstalt sei(en), ist nicht zu folgen:

Zur Eintreibung der Sondergebühren ist nicht der Arzt, sondern nur der die Krankenanstalt betreibende Rechtsträger legitimiert, was ein wesentliches Indiz dafür ist, daß es sich nicht um ein privatrechtliches Rechtsverhältnis zwischen Arzt und Patient handelt. Weiters berechnen sich die auf die einzelnen Spitalsärzte entfallenden Teile der Sonderklassengebühren nicht entsprechend tatsächlich erbrachten individuellen Leistungen für den Patienten, sondern entsprechend der dienstlichen Stellung der an den Sondergebühren teilnehmenden Ärzte und der von der Krankenanstalt vorgenommenen Diensteinteilung. Es war daher der vom Rechnungshof im Zuge des Verfahrens vorgebrachten Meinung, daß die Sonderklassengebühren 'Ansprüche dienstrechtlicher Natur' seien und darum Teil der Gebarung der Krankenanstalt, zu folgen (vgl. zum Oö KAG auch den Beschuß des VfGH vom 11.12.1987, VfSlg 11579 = KRSIg 53: 'Die Ärzte können ihre Ansprüche auf Ärztehonorar aus dem Dienstvertrag...geltend machen' und Erk. des VfGH vom 20.6.1984, VfSlg 10066 = KRSIg 44, das gem. KRSIg 53 auch für die Rechtslage in Oberösterreich heranzuziehen ist: 'Das Arzthonorar nach §43 Abs1 Sbg AKO ist eine zusätzliche Honorierung bestimmter Ärzte durch den Rechtsträger der Krankenanstalt mit dienst- bzw. arbeitsrechtlichem Charakter').

Diese Ansicht wird noch dadurch gestützt, daß ein bestimmter Prozentsatz des Honoraranteils jedes Arztes an den Sonderklassengebühren von der Krankenanstalt zur Abdeckung ihrer Kosten einbehalten wird, sodaß die in Rede stehenden Daten auch aus diesem Grund Daten der Gebarung der Krankenanstalt sind. Das AKH Linz hat daher die in Rede stehenden Honorardaten des Beschwerdeführers in Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung des §18 Abs6 RHG zu Recht dem Rechnungshof für Zwecke der Gebarungsprüfung übermittelt. Diese Übermittlung war im übrigen auch nach §7 Abs2 DSG zulässig, weil sie für den Rechnungshof eine wesentliche Voraussetzung zur Wahrnehmung der ihm gesetzlich übertragenen Aufgaben der Gebarungskontrolle bilden.

Der Antrag des Beschwerdeführers, die rechtliche Unzulässigkeit dieser Vorgangsweise festzustellen, war daher abzuweisen."

4. Gegen diesen Bescheid wendet sich die vorliegende Beschwerde, in der die Verletzung in verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten, vor allem im Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter sowie auf den Schutz personenbezogener Daten, sowie in Rechten wegen Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes, nämlich des §13 Abs1 O.ö. KAG, behauptet und die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Bescheides beantragt wird. Begründend wird dazu vor allem folgendes ausgeführt:

"A. Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter (Art83 Abs2 B-VG)

Der angefochtene Bescheid weist im Spruchpunkt 1 meinen Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Ermittlung mich betreffender personenbezogener Daten durch den Rechnungshof als unzulässig zurück und begründet dies in weiterer Folge damit, daß die Tätigkeit des Rechnungshofes funktionell wie organisatorisch Teil der Gewalt Gesetzgebung sei und daß der Datenschutzkommission keine Zuständigkeit zur Überprüfung der Gesetzgebung zukomme. Diese Auffassung der Datenschutzkommission trifft nicht zu; die Entscheidung der Datenschutzkommission verletzt mich, da sie rechtswidrigerweise ihre Zuständigkeit bestreitet und eine inhaltliche Entscheidung verweigert, im Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter (Art83 Abs2 B-VG). Daß nämlich auch die Tätigkeit des Rechnungshofes der Prüfungszuständigkeit der Datenschutzkommission unterliegt, ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

1. Der Rechnungshof als Verwaltungsorgan im funktionellen Sinn:

Der Rechnungshof ist ein Organ des Bundes. Es mag sein, daß sich aus Art122 B-VG ableiten läßt, daß der Rechnungshof im organisatorischen Sinn ein Organ der Gesetzgebung ist. Dies ändert nichts daran, daß der Rechnungshof - zumindest im streitgegenständlichen Fall - als Verwaltungsorgan im funktionellen Sinn tätig geworden ist. Gemäß Art127 a Abs7 hat nämlich der Rechnungshof 'auf begründetes Ersuchen der zuständigen Landesregierung' auch die Gebarung von Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern fallweise zu überprüfen und das Ergebnis dieser Überprüfung der Landesregierung mitzuteilen. Gemäß §18 Abs4 Rechnungshofgesetz (RHG) hat der Rechnungshof 'auf begründetes Ersuchen der Landesregierung innerhalb des im Abs1 umschriebenen Wirkungsbereiches besondere Akte der Gebarungsprüfung durchzuführen'. In diesen Fällen gründet sich die Zuständigkeit des Rechnungshofes auf das Ersuchen der Landesregierung (Mayer, B-VG, Kurzkommentar, 1994, 298) er wird also über Veranlassung der Landesregierung tätig und hat dieser Bericht zu erstatten. Der Rechnungshof wird daher für die Landesregierung tätig, er prüft funktionell für die Landesregierung und ist damit in diesem Bereich funktionell Verwaltungsorgan. Art122 B-VG - sollte sich aus dieser Bestimmung überhaupt anderes ableiten lassen - verschlägt dem nichts, da Art127 a Abs7 B-VG dem Art122 B-VG rangmäßig nicht untergeordnet ist. In diesem Zusammenhang ist auch auf VfSlg 7944/1976 zu verweisen; in dieser Entscheidung hat der Verfassungsgerichtshof dargetan, daß die Kontrolltätigkeit des Rechnungshofes funktionell Bundes- oder Landesvollziehung ist.

2. Gebarungskontrolle als Verwaltung im materiellen Sinn:

Diese Überlegung wird noch dadurch gestützt, daß die gegenständliche Tätigkeit des Rechnungshofes, nämlich die Kontrolle der Gebarung einer Anstalt der Gemeinde Linz, keine Gesetzgebung im materiellen Sinn zum Inhalt hat. Gesetzgebung im materiellen Sinn ist die Erlassung generell-abstrakter Normen. Die Gebarungskontrolle ist nicht Erlassung generell-abstraktet Normen; sie ist vielmehr Vollziehung im materiellen Sinn, nämlich die Umsetzung und Durchführung der von der Gesetzgebung erlassenen generell-abstrakten Normen. Diese gewaltentheoretische Überlegung läßt jene Interpretation angezeigt erscheinen, die diesem Verständnis am besten entspricht.

3. (Angelagerte) Verwaltung im Bereich der Gesetzgebung und Rechtsschutz

Auch wenn man annehmen wollte, daß der Rechnungshof im Falle der Gebarungsprüfung, auf Ersuchen der Landesregierung Teil einer verschwommen - weit - verstandenen 'Gesetzgebung' wäre, würde dies im Ergebnis an der Prüfungszuständigkeit der Datenschutzkommission nichts ändern. Ohne Zweifel ist die Gebarungsprüfung Verwaltung im materiellen Sinn, nämlich Vollziehung der Gesetze (gerade der streitgegenständliche Fall zeigt, daß anlässlich der Gebarungskontrolle nicht Rechtsschutzprobleme auftauchen, wie sie für die Gesetzgebung typisch sind, sondern Rechtsschutzprobleme, die die Vollziehung kennzeichnen).

Daß Organe der einzelnen Staatsteilgewalten Aufgaben (im materiellen Sinn) anderer Gewalten wahrnehmen, ist ein geläufiges Problem. Hinzuweisen ist auf das klassische Beispiel der Justizverwaltung, Angelegenheiten, die materiell Verwaltung sind und gleichwohl durch Richter im organisatorischen Sinn wahrgenommen werden. Hinzuweisen ist weiters auf die Parlamentsverwaltung, Verwaltung im materiellen Sinn, die von Gesetzgebungsorganen im organisatorischen Sinn wahrgenommen wird (vgl Adamovich/Funk, Österreichisches Verfassungsrecht, 3. Auflage, 1985, 200). Gleicher muß für die Tätigkeit des Rechnungshofes gelten: Auch wenn er der Gesetzgebung im weitesten Sinn zuzurechnen sein sollte, wäre seine Tätigkeit im materiellen Sinn ohne Zweifel Verwaltung (nämlich der Gesetzgebung im engeren Sinn angelagerte Verwaltung).

Zur Justizverwaltung ist unbestritten (vgl. etwa VfSlg 12971/1992, VwSlg 13425A/1991; 13721A/1992), daß der verwaltungsbezügliche Rechtsschutz offensteht. Dies gilt auch für die Parlamentsverwaltung, etwa die Handhabung des Dienstrechts im Hinblick auf die Beamten der Parlamentsdirektion, und muß wohl auch für sonstige Verwaltungstätigkeiten gelten, die im Bereich der Gesetzgebung geführt werden ('Legislativverwaltung' im weiteren Sinn). Daß auch Angelegenheiten der 'Legislativverwaltung' - wie etwa die Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof - zur Verwaltung im Sinne des B-VG zählen, ergibt sich insbesondere auch aus folgenden Überlegungen:

* Das Grundrecht auf Datenschutz gilt allgemein, es bindet auch die Gesetzgebung (und damit auch den Rechnungshof, wenn man ihn überhaupt zur Gesetzgebung zu rechnen hat; siehe oben). Die Rechtsschutzmechanismen der Bundesverfassung folgen aber - im Zweifel - dem Geltungsbereich der zu schützenden materiellen Bestimmungen, also etwa der Grundrechte. Dies folgt insbesondere aus dem rechtsstaatlichen Prinzip. Wie gerade der gegenständliche Fall zeigt, wären bei einem anderen Verständnis wesentliche Rechtsschutzlücken eröffnet, die dem rechtsstaatlichen Prinzip widersprechen würden. Im Sinne des rechtsstaatlichen Prinzips ist sohin rechtsschutzfreundliche Auslegung geboten. Aus dem rechtsstaatlichen Prinzip läßt sich ableiten, daß Angelegenheiten der 'Legislativverwaltung' (etwa die Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof) ebenso wie Angelegenheiten der Justizverwaltung den im Hinblick auf die Verwaltung vorgesehenen Rechtsschutzmechanismen unterliegen.

* Zum gleichen Ergebnis führt Art 129 B-VG. Nach dieser Verfassungsvorschrift sind zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit 'der gesamten öffentlichen Verwaltung' die unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern und der Verwaltungsgerichtshof in Wien berufen. Der Verfassungsgesetzgeber wollte offensichtlich die gesamte Verwaltung der besonderen Kontrolle durch den Verwaltungsgerichtshof unterstellen. Er wollte sohin (arg: 'gesamt') auch die Justizverwaltung und die Verwaltung im Bereich der Gesetzgebung ('Legislativverwaltung') der Kontrolle des Verwaltungsgerichtshofes unterstellen. Der Weg zum Verwaltungsgerichtshof wäre eröffnet, wenn die Datenschutzkommission die streitgegenständliche Informationssammlung des Rechnungshofes kontrollieren kann; gegen den Bescheid der Datenschutzkommission könnte der Verwaltungsgerichtshof angerufen werden. Eine Interpretation, die die Tätigkeiten des Rechnungshofes von der Zuständigkeit der Datenschutzkommission ausschließt, schränkt die Garantie des Art 129 B-VG in verfassungswidriger Weise ein.

* Einer ähnlichen Frage, der Amtshaftungsfrage, haben sich Adamovich/Funk (Österreichisches Verfassungsrecht, 3. Auflage, 1985, 251) gewidmet. Sie haben zutreffend erkannt, daß eine Interpretation, die die Kontrolltätigkeit des Rechnungshofes in jeder Hinsicht der Staatsteilgewalt Gesetzgebung zuschlägt, unter anderem Konsequenzen für die Amtshaftung haben müsse. Schädigendes Verhalten von Organen des Rechnungshofes würde unter dieser Prämisse keine Amtshaftung auslösen. Dies führt allerdings - so die genannten Autoren - nicht bloß zu 'höchst unbefriedigenden', sondern 'unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung und des Rechtsschutzes sogar (zu) verfassungsrechtlich bedenklichen Ergebnissen. Vor allem hinsichtlich der Amtshaftung ist eine verfassungskonforme Auslegung geboten, durch die ein haftungsrechtlicher Schutz des Einzelnen auch gegenüber (materiell) vollzugsähnlichen Tätigkeiten von gesetzgebenden Organen und ihren Hilfsorganen gewährleistet wird. Dies kann durch eine analoge Anwendung des Amtshaftungsrechtes (allenfalls auch des Organhaftpflichtrechts) auch auf diesem Bereich der Staatsgewalt erreicht werden, ohne daß dabei die Grenzen zulässiger Rechtsfortbildung im Wege der Auslegung, überschritten werden.' Die zutreffenden Überlegungen von Adamovich und Funk zu Fragen der Amtshaftung gelten gleichermaßen für andere Fragen des Rechtsschutzes, also etwa für die streitgegenständliche Frage der Prüfungszuständigkeit der Datenschutzkommission.

4. Die Verfassungsbestimmung des §36 Abs1 DSG

Auch unter der - wie dargetan: unzutreffenden - Prämisse, daß der Rechnungshof im konkreten Fall funktionell der Staatsgewalt Gesetzgebung (Landtag) zuzurechnen wäre, würde sich die Prüfzuständigkeit der Datenschutzkommission auf ihn auch (unbeschadet der gleichgerichteten Konsequenzen aus den zu Punkt 3 angestellten Überlegungen) kraft ausdrücklicher Verfassungsanordnung des §36 Abs1 DSG erstrecken ...

Die belangte Behörde führt im angefochtenen Bescheid aus, daß sich aus der im §36 Abs1 DSG festgelegten Ausnahme der Gerichtsbarkeit das Gewaltenteilungsprinzip bedingungslos offenbare, und daß Entsprechendes auch für die Gesetzgebung gelten müsse. Die belangte Behörde übersieht dabei allerdings, daß nur die Gerichtsbarkeit, nicht auch die Gesetzgebung in §36 Abs1 DSG ausgenommen ist. Sie übersieht weiters, daß §36 Abs1 DSG den Rang eines Bundesverfassungsgesetzes hat. Auch wenn die Prüfung eines Gesetzgebungsorgans durch die

Datenschutzkommission an sich dem Gewaltenteilungsprinzip widersprechen würde, so könnte daraus im konkreten Fall nichts gewonnen werden, weil §36 Abs1 eben eine Verfassungsbestimmung ist und in diesem Sinne das Gewaltenteilungsprinzip - zumindest teilweise, solange keine Gesamtänderung bewirkt wird, - zurücknehmen kann, so wie etwa auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit das Gewaltenteilungsprinzip durchbricht, weil vorgesehen ist, daß ein Gericht (der Verwaltungsgerichtshof) insbesondere über Bescheide von Verwaltungsbehörden erkennt.

Nun mag durchaus sein, daß den Überlegungen des Gesetzgebers, die ihn zur Ausnahme der Gerichtsbarkeit von der Prüfzuständigkeit der Datenschutzkommission motiviert haben, das Gewaltenteilungsprinzip zugrundegelegen hat. Allein diese Absicht kommt - im Hinblick auf die Gesetzgebung - im allein maßgeblichen Wortlaut des §36 Abs1 DSG nicht zum Ausdruck und ist daher insofern irrelevant. Auch eine verfassungskonforme Interpretation ist nicht geboten, weil §36 Abs1 DSG ja selbst Verfassungsrang hat.

Dazu kommt auch in diesem Zusammenhang wieder, daß das Grundrecht auf Datenschutz unbestritten auch die Gesetzgebung selbst, sohin auch den Rechnungshof, sofern man ihn überhaupt zur Gesetzgebung rechnen will, bindet. Vor dem Hintergrund dieser Bindungswirkung des Grundrechtes auf Datenschutz erscheint es durchaus folgerichtig, die Prüfzuständigkeit der Datenschutzkommission auch auf den Bereich der 'Gesetzgebung' zu erstrecken. Dieser Gedanke mag nicht unmittelbar für die Gesetzgebung im theoretischen Sinn, nämlich für die Erlassung genereller Normen durch den Landtag, gelten. Er gilt aber sehr wohl für Bereiche, die dieser Gesetzgebung im engeren Sinn 'angelagert' sind, aber gewaltenteilungstheoretisch Verwaltungstätigkeiten (Gebarungskontrolle als Vollziehung der Gesetze) sind.

Zuletzt ist zu bedenken, daß die Ausnahme der 'Gerichtsbarkeit' in §36 Abs1 DSG nicht auch die 'Justizverwaltung' erfaßt. Auch daran zeigt sich, daß die 'Legislative Verwaltung', etwa die Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof, - selbst unter Zugrundelegung der Überlegungen der belangten Behörde - nicht von deren Zuständigkeit ausgenommen ist.

7. Die belangte Behörde war also zuständig, die Datenermittlung des Rechnungshofes zu prüfen. Da sie diese Zuständigkeit bestritten hat, bin ich im genannten Grundrecht verletzt.

B. Grundrecht auf Datenschutz (Fehlende Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung)

Soweit meine Beschwerde die Übermittlung von Daten durch das Allgemeine Krankenhaus Linz an den Rechnungshof zum Gegenstand hatte, wurde sie als unbegründet abgewiesen; die belangte Behörde hat angenommen, daß sich diese Übermittlung personenbezogener Daten auf eine gesetzliche Grundlage im Sinne von §7 DSG stützen könne. Diese Auffassung der belangten Behörde trifft nicht zu.

Vorweg kann festgehalten werden, daß die Übermittlung personenbezogener Daten über Honoraransprüche einzelner Ärzte eine Übermittlung personenbezogener Daten aus automationsunterstützter Datenverarbeitung betrifft und daß daher der einfach-gesetzliche Teil des DSG (öffentlicher Bereich) zur Anwendung kommt. Dies wurde nie bestritten.

Die Übermittlung automationsunterstützt verarbeiteter, personenbezogener Daten ist nun nur im Rahmen des §7 DSG erlaubt. Im gegebenen Zusammenhang sind nur zwei Tatbestandsvarianten des §7 DSG als Grundlage der Datenübermittlung näher in Erwägung zu ziehen:

* §7 Abs1 Z1 DSG erlaubt die Übermittlung automationsunterstützt verarbeiteter Daten, 'soweit eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung hiefür besteht'.

* Daneben könnte die Variante des §7 Abs2 DSG als Übermittlungsgrundlage in Betracht gezogen werden.

a. §7 Abs1 Z1 DSG

1. §7 Abs1 Z1 DSG erlaubt die Datenübermittlung, soweit eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung hiefür besteht. Die Tätigkeit des Allgemeinen Krankenhauses Linz ist durch das öö Krankenanstaltengesetz 1976 (KAG) geregelt. Betrachtet man das KAG, so findet sich - seit LGBI 1985/13 - in §56 c eine Vorschrift über die 'Berechtigung zur Datenverarbeitung'. §56c öö KAG nennt in taxativer Weise jene Fälle, in denen personenbezogene Daten übermittelt werden dürfen (der streitgegenständliche Fall findet sich nicht darunter, was allerdings im gegebenen Zusammenhang nicht näher zu begründen ist). Aus der abschließenden Formulierung des §56 c öö KAG folgt, daß Datenübermittlungen

von Krankenanstalten ausschließlich nach dieser Bestimmung zu beurteilen sind. Die belangte Behörde hat dies übersehen und gemeint, daß die Datenübermittlung in einer Bestimmung des Rechnungshofgesetzes (RHG) eine Grundlage finden könne. Diese Auffassung geht an §56 c oö KAG vollkommen vorbei.

2. Die belangte Behörde meint, daß Grundlage der gegenständlichen Datenübermittlung §18 Abs6 RHG sei. Unbeschadet des zuvor angesprochenen Punktes, daß die Datenübermittlung von Krankenanstalten abschließend in §56 c KAG geregelt ist, ergibt sich auch aus folgenden Überlegungen, daß §18 Abs6 RHG keine gesetzliche Grundlage im Sinn von §7 DSG zur Übermittlung personenbezogener Daten ist:

a. §7 Abs1 Z1 DSG verlangt, wenn er von 'ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigungen' spricht, spezifisch datenschutzrechtliche Tatbestände im jeweiligen Materiengesetz; nach herrschender Auffassung (etwa Dohr/Pollirer/Weiss, Datenschutzgesetz, 35) müssen daher Vorschriften im Sinn von §7 Abs1 Z1 DSG entsprechend datenschutzspezifisch formuliert und präzise gefaßt sein. Jedenfalls dürfen - nach Sinn und Zweck - sondergesetzliche Übermittlungsermächtigungen nicht unter den Determinierungsstandard des Auffangtatbestandes des §7 Abs2 DSG zurückfallen. Betrachtet man die Gesamtrechtsordnung, so zeigt sich, daß seit Inkrafttreten des Datenschutzgesetzes in einer Vielzahl von Materiengesetzen datenschutzspezifische Übermittlungsermächtigungen geschaffen und speziell im Hinblick auf §7 Abs1 Z1 DSG formuliert worden sind (nur beispielsweise sei hingewiesen auf §460b und §460c ASVG; §§51ff SPG; sowie auf den schon erwähnten, hier einschlägigen §56c oö KAG). Diese Beispiele zeigen das hohe datenschutzrechtliche Problembewußtsein des Gesetzgebers. Immer wenn der Gesetzgeber eine sondergesetzliche Übermittlungsermächtigung im Sinn von §7 Abs1 Z1 DSG schaffen wollte, tat er dies auch durch eine Wahl entsprechender Formulierungen (etwa 'personenbezogene Daten', 'übermitteln', 'verarbeiten', also von Rechtsbegriffen, die dem DSG entstammen) und vielfach sogar unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das Datenschutzgesetz.

Betrachtet man nun §18 Abs6 RHG vor dem systematischen Hintergrund dieser herkömmlichen sondergesetzlichen Übermittlungsermächtigungen im Sinn von §7 Abs1 Z1 DSG, so zeigt sich deutlich und ganz offenkundig, daß der Gesetzgeber von §18 Abs6 RHG nie daran gedacht hat, eine Übermittlungsermächtigung im Sinn von §7 Abs1 Z1 DSG zu schaffen. Der Gesetzgeber wollte mit §18 Abs6 RHG keine Ermächtigung zur Übermittlung personenbezogener Daten im Sinne von §7 Abs1 Z1 DSG normieren. Daher hat sich der Gesetzgeber auch gar nicht darum bemüht, eine entsprechend präzise Fassung, wie sie §7 Abs1 Z1 DSG verlangt, zu schaffen. (Insoweit die Datenschutzkommission vermeint, daß dieser Einwand mangelnder Detailliertheit irrelevant wäre, 'da §7 DSG die Geltung des Rechnungshofgesetzes ... nicht zurückdrängen könne', mißversteht sie, daß eine nicht hinreichend determinierte Norm eben keine Norm im Sinn von §7 DSG ist).

b. Daß §18 Abs6 RHG nicht im Hinblick auf §7 Abs1 Z1 DSG formuliert wurde, hängt nicht etwa mit einem Versehen des Gesetzgebers zusammen, sondern entspricht der Funktion, dem Sinn und Zweck von §18 Abs6 RHG. Bei der Gebarungskontrolle, deren Ziel es ist, die Gebarung der Gebietskörperschaften auf ihre Richtigkeit, Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen, geht es nicht um personenbezogene Daten, sondern hauptsächlich um Buchhaltungsdaten der Gebietskörperschaften, die ihrem Wesen nach nicht personenbezogen sind. Die Daten, die der Gebarungsprüfung nach dem Sinn der Verfassung und einfach-gesetzlichen Durchführungsbestimmungen unterliegen, sind regelmäßig datenschutzrechtlich unproblematisch. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber auch bewußt keine Ermächtigung zur Übermittlung personenbezogener Daten, etwa der Verdienstverhältnisse der Ärzte, in das RHG aufgenommen, sondern lediglich Ermächtigungen zur Erhebung nicht-personenbezogener Gebarungsdaten geschaffen.

3. Nun geht es der oö Landesregierung offenkundig gar nicht um die Überprüfung der Gebarung des Allgemeinen Krankenhauses Linz. Vielmehr ist die Gebarungsprüfung nur vorgeschoben, um Informationen über die Verdienstverhältnisse der Ärzte (in) diesem Krankenhaus zu erhalten. Dieser von der Verfassungsaufgabe der Gebarungsprüfung nicht einmal ansatzweise gedeckte Zweck zeigt sich offenkundig im Beschuß der oö Landesregierung mit dem der Rechnungshof ersucht wurde, die Höhe der Ärztehonorare zu erheben. Die oö Landesregierung ist also primär an Namen der Ärzte und an deren Honoraren interessiert. Hingewiesen sei darauf, daß die Gebarungsprüfung im Allgemeinen Krankenhaus Linz in Zusammenhang mit gleichgelagerten Prüfungsaktionen in Landeskrankenhäusern steht; die diesbezüglichen Prüfungsbeschlüsse des Kontrollausschusses des oö Landtages offenbaren die politische Tendenz der Gebarungsprüfung ebenso eindeutig.

Die bundesrechtlichen Vorschriften des RHG über die Gebarungskontrolle wollen die Gebarungskontrolle anordnen und ermöglichen; sie sind in diesem Sinne zu interpretieren. Die zweckgerichtete Interpretation ergibt nun, daß die Vorschriften über die Gebarungskontrolle keine Grundlage bieten, personenbezogene Daten (Einkommensverhältnisse der Ärzte von Krankenanstalten der Stadt Linz) zu erheben. Werden die Instrumente der Gebarungskontrolle dennoch zu solchen außerhalb der Gebarungsprüfung liegenden Zwecken eingesetzt, liegt ein klarer 'Formenmißbrauch' vor.

Interpretiert man also §18 RHG im Sinne dieser Überlegungen, so zeigt sich deutlich, daß diese Bestimmung keine Ermächtigung im Sinne von §7 Abs1 Z1 DSG zur Erhebung bzw Übermittlung der streitgegenständlichen Daten bildet. Dieses Ergebnis teleologischer Interpretation bestätigt im übrigen die gleichlaufenden Ergebnisse der Wortlaut- und systematischen Interpretation.

4. Gemäß Art121 Abs4 B-VG hat der Rechnungshof bei Unternehmungen und Einrichtungen, die seiner Kontrolle unterliegen und für die eine Berichterstattungspflicht an den Nationalrat besteht, jedes zweite Jahr die durchschnittlichen Einkommen einschließlich aller Sozial- und Sachleistungen sowie zusätzliche Leistungen von Pensionen von Mitgliedern des Vorstandes und des Aufsichtsrates sowie aller Beschäftigten durch Einholung von Auskünften bei diesen Unternehmungen und Einrichtungen zu erheben und darüber dem Nationalrat zu berichten. Diese bundesverfassungsrechtliche Vorschrift regelt abschließend die Fälle, in denen der Rechnungshof die Verdienste und Einkommen von Dienstnehmern prüfungsunterworferner Anstalten erheben darf. Der streitgegenständliche Fall läßt sich nicht unter diese Bestimmung subsumieren. E contrario kann aus Art121 Abs4 B-VG abgeleitet werden, daß in anderen, nicht von dieser Bestimmung erfaßten Fällen eine Erhebung, der Verdienstverhältnisse (auch der Honorarverhältnisse) unzulässig ist. Darüber hinaus ist aber auch zu beachten, daß selbst im Anwendungsbereich des Art121 Abs4 B-VG nur eine anonymisierte Erhebung der Einkommensverhältnisse zulässig ist; dies muß umso mehr für Fälle gelten, die von Art121 Abs4 B-VG gar nicht erfaßt sind. Die von der belangen Behörde herangezogene Bestimmung des §18 Abs6 RHG als Übermittlungsermächtigung muß auch im Lichte dieser Bestimmung des Art121 Abs4 B-VG (verfassungskonform) restriktiv interpretiert werden.

5. Aus Art127 a Abs1 B-VG ergeben sich (in taxativer Aufzählung) die Prüfungszwecke der Rechnungshofkontrolle; die Überprüfung hat sich 'auf die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, ferner auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gebarung zu erstrecken'. Demgegenüber hat die öö Landesregierung den Rechnungshof mit ihrem Beschuß vom 17. Jänner 1994 ersetzt, 'die Gebarung des Allgemeinen Krankenhauses Linz im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit, die Höhe, die Verrechnung und die Verwendung der Ärztehonorare in der Sonderklasse zu überprüfen'.

Jedenfalls die Frage der Höhe der Ärztehonorare ist nicht von den in Art127 a Abs1 B-VG genannten Prüfzwecken gedeckt. Auch die Nennung konkreter Namen honorarempfanger Ärzte findet in der genannten Bestimmung keine Grundlage.

§18 Abs6 RHG - sollte in dieser Bestimmung entgegen meiner Auffassung überhaupt eine Übermittlungsermächtigung iS von §7 DSG zu sehen sein - ist auch vor dem Hintergrund der in der Verfassung genannten Prüfzwecke zu interpretieren. §18 Abs6 RHG gibt daher jedenfalls keine Grundlage für Übermittlungen, die nicht zur Erfüllung der Prüfzwecke erforderlich sind. Dies trifft jedenfalls auf die Namen der Ärzte und die Höhe ihrer Honoraransprüche zu.

6. Auch wenn es - entgegen meiner Auffassung - zu Zwecken der Gebarungskontrolle notwendig gewesen wäre, die Honorardaten der Ärzte aufgegliedert nach einzelnen Ärzten zu übermitteln, so hätte es jedenfalls ausgereicht, die Honorardaten anonymisiert - ohne Nennung der Namen der einzelnen Ärzte - zu übermitteln. Die Namensnennung steht in keinem denkbaren Zusammenhang mit Notwendigkeiten der Gebarungskontrolle. Jedenfalls dadurch, daß ohne Notwendigkeit die Daten nicht anonymisiert weitergegeben worden sind, wurde gegen das Grundrecht auf Datenschutz verstößen, welches ausdrücklich den 'Vorrang vertraulicher Behandlung' verlangt. Der vertraulichen Behandlung durch Anonymisierung gebührt also zumindest dann der Vorrang, wenn die Namensnennung nicht notwendig ist.

b. §7 Abs2 DSG

§7 Abs2 DSG ermächtigt zur Datenübermittlung, wenn die Daten für den Empfänger zur Wahrung der ihm gesetzlich aufgetragenen Aufgaben 'eine wesentliche Voraussetzung' bilden. Entgegen der Auffassung der belangen Behörde (Bescheid Seite 9) kann die streitgegenständliche Datenübermittlung auch nicht auf diese Grundlage gestützt werden. Gesetzlich übertragene Aufgabe des Rechnungshofes ist die Gebarungskontrolle der Gebietskörperschaften nach den

Maßstäben der ziffernmäßigen Richtigkeit, der Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, ferner der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit (hier Art127a Abs1 B-VG). Die Ermittlung der Einkommens(Honorar)verhältnisse von Ärzten ist keine Aufgabe des Rechnungshofes. Auf obige Ausführungen zum Zweck der Gebarungskontrolle im allgemeinen, zu Art121 Abs4 B-VG und zur Frage des Formenmißbrauches sei hingewiesen. Daten über Namen von Ärzten und die Höhe ihrer Honorare dürfen daher auch nicht auf Grundlage von §7 Abs2 DSG an den Rechnungshof übermittelt werden.

c. Zusammenfassung

Die Übermittlung der mich betreffenden personenbezogenen Daten durch das Allgemeine Krankenhaus Linz an den Rechnungshof hatte daher keine insgesamt gesetzliche Grundlage. Sie verstieß nicht nur gegen §7 DSG, sondern auch gegen das Grundrecht auf Datenschutz (§1 DSG; Art8 EMRK), weil dieses Grundrecht die Übermittlung von Daten nur dann erlaubt, wenn eine gesetzliche Grundlage dies vorsieht. Daß Daten über meine Einkommensverhältnisse schutzwürdig im Sinn von §1 DSG sind, bedarf keiner näheren Erläuterung. Die belangte Behörde hätte folglich eine Verletzung des Grundrechtes auf Datenschutz feststellen müssen. Da sie dies nicht getan hat, hat sie selbst das Grundrecht auf Datenschutz verletzt.

C. Die Verfassungswidrigkeit von §13 Abs1 oö KAG

Die Überprüfung des Allgemeinen Krankenhauses Linz durch den Rechnungshof stützt sich auf §13 Abs1 oö. KAG (§11 Abs2 Krankenanstaltengesetz des Bundes als Grundsatzgesetz; Art121 Abs1 B-VG), das als Spezialgesetz der allgemeinen Regel des §18 RHG (Artikel 127 a Abs1 B-VG) vorgeht. §13 Abs1 KAG lautet:

'Der Betrieb von Krankenanstalten, deren Rechtsträger einen Anspruch auf Beiträge zum Betriebsabgang (§47) oder Zweckzuschüsse des Bundes (§§57 und 59 KAG) erheben, unterliegt der wirtschaftlichen Aufsicht durch die Landesregierung und der Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof'. Die Wortfolge in §13 Abs1 oö KAG 'und der Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof' ist verfassungswidrig (ebenso die entsprechende Vorschrift in §11 Abs2 des Bundesgrundsatzgesetzes):

1. §13 Abs1 oö KAG erfaßt auch 'private' Krankenanstalten, wie etwa Ordensspitäler (auf dieser Grundlage sollen demnächst auch die Ärztehonorare verschiedener oberösterreichischer Ordensspitäler überprüft werden). Die Miteinbeziehung der 'privaten' Ordensspitäler in die Vorschrift des §13 Abs1 oö KAG belastet diese mit Verfassungswidrigkeit.

Der Rechnungshof ist ein staatsinternes Kontrollorgan. Das Verhältnis zwischen Prüfer und Geprüftem ist daher nicht näher geregelt (so bestehen keine Verfahrensvorschriften, etwa Vorschriften über die bescheidmäßige Verpflichtung zur Duldung der Kontrolltätigkeiten).

Dies entspricht durchwegs dem Regelungskonzept der Bundesverfassung, die in der Regel innerstaatliche 'In-Sich-Prozesse' zu vermeiden trachtet.

Hingegen ist die Kontrolle privater Wirtschaftsunternehmen Gegenstand der Wirtschaftsaufsicht, die 'staatsextern' konzipiert ist und daher nach Maßgabe des Verfassungsgrundsatzes der Rechtsstaatlichkeit im Grundsatz eine rechtsstaatliche Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Beaufsichtigtem und der Aufsichtsbehörde vorsieht (etwa Verfahren, Rechtsschutz etc).

Wenn der Rechnungshof nun den innerstaatlichen Kontrollbereich verlassen und Einrichtungen im gesellschaftlichen Bereich prüfen soll, so ist dies prinzipiell verfassungsrechtlich unzulässig. Dies ergibt sich zum einen daraus, daß dadurch die Wirtschaftsaufsicht ohne zureichenden Grund verdoppelt wird. Dies ergibt sich aber auch daraus, daß kein Verfahren vorgesehen ist, in dem sich der Rechnungshof in rechtsstaatlich gebotener Weise mit dem Geprüften auseinandersetzen könnte (etwa ein Verfahren in dem bescheidmäßig über die Pflicht eines Ordensspitäles abgesprochen wird, die Rechnungshofkontrolle zu dulden).

Nur unter ganz engen Voraussetzungen darf daher der einfache Gesetzgeber die Gebarung eines privaten Unternehmens der Rechnungshofkontrolle unterwerfen, nämlich dann, wenn der Private zwar über eine vom Bund, den Ländern, den Gemeindeverbänden und den Gemeinden verschiedenen Rechtspersönlichkeit verfügt, inhaltlich aber staatliche Aufgaben mit staatlichen (Finanz)mitteln wahrnimmt. In diesem Sinne ist Artikel 121 Abs1 B-VG zu verstehen, der die Gesetzgebung ermächtigt, andere Rechtsträger der Rechnungshofkontrolle zu unterwerfen (vgl

auch Mayer, B-VG, 286, der vom Erfordernis der Konnexität spricht). Art121 Abs1 B-VG meint mit 'anderen ... Rechtsträgern' nur Einrichtungen, die zwar von den Gebietskörperschaften verschieden sind und auch nicht kraft Beherrschung durch die Gebietskörperschaften unmittelbar der Rechnungshofkontrolle unterliegen, aber doch staatliche Aufgaben mit staatlichen Mitteln wahrnehmen, also materiell betrachtet Staat sind. Nur solchen Rechtsträgern ist die staatsintern konzipierte Rechnungshofkontrolle angemessen; alle anderen Rechtsträger unterliegen gegebenenfalls der staatlichen Wirtschaftsaufsicht.

Private Krankenanstalten, insbesondere Krankenanstalten konfessioneller Träger, sind somit der Wirtschaftsaufsicht, nicht aber der Rechnungshofkontrolle zugänglich, da sie im Freiraum der Erwerbsfreiheit und des Eigentums, die Krankenanstalten konfessioneller Träger zusätzlich im Freiraum des Artikel 15 StGG, agieren. Daran ändern auch staatliche Zuschüsse zu solchen Unternehmen (insbesondere Krankenanstalten) nichts. Staatliche Zuschüsse bewirken noch nicht, daß die geförderten Unternehmen staatliche Aufgaben wahrnehmen. Konkret bedeuten auch die in §13 oö KAG genannten Zuschüsse (Beiträge zum Betriebsabgang nach §47 und Zweckzuschüsse des Bundes nach §§57 und 59 des oö KAG) keine funktionelle Betrauung mit staatlicher Gebarung. (Der Rechnungshof müßte im gegebenen Fall systemkonform die Landesregierung überprüfen, ob sie die Wirtschaftsaufsicht ordnungsgemäß ausübt. Für direkte Eingriffe des Rechnungshofes in die Sphäre privater, insbesondere konfessioneller Rechtsträger besteht keine verfassungsgesetzliche Grundlage.)

§13 Abs1 oö KAG (auch §11 Abs2 des Bundesgrundsatzgesetzes), der auch private Rechtsträger, die nicht materiell Staat sind, also etwa geförderte Ordensspitäler, der Rechnungshofkontrolle unterwirft, überschreitet daher die Ermächtigung des Art121 Abs1 B-VG und ist damit verfassungswidrig.

2. §13 Abs1 oö KAG (§11 Abs2 des Bundesgrundsatzgesetzes) sieht die Rechnungshofkontrolle neben der staatlichen Wirtschaftsaufsicht vor. Dies bewirkt eine Verdoppelung der Kontrolle der Wirtschaftsführung privater Unternehmen, für die keine sachliche Rechtfertigung besteht und die daher verfassungswidrig ist (Art7 B-VG; Art5 StGG; Art6 StGG; ua).

3. Art15 StGG garantiert allen Kirchen und Religionsgesellschaften das Recht, ihre inneren Angelegenheiten selbständig zu ordnen und zu verwalten. Die Organisation der Krankenpflege aus religiösen Motiven der Mitmenschlichkeit und Barmherzigkeit durch der katholischen Kirche zuzurechnende Ordenseinrichtungen unterliegt der Verfassungsgarantie des Art15 StGG. Art15 StGG garantiert in diesem Zusammenhang insbesondere die vom Staat nicht beeinträchtigte Regelung des ärztlichen Dienstes, insbesondere die Regelung der Honorarverhältnisse. §13 oö KAG (auch §11 Abs2 des Bundesgrundsatzgesetzes), der die Gebarung der Ordensspitäler der Kontrolle des Rechnungshofes unterwirft, greift verfassungswidrigerweise in die Freiheit des Art15 StGG ein.

4. §13 Abs1 oö KAG verstößt zudem gegen die

bundesstaatliche Kompetenzverteilung. Wenn Art121 Abs1 B-VG von 'durch Gesetz bestimmte Rechtsträger' spricht, so meint er - weil er selbst keine Kompetenzbestimmung darstellt - Gesetze des zuständigen Gesetzgebers. Nach Art128 B-VG ist allein der Bundesgesetzgeber zuständig, Rechtsträger im Sinne von Art121 Abs1 B-VG zu bestimmen.

Selbst wenn der Landesgesetzgeber zuständig sein könnte, wäre seine Zuständigkeit durch die Art10 bis 15 B-VG bestimmt. Das Land wäre dann nach Art12 B-VG zuständig, dem Bund bliebe in diesem Bereich nur, die Grundsätze zu regeln. Der Bundesgesetzgeber hat aber in §11 Abs2 (Bundes)Krankenanstaltengesetz mehr als nur die Grundsätze geregelt, er hat die Zuständigkeit des Rechnungshofes konkret normiert und daher seine Kompetenz nach Art12 B-VG überschritten."

5. Die Datenschutzkommission als belangte Behörde hat die Verwaltungsakten vorgelegt und eine Gegenschrift erstattet, in der sie im wesentlichen folgendes ausführt:

"Mit dem in Beschwerde gezogenen Bescheid wurde eine Beschwerde des Dr. J S teils wegen Unzuständigkeit der Datenschutzkommission zurückgewiesen (Spruchteil 1), teils als unbegründet abgewiesen (Spruchteil 2). Gegen diese beiden Spruchteile richtet sich die Beschwerde ... vor dem Verfassungsgerichtshof ...

A. Das im Spruchteil 1 zurückgewiesene Beschwerdevorbringen betrifft die Ermittlung von Daten des AKH Linz, die sich (auch) auf die Person des Beschwerdeführers beziehen, und zwar durch den Rechnungshof auf Ersuchen der Oberösterreichischen Landesregierung. Die Datenschutzkommission erachtete sich zur meritorischen Behandlung der

Beschwerde deshalb nicht für zuständig, weil die Tätigkeit des Rechnungshofs der Staatsfunktion 'Gesetzgebung' zuzurechnen sei und eine Überprüfung derselben durch die Verwaltungsbehörde 'Datenschutzkommission' dem Prinzip der Gewaltentrennung widersprechen würde.

Der Beschwerdeführer erachtet sich durch diese Zurückweisung in seinem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter (Art83 Abs2 B-VG) verletzt und begründet dies im wesentlichen wie folgt:

1. Der Rechnungshof sei im gegenständlichen Falle gemäß Art127 a Abs7 B-VG 'als Verwaltungsorgan im funktionellen Sinn' tätig geworden. Die vom Rechnungshof ausgeübte Tätigkeit der Kontrolle der Gebarung einer Anstalt sei 'als Verwaltung im materiellen Sinn' zu werten.
2. Gemäß dem im Verfassungsrang stehenden §36 Abs1 Z1 DSG sei nur die 'Gerichtsbarkeit', nicht aber die 'Gesetzgebung' ausgenommen, woraus jedenfalls eine Zuständigkeit der Datenschutzkommission zur Kontrolle der der Gesetzgebung angelagerten Verwaltungstätigkeiten gefolgt werden müsse.
3. Das Grundrecht auf Datenschutz binde auch die Gesetzgebung; aus dem rechtstaatlichen Prinzip ergebe sich, daß Angelegenheiten der Justizverwaltung den im Hinblick auf die Verwaltung vorgesehenen Rechtsschutzmechanismen unterliegen. Dies gebiete auch Art129 B-VG, der zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit 'der gesamten öffentlichen Verwaltung' u.a. den Verwaltungsgerichtshof berufe. Die danach garantierte Möglichkeit der Anrufung des VwGH setze aber die vorherige Zuständigkeit der Datenschutzkommission voraus. Auch im Bereich des Amtshaftungsrechts würde die von der Datenschutzkommission vertretene Rechtsanschauung unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung des Rechtsschutzes verfassungsrechtlich bedenkliche Ergebnisse bewirken (Hinweis auf Adamovich/Funk, Österr. Verfassungsrecht3, 251).

Diesem Vorbringen ist nach Ansicht der Datenschutzkommission folgendes entgegenzuhalten:

1. An der Zuordnung des Rechnungshofes zur Staatsfunktion 'Gesetzgebung' besteht in der Literatur kein Zweifel (vgl. Laurer, ÖVA 1969, 15; Schwab in Schambeck: Das österr. Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980), 588f; Hengstschläger, Der Rechnungshof (1982), 56; Adamovich/Funk, Österreichisches Verfassungsrecht3 (1985), 320; Antonioli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht2 (1986), 15; Walter/Mayer, Grundriß des österr. Bundesverfassungsrechts7(1992), RZ 1225). Auch ein - im gegenständlichen Falle vorgelegenes - Ersuchen eines Verwaltungsorgans iSd. Art127a Abs7 B-VG ändert an dieser Zuordnung des Rechnungshofs nichts, da gemäß Art122 Abs1 B-VG der Rechnungshof in Angelegenheiten der Gemeindegebarung 'als Organ des betreffenden Landtages' tätig ist (so auch ausdrücklich Hengstschläger, Rechnungshof, 64).

Zur Ansicht des Beschwerdeführers, daß Gebarungskontrolle materiell 'Verwaltung' sei, weil die 'Kontrolle der Verwaltung' inhaltlich als 'Verwaltung' zu begreifen sei, ist folgendes zu sagen:

Der Grund für die Existenz von Kontrollrechten nach der Art der Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof ist das Gewaltentrennungsprinzip, für das neben der Trennung der Staatsgewalten auch die gegenseitige Kontrolle der Staatsgewalten wesensgemäß ist ('checks and balances'). Aus dem Blickwinkel dieses Prinzips ist daher für die Einordnung des Kontrollorgans 'Rechnungshof' allein entscheidend, daß die Staatsgewalt 'Legislative' die Staatsgewalt 'Exekutive' kontrolliert, sodaß - entsprechend dem Sinn der Kontrolle im gewaltentrennenden Staat - das die Kontrolle ausübende Organ der kontrollierenden Staatsgewalt zuzurechnen ist und nicht der kontrollierten. Der Rechnungshof ist daher bei der Gebarungskontrolle als Organ der Staatsgewalt 'Gesetzgebung' zu sehen - wie dies auch der oben zitierte Art122 Abs1 B-VG normiert.

Diese Einordnung des Rechnungshofes als Organ der Gesetzgebung gilt daher auch dann, wenn - wie im vorliegenden Fall - der Auftrag an den Rechnungshof zur Gebarungsprüfung durch die Landesregierung ergeht; dementsprechend hat der Rechnungshof auch in diesen Fällen an den Landtag zu berichten (§18 Abs8 RHG).

Die Behauptung schließlich, daß der VfGH in VfSlg7944/1976 dargetan habe, daß die Kontrolltätigkeit des Rechnungshofes funktionell 'Bundes- oder Landesvollziehung' sei, ist unzutreffend: In dem genannten Erkenntnis ist lediglich davon die Rede, daß der Rechnungshof in Angelegenheiten der Ländergebarung im Bereich der Landesvollziehung als Organ des betreffenden Landtages tätig ist (wobei sich in diesem Satz die Passage 'im Bereich

der Landesvollziehung' auf die Landesgebarung bezieht). Das genannte Erkenntnis ist vielmehr dazu geeignet, den Standpunkt der Datenschutzkommission - auch, was die Übermittlung personenbezogener Daten an den Rechnungshof betrifft (s. unten Pkt. B) - zu stützen.

2. Die Gründe, weshalb aus dem ausdrücklichen Ausschluß der Zuständigkeit der Datenschutzkommission zur Überprüfung der Gerichtsbarkeit auch die Unzuständigkeit zur Überprüfung der Gesetzgebung geschlossen werden müsse, wurden in der Begründung des angefochtenen Bescheides ausführlich dargelegt. Der Grundsatz der Trennung der Staatsgewalten, insbesondere auch der Staatsgewalten 'Gesetzgebung' und 'Verwaltung', stellt nach allgemeiner Ansicht ein Baugesetz der österr. Bundesverfassung dar (vgl. Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht7, RZ 162f; Adamovich/Funk, Verfassungsrecht3, 139f; vgl. auch die Ausführungen der RV zum EU-BVG, 1546 Blg.NR XVIII. GP, 4). Abgesehen von den bereits im angefochtenen Bescheid genannten Gründen verbietet daher nach Ansicht der Datenschutzkommission auch eine 'baugesetzkonforme' Interpretation des §36 Abs1 Z1 DSG, der die Zuständigkeiten einer Verwaltungsbehörde regelt, daß diesem, weil die Staatsfunktion 'Gesetzgebung' - anders als die Staatsfunktion 'Gerichtsbarkeit' - im §36 Abs1 Z1 DSG nicht ausdrücklich von der Zuständigkeit der Datenschutzkommission ausgenommen ist, der von der Beschwerde intendierte Inhalt - wonach die Entscheidungsbefugnis der Datenschutzkommission auch Akte der 'Gesetzgebung' erfasse - beigemessen wird. Aufgrund des Umstandes schließlich, daß - diesbezüglich in signifikantem Gegensatz zur Reichweite der Zuständigkeit der Zivilgerichte in Angelegenheiten der Amtshaftung - de lege lata nicht nur Akte der Gesetzgebung, sondern auch Akte der Gerichtsbarkeit nicht ihrer Kognition unterliegen, sieht die Datenschutzkommission auch in der Exemption von Akten der 'Gesetzgebung' keine planwidrige Lücke, die allenfalls eine Schließung im Wege der Analogie (wie in bezug auf das Institut der Amtshaftung von Adamovich/Funk, Verfassungsrecht3, 251 erwogen) erlaubt erscheinen ließe.

3. Da das Bestehen einer planwidrigen Lücke zu verneinen ist, kann eine interpretative Ausdehnung des durch die Datenschutzkommission gewährten Rechtsschutzes auf die Staatsfunktion 'Gesetzgebung' nicht stattfinden. Im übrigen ist das Rechtsschutzdefizit gegenüber Akten des Rechnungshofes und vergleichbarer Organe, wie etwa der Volksanwaltschaft, kein Phänomen, das auf datenschutzrechtliche Fragen beschränkt wäre.

B. Die mit Spruchteil 2 erfolgte Abweisung betraf eine Übermittlung von den Beschwerdeführer betreffenden personenbezogenen Daten durch das AKH Linz an den Rechnungshof, und zwar näherhin von Daten über Ärztehonorare für Pfleglinge der Sonderklasse iSd §34a des oberösterreichischen Krankenans

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

© 2026 JUSLINE

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

www.jusline.at