jusline®
»» Recht. Schnell

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

TE Vfgh Beschluss 2000/12/12 KR1/00 ua

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 12.12.2000

Index

10 Verfassungsrecht
10/05 Bezüge, Unvereinbarkeit

Norm

B-VG Art126a, Art126b
BVG-Bezügebegrenzung 1997 §8
EG-Vertrag Art234
Datenschutz-Richtlinie 95/46/EG

Leitsatz

Vorlage zweier Fragen an den EuGH hinsichtlich der Zulässigkeit einer innerstaatlichen Regelung betreffend Weiterleitung einkommensbezogener Daten an den Rechnungshof zwecks Gebarungskontrolle im Hinblick auf Gemeinschaftsrecht bzw hinsichtlich dessen direkter Anwendbarkeit

Spruch

I. Dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften werden gemäß Art234 EGV folgende Fragen zur Entscheidung vorgelegt:

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

a)

einer Gebietskörperschaft,

b)

einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt,

c)

einer nationalen Zentralbank,

d)

einer gesetzlichen Interessenvertretung

e)

einer erwerbswirtschaftlich geführten, teilweise unter Staatseinfluß stehenden Unternehmung

verpflichten?

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

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

I I . Die Verfahren zur Klärung der zwischen dem Rechnungshof und seinen Antragsgegnern bestehenden Meinungsverschiedenheiten werden nach Vorliegen der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs fortgesetzt werden.

Begründung

Begründung:

I . 1. a) Nach der innerstaatlich im Rang von Bundesverfassungsrecht stehenden Bestimmung des §8 des Bundesverfassungsgesetzes über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (= ArtI des Bezügebegrenzungsgesetzes), BGBl. I 64/1997 (in der Folge: BezBegrBVG), haben Personen, die einen Bezug oder Ruhegenuß von zwei oder mehreren der Gebarungskontrolle des Rechnungshofs unterliegenden Rechtsträgern beziehen, dies diesen Rechtsträgern zu melden. Alle Rechtsträger, die der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegen, haben Bezüge, die eine bestimmte Höhe überschreiten, oder Bezüge von Personen, die noch einen weiteren Bezug (gleichgültig in welcher Höhe) von einem anderen rechnungshofkontrollpflichtigen Rechtsträger beziehen, dem Rechnungshof mitzuteilen.

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

Der Rechnungshof hat sodann die Mitteilungen und die durch Einschau gewonnenen Informationen in einem "Einkommensbericht" zusammenzufassen; in diesem Bericht sind "alle Personen aufzunehmen", deren jährliche Bezüge das genannte Ausmaß überschreiten; dies deutet die Lehre als Verpflichtung, die Namen und diesen zugeordnet die Höhe der Jahreseinkommen der betroffenen Personen aufzunehmen (vgl. Wieser, §8 BezBegrBVG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Rz 2 (1999)). Sie stützt sich dabei auf den Initiativantrag und den wortgleichen Ausschußbericht (453/A und 687 BlgNR, 20. GP), in denen es heißt: "(W)er immer Bezüge aus öffentlichen Kassen (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger, Kammern, rechnungshofgeprüfte Unternehmungen) bezieht - nicht nur Politiker - wird in einem Einkommensbericht des Rechnungshofes namentlich mit der Höhe des Jahreseinkommens veröffentlicht, wenn dieses die doppelte Sozialversicherungshöchstbeitragsgrundlage überschreitet."

Der Einkommensbericht ist vom Rechnungshof den Parlamenten des Bundes und der Länder zu übermitteln. Nach den Intentionen des Gesetzgebers soll er einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden; im genannten Initiativantrag wird als eines der Ziele des Gesetzes die "umfassende Information der Österreicherinnen und Österreicher über Bezüge aus öffentlichen Kassen" genannt.

Dieser Regelungsgehalt ergibt sich aus der - legistisch nicht geglückten - Vorschrift der Abs1 bis 3 des §8 BezBegrBVG; diese Bestimmungen lauten:

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

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

Bezüge oder Ruhebezüge von Rechtsträgern, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, sind zusammenzurechnen.

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

b) Der Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof unterliegen der Bund und die Länder, weiters Großgemeinden und - soweit ein begründetes Ersuchen einer Landesregierung vorliegt - auch Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern, Gemeindeverbände, Sozialversicherungsträger, gesetzliche berufliche Interessenvertretungen, der Österreichische Rundfunk (ORF) sowie Anstalten, Fonds und Stiftungen, die von Organen des Bundes oder der Länder oder von solchen Personen geführt werden, die hiezu von Bundes- oder Landesorganen bestellt wurden, sowie Unternehmungen, die vom Bund, von einem Land oder einer Gemeinde geführt oder (allein oder gemeinsam mit anderen der Rechnungshofkontrolle unterliegenden Rechtsträgern) durch eine mindestens 50%-ige gesellschaftsrechtliche Beteiligung oder anderswie beherrscht werden. Im einzelnen sind die Zuständigkeiten des Rechnungshofs zur Gebarungskontrolle in den Art126b, 126c, 127, 127a und 127b B-VG und - hinsichtlich des ORF - in §31a Abs1 des Rundfunkgesetzes (RFG), BGBl. 379/1984 (Wv) idF BGBl. I 49/2000 (auch diese Bestimmung hat den Rang von Bundesverfassungsrecht) geregelt.

2. Zwischen dem Rechnungshof und einer größeren Anzahl von seiner Kontrolle unterliegenden Einrichtungen ist es nun zu Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung des §8 BezBegrBVG gekommen. Bei diesen Einrichtungen handelt es sich nicht nur um Gebietskörperschaften, sondern auch um öffentliche Unternehmungen (und zwar sowohl solche, die Gemeinwohlaufgaben erfüllen, als auch solche, die erwerbswirtschaftlich betrieben werden und im Wettbewerb mit anderen - nicht der Rechnungshofkontrolle unterliegenden - inländischen und ausländischen Unternehmungen stehen). Aus Anlaß einiger dieser Fälle hat der Rechnungshof den Verfassungsgerichtshof zur Klärung der Meinungsverschiedenheit angerufen, und zwar unter anderem hinsichtlich der Meinungsverschiedenheit mit einem Land (dem Land Niederösterreich; KR4/00), einer Großgemeinde (der Stadt Wiener Neustadt; KR6/00) und einer kleineren Gemeinde (der Marktgemeinde Kaltenleutgeben; KR3/00), dem ORF (KR1/00), der Oesterreichischen Nationalbank (KR5/00), einer gesetzlichen Interessenvertretung (der Wirtschaftskammer Steiermark; KR2/00) sowie einem erwerbswirtschaftlich betriebenen Flugunternehmen (der Austrian Airlines AG; KR8/00), dessen Aktien während eines Teiles des Berichterstattungszeitraumes überwiegend im Eigentum des Bundes bzw. einer im Eigentum des Bundes stehenden Holdinggesellschaft standen und hinsichtlich dessen für den übrigen Zeitraum vom Rechnungshof eine durch einen Syndikatsvertrag gesicherte Beherrschung durch den Bund behauptet wird. Die genannten Rechtsträger haben dem Rechnungshof die von ihm verlangten Einkommensdaten ihrer Mitarbeiter nicht in der Weise vorgelegt, daß sie die Namen ihrer Dienstnehmer unter Angabe ihrer Bezüge aufgelistet haben, sondern bloß (auf verschiedene Weise) anonymisiert; in einem Fall (der Wirtschaftskammer Steiermark) unterblieb die Vorlage der Einkommensdaten der Mitarbeiter überhaupt.

Der Rechnungshof erachtete sich daher für verpflichtet, eine Einschau bei den betreffenden Rechtsträgern vorzunehmen. Diese sollte in zwei Fällen (ORF und Wirtschaftskammer Steiermark) im Zuge einer anhängigen allgemeinen Gebarungskontrolle, in einem Fall (Austrian Airlines AG) in Verbindung mit einer Teil-Gebarungskontrolle und in den anderen Fällen als eine unabhängig von einer Gebarungskontrolle vorgenommene Einschau erfolgen. Während der ORF, bei dem die Einschau in die für die Erstellung des Einkommensberichts relevanten Unterlagen im Rahmen der allgemeinen Gebarungskontrolle stattfinden sollte, mitteilte, daß er zur Offenlegung der Gehaltskonten - im Rahmen der Gebarungskontrolle - an sich bereit wäre (da die vom Rechnungshof zu erstattenden Berichte über die allgemeine Gebarungskontrolle angesichts der den Rechnungshof hier treffenden Geheimhaltungspflichten zu einer Offenlegung der Bezüge einzelner Personen nicht führe), machte er im Hinblick auf die Funktion der Einschau als Vorbereitung für den Einkommensbericht die Zustimmung zur Offenlegung der Gehaltskonten von der schriftlichen Zusicherung des Rechnungshofs abhängig, daß der Rechnungshof diese personenbezogenen Daten nicht für den Einkommensbericht gemäß §8 BezBegrBVG verwenden werde. Der Rechnungshof sah sich außerstande, eine solche Erklärung abzugeben.

Die anderen oben genannten Rechtsträger gestatteten die Einsicht überhaupt nicht.

3. a) Zur Klärung der geschilderten Meinungsverschiedenheiten hat der Rechnungshof in allen sieben Fällen den Verfassungsgerichtshof angerufen. Dieser ist gemäß Art126a B-VG dafür zuständig, "Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen, die die Zuständigkeit des Rechnungshofes regeln," zu entscheiden. Die Anträge des Rechnungshofs gehen insbesondere dahin, der Verfassungsgerichtshof möge feststellen, daß der Rechnungshof "zum Zwecke der namentlichen Einkommensberichterstattung gemäß §8 Abs1 bis 3 BezBegrBVG" befugt ist, in sämtliche relevanten Unterlagen des jeweils als Antragsgegner angeführten Rechtsträgers Einsicht zu nehmen.

b) In den zu KR1/00 bis KR6/00 protokollierten Verfahren begehren die Antragsgegner im wesentlichen die Abweisung der Anträge des Rechnungshofs und erstreben die Feststellung, daß es dem Rechnungshof nicht gestattet sei, in den nach §8 Abs3 BezBegrBVG zu erstellenden Einkommensbericht personenbezogene Daten, wie insbesondere die Namen oder Funktionen der betroffenen Personen in Verbindung mit deren Bezügen, aufzunehmen.

Sie bringen unter anderem vor, eine Veröffentlichung der Namen der Organe und Dienstnehmer bzw. ihrer Funktionen mit den den jeweiligen Personen bzw. Funktionsträgern zukommenden Bezügen verletze gemeinschaftsrechtliche Vorschriften. Dabei wird zum einen die Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281/1995, S 31, angesprochen, zum anderen die Auffassung vertreten, mit dem vom Rechnungshof dem §8 BezBegrBVG unterstellten Verständnis würde der durch die genannte Richtlinie (vgl. deren Art1 Abs1) zu bewirkende Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten, insbesondere der Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten verletzt. Weiters wird argumentiert, daß die Offenlegungspflicht als Mobilitätshemmnis wirke und angesichts dessen als mittelbare Beeinträchtigung der Gewährleistung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art39 EGV) zu werten sei, wobei insbesondere auf die Entscheidung des EuGH vom 27.1.2000, Rs. C-190/98, Graf/Filzmoser MaschinenbauGmbH (WBl. 2000, S 167) rekurriert wird.

c) In dem zu KR8/00 protokollierten Verfahren wurde das Vorverfahren unter einem eingeleitet.

II. Der Verfassungsgerichtshof ist zur Entscheidung der an ihn herangetragenen Meinungsverschiedenheiten zuständig:

1. Art126a B-VG beruft den Gerichtshof ohne weitere Einschränkung zur Entscheidung über Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Rechnungshof und einem Rechtsträger "über die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen, die die Zuständigkeit des Rechnungshofes regeln". Dazu zählen - was angesichts des Wortlauts und der Teleologie dieser Verfassungsbestimmung nicht zu bezweifeln ist - auch Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der die Zuständigkeit des Rechnungshofs zur Einschau nach §8 Abs1 BezBegrBVG regelnden Bestimmung (so auch Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle, 2000, S 82 FN 4).

Die die Bestimmung des Art126a B-VG ausführende Vorschrift des §36a Abs1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes (VerfGG) bestimmt in ihrem zweiten Satz, daß eine Meinungsverschiedenheit vorliegt, wenn ein Rechtsträger die Zuständigkeit des Rechnungshofs zur Gebarungsprüfung ausdrücklich bestreitet oder tatsächlich nicht zuläßt. Die vorliegenden Meinungsverschiedenheiten beziehen sich aber nicht auf eine Gebarungsprüfung, sondern auf die in §8 BezBegrBVG begründete Zuständigkeit zur Einschau zum Zweck der Erstellung des Einkommensberichtes. Es besteht jedoch kein Anlaß, §36a VerfGG in dem Sinne als abschließend zu verstehen, daß er die Kompetenz des Verfassungsgerichtshofs ausschließt, auch über andere Meinungsverschiedenheiten im Sinne des Art126a B-VG zu entscheiden. Bei einem solchen Verständnis wäre die Bestimmung nämlich verfassungswidrig und im Zweifel darf nach den Grundsätzen der verfassungskonformen Interpretation einer gesetzlichen Regelung ein verfassungswidriger Inhalt nicht unterstellt werden. Da nun aber §36a VerfGG auf Meinungsverschiedenheiten über die Zuständigkeit des Rechnungshofs zur Einschau nach §8 BezBegrBVG nicht anzuwenden ist, was sich nicht nur aus dem Wortlaut, sondern im Hinblick auf den ersten Satz des Abs1, der für derartige Meinungsverschiedenheiten gar nicht paßt, auch aus einer systematischen Interpretation ergibt, ist die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs zur Entscheidung der hier aufgeworfenen Meinungsverschiedenheiten unmittelbar aus Art126a B-VG abzuleiten (vgl. zu einer gleichartigen Problematik VfGH 16.6.2000, V103/99, mit weiteren Hinweisen).

2. Der Rechnungshof begehrt vom Verfassungsgerichtshof die Feststellung, daß er zur Einschau zu einem bestimmten Zweck, nämlich dem der individualisierten Einkommensberichterstattung, befugt ist. Die Lösung der Frage, wie die dem Rechnungshof durch §8 BezBegrBVG auferlegte Pflicht zu erfüllen ist, ist daher für die verfassungsgerichtliche

Entscheidung der Meinungsverschiedenheiten über die Befugnis, in die relevanten Unterlagen Einschau zu halten, entscheidend.

III. Da der Verfassungsgerichtshof ein Gericht im Sinne des Art234 Abs3 EGV ist, zur Entscheidung der Meinungsverschiedenheiten zuständig ist (Pkt. II.), die aufgeworfenen Fragen der Interpretation des Gemeinschaftsrechts für seine Entscheidung relevant zu sein scheinen (vgl. Pkt. III.1.) und die Auslegung der maßgeblichen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften - wie in Pkt. III.2. und 3. darzulegen ist - nicht derart offenkundig ist, daß für vernünftige Zweifel kein Raum bleibt (vgl. EuGH, Rs. 283/81, Cilfit, Slg. 1982, S 3415), hat der Verfassungsgerichtshof beschlossen, dem Europäischen Gerichtshof die im Spruch genannten Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Im einzelnen haben ihn dazu folgende Erwägungen bestimmt:

1. Der Verfassungsgerichtshof hat zur Klärung der an ihn herangetragenen Meinungsverschiedenheiten die oben unter Pkt. I.1.a) beschriebene und wiedergegebene Bestimmung des §8 BezBegrBVG zu interpretieren und anzuwenden. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist dieser aufgrund der genannten Bestimmung verpflichtet, in seinen Einkommensbericht die Namen aller Dienstnehmer, deren Jahreseinkommen ein bestimmtes Maß übersteigt, unter Angabe eben dieses Jahreseinkommens aufzunehmen, weshalb die Rechtsträger zur individualisierten Bekanntgabe der Einkommensdaten verpflichtet sind und für den Fall, daß sie dieser Pflicht nicht nachkommen, eine Einschau des Rechnungshofs in die entsprechenden Unterlagen dulden müssen.

Um beurteilen zu können, ob diese - vom Wortlaut her mögliche, im Hinblick auf die parlamentarischen Materialien plausible und auch in der Literatur vertretene (vgl. oben Pkt. I.1.a)) - Interpretation zutrifft oder ob der Rechnungshof seiner Verpflichtung zur Erstellung des Berichts nicht nachkommen darf oder in anderer Weise nachzukommen hat, ist es nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs von Relevanz zu wissen, ob die Vorschrift in diesem Verständnis mit gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften in Konflikt gerät. Widerspräche §8 BezBegrBVG in dieser Bedeutung nämlich gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, dann hätte der Verfassungsgerichtshof bei Entscheidung der Meinungsverschiedenheiten die Vorschrift entweder gemeinschaftsrechtskonform zu deuten oder (teilweise) unangewendet zu lassen.

Sowohl die erste, auf die Klärung der Vereinbarkeit einer nationalen Regelung, die zur Erhebung und Veröffentlichung von Einkommensdaten namentlich genannter Dienstnehmer verpflichtet, mit gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften gerichtete Frage wie auch die zweite Frage, die darauf abzielt zu klären, ob die einer solchen Regelung allenfalls entgegenstehenden gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften unmittelbar anwendbar sind, sind daher für den Verfassungsgerichtshof relevant.

2. Die erste Frage zu stellen, sah sich der Verfassungsgerichtshof vor dem Hintergrund folgender Überlegungen veranlaßt:

a) Nach Art1 Abs1 der Richtlinie 95/46/EG, ABl. L 281/1995, gewährleisten die Mitgliedstaaten nach den Bestimmungen dieser Richtlinie den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten. Die Verpflichtung zur Erarbeitung, Erstellung und Veröffentlichung des Einkommensberichts dürfte diesen grundrechtlichen Gewährleistungen, denen auch im Gemeinschaftsrecht - unmittelbar und im Wege über die zitierte Richtlinie - Relevanz zukommt, entgegenstehen.

Angesichts der in Art2 litb der Richtlinie enthaltenen Begriffsbestimmung dürften sich die vom Rechnungshof beabsichtigte Einschau, die Erarbeitung eines Einkommensberichts unter Anführung personenbezogener Einkommensdaten und die Weiterleitung bzw. Veröffentlichung des Berichts als "Verarbeitung personenbezogener Daten" erweisen, die nur zulässig zu sein scheint, soweit die Richtlinie dies gestattet. Gemäß Art3 Abs2 der Richtlinie findet diese aber "keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten, die für die Ausübung von Tätigkeiten erfolgt, die nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen".

Die Auslegung dieser Bestimmung ist strittig:

In der Literatur (vgl. Brühann, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, 2000, Band 2, A 30, Vorbemerkungen, Rz 45) und auch in einigen der im verfassungsgerichtlichen Verfahren erstatteten Schriftsätze wird die Auffassung vertreten, die Richtlinie 95/46/EG habe im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten vor

unzulässiger Verarbeitung eine Gesamtharmonisierung im Auge, da sie ansonsten die in den Erwägungsgründen und insbesondere in Art1 Abs1 formulierte Zielsetzung (vgl. dazu auch Art8 der Charta der Grundrechte der EU) nicht erreichen könnte.

Andererseits wird im verfassungsgerichtlichen Verfahren in einigen Schriftsätzen die Ansicht vertreten, es handle sich bei der in Rede stehenden Bestimmung des §8 BezBegrBVG bloß um eine innerstaatliche Vorschrift, die "nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts" fällt, da Auswirkungen auf den Binnenmarkt nicht ins Gewicht fielen. Dem wird freilich entgegengehalten, daß selbst dann, wenn man der Richtlinie eine gesamtharmonisierende Zielsetzung nicht zuerkennen wollte, relevante Wirkungen für die aus §8 BezBegrBVG erfließenden Verpflichtungen gegeben seien: Denn die genannte österreichische Vorschrift wirke zweifellos als Mobilitätshemmnis für die bei den offenlegungspflichtigen Institutionen beschäftigten Arbeitnehmer, wodurch zumindest mittelbar eine Beeinträchtigung der Gewährleistung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Sinne des Art39 EGV zu befürchten sei. Dem Verfassungsgerichtshof scheint dies vor allem hinsichtlich von Arbeitnehmern von Relevanz zu sein, die in Unternehmungen tätig sind, die mit anderen in Konkurrenz stehen, für die ein ähnliches Transparenzgebot nicht gilt; in diesem Zusammenhang sei auch auf den Erwägungsgrund 7 der Richtlinie verwiesen.

b) Sollte der Europäische Gerichtshof zum Ergebnis kommen, daß die Richtlinie für die vom Rechnungshof vorzunehmenden Erhebungen, für den von ihm zu erstellenden Einkommensbericht, für dessen Übermittlung an die Parlamente sowie für die Veröffentlichung relevant ist, so stellt sich wohl die Frage, ob es sich bei diesen Verarbeitungen um solche handelt, die im Sinne des Art7 der Richtlinie zulässig sind; denn dieser Artikel enthält einen abschließenden Katalog der Fälle, in denen Mitgliedstaaten die Verarbeitung zulassen dürfen, wobei offenbar jeder einzelne Verarbeitungsschritt, im vorliegenden Fall also sowohl die Erhebung als auch die Erarbeitung des Berichts, als auch die Weiterleitung an die Parlamente und ebenso die Publikation, zulässig sein muß (vgl. Brühann, a.a.O, Art7, Rz 9).

Nach litc des genannten Artikels ist eine Verarbeitung für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung zulässig, der der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliegt. Nun können keine Zweifel bestehen, daß den Rechnungshof nach dem zitierten §8 BezBegrBVG die Rechtspflicht zur Erhebung, Berichterstattung und Weiterleitung trifft und daß nach den Intentionen des Gesetzgebers die Berichte mit individualisierten Daten veröffentlicht werden sollen, doch wird im verfassungsgerichtlichen Verfahren die Auffassung vertreten, daß eine Rechtspflicht dann nicht geeignet sei, eine Verarbeitung zu decken, wenn sie nicht zur Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe erforderlich ist; eine solche Einschränkung könnte sich in der Tat aus Art8 EMRK ergeben, dessen Realisierung die Richtlinie für die von ihr geregelten Bereiche zum Ziel hat (vgl. Art1 Abs1 und den 10. Erwägungsgrund der Richtlinie). So meinen etwa Höllinger/Rosenmayr-Klemenz, Die Veröffentlichung von Bezügen gemäß §8 BezügebegrenzungsBVG im Lichte des Europarechts, Zeitschrift für Verwaltung 1999, S 24 ff. (29), "daß 'rechtliche Verpflichtungen' im Sinne von Art7 litc daher nur dann richtlinienkonform sein können, wenn sie zumindest die Eingriffsschranken des Art8 Abs2 EMRK achten" (so im Ergebnis auch Brühann, a.a.O, Art7, Rz 16, und im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten ausdrücklich Art8 Abs2 der Charta der Grundrechte der EU, der von der Erforderlichkeit gesetzlich geregelter legitimer Grundlagen spricht).

Sollte die Ermächtigung des Art7 litc in diesem Sinn zu verstehen sein, so stellte sich die weitere Frage, ob die mit der Regelung angestrebte namentliche Veröffentlichung der Einkommensdaten bzw. die dem vorangehenden Verarbeitungsschritte der Erhebung, Berichterstellung und Berichtsübermittlung vom Gesetzesvorbehalt gedeckt sind, wie er in Art8 Abs2 EMRK formuliert ist. Dies wird in der Literatur, etwa von Höllinger/Rosenmayr-Klemenz, a.a.O, S 25 ff., oder Öhlinger, Die Verpflichtung der Gemeinden zur Mitteilung von Bezügen an den Rechnungshof, Österreichische Gemeinde-Zeitung 2000/4, S 4 ff. (insb. 6 f.), und auch in den Äußerungen der Antragsgegner bezweifelt. So heißt es etwa in der Äußerung des ORF:

"Nach Art8 Abs2 EMRK ist der Eingriff einer öffentlichen Behörde in das Privatleben nur zulässig, wenn er gesetzlich vorgesehen ist, einem anerkannten (legitimen) Ziel dient und in einer demokratischen Gesellschaft 'notwendig' ist (EGMR 25.3.1983, Fall Silver, EuGRZ 1984, 147; 25.2.1988 Fall Olsson, EuGRZ 1988, 591). Die gesetzliche Grundlage als eine der Voraussetzungen für die Zulässigkeit des Eingriffs ist jedenfalls gegeben.

Hingegen erscheint es nahezu unmöglich, das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel des §8 BezBegrBVG einem der in Art8 Abs2 taxativ aufgezählten 'legitimen Zielen' zu unterstellen. Die fragliche Maßnahme verfolgt sicherlich keines der

folgenden Ziele: Die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, die Verteidigung der Ordnung und die Verhinderung von strafbaren Handlungen, der Schutz der Gesundheit und der Moral sowie der Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. In der Literatur wurde erörtert, ob im gegenständlichen Fall das 'wirtschaftliche Wohl des Landes' als legitimes Eingriffsziel herangezogen werden kann.

Selbst wenn man den Staaten bei der Auswahl der von ihnen verfolgten Ziele einen großen Spielraum zugesteht und die Zulässigkeitsprüfung des Eingriffs in diesem Stadium auf eine bloße 'Vertretbarkeitskontrolle' beschränkt (siehe ua EGMR 19.12.1989, Mellacher, ÖJZ 1990, 150; 25.3.1992, Campbell, ÖJZ 1992, 595), so fällt es im gegenständlichen Fall dennoch schwer, die Veröffentlichung von Einkommensdaten bestimmter Personen, die bei einem rechnungshofpflichtigen Unternehmen beschäftigt sind und deren Bezüge einen bestimmten Grenzbetrag übersteigen, als eine Maßnahme zu sehen, die dem wirtschaftlichen Wohl des Landes dient.

Näherliegend ist hingegen die Annahme, dass die Veröffentlichung personenbezogener Bezugsdaten im Einkommensbericht nach §8 Abs3 dem wirtschaftlichen Wohl des Landes letztlich schadet. Es könnte nämlich diese Regelung dazu führen, dass qualifizierte Personen auf eine Anstellung bei den betroffenen Rechtsträgern wegen der damit verbundenen Offenlegung ihrer Bezüge verzichten. Das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel ergibt sich ja hinreichend deutlich aus den Materialien (AB 687 BlgNR 20. GP 2). Es sollen die 'Österreicherinnen und Österreicher' im Wege dieses Einkommensberichtes umfassend darüber informiert werden, wer Bezüge aus 'öffentlichen Kassen' bezieht, die insgesamt die doppelte Sozialversicherungshöchstbeitragsgrundlage überschreiten. Durch diese Information der Öffentlichkeit soll offensichtlich auf die betroffenen Rechtsträger Druck ausgeübt werden, die Gehälter niedrig zu halten. Dies ergibt sich auch daraus, dass der Rechnungshof den Einkommen des nach §8 Abs1 - 3 BezBegrBVG relevanten Personenkreises die durchschnittlichen Einkommen der gesamten Bevölkerung - nach Branchen, Berufsgruppen und Funktionen getrennt - gegenüberzustellen hat (§8 Abs4 BezBegrBVG). Nun mag zwar ein geringer Personalaufwand dieser Rechtsträger für sich betrachtet im Interesse der Allgemeinheit liegen, doch darf nicht übersehen werden, dass bei der Rekrutierung von qualifiziertem Personal auch das angebotene Gehalt ein wesentlicher Faktor ist und hierbei die nach §8 BezBegrBVG meldepflichtigen Rechtsträger mit privaten Unternehmen in Konkurrenz stehen.

Jedenfalls erleiden die betroffenen Unternehmen einen Nachteil dadurch, dass die Bezüge ihrer leitenden Angestellten der Konkurrenz im In- und Ausland bekannt werden, wodurch die Gefahr der Abwerbung oder einer Kostensteigerung entsteht, wenn zur Vermeidung der Abwerbung Gehaltskorrekturen nach oben erfolgen müssen. Noch schwerer fällt ins Gewicht, dass mit dieser Information über die Gehälter der leitenden Angestellten die Konkurrenten in die Lage versetzt werden, auf die Kostenstruktur des betroffenen Unternehmens zu schließen und daraus einen Wettbewerbsvorteil zu ziehen. Es ist nicht zu sehen, wie diese betrieblichen Nachteile der betroffenen Unternehmungen letztlich dem 'wirtschaftlichen Wohl des Landes' nützen könnten.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass die vom Rechnungshof geplante Offenlegung personenbezogener Bezugsdaten im Wege des Einkommensberichts nach §8 Abs3 BezBegrBVG keineswegs das 'wirtschaftliche Wohl des Landes' fördert, sondern es dem Gesetzgeber vielmehr darum geht, Bezieher hoher Einkommen an den Pranger zu stellen. Es ist nämlich nach der Regelung des §8 BezBegrBVG nicht einmal gewährleistet, dass die Öffentlichkeit neben der Bezugshöhe auch über die konkrete Funktion bzw. den Aufgabenbereich der betreffenden Personen informiert wird. Vor diesem Hintergrund ist jedoch die Bildung eines sachlichen Urteils über die Angemessenheit beruflicher Einkommen keinesfalls möglich.

Aber selbst wenn man - entgegen der von uns soeben dargelegten Auffassung - die namentliche Nennung der Bezugsempfänger im Einkommensbericht als eine Maßnahme des Gesetzgebers anerkennt, die dem wirtschaftlichen Wohl des Landes dient, so ist dieser Eingriff in den Schutzbereich des Art8 MRK in einer demokratischen Gesellschaft zweifellos nicht notwendig, sondern überschießend und unverhältnismäßig (siehe Höllinger/Rosenmayr-Klemenz, ZfV 1999, 26). Die Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in den Schutzbereich eines von der EMRK geschützten Grundrechts ist nach der einschlägigen Literatur nach den Kriterien der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne zu prüfen (Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention (1996) 339). Hinsichtlich der Geeignetheit und der Erforderlichkeit hat sich diese Verhältnismäßigkeitsprüfung am verfolgten Ziel der Maßnahme zu orientieren, bei der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn geht es um die Abwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und des Gewichts der verfolgten öffentlichen Interessen.

Es wurde bereits dargelegt, dass die vom Gesetzgeber beabsichtigte umfassende Information der Öffentlichkeit über die Einkommensdaten von Dienstnehmern rechnungshofpflichtiger Rechtsträger, deren Jahresbezug einen gewissen Grenzbetrag überschreitet (im Jahre 1999: S 1,127.486.-; im Jahre 1998:

S 1,120.000.-), als Eingriff in den Schutzbereich des Art8 Abs1 EMRK anzusehen ist, der nach Art8 Abs2 EMRK nur dann gerechtfertigt werden kann, wenn diese Information dem wirtschaftlichen Wohl des Landes dient. Es ist nämlich ausgeschlossen, den Eingriff in die grundrechtlich geschützten Rechte der betroffenen Personen mit einem bloßen 'Informationsinteresse' der Öffentlichkeit zu rechtfertigen.

Soweit es dem Gesetzgeber nur darum geht, dass mit öffentlichen Geldern sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig umgegangen wird, stellt ein personenbezogener Einkommensbericht nach §8 Abs3 BezBegrBVG jedenfalls einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Privatsphäre dar. Die Offenlegung personenbezogener Einkommensdaten kann nämlich keineswegs als erforderlich angesehen werden, um den wirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Gelder zu gewährleisten. Die Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof ist hiefür zweifellos ausreichend. Im Übrigen fällt auch eine Interessenabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs in die Privatsphäre und der namentlichen Nennung bestimmter Bezugsempfänger im Einkommensbericht zugunsten des einzelnen Grundrechtsträgers aus."

Ähnliche Überlegungen werden wohl auch zur Interpretation der Ermächtigung der lite des Art7 der Richtlinie anzustellen sein, die die Verarbeitung personenbezogener Daten zuläßt, soweit diese erforderlich ist, um eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe wahrzunehmen. In diesem Zusammenhang könnte es von Bedeutung sein, daß die Offenlegungspflicht und die Veröffentlichung nicht nur "public figures", sondern alle Dienstnehmer trifft, deren Einkommen eine bestimmte Höhe übersteigt.

c) Schließlich stellt sich nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs die Frage, ob die österreichische Regelung, versteht man sie so, wie dies der Rechnungshof in seinen Anträgen tut, dem Grundsatz, daß personenbezogene Daten nur für rechtmäßige Zwecke erhoben und nur für diese Zwecke weiter verarbeitet werden dürfen (Art6 Abs1 litb der Richtlinie), entspricht. Ein Zweck könnte etwa dann als nicht rechtmäßig angesehen werden, wenn er vor dem Hintergrund des grundrechtlich gewährleisteten Datenschutzes und des Grundsatzes des Schutzes der Privatsphäre (Art8 EMRK) nicht erforderlich erscheint. - Die Frage der Erforderlichkeit wurde schon im Zusammenhang mit der Interpretation der Ermächtigung des Art7 litc der Richtlinie behandelt (vgl. oben Pkt. III.2.b)); da sie sich hier in gleicher Weise stellt, darf darauf verwiesen werden. - Es könnte daher möglicherweise auch Art6 Abs1 litb vor dem Hintergrund der Aufgabe der Richtlinie als Realisierung grundrechtlicher Verbürgungen im Datenschutzbereich einem Verständnis der vom Verfassungsgerichtshof anzuwendenden Vorschrift des §8 BezBegrBVG im Wege stehen, wie es der Rechnungshof in seinen Anträgen vertritt.

d) Aus all diesen Erwägungen hat sich der Verfassungsgerichtshof veranlaßt gesehen, dem Europäischen Gerichtshof die Frage vorzulegen, ob die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften so auszulegen sind, daß sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die ein staatliches Organ zur Erhebung und Weiterleitung von Einkommensdaten zum Zweck der Veröffentlichung der Namen und Einkommen von Dienstnehmern verpflichten.

Sollte der Europäische Gerichtshof zum Ergebnis gelangen, daß die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften einer nationalen Regelung entgegenstehen, die den Rechnungshof zur Erhebung und Weiterleitung von Einkommensdaten namentlich genannter Dienstnehmer insgesamt oder teilweise (etwa hinsichtlich jener Dienstnehmer, die nicht als "public figures" zu qualifizieren sind) verpflichtet, oder sollte er zur Auffassung gelangen, daß die einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zwar eine solche Verarbeitung durch den Rechnungshof, nicht aber eine Veröffentlichung durch die Parlamente gestatten, hätte der Verfassungsgerichtshof dies bei der Interpretation und Anwendung des §8 BezBegrBVG entsprechend zu berücksichtigen.

e) Der Verfassungsgerichtshof hält es für möglich, daß die vorzunehmenden Abwägungen und Wertungen bei Auslegung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zu unterschiedlichen Ergebnissen je nachdem führen können, um welche Art von Rechtsträger es sich handelt, hinsichtlich deren Dienstnehmer die Offenlegung personenbezogener Einkommensdaten vorgeschrieben ist. Bei den Rechtsträgern, die in den vom Verfassungsgerichtshof zu entscheidenden Fällen den Anträgen des Rechnungshofes entgegentreten, handelt es sich zum Teil um Gebietskörperschaften, zum Teil um andere Einrichtungen, die nicht als "Staat" (im engsten Sinn des Wortes) zu verstehen sind. Der Gerichtshof sah sich daher veranlaßt, die Frage, die er dem Europäischen Gerichtshof zur Entscheidung vorlegt, im Hinblick auf die verschiedenen Rechtsträgertypen gesondert zu stellen.

Erläuternd ist zu den einzelnen Typen von Rechtsträgern folgendes festzuhalten:

Bei den Gebietskörperschaften handelt es sich um ein Land und zwei Gemeinden; deren Dienstnehmer sind mit Verwaltungsaufgaben sowohl im Bereich der hoheitlichen wie auch der privatrechtsförmigen Vollziehung befaßt, also sowohl mit der Erlasssung von Verordnungen und Bescheiden wie auch mit Aufgaben der Vermögensverwaltung, der Führung von Wirtschaftsbetrieben, der Vergabe von Aufträgen oder Beihilfen, des Abschlusses von Verträgen usw.

Beim ORF handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt, die aufgrund der Ermächtigung durch das RFG betrieben wird. Dem ORF kommt eine privilegierte Stellung im Hinblick auf die von ihm zu nutzenden Frequenzen und die Berechtigung, seine Ausgaben teilweise durch Rundfunkgebühren zu finanzieren zu; andererseits ist er durch einen detaillierten Programmauftrag (§§2 ff. RFG) zu einer bestimmten Unternehmensgestion verpflichtet. Der ORF steht im Wettbewerb mit anderen Rundfunkanbietern des In- und Auslandes, der bloß insoweit nicht besteht, als es im Bereich des terrestrischen Fernsehens keinen zweiten Inlandsanbieter gibt.

Die Wirtschaftskammer Steiermark ist eine gesetzliche berufliche Vertretung, der - mit unbedeutenden Ausnahmen - alle gewerblichen Unternehmungen (der Industrie, des Handwerks, des Handels, des Verkehrs, der Tourismusbranche sowie die Finanzdienstleistungsunternehmen) angehören. Ihre Aufgabe besteht - neben einigen wenigen Kompetenzen zur dezentralisierten Führung von Verwaltungsaufgaben für den Staat - vornehmlich in der Wahrnehmung der Interessenvertretungsfunktion gegenüber anderen Verbänden und gegenüber dem Staat sowie in der Beratung, Schulung und Unterstützung ihrer Mitglieder. Die näheren Regelungen finden sich im Wirtschaftskammergesetz 1998 (BGBl. I 103/1998).

Die Oesterreichische Nationalbank ist die nationale Zentralbank Österreichs. Sie ist als öffentliches Unternehmen, und zwar als Aktiengesellschaft mit sondergesellschaftsrechtlichen Bestimmungen (Nationalbankgesetz 1984, BGBl. 50/1984 (Wv) idF BGBl. I 72/2000) mit 50%-iger Bundesbeteiligung konstruiert und nimmt teilweise im europäischen Zentralbankenverbund, teilweise innerstaatlich verschiedene öffentliche Aufgaben wahr, wie solche einer Notenbank, der Währungspolitik, der Devisenpolitik, der Geldpolitik und der Aufsicht über Kreditinstitute, hat die die Bundesverwaltung betreffenden Bankgeschäfte zu besorgen und ist ermächtigt, auf den Finanzmärkten zu intervenieren und Kreditgeschäfte abzuschließen. Die innerstaatlich zu besorgenden Aufgaben werden teilweise unter Einsatz von Hoheitsgewalt (durch Erlassung von Verordnungen und Bescheiden), teilweise privatrechtsförmig wahrgenommen.

Die Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-Aktiengesellschaft ist ein erwerbswirtschaftlich geführtes Luftfahrtunternehmen, das mit anderen einschlägig tätigen Unternehmungen im Wettbewerb steht und seine Leistungen gewerbsmäßig in Österreich, im übrigen EWR-Raum und auch im übrigen Ausland marktmäßig anbietet.

3. Die zweite Frage zu stellen, sah sich der Verfassungsgerichtshof aus folgenden Erwägungen veranlaßt:

Sollte der Europäische Gerichtshof zur Auffassung gelangen, daß die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften einer nationalen Regelung, die zur Erhebung und Weiterleitung von individualisierten Einkommensdaten und/oder der Veröffentlichung von Namen und Einkommen von Dienstnehmern der genannten Rechtsträger zumindest teilweise entgegenstehen, wäre es für die vom Verfassungsgerichtshof zu lösende Fragen von Bedeutung, ob die einer derartigen Regelung entgegenstehenden Vorschriften inhaltlich als unbedingt und hinreichend genau zu qualifizieren sind (vgl. etwa EuGH, Rs. C-6/90 und C-9/90, Francovich ua., Slg. 1991, S I-5357, Rz 11), um unmittelbar anwendbar zu sein, sodaß sie der Anwendung der mit ihnen nicht zu vereinbarenden innerstaatlichen Vorschrift entgegenstehen.

Dies könnte nämlich für die Entscheidung über die an den Verfassungsgerichtshof herangetragenen Meinungsverschiedenheiten insofern von Bedeutung sein, als von ihrer Beantwortung der normative Gehalt des vom Verfassungsgerichtshof anzuwendenden §8 BezBegrBVG abhängen dürfte.

IV. Die Verfahren werden nach Vorliegen der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs fortgesetzt werden.

Dies konnte gemäß §19 Abs4 erster Satz VerfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden.

Schlagworte

Bezüge, Datenschutz, EU-Recht Vorabentscheidung, Rechnungshof

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:2000:KR1.2000

Dokumentnummer

JFT_09998788_00KR0001_00

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

© 2025 JUSLINE

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

www.jusline.at