

# Burgenländischer Landes-Rechnungshof

## Bericht

über das durchschnittliche  
Einkommen einschließlich aller Sozial-  
und Sachleistungen von Mitgliedern  
des Vorstandes, des Aufsichtsrates  
sowie aller Beschäftigten jener  
Unternehmungen, die der Kontrolle  
des Landes-Rechnungshofes  
unterliegen.

Eisenstadt, im Jänner 2006



#### Auskünfte

Burgenländischer Landes-Rechnungshof  
7000 Eisenstadt, Technologiezentrum, Marktstraße 3  
Telefon: 05/9010-8220  
Fax: 05/9010-82221  
e-mail: [post.lrh@blrh.at](mailto:post.lrh@blrh.at)  
Internet: [www.blrh.at](http://www.blrh.at)

#### Impressum

Herausgeber: Burgenländischer Landes-Rechnungshof  
7000 Eisenstadt, Technologiezentrum, Marktstrasse 3  
Berichtszahl: LRH-300-6/73-2006  
Redaktion und Grafik: Burgenländischer Landes-Rechnungshof  
Herausgegeben: Eisenstadt, im Jänner 2006

## Abkürzungsverzeichnis

aaO	am angeführten Ort
AB	Ausschussbericht
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Arg.	Argumentation
Art.	Artikel
BGBI	Bundesgesetzblatt
Bgl.	Burgenland; Burgenländische(r)
BlgNR	Beilage(n) zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates
BLRH	Burgenländischer Landes-Rechnungshof
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
DSG	Datenschutzgesetz
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f, ff	und die folgende(n)
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Geschäftsordnung
GP	Gesetzgebungsperiode
HGB	Handelsbesetzbuch
Hrsg.	Herausgeber
idF	in der Fassung
idgF	in der geltenden Fassung
leg. cit.	legis citatae
LGBI	Landesgesetzblatt
LRHG	Landes-Rechnungshof-Gesetz
L-VG	Landes-Verfassungsgesetz
mwN.	mit weiteren Nachweisen
OGH	Oberster Gerichtshof
ÖHW	Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich
ÖVA	Österreichisches Verwaltungsarchiv
RH	Rechnungshof
RL	Richtlinie
Rz	Randzahl(en)
S.	Seite oder Satz
Slg	Sammlung der Rechtsprechung des EuGH und des EuG
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg	Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des VfGH
Z	Ziffer
ZI	Zahl



# Inhalt

<b>I. TEIL</b> .....	<b>6</b>
1. VORLAGE AN DEN LANDTAG .....	6
2. DARSTELLUNG DER BERICHTSERGEBNISSE .....	6
<b>II. TEIL</b> .....	<b>7</b>
1. ZUSAMMENFASSUNG .....	7
2. GRUNDLAGEN .....	9
2.1 <i>Berichts Anlass</i> .....	9
2.2 <i>Gesetzliche Grundlagen</i> .....	9
2.3 <i>Sonstige Bemerkungen</i> .....	9
2.4 <i>Wiedervorlage</i> .....	9
<b>III. TEIL</b> .....	<b>11</b>
1. AUSGANGSPUNKT UND PROBLEMATIK .....	11
1.1 <i>Rückblick</i> .....	11
1.2 <i>Schaffung des Art. 121 Abs. 4 B-VG</i> .....	11
1.3 <i>Bezügebegrenzungsgesetz</i> .....	12
1.4 <i>Entwicklungen im Burgenland</i> .....	13
2. KOMPETENZEN DES BLRH ZUR EINKOMMENSERHEBUNG .....	13
2.1 <i>Grundlagen</i> .....	13
2.2 <i>Definition „Überprüfung“</i> .....	14
2.3 <i>Aufgaben und Kompetenzen des BLRH</i> .....	15
2.4 <i>Beschluss des Landeskontrollausschusses</i> .....	16
2.5 <i>Eingriffsintensität</i> .....	17
2.6 <i>erforderliche gesetzliche Grundlage</i> .....	18
3. DATENSCHUTZRECHTLICHE BEDENKEN .....	18
3.1 <i>Grundlagen</i> .....	18
3.2 <i>Anonymisierte Ausweise</i> .....	20
3.3 <i>Erwägungen der Bundesregierung</i> .....	21
3.4 <i>Verwendung veröffentlichter Daten</i> .....	21
3.5 <i>Zustimmungserklärungen</i> .....	22
3.6 <i>Conclusio</i> .....	23
4. SCHLUSSBEMERKUNGEN .....	25

# I. Teil

## 1. Vorlage an den Landtag

Der Burgenländische Landes-Rechnungshof (BLRH) erstattet gemäß § 8 Bgld. Landes-Rechnungshof-Gesetz<sup>1</sup> (Bgld. LRHG) nachstehenden Bericht über die Ergebnisse, die er bei der Abwägung der rechtlichen Durchführbarkeit eines Prüfantrages des Landeskrollausschusses des Bgld. Landtages erzielt hat.

## 2. Darstellung der Berichtsergebnisse

Der Bericht ist vertikal in drei Ebenen gegliedert.

- I. Teil
- 1. Kapitel
- 1.1. Abschnitt

Der Endziffer der Abschnitte wird folgende Bedeutung zugeordnet:

- 1. Sachverhaltsdarstellung
- 2. Beurteilung durch den BLRH

---

<sup>1</sup> LGBl. Nr. 23/2002.

# II. Teil

## 1. Zusammenfassung

### 1.1 gesetzliche Grundlagen

(1) RH und BLRH werden neben ihrer typischen Gebarungskontrolle auch zur bloßen Sammlung personenbezogener Einkommensdaten und deren Veröffentlichung herangezogen.

(2) Während der RH hierfür eine verfassungsrechtliche Grundlage hat, fehlt eine solche für den BLRH. Eine derartige Datensammlung und Veröffentlichung ist für den BLRH daher ausgeschlossen. Ein diesbezüglicher Prüfungsantrag des Landeskontrollausschusses des Bgld. Landtages findet sohin keine gesetzliche Deckung und muss daher für den BLRH unbeachtlich bleiben.

### 1.2 Datenschutz

(1) Vor allem ist – auch ungeachtet einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung - für den Fall der Veröffentlichung von personenbezogenen Einkommensdaten das Datenschutzrecht zu beachten.

(2) Unbedenklich ist die Veröffentlichung von Informationen/Daten die bereits veröffentlicht sind, wie jene, die beispielsweise Gegenstand eines Jahresabschlusses waren.

(3) Ebenfalls unbedenklich ist die Veröffentlichung von Durchschnittsdaten, die derart erstellt werden, dass mit rechtlich zulässigen Mitteln nicht auf einzelne Personen rückgeschlossen werden kann. Die Grenze ist dort zu ziehen, wo in einer statistischen Klasse (z.B. Mitglieder des Vorstandes) weniger oder gleich 3 Personen enthalten sind.

(4) Dagegen ist die Veröffentlichung von sonstigen personenbezogenen Daten ausgeschlossen. Selbst die verfassungsgesetzliche Bestimmung des Art. 121 Abs. 4 B-VG hat unangewendet zu bleiben, wenn ein unverhältnismäßiger Datenschutzeingriff gefordert wird. Dieser liegt vor, so der Rückschluss auf einzelne Personen getroffen werden kann.

(5) Umso weniger ist der BLRH, welcher über keine entsprechende gesetzliche Grundlage verfügt, zur Veröffentlichung eines Einkommenserhebungsberichts berechtigt, der durchschnittliche Einkommen zu Unternehmungen/Einrichtungen ausweist, die 3 oder weniger Vorstände, Geschäftsführer, Aufsichtsräte oder sonstige Beschäftigte haben und deren Jahresabschlüsse entweder verkürzt veröffentlicht wurden oder in denen der § 241 HGB angewandt wurde.

### 1.3 Ergebnis

Die vom Landeskrollausschuss mit Schreiben ZI. 1486/21-XVIII.GP.2004 beantragte Berichterstattung „*über das durchschnittliche Einkommen einschließlich aller Sozial - und Sachleistungen von Mitgliedern des Vorstandes, des Aufsichtsrates sowie aller Beschäftigten jener Unternehmungen, die der Kontrolle des Landes-Rechnungshofes unterliegen*“ ist unzulässig. Es fehlen die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen. Vor allem wäre mit dieser Berichterstattung ein unzulässiger Eingriff in personenbezogene Daten verbunden.

## 2. Grundlagen

- 2.1 Berichts-  
anlass
- 2.1.1 Der Landeskrollausschuss des Bgld. Landtages richtete an den BLRH gem. § 5 Abs. 3 Z 4 Bgld. LRHG folgendes Ansuchen auf Durchführung einer Antragsprüfung:  
*„Antrag an den Burgenländischen Landes-Rechnungshof, einen Bericht über das durchschnittliche Einkommen einschließlich aller Sozial- und Sachleistungen von Mitgliedern des Vorstandes, des Aufsichtsrates sowie aller Beschäftigten jener Unternehmungen, die der Kontrolle des Landes-Rechnungshofes unterliegen, an den Landtag zu erstatten“<sup>2</sup>.*
- 2.2 Gesetzliche  
Grundlagen
- 2.2.1 Der Berichtserstattung an den Bgld. Landtag erfolgte gem. § 8 Bgld. LRHG.
- 2.3 Sonstige  
Bemerkungen
- 2.3.1 Der vorliegende Bericht stellt das Ergebnis einer rechtlichen Prüfung auf Durchführbarkeit des oa. Prüfungsantrages dar. Von einem Stellungnahmeverfahren gem. § 7 leg. cit. wurde abgesehen.
- 2.4 Wieder-  
vorlage
- 2.4.1 (1) Der BLRH hat am 09.01.2006 dem Bgld. Landtag gem. Art. 74a L-VG eine *„Rechtsmeinung zur Erstattung eines Berichtes über das durchschnittliche Einkommen einschließlich aller Sozial- und Sachleistungen von Mitgliedern des Vorstandes, des Aufsichtsrates sowie aller Beschäftigten jener Unternehmungen, die der Kontrolle des Landes-Rechnungshofes unterliegen“* übermittelt<sup>3</sup>.
- (2) Die Landtagsdirektion retournierte<sup>4</sup> am 10.01.2006 diesen Bericht an den BLRH mit der Begründung, dass eine allfällige Rechtsmeinung nur als „Zusatz“ zu einem Bericht gewertet werden kann; der gegenständliche Prüfungsantrag des Landeskrollausschusses könne demzufolge nicht durch eine „Rechtsmeinung“ sondern nur durch einen *Bericht* des BLRH abgeschlossen werden. Abschliessend wurde der BLRH ersucht, *„einen gemäß § 8 Bgld. LRHG erstellten Bericht dem Hohen Landtag zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen“*.
- 2.4.2 (1) Der BLRH stellt klar, dass er seiner Auffassung nach bereits mit der Berichtsvorlage vom 09.01.2006 den Prüfungsantrag des Landeskrollausschusses erfüllt hat.
- Die Retournierung des gegenständlichen Berichtes durch die Landtagsdirektion ändert seiner Ansicht nach nichts daran, dass dieser Bericht dem Bgld. Landtag an diesem Tag gem. § 8 Bgld. LRHG zugegangen ist. Es erhebt sich in diesem Zusammenhang vielmehr die Frage nach der gesetzlichen Grundlage, auf der diese Zurückweisung beruht.

<sup>2</sup> vgl. Zl.: 1486/21-XVIII.Gp.2004.

<sup>3</sup> vgl. Schreiben Zl. LRH-300-6/73-2006.

<sup>4</sup> vgl. Schreiben Zl. 1113/27-XIX.Gp.2006.

(2) Der BLRH ist in seiner Berichterstattung ausschließlich an die gesetzlichen Anforderungen gebunden. Wie ein „Bericht“ des BLRH nach seinem äußeren Erscheinungsbild im Einzelfall auszusehen hat und insbesondere zu welchen Ergebnissen der BLRH infolge seiner Prüfungs- und Begutachtungstätigkeit gelangt, ist ausschließlich Angelegenheit des BLRH.

Die Beurteilung eines Berichtes des BLRH nach formalen und inhaltlichen Kriterien steht auf Grundlage der Landesverfassung ausschließlich dem Bgld. Landtag zu.

(3) Zur Vermeidung unnötiger Missverständnisse über Begriffe, hat der BLRH auf Grundlage des Art. 74 Abs. 1 zweiter Satz L-VG – obgenanntes Schreiben der Landtagsdirektion als *Ersuchen* interpretierend - mit dieser Wiedervorlage nunmehr auch am Deckblatt seines Berichtes klargestellt, dass dem Bgld. Landtag der "*Bericht*" vorgelegt wird; mit dem nun explizit ausgewiesenen Ergebnis, dass „*durchschnittliche Einkommen einschließlich aller Sozial- und Sachleistungen von Mitgliedern des Vorstandes, des Aufsichtsrats sowie aller Beschäftigten jener Unternehmungen, die der Kontrolle des Landes-Rechnungshofs unterliegen*“, vom BLRH inhaltlich nicht zum Gegenstand eines Berichts gemacht werden dürfen.

# III. Teil

## 1. Ausgangspunkt und Problematik

- 1.1 Rückblick 1.1.1 (1) Die Einkommen der Beschäftigten von Beteiligungsunternehmungen<sup>5</sup> und Einrichtungen, die der Kontrolle des BLRH oder des RH unterliegen stehen im Zentrum des öffentlichen Interesses; und zwar nicht nur in der jüngsten Vergangenheit, sondern zumindest seit Anfang der 80iger Jahre des vergangenen Jahrhunderts.
- (2) Vermeintliches oder tatsächliches Missmanagement und unangemessen hohe Einkommen von Spitzenmanagern öffentlicher Unternehmungen haben neben der Reform des Entlohnungswesens den Ruf nach verstärkter Transparenz der Einkommen der Beschäftigten dieser Unternehmungen laut werden lassen<sup>6</sup>.
- (3) Der Nationalrat forderte per einstimmig angenommenen Entschließungsantrag<sup>7</sup>, *„der Rechnungshof soll künftig jährlich an den Nationalrat einen Bericht über das durchschnittliche Einkommen einschließlich aller Sozial- und Sachleistungen von Mitgliedern des Vorstandes, des Aufsichtsrates sowie aller Beschäftigten jener Unternehmungen und Einrichtungen erstattet, die der Kontrolle des Rechnungshofes und seiner Berichtspflicht an den Nationalrat unterliegen“*. Der RH ist diesem Entschließungsauftrag trotz gewichtiger verfassungsrechtlicher Bedenken ab 1983 jährlich nachgekommen<sup>8</sup> und hat umfangreiche statistische Übersichten mit Durchschnittswerten der Einkommen von Aufsichtsrats- und Vorstandsmitglieder sowie den Beschäftigten je Rechtsträger vorgelegt.
- 1.2 Schaffung des Art. 121 Abs. 4 B-VG 1.2.1 (1) Nicht zuletzt wegen erheblicher Kritik an dieser rechtlich zu wenig abgesicherten Vorgangsweise<sup>9</sup> wurde eine eigene gesetzliche Grundlage für diese dem Entschließungsantrag des Nationalrats entsprechende Vorgangsweise des RH geschaffen und zwar in Form des nunmehrigen Art. 121 Abs. 4 B-VG.<sup>10</sup>
- (2) Auf Basis dieser verfassungsgesetzlichen Grundlage erhebt der RH bis dato bei den seiner Kontrolle unterliegenden Unternehmungen und Einrichtungen *„jedes zweite Jahr die durchschnittlichen Einkommen einschließlich aller Sozial- und Sachleistungen sowie zusätzliche Leistungen für Pensionen von Mitgliedern des Vorstandes und des Aufsichtsrates sowie aller Beschäftigten“* und erfasst diese Erhebungen in einem an den Nationalrat gerichteten Bericht *„über die durchschnittlichen Einkommen und zusätzlichen Leistungen für Pensionen der öffentlichen Wirtschaft des Bundes“*.

<sup>5</sup> zur Definition des Begriffes „Unternehmung“ vgl. VfSlg 10609.

<sup>6</sup> vgl. Verordnung der Bgld. Landesregierung betreffend die Vertragsschablonen gemäß dem Bgld. Stellenbesetzungsgesetz, LGBl. Nr. 24/1999.

<sup>7</sup> vgl. stenographische Protokolle XVI. GP, 21. Sitzung vom 29.11.1983, 1742, Anlage 2 zu 154 BlgNR XVI. GP.

<sup>8</sup> vgl. Fischer, Die parlamentarische Kontrolle durch den Rechnungshof und den Rechnungshofausschuss in Österreich, S. 5, in Klug (Hrsg.), Wesen und staatspolitische Funktion der öffentlichen Kontrolle, 1998.

<sup>9</sup> vgl. Meyer, Datensammelstelle Rechnungshof?, in ÖHW 1986, 117ff; Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle, 2000, 15 ff mwN.

<sup>10</sup> vgl. BGBl. 685/1988. AB BlgNR 817, XVII. GP zu Art. I Z 20 (Art. 121 Abs. 4 B-VG).

(3) Dieser Bericht gilt mit seiner Behandlung im Nationalrat als öffentlich<sup>11</sup>. Weiters wird dieser Bericht auf der Homepage des RH publiziert. Er enthält für ein(e) jedes(e) dem Bundesbereich zugeordnete Beteiligungsunternehmungen/Einrichtung die von diesem im Durchschnitt gewährten Einkommen nach den Beschäftigtengruppen "Mitglieder des Aufsichtsrates", "Mitglieder des Vorstandes oder der Geschäftsführung" sowie in „Arbeiter“, „Angestellte“ und „Lehrlinge“; und zwar jeweils getrennt in Durchschnittseinkommen für Aktivbezüge und Leistungen für Pensionen<sup>12</sup>.

### 1.3 Bezüge- begrenzungs- gesetz

1.3.1 (1) Das Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre steigert diese allgemeine Transparenzverpflichtung. Demzufolge haben die der Kontrolle des RH unterliegenden Rechtsträger die Bezüge und Ruhensbezüge jener Personen dem RH mitzuteilen, deren Bezüge bestimmte Grenzwerte überstiegen haben. Der RH hat diese Informationen in einem Bericht zusammenzufassen und diesen dem Nationalrat, dem Bundesrat und den Landtagen zu übermitteln.<sup>13</sup>

(2) Diese Verpflichtung zur Übermittlung von Einkommen mit dem Zweck ihrer Veröffentlichung hat eine Welle des Protests ausgelöst, die in zahlreichen Kompetenzstreitigkeiten mit dem RH mündeten und letztlich das EuGH-Judikat Rs C-465/00 Österreichischer Rundfunk<sup>14</sup> und zahlreiche darauf aufbauende Erkenntnisse des VfGH zur Folge hatten. Festgestellt wurde, dass trotz der verfassungsrechtlichen Absicherung die Erhebung von Einkommensdaten einzelner Personen mit dem Zweck ihrer Veröffentlichung gegen das gemeinschaftsrechtlich verankerte Recht auf Datenschutz und auf Schutz der Privatsphäre verstößt und § 8 Bezügebegrenzungsgesetz insoweit unangewendet zu lassen ist, als Einkommensdaten mit dem Zweck ihrer Veröffentlichung erhoben werden sollen.<sup>15</sup>

(3) Die Veröffentlichung der Bezüge unter Namensnennung begründet einen Eingriff erheblichen Gewichts in die Privatsphäre der Einkommensempfänger. Der VfGH verneinte die Notwendigkeit und Angemessenheit dieses erheblichen Eingriffs. Spätestens mit diesem Erkenntnis des VfGH vom 28.11.2003 sollte klargestellt sein, dass auch das öffentliche Interesse an der Transparenz der Einkommen, die von jenen, der Rechnungshofkontrolle unterliegenden Beteiligungsunternehmungen/Einrichtungen bezogen werden, am Maßstab des Grundrechts auf Datenschutz und des Rechts auf Privatsphäre zu relativieren ist und - so keine besonderen Umstände hinzutreten - hinter das Recht auf Geheimhaltung dieser Daten zurückzutreten hat; und zwar trotz einer allfälligen verfassungsgesetzlichen Absicherung in Österreich.

(4) Am Interesse der Öffentlichkeit an den Einkommen der Beschäftigten von Beteiligungsunternehmungen und Einrichtungen, die der Kontrolle des RH unterliegen hat sich jedoch wenig geändert.

<sup>11</sup> vgl. § 21 Geschäftsordnung Nationalrat iVm. §§ 22 u. 47 Abs. 1, BGBl. I Nr. 29/2005.

<sup>12</sup> vgl. Bericht des Rechnungshofes über die durchschnittlichen Einkommen und zusätzlichen Leistungen für Pensionen der öffentlichen Wirtschaft des Bundes der Jahre 1999 und 2000 (Zl. 002.360/002-A2/01) und 2001 und 2002 (Zl. 002.740/002-A2/03).

<sup>13</sup> vgl. § 8 Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (BGBl. I 1997/64 idF. BGBl. I 119/2001 (kurz: Bezügebegrenzungsgesetz)).

<sup>14</sup> vgl. EuGH RS C-465/00 Rechnungshof gegen ORF u.a., Slg 2003, I-4989.

<sup>15</sup> vgl. VfGH Kr 1/00 u.a. vom 28.11.2003, VfSlg 17065.

Weiterhin soll der RH einen Bericht über das durchschnittliche Einkommen der Beschäftigten aller jener Unternehmungen/Einrichtungen, die seiner Kontrolle unterliegen dem Nationalrat vorlegen.

- 1.4 Entwicklungen im Burgenland <sup>1.4.1</sup> (1) Zusätzlich sind im Burgenland ebenfalls Bestrebungen zu bemerken, einen derartigen Bericht für die Beteiligungsunternehmungen des Landes zu generieren und zu veröffentlichen. So hat der Landeskrollausschuss des Bgld. Landtages den Beschluss gefasst, dass der BLRH „*einen Bericht über das durchschnittliche Einkommen einschließlich aller Sozial- und Sachleistungen von Mitgliedern des Vorstandes, des Aufsichtsrats sowie aller Beschäftigten jener Unternehmen, die der Kontrolle des Landes-Rechnungshofs unterliegen, an den Landtag zu erstatten*“ hat.<sup>16</sup>

(2) Gerade vor dem Hintergrund der zitierten Rechtsprechung stellt sich die Frage, inwieweit der BLRH Daten für die Erstellung eines solchen Berichts erheben darf und inwieweit derartige Daten veröffentlicht werden dürfen, bzw. welche Geheimhaltungsmaßnahmen im Einzelfall zu setzen sind. Dies soll im Vergleich zur Regelung der Einkommenserhebung durch den RH gem. Art. 121 Abs. 4 B-VG näher untersucht werden.

## 2. Kompetenzen des BLRH zur Einkommenserhebung

- 2.1 Grundlagen <sup>2.1.1</sup> (1) Nach heute herrschender Auffassung sind die Länder über Art. 127c B-VG ermächtigt, „*für ihren Bereich dem Rechnungshof gleichartige Einrichtungen*“ zu schaffen.<sup>17</sup> Im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie sind die Länder weiters befugt, den Landes-Rechnungshöfen weitere, den Landesbereich betreffende Kontrollaufgaben zu übertragen. Bei der Zuweisung von Aufgaben an einen Landes-Rechnungshof hat der Landesverfassungsgesetzgeber seinen Kompetenzbereich "Verfassungsautonomie" und die Grundrechte der durch die Tätigkeit eines Landes-Rechnungshofes betroffenen Personen zu beachten.<sup>18</sup>

(2) Auch für Landes-Rechnungshöfe gilt, dass sie ausschließlich im Rahmen des ihnen durch die Landesverfassung zugeordneten Aufgabenbereichs tätig werden dürfen. Die Aufgaben und Kompetenzen eines Landes-Rechnungshofes sind – vergleichbar zu jenen des RHs - gesetzlich erschöpfend festgelegt.

(3) Dem RH können andere Aufgaben und Kompetenzen nur im Weg eines Bundesverfassungsgesetzes übertragen werden.<sup>19</sup> Dagegen ermächtigte der Bgld. Landesverfassungsgesetzgeber auch den einfachen Gesetzgeber zur Regelung der Aufgaben des BLRH.<sup>20</sup> In diesem Sinn gilt es zu prüfen, ob und inwieweit der RH und der BLRH zur Einkommenserhebung organisationsrechtlich befugt sind.

<sup>16</sup> vgl. Beschluss des Landeskrollausschusses vom 31.08.2004, Zl.: 1486/21-XVIII.Gp. 2004.

<sup>17</sup> vgl. Art. 127c B-VG idF. BGBl. I Nr. 100/2003.

<sup>18</sup> vgl. Hengstschläger, Landesrechnungshöfe, in Aichinger (Hrsg.), *Wieviel Macht braucht die Kontrolle?*, S 13 ff und 23 ff mwN; Hengstschläger, *Rechnungshofkontrolle*, S. 3 ff.

<sup>19</sup> VfGH 4.6.1932, G1/32 und V 2/32 in VfSlg 1454; VfGH 13.10.1972, G 20, 21/72 in VfSlg 6885.

<sup>20</sup> vgl. Art. 74 Abs. 4 Bgld. L-VG idF. LGBl. Nr. 54/2005.

(4) Der Bundesverfassungsgesetzgeber hat in Bezug auf den RH zu erkennen gegeben, dass er dessen Aufgabenkreis abschließend regeln wollte. Die Ermächtigung nach Art. 128 B-VG berechtigt den einfachen Bundesgesetzgeber nicht, die Prüfkompetenzen des RH einzuschränken oder ihm zusätzliche Aufgaben zu überbinden.<sup>21</sup>

(5) *Meyer*<sup>22</sup> legt zur Kompetenz des RH vor Erlassung des Art. 121 Abs. 4 B-VG umfassend dar, dass der RH auf Basis der damals geltenden Verfassungsrechtslage nicht berechtigt gewesen wäre, den Entschließungsantrag des Nationalrates<sup>23</sup> zu befolgen. Demnach hätte der RH keinen Bericht über das durchschnittliche Einkommen einschließlich aller Sozial- und Sachleistungen von Mitgliedern des Vorstandes, des Aufsichtsrates sowie aller Beschäftigten jener Unternehmen und Einrichtungen die seiner Kontrolle und der Berichtspflicht an den Nationalrat unterliegen erstatten dürfen.

Im Wesentlichen verweist *Meyer* darauf, dass der RH ausschließlich zur Überprüfung(!) der Gebarung befugt und der Nationalrat besondere Akte der Gebarungsprüfung fordern kann.<sup>24</sup>

## 2.2 Definition „Überprüfung“

2.2.1 (1) *„Überprüfen“* setze zwei Schritte voraus, nämlich die Beschaffung von Informationen über den Prüfgegenstand, die Anlegung der Prüfmaßstäbe und die Urteilsbildung. *„Überprüfen“* beschränke sich sohin nicht auf eine bloß unqualifizierte und unkommentierte Informationsbeschaffung, sondern erfordere auch eine Beurteilung; und zwar im Hinblick auf die *„ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, ferner auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“*<sup>25</sup>.

(2) In diesem Sinn war der RH nach der alten Verfassungsrechtslage - sieht man von seinen Kompetenzen im Zusammenhang mit der Erstellung des Bundesrechnungsabschlusses und der Gegenzeichnung bei der Aufnahme von Finanzschulden des Bundes ab<sup>26</sup> - ausschließlich zu einer qualifizierten Kontrolle der dem öffentlichen Bereich zugeordneten Rechtsträger berufen, nicht jedoch zu einer diesbezüglichen reinen Informationsbeschaffung bzw. Datensammlung.

(3) Hiezu führt *Meyer* die reine Wort- und systematische Interpretation und historische Belege an und lehnt den sich anbietenden Größenschluss<sup>27</sup> mit dem Hinweis ab, dass bei genauer Betrachtung ein solcher Größenschluss nicht zulässig sei.

So birgt nach *Meyer* die unkommentierte Erfassung und Übermittlung von Daten/Informationen der, der Kontrolle des RH unterliegenden Rechtsträger wegen des *„fehlenden Filters der Beurteilung durch den Rechnungshof“* die Gefahr eines größeren Eingriffs in die Rechte der Betroffenen.<sup>28</sup>

<sup>21</sup> VfGH 4.6.1932, G1/32 und V 2/32 in VfSlg 1454; VfGH 18.10.1958, G 38/58, in VfSlg 3431; VfGH 14.12.1961, KR 1/61 in VfSlg 4106; VfGH 13.10.1972, G 20, 21/72 in VfSlg 6885.

<sup>22</sup> *Meyer*, aaO, 121 ff.

<sup>23</sup> 154 BlgNR XVI. GP vom 29.11.1983.

<sup>24</sup> vgl. Art. 121 Abs. 1 B-VG und Art. 126b Abs. 4 B-VG.

<sup>25</sup> vgl. Art. 126b Abs. 5 B-VG.

<sup>26</sup> vgl. Art. 121 Abs. 2 u. 3 B-VG.

<sup>27</sup> Arg.: Der Rechnungshof fordere ohnehin nur wenige Daten und belaste dadurch die geprüften Unternehmen erheblich weniger als bei einer eigentlichen Überprüfung.

<sup>28</sup> *Meyer*, aaO 121ff.

Stütze findet diese Meinung auch in den Berichtsausführungen des RH selbst, demzufolge das im Bericht wiedergegebene Zahlenmaterial den eigenen Angaben der Unternehmungen/Einrichtungen entsprechen würde, „die der RH zwar auf Plausibilität, nicht aber auch auf materielle Richtigkeit überprüft hat“.<sup>29</sup>

(4) Bestätigung für diese Rechtsauffassung von Meyer findet sich zunächst in der Judikatur des VfGH, welche den Aufgabenkreis und die Kompetenz des RH mehrfach an dessen Prüfmaßstab zur Überprüfung der Gebarung im Hinblick auf die „ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften ferner auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“ beurteilte.<sup>30</sup>

Der VfGH erfasste den verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgabenkreis des RH mit dem „Überprüfen der Gebarung“ im Hinblick auf diesen Prüfungsmaßstab. Er erklärte überdies sogar die durch den einfachen Gesetzgeber vorgenommene Einschränkung der Prüfbefugnis des RH auf die bloße Prüfung von übermittelten Berichten und Jahresabschlüssen als unzulässig.<sup>31</sup> Daraus folgt, dass eine bloße Datensammlung - wie das für die Erhebung der durchschnittlichen Einkommen zweifelsfrei vorliegt - vom VfGH schwerlich als „Überprüfen der Gebarung“ gewertet werden dürfte.

(5) Vor allem aber wird Meyer durch den Verfassungsgesetzgeber selbst bestätigt. Dieser hat diese Bedenken und die datenschutzrechtlichen Bedenken<sup>32</sup> zur Erhebung der durchschnittlichen Einkommen durch den RH aufgegriffen und durch eine Novelle des Bundesverfassungsgesetzes<sup>33</sup> den RH ausdrücklich jedes zweite Jahr zur Erstellung eines Berichts über „die durchschnittlichen Einkommen einschließlich aller Sozial- und Sachleistungen sowie zusätzliche Leistungen für Pensionen von Mitgliedern des Vorstandes und des Aufsichtsrats sowie aller Beschäftigten“ für jene Unternehmungen und Einrichtungen verpflichtet, die der Kontrolle des RH unterliegen und für die eine Berichterstattungspflicht an den Nationalrat besteht.<sup>34</sup>

## 2.3 Aufgaben und Kompetenzen des BLRH

2.3.1 (1) Ungeklärt ist dagegen weiterhin, inwieweit der BLRH neben der typischen Gebarungskontrolle und der ihm sonst ausdrücklich zugewiesenen Aufgaben<sup>35</sup> auch zur allgemeinen Informationserhebung/Datensammlung ohne die damit verbundene Beurteilung der erhobenen Daten organisationsrechtlich befugt ist.

<sup>29</sup> vgl. Bericht des Rechnungshofes über die durchschnittlichen Einkommen und zusätzlichen Leistungen für Pensionen der öffentlichen Wirtschaft des Bundes, 2001 und 2002, S. I, ZI. 002.740/002-A2/03.

<sup>30</sup> VfGH 18.10.1958, G 38/58, in VfSlg 3431; VfGH 14.12.1961, KR 1/61 in VfSlg 4106; VfGH 11.12.1976, KR 1/76 in VfSlg 7944.

<sup>31</sup> VfGH 18.10.1958, G 38/58, in VfSlg 3431.

<sup>32</sup> vgl. dazu Kapitel 3.

<sup>33</sup> vgl. BGBl. 1988/685.

<sup>34</sup> vgl. Art. 121 Abs. 4 B-VG, Vgl. AB B1gNR 817, XVII GP zu Art. S. I Z 20 (Art. 121 Abs. 4 B-VG). Der RH wird danach ausdrücklich zur Erstellung eines Berichtes über die durchschnittlichen Einkommen jener, seiner Kontrolle unterliegenden Unternehmungen/Einrichtungen berufen.

<sup>35</sup> Im Fall des BLRH zählen dazu va. die Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung und der Wirksamkeit der vom Land gewährten finanziellen Förderungen, einschließlich der vom Land übernommenen Haftungen für den Bereich der Haftung (Art. 74 Abs. 1 Z 5 Bgld. L-VG); Erstellung von Gutachten über die Gebarung der Gemeinden und Gemeindeverbände über Auftrag der Landesregierung (Art. 74 Abs. 1 Z 6 Bgld. L-VG); Mitwirkung an der Beurteilung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben des Landes (Art. 74 Abs. 2 Z 7 Bgld. L-VG) und Mitwirkung an der gemeinschaftsrechtlichen Finanzkontrolle (Art. 74 Abs. 2 Z 8 Bgld. L-VG).

(2) Auch für den BLRH gilt, dass er nur insoweit Maßnahmen setzen darf, als ihm der Landesverfassungsgesetzgeber Aufgaben zugewiesen hat. Ein Überschreiten seines Aufgaben- und damit Kompetenzbereichs ist unzulässig. Allfällige darüber hinausgehende Maßnahmen sind - mangels Fehlerkalküls<sup>36</sup> - unwirksam bzw. entsprechende Aufträge des Landtages oder des Landeskontrollausschusses unbeachtlich.<sup>37</sup>

(3) Auch für den BLRH treffen die Bedenken zu, wie sie zur Rechtslage der Erhebung der durchschnittlichen Einkommen durch den RH im Jahr 1986 von Meyer festgestellt und vom VfGH allgemein zur Einschränkung der Prüfungskompetenz des RH erkannt wurden; freilich in einer abgeschwächten Form: Proklamatisch hält Art. 74 Abs. 1 Bgld. Landes-Verfassung fest, dass der BLRH zur Unterstützung des Landtages bei der dem Landtag obliegenden Gebarungskontrolle des Landes berufen ist. Schon in dieser proklamatischen Bestimmung unterscheidet sich die Rechtsgrundlage des BLRH von jener des RH im Jahr 1986.

(4) Darüber hinaus wird der einfache Landesgesetzgeber zur Übertragung weiterer Aufgaben an den BLRH berufen.<sup>38</sup> Zwar beschränken die folgenden Bestimmungen des Bgld. Landes-Verfassungsgesetzes und des Burgenländischen Landes-Rechnungshof-Gesetzes<sup>39</sup> die Aufgaben des BLRH auf die Prüfung der Gebarung des Landes, der Landesunternehmen und Landeseinrichtungen.<sup>40</sup> Auch findet sich keine sonstige gesetzliche Aufgabenübertragung an den BLRH. Doch darf nicht übersehen werden, dass das Bgld. Landes-Verfassungsgesetz - zumindest proklamatisch - den BLRH „zur Unterstützung des Landtages bei der dem Landtag obliegenden Gebarungskontrolle des Landes“ beruft.

## 2.4 Beschluss des Landeskontrollausschusses

2.4.1

(1) In Ermangelung einer sondergesetzlichen Bestimmung, die den BLRH auch mit einer bloßen Datensammlung konkret betraut<sup>41</sup>, stellt sich die Frage, ob hiezu auch ein einfacher Beschluss des Landeskontrollausschusses ausreicht.

(2) Dazu ist die Wortfolge in der Bgld. Landes-Verfassung "*dem Landtag obliegenden Gebarungskontrolle*" auf ihren konkreten Sachinhalt zu prüfen:

- Die Landesverfassung schafft einen aus den Mitgliedern des Landtages zu bildenden Landeskontrollausschuss. Der Direktor des BLRH hat an den Beratungen des Landeskontrollausschusses über die dem Landtag übermittelten Berichte des BLRH teilzunehmen.<sup>42</sup> Im Übrigen kann der Landtag den RH mit der Durchführung besonderer Akte der Gebarungsprüfung des Landes beauftragen.<sup>43</sup> Eine inhaltliche Bestimmung zur Gebarungskontrolle durch den Landtag fehlt.
- Der Geschäftsordnung des Bgld. Landtags<sup>44</sup> fehlen ebenfalls konkrete Bestimmungen zur Gebarungskontrolle durch den Landtag. Zu finden sind lediglich unter Aufzählung der Verhandlungsgegenstände

<sup>36</sup> der Aufgabenbereich des BLRH wurde vom Landesverfassungsgesetzgeber erschöpfend definiert.

<sup>37</sup> R.H. Laurer, Ist der Rechnungshof ein Verwaltungsorgan?, in ÖVA, S. 17 zu der vergleichbaren Fragestellung beim Rechnungshof.

<sup>38</sup> vgl. Art. 74 Abs. 4 Bgld. L-VG.

<sup>39</sup> Bgld. Landes-Rechnungshof-Gesetz, LGBl. Nr. 2002/23.

<sup>40</sup> vgl. Art. 74 Abs. 2 Bgld. L-VG, § 2 Bgld. LRHG.

<sup>41</sup> dem Bgld. LRHG fehlt eine solche Bestimmung.

<sup>42</sup> vgl. Art. 75 ff Bgld. L-VG.

<sup>43</sup> vgl. Art. 79 Bgld. L-VG.

<sup>44</sup> LGBl. Nr. 1981/47 idF. LGBl. Nr. 2002/24; kurz: GO Bgld. Landtag.

des Landtags Prüfungsverlangen an den BLRH, Berichte des BLRH sowie Berichte des Landeskrollausschusses<sup>45</sup> sowie die Überschrift "IX. Gebarungskontrolle des Landes" mit organisatorischen Regelungen des Landeskrollausschusses, ohne jedoch den Aufgabenkreis der Gebarungskontrolle des Landes zu konkretisieren.<sup>46</sup>

- Auch in der Regelung des Aufgabenkreises des Landtages fehlt ein Hinweis darauf, dass allgemeine Berichte über (durchschnittliche) Einkommen bei Landesbeteiligungsunternehmungen/Einrichtungen Teil dieser Gebarungskontrolle des Landtages, geschweige denn des BLRH sind.
- Einziger Anhaltspunkt ist der Aufgabenbereich des BLRH<sup>47</sup>; also die "Prüfung der Gebarung des Landes" und bestimmter Rechtsträger.
- Es ist davon auszugehen, dass die "Gebarungskontrolle des Landes" mit der "Prüfung der Gebarung des Landes" gleichzusetzen ist; also eine *Prüftätigkeit* ist, die sich nicht bloß auf eine unqualifizierte Datensammlung beschränkt. Die Gebarungskontrolle des Landes ist demzufolge - jedenfalls in Ermangelung weiterer Hinweise - mit dem derzeit festgelegten Aufgabenkreis des BLRH gleichzusetzen. Diese Gebarungskontrolle des Landes erfordert sowohl das Erheben von Daten/Informationen als auch deren Beurteilung am Prüfmaßstab, ob und allenfalls inwieweit die betreffende Gebarung ziffernmäßig richtig ist, mit den bestehenden Rechtsvorschriften übereinstimmt sowie den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entspricht.<sup>48</sup> Das bloße Erheben von Informationen/Daten, ohne Prüfung auf deren Richtigkeit, ihren Aussagewert und ohne Rückschluss auf eine, dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechenden Vollziehung ist den einschlägigen Gesetzesmaterien nicht zu entnehmen.

Im Gegenteil: Sinn und Zweck der vom BLRH ebenso wie vom RH und dem Landeskrollausschuss durchzuführenden Gebarungskontrolle ist die Überprüfung einer gesetzmäßigen, sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Vollziehung sowie deren ziffernmäßig richtige Abbildung.<sup>49</sup>

## 2.5 Eingriffsintensität

- 2.5.1 (1) Zu beachten ist auch der richtige Hinweis von *Meyer*, dass eine derart unqualifizierte Datensammlung und damit verbundene Berichterstattung für alle von diesem Bericht Betroffenen im Ergebnis schwerwiegender ist, als die durch den Gesetzgeber intendierte Gebarungsprüfung.

Eine unkommentierte und auch aufgrund der Fülle des Datenmaterials notwendigerweise größtenteils materiell ungeprüfte Datenzusammenstellung<sup>50</sup> in Form des Berichts des BLRH ist geeignet, Fehlbeurteilungen durch die, mit dem Sachverhalt nicht näher vertraute Öffentlichkeit zu provozieren.

<sup>45</sup> vgl. § 20 Abs. 1 Z 9 u. 11 GO Bgld. Landtag.

<sup>46</sup> vgl. § 78 GO Bgld. Landtag.

<sup>47</sup> vgl. Art. 74 Abs. 2 Bgld L-VG, §§ 2 u. 3 Bgld. LRHG.

<sup>48</sup> vgl. Art. 74 Abs. 5 Bgld. L-VG, § 4 Bgld. LRHG.

<sup>49</sup> vgl. Art. 74 Abs. 5 Bgld. L-VG bzw. Art. 126b Abs. 5 B-VG; zur Bedeutung dieses verfassungsrechtlich verankerten Prüfmaßstabs auch für die Auslegung des Aufgabenkreises und der Kompetenz des BLRH vgl. Ausführungen zum RH, insbesondere VfGH 18.10.1958, G 38/58, in VfSlg 3431.

<sup>50</sup> vgl. dazu Bericht des RH S. I, Zl.: 002.740/002-A2/03.

(2) Dadurch, dass der Bericht vom BLRH stammt, wird der unrichtige Eindruck erweckt, dass der Bericht auf Basis einer *Prüfung* des BLRH erstellt wurde. Dies würde – mangels Anlegung der Prüfungsmaßstäbe und einer durch den BLRH daraus abgeleiteten Bewertung – den ungeicherten Schluss erlauben, dass in bestimmten Unternehmungen (durchschnittliche) Einkommen von Beschäftigtengruppen zu hoch, respektive zu niedrig sind. Unberücksichtigt müssen bei dieser Art der Berichterstattung branchen- und/oder unternehmensspezifische Besonderheiten bleiben. Es werden bestimmte Daten (hier: Daten der durchschnittlichen Einkommen) aus der jeweiligen Unternehmung ohne jedwede Prüftätigkeit des BLRH erfasst und der Öffentlichkeit zu Unrecht als vermeintliches Ergebnis einer *Prüftätigkeit* des BLRH präsentiert.

(3) Im Ergebnis ist ein solcher Einkommensbericht als bloße Zusammenstellung nicht näher verifizierter, auf materielle Richtigkeit überwiegend unüberprüfter Daten zum Einkommen bestimmter Beschäftigtengruppen in den einzelnen Unternehmungen Ausdruck einer besonderen Eingriffsintensität.

- 2.6 erforderliche gesetzliche Grundlage <sup>2.6.1</sup> Im Hinblick auf die Weite und die Eingriffsintensität dieser Datenerfassungen des BLRH und des damit verbundenen Berichts an den Landeskontrollausschuss/Landtag und letztlich an die „Öffentlichkeit“<sup>51</sup> bedürfte es für eine derartige Maßnahme des BLRH zumindest einer besonderen Gesetzesgrundlage.<sup>52</sup> Die allgemeine Aufgabe der „*Gebärungskontrolle des Landes*“ bzw. „*Prüfung der Gebärung des Landes*“ allein bietet jedenfalls nicht die dafür erforderliche gesetzliche Grundlage.<sup>53</sup>

In Ermangelung einer vergleichbaren landesgesetzlichen Grundlage, wie sie jene des Art. 121 Abs. 4 B-VG bietet, findet daher der gegenständliche Antrag des Landeskontrollausschusses des Bgld. Landtages keine gesetzliche Deckung und muß daher für den BLRH unbeachtlich bleiben. Wenn der BLRH künftig hin derartige Aufgaben übernehmen soll, bedarf es dafür einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage.

### 3. Datenschutzrechtliche Bedenken

- 3.1 Grundlagen <sup>3.1.1</sup> (1) Selbst wenn es – wie oben dargetan – eine solche landesgesetzliche Grundlage gäbe, stellt sich weiterhin die Frage, ob der BLRH diese Daten in einem Bericht über die durchschnittlichen Einkommen veröffentlichen darf.<sup>54</sup> Weiters soll diese Fragestellung auch insofern erweitert

<sup>51</sup> vgl. Art. 74a Abs. 2 u. 3 Bgld. L-VG jeweils letzter Satz.

<sup>52</sup> Zur Bindung des Aufgabenbereichs des Landes-Rechnungshofes an die Grundrechte, vgl. *Hengstschläger*, Landesrechnungshöfe, aaO, S 25 ff.

<sup>53</sup> vgl. *Meyer*, aaO, S 121ff.

<sup>54</sup> Auch wenn eine konkrete gesetzliche Regelung zur Ermittlung des durchschnittlichen Einkommens aller Personen, welche bei Unternehmungen beschäftigt sind, die der Kontrolle des BLRH unterliegen, fehlt, rechtfertigt der allgemeine Aufgabenbereich des BLRH und die damit verbundenen Befugnisse die Erhebung und automationsunterstützte Verarbeitung personenbezogener Daten; auch die Einkünfte einzelner Mitarbeiter. Die Prüfung der Gebärung von Unternehmungen, an denen eine Beteiligung des Landes Burgenland von größer 25% oder ein sonstiger beherrschender Einfluss vorliegt, zählt zur Kernkompetenz des BLRH (Art. 74 Abs. 2 Z 3 Bgld. L-VG, § 2 Abs. 1 Z 3 u. 4 Bgld. LRHG). Zur Erfüllung dieser Aufgaben ist der BLRH berechtigt, von den seiner Kontrolle unterworfenen Rechtsträgern Auskünfte zu verlangen, Daten zu erheben und diese automationsunterstützt zu verarbeiten (§ 6 Abs. 2, 3 u. 4 Bgld. LRHG). Besonders sensibel ist die Veröffentlichung personenbezogener Daten. Deshalb beschränken sich die gegenständlichen Ausführungen auf die Frage der Veröffentlichung eines solchen Berichts. Gesondert zu prüfen wäre eine Übermittlung eines derartigen Berichts an die Landesregierung und den Landeskontrollausschuss, welche beide einer besonderen Verschwiegenheit unterliegen.

werden, ob und inwieweit der RH Einkommensberichte, wie sie in Art. 121 Abs. 4 B-VG gefordert werden, veröffentlichen darf. In Erinnerung zu rufen sind nochmals das einschlägige EuGH-Judikat C-465/00 ORF u.a. sowie die danach ergangenen VfGH-Erkenntnisse Kr 1/00 u.a.<sup>55</sup>

(2) Wesentlich sind folgende Feststellungen:

- Die in Österreich durch das Datenschutzgesetz grundsätzlich umgesetzte Datenschutzrichtlinie EG 95/46 ist - so sie keine Umsetzung in einem Mitgliedstaat erfahren hat - unmittelbar anwendbar, sodass sich ein Einzelner auf sie berufen und ein nationales Gericht sie anzuwenden hat. Entgegenstehendes nationales Recht ist unangewendet zu lassen.<sup>56</sup>

Die Speicherung und Nutzung von Informationen über die von bestimmten Rechtsträgern gezahlten Bezüge und deren Empfänger erfüllen sowohl den Tatbestand der nach der Datenschutzrichtlinie 95/46 erfassten "*Verarbeitung personenbezogener Daten*" als auch den nach Art. 8 EMRK erfassten Eingriff in die Privatsphäre<sup>57</sup>.

- Der Eingriff in die Privatsphäre und damit auch die Übermittlung von derartigen Einkommensdaten und deren Veröffentlichung ist nur zulässig, wenn sie gesetzlich vorgesehen und für einen nach Art. 8 EMRK genannten, berechtigten Zweck, wie "*das wirtschaftliche Wohl des Landes*" notwendig sind.<sup>58</sup>

- Zwar müssten der RH und die verschiedenen parlamentarischen Organe<sup>59</sup> zweifellos die Höhe der Personalkosten der verschiedenen Beteiligungsunternehmungen/Einrichtungen kennen, um auf Grundlage dieser Kenntnis die ordnungsgemäße, zweckmäßige, sparsame und wirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Mittel kontrollieren zu können.

Auch haben in einer demokratischen Gesellschaft die Steuerzahler und allgemein die „Öffentlichkeit“ einen berechtigten Anspruch darauf, über die Verwendung öffentlicher Gelder gerade im Bereich der Personalkosten informiert zu werden, sodass derartige Informationen zur öffentlichen Diskussion über Fragen von allgemeinem Interesse beitragen können.<sup>60</sup>

Doch stellt sich die Frage, ob die jeweils beabsichtigte Maßnahme (hier: Veröffentlichung eines Berichtes über die durchschnittlichen Einkommen) im angemessenen Verhältnis zu diesem verfolgten Ziel steht; also ob es für eine Gebarungskontrolle und eine damit verbundene öffentliche Diskussion auch im Bereich der Personalkosten erforderlich ist, dass Informationen über Bezüge einzelner Personen der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden müssen. Fraglich ist insbesondere, ob es für eine Gebarungskontrolle nicht ausreicht, dass diese Informationen ausschließlich den Kontrollorganen zugänglich gemacht werden.<sup>61</sup>

<sup>55</sup> vgl. EuGH RS C-465/00 vom 20.5.2003, Slg 2003, I-4989 Österreichischer Rundfunk u.a.; VfGH 28.11.2003, Kr 1/00, Kr 2/00, Kr 3/00, Kr 4/00, Kr 5/00, Kr 7/00, Kr 2/02, VfSlg 17065.

<sup>56</sup> vgl. EuGH RS C-465/00, aaO, Rz 100f.

<sup>57</sup> vgl. EuGH RS C-465/00, Rz 64ff und 73ff mwN.

<sup>58</sup> vgl. EuGH RS C-465/00, Rz 76ff.

<sup>59</sup> z.B. Rechnungshofausschuss.

<sup>60</sup> vgl. EuGH RS C-465/00, Rz 85.

<sup>61</sup> vgl. EuGH RS C-465/00, Rz 86ff.

- Zu § 8 Bezügebegrenzungsgesetz stellte der VfGH fest, dass die Bekanntgabe der Einkommen einzelner Personen im Rahmen eines Einkommenserhebungsberichts unverhältnismäßig in die Grundrechte der betroffenen Personen eingreift. Er ließ den verfassungsgesetzlich abgesicherten § 8 Bezügebegrenzungsgesetz unangewandt und verneinte die Befugnis des RH zur Einsichtnahme in sämtliche Unterlagen eines Unternehmens zum Zweck der namentlichen Einkommensberichterstattung gemäß § 8 Bezügebegrenzungsgesetz.<sup>62</sup>
- Insbesondere verweist der VfGH darauf, dass die erforderliche Kenntnis der Kostenstruktur eines Unternehmens in einer angemessenen Form dadurch erreicht werden kann, dass der RH hierüber im Rahmen der allgemeinen Gebarungsprüfung und durch die regelmäßige Berichterstattung an den Nationalrat gemäß Art. 126d B-VG informiert. Eine darüber hinausgehende Veröffentlichung der Bezüge unter Namensnennung stellt dagegen einen Eingriff erheblichen Gewichts in das nach Art. 8 EMRK gewährleistete Recht auf Privatsphäre und damit verbunden in die durch die Datenschutzrichtlinie 95/46/EG gewährleisteten Rechte dar.

Nicht zu erkennen ist, dass ein solcher Eingriff notwendig und angemessen ist, um jenen Institutionen welche die Bezüge gewähren, zur sparsamen und effizienten Verwendung öffentlicher Mittel anzuhalten. Es werden nicht die allenfalls überhöhte Bezüge gewährenden Rechtsträger aufgelistet, sondern die Einkommensempfänger selbst, deren Bezüge überdies im unterschiedlichen Ausmaß von deren familiären und persönlichen Situation abhängig sein können.

### 3.2 Anonymisierte Ausweise <sup>3.2.1</sup>

(1) Auch wenn vordergründig der Einkommenserhebungsbericht<sup>63</sup> des RH bzw. der vom Landeskontrollausschuss des Bgld. Landtages beantragte Bericht nur die durchschnittlichen Einkommensdaten von Beschäftigtengruppen (z.B. Mitglieder des Vorstandes/Geschäftsführung) erfasst bzw. erfassen soll und es sohin nicht zu einer "*namentlichen Aufzählung der Bezügeempfänger*" kommt, stellen sich in zahlreichen Fällen dieselben datenschutzrechtlichen Bedenken, wie sie der VfGH zu § 8 Bezügebegrenzungsgesetz festgestellt hat.

(2) Der Bericht des RH über die durchschnittlichen Einkommen nach Art. 121 Abs. 4 B-VG hat zu jedem einzelnen Unternehmen die „*durchschnittlichen Einkommen einschließlich aller Sozial- und Sachleistungen sowie zusätzliche Leistungen für Pensionen*“ nach den Beschäftigtengruppen „*Vorstand*“, „*Aufsichtsrat*“ und „*alle Beschäftigten*“ auszuweisen.

(3) Zahlreiche Unternehmungen/Einrichtungen, die der Kontrolle des RH oder BLRH unterliegen, verfügen zu diesen genannten Beschäftigtengruppen über eine Beschäftigtenanzahl von 3 bzw. weniger als 3 Personen. Dies gilt insbesondere für die Mitglieder des Vorstandes oder der Geschäftsführung. Auch wenn die Einkommensempfänger nicht namentlich genannt sind, so lassen sich deren Namen mit den im Bericht veröffentlichten Daten mit Hilfe allgemein zugänglicher Verzeichnisse, wie Homepage der betroffenen Beteiligungsunternehmungen/Einrichtungen, Firmenbuch, Vereinsregister ohne nennenswerten Aufwand ermitteln.

<sup>62</sup> vgl. VfGH Kr 1/00 u. a.

<sup>63</sup> vgl. Bericht des Rechnungshofes über die durchschnittlichen Einkommen und zusätzlichen Leistungen für Pensionen der öffentlichen Wirtschaft des Bundes, 2001 und 2002, Zl. 002.740/002-A2/03.

### 3.3 Erwägungen der Bundesregierung

3.3.1 (1) Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, dass 1989 auch die Bundesregierung die Annahme des VfGH im Gesetzprüfungsverfahren zum Bundesstatistikgesetz 1985 bestätigte, wonach in einer statistischen Klasse mehr als 3 Elemente enthalten sein müssen, wenn aus dem zu dieser Klasse veröffentlichten Ergebnis nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit auf personenbezogene Daten rückgeschlossen werden können soll. In diesem Sinn gingen sowohl der VfGH als auch die Bundesregierung davon aus, dass die Veröffentlichung von statistischen Ergebnissen, die sich aus 3 oder weniger Elementen zusammensetzen, gegen das Verbot der Veröffentlichung von personenbezogenen Daten verstößt und damit unzulässig ist.<sup>64</sup>

(2) In diesem Sinn ist der *„Bericht des Rechnungshofes über die durchschnittlichen Einkommen und zusätzlichen Leistungen für Pensionen der öffentlichen Wirtschaft des Bundes“* gem. Art. 121 Abs. 4 B-VG solange datenschutzrechtlich unproblematisch, als die veröffentlichten Durchschnittswerte auf Beschäftigtengruppen beschränkt werden, die *mehr(!) als 3 Personen* ausweisen.

Analoges würde für einen derartigen Bericht des BLRH gelten. Bei der Verwendung derart indirekt personenbezogener Daten kann keine Beeinträchtigung der Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen entstehen.<sup>65</sup> Dagegen ist die Veröffentlichung von Daten, die auf drei oder weniger als drei Personen zurückzuführen sind, datenschutzrechtlich unzulässig, wenn keine weitere Rechtfertigung vorliegt.

### 3.4 Verwendung veröffentlichter Daten

3.4.1 (1) Gerechtfertigt ist auch die Veröffentlichung des Berichtes über die durchschnittlichen Einkommen zu Unternehmungen, mit Daten aus deren Geschäftsberichten, welche in unverkürzter(!) Form im Internet, in Print- oder sonstigen Medien veröffentlicht, oder beim Firmenbuch hinterlegt sind.

Zu beachten ist, dass alle Rechtsträger, die nach dem HGB zur Rechnungslegung verpflichtet sind (so insbesondere AG und GmbH), unter anderem im Anhang ihres Jahresabschlusses folgende Ausweise anzuführen haben:<sup>66</sup>

- die durchschnittliche Zahl der Arbeitnehmer während des Geschäftsjahres und die Aufgliederung der durchschnittlichen Zahl der Arbeitnehmer getrennt nach Arbeitern und Angestellten,
- die Beträge der den Mitgliedern des Vorstandes und des Aufsichtsrats gewährten Vorschüsse und Kredite,
- die Aufwendungen für Abfertigungen und Pensionen, getrennt nach solchen für Vorstandsmitglieder und leitende Angestellte und für andere Arbeitnehmer,
- die Bezüge der Mitglieder des Vorstandes, des Aufsichtsrates oder ähnlicher Einrichtungen gesondert für jede Personengruppe.

Auch sind im Anhang alle im Geschäftsjahr tätigen Mitglieder des Vorstandes und des Aufsichtsrats mit dem Familiennamen und mindestens einem ausgeschriebenen Vornamen anzugeben.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> vgl. VfGH 30.11.1989, G 285/89 u.a., VfSlg 12228.

<sup>65</sup> „Nur indirekt personenbezogen sind Daten [...], wenn der Personenbezug der Daten derart ist, dass der Übermittlungsempfänger (hier: die „Öffentlichkeit“) die Identität des Betroffenen mit rechtlich zulässigen Mitteln nicht bestimmen kann“; § 4 Z 1 DSG; „Bei der Verwendung von zulässigerweise veröffentlichten Daten oder von nur indirekt personenbezogenen Daten gelten schutzwürdige Geheimhaltungsinteressen als nicht verletzt“; § 8 Abs. 2 DSG, BGBl. I Nr. 165/1999.

<sup>66</sup> vgl. § 239 Abs. 1 Z 1 bis 4 HGB idF. BGBl. I Nr. 59/2005.

<sup>67</sup> vgl. § 239 Abs. 2 HGB idF. BGBl. I Nr. 59/2005.

(2) Gerade im Hinblick auf die datenschutzrechtlichen Anforderungen sieht jedoch § 241 Abs. 4 HGB eine wesentliche Einschränkung dieser allgemeinen Veröffentlichungsverpflichtung vor. Danach müssen diese geforderten Informationen nicht erteilt werden, sofern die Anzahl der Vorstandsmitglieder/Geschäftsführer/Aufsichtsratsmitglieder jeweils kleiner als "drei" Personen ist. Dem Gesetzgeber war die datenschutzrechtliche Problematik offenbar im Zusammenhang mit den Rechnungslegungsvorschriften bewusst. Veröffentlicht die Unternehmung jedoch freiwillig den Geschäftsbericht im Internet, in anderen Medien oder hinterlegt es diesen dem Firmenbuch in ungekürzter Form, können diese Daten in Berichten des RH wie BLRH veröffentlicht werden. Das Datenschutzgesetz verneint besondere Geheimhaltungserfordernisse in Bezug auf veröffentlichte Daten.<sup>68</sup>

(3) Mit dieser Sammlung und Publizierung von ohnehin bereits veröffentlichten Daten rückt dieses Unterfangen jedoch erneut in ein hinterfragenswertes Licht. Zum einen erscheint es wenig sinnvoll, eine Sammelstätigkeit von Daten ohne jeden reflektorischen Charakter einem spezialisierten Kontrollorgan wie einem Rechnungshof zu übertragen. Zum anderen kann neuerlich der Auffassung von Meyer beigetreten werden, der zufolge die Tätigkeit der bloßen Datenerhebung vom Begriff „Überprüfung“ nicht mehr erfasst ist, weil „das Kernelement dieser Überprüfung – die Beurteilung – nicht nur schwach ausgeprägt, sondern überhaupt nicht möglich ist“.<sup>69</sup>

(4) Die datenschutzrechtliche Problematik reduziert sich sohin auf all jene Unternehmungen, die weder im Jahresabschluss noch in den sonstigen Berichten Informationen über die durchschnittlichen Einkommen ihrer Vorstandsmitglieder/Geschäftsführung/Aufsichtsratsmitglieder und der sonstigen Beschäftigten veröffentlichen und bei denen die Anzahl jener Personen, die den Beschäftigtengruppen „Vorstand/Geschäftsführung“, „Aufsichtsrat“ und „Sonstige Beschäftigte“ zugeordnet sind, kleiner oder gleich 3 ist.

### 3.5 Zustimmungserklärungen

3.5.1 (1) Für diese Unternehmungen und ihre Beschäftigten verbleibt zwar noch die theoretische Einholung der Zustimmungserklärung einer jeden betroffenen Person, also aller betroffenen Vorstände/Geschäftsführer/Aufsichtsratsmitglieder und sonstigen Beschäftigten.<sup>70</sup>

(2) Abgesehen davon, dass dem BLRH die gesetzliche Grundlage für die Einholung derartiger Zustimmungserklärungen fehlt<sup>71</sup>, und dessen Prüfungstätigkeit von derartigen Zustimmungserklärungen auch nicht abhängig gemacht werden darf<sup>72</sup>, ist die Einholung einer solchen Zustimmungserklärung schon aus folgenden Überlegungen ausgeschlossen: Voraussetzung für eine wirksame Zustimmungserklärung ist, dass diese frei, ohne Ausübung eines Zwangs und in voller Kenntnis der damit verbundenen Wirkungen und des damit verbundenen Zwecks abgegeben werden.<sup>73</sup> Diesem Erfordernis wird eine Zustimmungserklärung nicht gerecht, die infolge einer Aufforderung durch den RH oder BLRH abge-

<sup>68</sup> vgl. § 8 Abs. 2 DSG.

<sup>69</sup> vgl. Meyer, aaO, S. 123.

<sup>70</sup> vgl. § 8 Abs. 1 Z 2 DSG.

<sup>71</sup> Der BLRH benötigt auch für das Einholen einer Zustimmungserklärung eine gesetzliche Grundlage. Diese fehlt ebenso wie das Recht zur allgemeinen Datensammlung (vgl. Kapitel 2).

<sup>72</sup> Hengstschläger, Landesrechnungshöfe, aaO, S. 33ff.

<sup>73</sup> vgl. OGH 27.1.1999, 7 Ob 326/98m, OGH 27.1.1999, 27 Ob 170/98b; OGH 22.3.2001, 4 Ob 28/01y; OGH 13.9.2001, 6 Ob 16/01y.

geben wird. Die aufgeforderten Personen müssen mit negativen Konsequenzen rechnen, wenn sie die Zustimmungserklärung verweigern. Durch die Verweigerung einer Zustimmungserklärung ist von einem entsprechenden Datenausweis durch den RH oder BLRH im Bericht Abstand zu nehmen. Weiters wäre aus Gründen der Berichtsverständlichkeit auf diesen Umstand gesondert hinzuweisen.

(3) Die davon Betroffenen müssen damit rechnen, dass sie dadurch nur noch mehr zum Gegenstand öffentlicher Diskussionen werden. Dies wäre ein negatives „Outing“ der Personen, die auf die Beachtung ihrer verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte beharren. Vor die Wahl gestellt, entweder „geoutet“ zu werden oder die Zustimmungserklärung abzugeben, werden sich vermutlich die meisten Personen doch noch für die Bekanntgabe der Bezüge entscheiden.

Eine derartige Zustimmungserklärung kann jedoch nicht als „frei von Zwang“ angesehen werden. Die abgegebene Zustimmungserklärung ist rechtsunwirksam und die betroffenen Personen können weiterhin den Eingriff in ihre Datenschutzrechte geltend machen.

(4) Es verbleibt für jene Unternehmungen/Einrichtungen, die keine Jahresabschlüsse/-berichte mit den Bezügen der Vorstände/Geschäftsführung/Aufsichtsratsmitglieder/sonstige Beschäftigte veröffentlichen und bei denen 3 oder weniger als 3 Personen in diesen Beschäftigtengruppen erfasst sind, nur noch die allgemeine Verhältnismäßigkeitsprüfung, wie sie ohnehin im Datenschutzgesetz vorgesehen ist.<sup>74</sup>

### 3.6 Conclusio

3.6.1 (1) Ohne solche gesetzliche Grundlage - wie dies beim BLRH der Fall ist - ist eine derartige Veröffentlichung von vornherein ausgeschlossen. Die Erfassung derartiger Einkommensdaten ohne gesetzliche Grundlage ist weder aus lebenswichtigen Interessen der Betroffenen erforderlich, noch sprechen überwiegende Interessen des Landes Burgenland für eine derartige Veröffentlichung.

Wie bereits oben dargetan, fehlt es an einer entsprechenden besonderen Regelung, wonach der Landtag und die Öffentlichkeit personenbezogene Einkommensdaten für die Wahrnehmung der Gebarungskontrolle benötigen. Auch treffen keine der übrigen Tatbestände zu, die ein schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse ausschließen.<sup>75</sup>

(2) Aber selbst auch bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage, wie jener des Art. 121 Abs. 4 B-VG, ist die Verhältnismäßigkeit der Veröffentlichung des Einkommens einzelner Personen zum Zweck der „Gebarungskontrolle“ zu prüfen und letztlich unter Berücksichtigung des VfGH-Erkenntnisses KR 1/00 zu verneinen:

- Schon zu § 8 Bezügebegrenzungs-gesetz hat der VfGH die Verhältnismäßigkeit der Bekanntgabe von Einkommensdaten zum Zweck der Gebarungskontrolle unmissverständlich verneint.<sup>76</sup> Zwar unterscheidet sich der Bericht über die durchschnittlichen Einkommen von der geforderten namentlichen Auflistung nach dem Bezügebegrenzungs-gesetz. Doch ändert dies nichts an der Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs.

<sup>74</sup> vgl. § 1 Abs. 2 DSG; § 8 DSG.

<sup>75</sup> vgl. § 8 Abs. 3 DSG.

<sup>76</sup> vgl. VfGH Kr 1/00, aaO.

- Für die Gebarungskontrolle des Bundes/Landes ist die Veröffentlichung dieser Daten von vergleichsweise geringerem Wert. Während die Erhebung dieser Daten - so eine gesetzliche Grundlage wie Art. 121 Abs. 4 B-VG vorliegt - datenschutzrechtlich unproblematisch ist, liegt in der Veröffentlichung dieser Daten kein besonderer Zusatzgewinn für die Gebarungskontrolle. Inwieweit durch die Veröffentlichung dieser Daten das wirtschaftliche Wohl des Bundes oder Landes weiter gefördert werden soll, als dies ohnehin durch die Gebarungskontrolle des RH bzw. BLRH gewährleistet ist, ist nicht ersichtlich.
- Vor allem gilt es zu beachten, dass im Zusammenhang mit dem Einkommensbericht nach Art. 121 Abs. 4 B-VG bzw. dem beauftragten Bericht des BLRH sich das datenschutzrechtliche Problem gerade in Bezug auf Klein- und Mittelunternehmungen stellt, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist. So verfügen diese in ihren Beschäftigtengruppen naturgemäß über eine vergleichsweise geringe Anzahl an Beschäftigten, sodass sich eben hier das Problem stellt, dass zu einer Beschäftigtengruppe weniger oder gleich viel als 3 Personen erfasst werden. Auch werden nur in diesen Fällen die Jahresabschlüsse in verkürzter Form veröffentlicht. Im Allgemeinen werden diese Unternehmungen und deren Mitarbeiter für das "*wirtschaftliche Wohl des Landes*" nicht von derart großer Bedeutung, dass die Bekanntgabe ihrer Einkommen geradezu geboten ist. Die Gewährung von im Einzelfall zu hohen Gehältern kann auch im Rahmen einer normalen Gebarungsprüfung aufgeworfen und bewertet werden. Dagegen ist der Eingriff in die Privatsphäre der betroffenen Vorstände/Geschäftsführer und sonstigen Beschäftigten von derselben Intensität wie sie vom VfGH oder EuGH in den zitierten Erkenntnissen festgestellt wurde.
- Es ist nicht ersichtlich, weshalb von Beschäftigten derartiger Klein- und Mittelunternehmungen der öffentlichen Hand personenbezogene Einkommensdaten erfasst und insbesondere veröffentlicht werden sollen, wohingegen der Gesetzgeber bereits zum § 241 HGB die Notwendigkeit der Bekanntgabe dieser Daten bei Unterschreitung einer Anzahl von 3 Personen der Mitglieder des Vorstandes oder des Aufsichtsrates als „Kannbestimmung“ in das Ermessen des betroffenen Rechtsträgers gestellt hat.

Wenn aber schon gegenüber den Eigentümern und insbesondere den Gläubigern nicht die Verpflichtung zur Bekanntgabe dieser Daten besteht, ist nicht ersichtlich, weshalb diese Daten durch den RH bzw. BLRH zu veröffentlichen sein sollen. In diesem Zusammenhang stellt sich letztlich auch die Frage nach der Sachlichkeit einer derartigen Differenzierung im Vergleich zum HGB.

#### **4. Schlussbemerkungen**

**Über die Schaffung einer dem Art. 121 Abs. 4 B-VG gleichartigen Bestimmung würde wohl eine Ermächtigung zur Verfassung eines Berichtes über die durchschnittlichen Einkommen jener, der Kontrolle des BLRH unterliegenden Unternehmen/Einrichtungen begründet werden.**

**Die im vorliegenden Bericht ausgeführte datenschutzrechtliche Problematik bliebe demgegenüber jedoch weiterhin bestehen. Bedingt durch die damit verbundenen Einschränkungen in der Berichtsgestaltung würde die grundsätzlich hinterfragenswerte Aussagekraft derartiger Berichte weitere Minderungen erfahren müssen.**

Eisenstadt, im Jänner 2006  
Der Landes-Rechnungshofdirektor  
Dipl.-Ing. Franz M. Katzmann eh.