

Gebarungskontrolle und Geheimnisschutz

Mathis Fister

Wirtschaftsuniversität Wien



I. Gebarungskontrolle *und* oder *versus* Geheimnisschutz?

II. Der "Geheimnisfilter" im System der Gebarungskontrolle

III. Geheimnisschutz im Verhältnis zwischen der geprüften Unternehmung und der Kontroll-einrichtung

1. Geheimnisschutz und Art 8 EMRK
2. VfSlg 17.065/2003
3. VfGH 28.11.2003, KR 2/00
4. Zwischenergebnis

IV. Geheimnisschutz im Verhältnis zwischen der Kontrolleinrichtung und dem Berichts-adressaten

1. Allgemeines
2. Rechnungshof
3. Landesrechnungshöfe
4. Kontrollämter
5. Zwischenergebnis

V. Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Auszug aus VfSlg 17.065/2003:

"b) Diese (teilweise) Behinderung der Einschau erfolgte zu Unrecht. Auch wenn der ORF (wie unter Pkt. II.4. dargestellt werden wird) im Ergebnis letztlich zu Recht der Auffassung anhing, dass eine Einschau in die Gehaltskonten zum Zweck der namentlichen Einkommensberichterstattung gemäß § 8 Abs 1 bis 3 BezBegrBVG rechtlich nicht zulässig sei, so war er dennoch nicht befugt, auch die Einsicht zu Zwecken der allgemeinen Gebarungsprüfung zu behindern oder von Bedingungen abhängig zu machen. Die Antwort auf die Frage, wie weit bei einer solchen Einsicht gewonnene Ergebnisse bei der Berichterstattung im Rahmen der Gebarungsprüfung veröffentlicht werden dürfen, ergibt sich aus den einschlägigen Rechtsvorschriften [vgl. etwa Berka, Rechnungshofkontrolle im Spannungsfeld von Öffentlichkeit und Geheimnisschutz, in: Korinek (Hrsg.), Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof, 1986, S. 419, insbesondere S. 434 ff.], ist aber nicht der Gestaltung durch den Rechnungshof und die geprüfte Stelle zugänglich.

Zu Recht weist Berka (aaO, S. 435) darauf hin, dass "die geprüften Stellen dem Rechnungshof ohne Rücksicht auf sonst bestehende Verschwiegenheitspflichten die nötigen Auskünfte zu erteilen und die Einsicht auch in vertrauliche Unterlagen zu dulden" haben. Daraus erfließt aber keineswegs eine umfassende Informationspflicht des Rechnungshofes gegenüber der Allgemeinheit, vielmehr hat der Rechnungshof bei seiner Berichterstattung regelmäßig eine Interessenabwägung zwischen privaten Geheimhaltungsinteressen und dem öffentlichen Interesse der Bekanntgabe der Kontrollergebnisse vorzunehmen [vgl. Kroneder-Partisch, Art 126d B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Rz 14 (2001)]: So verbietet etwa Art 8 EMRK - worauf Berka (aaO, S. 436) ebenfalls hinweist - dem Rechnungshof ebenso wie jeder anderen öffentlichen Behörde Informationen weiterzuleiten, wenn dadurch in den Schutzbereich dieses Grundrechts eingegriffen und das Grundrecht verletzt wird, wobei Mitteilungen an ihrerseits zur Verschwiegenheit verpflichtete Staatsorgane detaillierter sein können und müssen als Informationen, die an die Allgemeinheit gelangen können. Wo immer hier die Grenze im Einzelnen verlaufen mag: Eine Angabe von Bezügen einzelner Personen unter deren Namensnennung im Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes an den Nationalrat ist durch Art 8 EMRK und auch durch § 1 DSG (zur Maßgeblichkeit dieser Bestimmung für den Rechnungshof vgl. etwa Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle, 2000, Art 123a B-VG, Rz 4) jedenfalls ausgeschlossen."

Auszug aus VfGH 28.11.2003, KR 2/00:

"b) Diese (teilweise) Behinderung der Einschau erfolgte zu Unrecht. Auch wenn die Wirtschaftskammer Steiermark (wie unter Pkt. II.4. dargestellt werden wird) im Ergebnis letztlich zu Recht der Auffassung anhing, dass eine Einschau in die Personalakten zum Zweck der namentlichen Einkommensberichterstattung gemäß § 8 Abs 1 bis 3 BezBegrBVG rechtlich nicht zulässig sei, so war sie dennoch nicht befugt, auch die Einsicht zu Zwecken der allgemeinen Gebarungsprüfung zu behindern.

Die Antwort auf die Frage, wie weit bei einer solchen Einsicht gewonnene Ergebnisse bei der Berichterstattung im Rahmen der Gebarungsprüfung veröffentlicht werden dürfen, ergibt sich aus den einschlägigen Rechtsvorschriften [vgl. etwa Berka, Rechnungshofkontrolle im Spannungsfeld von Öffentlichkeit und Geheimnisschutz, in: Korinek (Hrsg.), Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof, 1986, S. 419, insbesondere S. 434 ff.]. Zu Recht weist Berka (aaO, S. 435) darauf hin, dass "die geprüften Stellen dem Rechnungshof ohne Rücksicht auf sonst bestehende Verschwiegenheitspflichten die nötigen Auskünfte zu erteilen und die Einsicht auch in vertrauliche Unterlagen zu dulden" haben. Daraus erfließt aber keineswegs eine umfassende Informationspflicht des Rechnungshofes gegenüber der Allgemeinheit, vielmehr hat der Rechnungshof bei seiner Berichterstattung regelmäßig eine Interessenabwägung zwischen privaten Geheimhaltungsinteressen und dem öffentlichen Interesse der Bekanntgabe der Kontrollergebnisse vorzunehmen [vgl. Kroneder-Partisch, Art 126d B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Rz 14 (2001)]: So verbietet etwa Art 8 EMRK - worauf Berka (aaO, S. 436) ebenfalls hinweist - dem Rechnungshof ebenso wie jeder anderen öffentlichen Behörde Informationen weiterzuleiten, wenn dadurch in den Schutzbereich dieses Grundrechts eingegriffen und das Grundrecht verletzt wird. Die Darstellungsdichte ist dabei so zu wählen, dass es den Kammerorganen und der Aufsichtsbehörde möglich ist, ihr zukünftiges Verhalten entsprechend den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofes auszurichten. Andererseits hat die Darstellung aber auch darauf Bedacht zu nehmen, dass das Prüfungsergebnis - unverändert - veröffentlicht wird. Der Rechnungshof hat daher bei der Darstellung personenbezogener Inhalte einen besonders strengen Maßstab anzulegen und sie auf das nach dem Kontrollziel unabdingbare Maß zu beschränken [so Kroneder-Partisch, Art 127b B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Rz 21 (2001)]. Wo immer hier die Grenze im Einzelnen verlaufen mag: Eine Angabe von Bezügen einzelner Personen unter deren Namensnennung im Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes an den Nationalrat ist durch Art 8 EMRK und auch durch § 1 DSG (zur Maßgeblichkeit dieser Bestimmung für den Rechnungshof vgl. etwa Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle, 2000, Art 123a B-VG, Rz 4) jedenfalls ausgeschlossen."

§ 12 Abs 5 RHG 1948:

(5) Aus Anlaß der Überprüfung durch Organe des Rechnungshofes sowie bei Veröffentlichung der Prüfungsergebnisse darf das Geschäfts- und Betriebsgeheimnis der überprüften Unternehmung nicht verletzt werden.

§ 14 Abs 2 RHG 1948:

(2) Die Sachverständigen sind zur Wahrung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen verpflichtet, die ihnen vermöge dieser Tätigkeit zugänglich werden; auf den Mißbrauch solcher Geheimnisse finden die für die Verletzung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen durch Bedienstete eines Unternehmens geltenden Strafbestimmungen (unlauterer Wettbewerb) sinngemäß Anwendung.

§ 6 Abs 4 und 5 Bgld Landes-Rechnungshof-Gesetz:

(4) Der Landes-Rechnungshof kann sich bei Ausübung seiner Prüfungs- und Begutachtungstätigkeit geeigneter Sachverständiger bedienen. Die Sachverständigen sind, wenn dies nicht schon für die Erstattung von Gutachten der gewünschten Art im Allgemeinen geschehen ist, vom Direktor des Landes-Rechnungshofs zu beedien. Die Sachverständigen sind zur Wahrung des Datenschutzes und berechtigter Geheimhaltungsinteressen, insbesondere auch im Hinblick auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, verpflichtet, die ihnen aufgrund dieser Tätigkeit zugänglich werden.

(5) Der Direktor des Landes-Rechnungshofs hat durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass über einzelne im Rahmen der Tätigkeit des Landes-Rechnungshofs bekannt gewordene Tatsachen sowie über Ergebnisse seiner Prüfungs- und Begutachtungstätigkeit bis zur endgültigen Berichterstattung an den Landtag (§ 8) Verschwiegenheit bewahrt wird; dies gilt nicht im Verhältnis zur geprüften Stelle. In Berichtfassungen oder sonstigen Schriftstücken, die veröffentlicht werden, sind geeignete Vorkehrungen zur Wahrung des Datenschutzes und berechtigter Geheimhaltungsinteressen, insbesondere auch im Hinblick auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, zu treffen.

§ 14 Abs 3 und 4 Ktn Landesrechnungshofgesetz:

(3) Der Landesrechnungshof kann sich bei der Durchführung seiner Überprüfungstätigkeiten geeigneter Sachverständiger bedienen. Die Sachverständigen sind vom Leiter des Landesrechnungshofes zu beedien, wenn dies nicht schon für die Erstattung von Gutachten der geforderten Art im allgemeinen geschehen ist. Die Sachverständigen sind zur Wahrung von Amts-, Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen verpflichtet, die ihnen aufgrund ihrer Tätigkeit zugänglich werden.

(4) Dem Landesrechnungshof steht bei der Durchführung seiner Überprüfungstätigkeiten keine Einflußnahme auf die Verwaltung oder Führung der seiner Überprüfung unterliegenden Dienststellen, Unternehmungen oder sonstigen Einrichtungen zu. Die Überprüfungen haben so zu erfolgen, daß die Amtstätigkeit oder der Betrieb der überprüften Dienststelle, Unternehmung oder sonstigen Einrichtung keine unnötige Behinderung erfährt und daß keine Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse verletzt werden.

Art 54 Abs 3 und 5 NÖ Landesverfassung:

(3) Der Landesrechnungshof kann sich bei der Durchführung seiner Überprüfungstätigkeiten geeigneter Sachverständiger bedienen. Die Sachverständigen sind vom Landesrechnungshofdirektor zu beedien, wenn dies nicht schon für die Erstattung von Gutachten der geforderten Art im allgemeinen geschehen ist. Die Sachverständigen sind zur Wahrung von Amts-, Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen verpflichtet, die ihnen aufgrund ihrer Tätigkeit zugänglich werden.

(5) Dem Landesrechnungshof steht bei der Durchführung seiner Überprüfungstätigkeiten keine Einflußnahme auf die Verwaltung oder Führung der seiner Überprüfung unterliegenden Dienststellen, Unternehmungen oder sonstigen Einrichtungen zu. Die Überprüfungen haben so zu erfolgen, daß die Amtstätigkeit oder der Betrieb der überprüften Dienststelle, Unternehmung oder sonstigen Einrichtung keine unnötige Behinderung erfährt und daß keine Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse verletzt werden.

§ 6 Abs 4 OÖ Landesrechnungshofgesetz:

(4) Der Landesrechnungshof kann sich zur Prüfung und Begutachtung geeigneter Sachverständiger bedienen. Die Sachverständigen sind, wenn dies nicht schon für die Erstattung von Gutachten der geforderten Art im Allgemeinen geschehen ist, vom Direktor des Landesrechnungshofs zu beedien. Sie sind zur Wahrung der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse verpflichtet, die ihnen auf Grund dieser Tätigkeit zugänglich werden.

§ 7 Abs 2 OÖ Landesrechnungshofgesetz:

(2) In Berichtsfassungen oder sonstigen Schriftstücken, die veröffentlicht werden oder die öffentlich sind, sind geeignete Vorkehrungen zur Wahrung des Datenschutzes und berechtigter Geheimhaltungsinteressen zu treffen.

§ 7 Abs 3 Sbg Landesrechnungshofgesetz:

(3) Eine unmittelbare Einflußnahme auf die Verwaltung oder Führung der der Kontrolle unterliegenden Dienststellen, Unternehmungen oder sonstigen Einrichtungen steht dem Landesrechnungshof nicht zu. Die Kontrolle hat so zu erfolgen, daß die Amtstätigkeit bzw. der Betrieb der betreffenden Dienststelle, Unternehmung oder sonstigen Einrichtung keine unnötige Behinderung erfährt und daß keine Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse verletzt werden.

§ 9 Abs 4 Sbg Landesrechnungshofgesetz:

(4) Der Landesrechnungshof kann sich bei Ausübung seiner Prüfungstätigkeit geeigneter Sachverständiger bedienen. Als solche kommen auch Wirtschaftstreuhänder in Betracht. Die Sachverständigen sind, wenn dies nicht schon für die Erstattung von Gutachten der geforderten Art im allgemeinen geschehen ist, vom Direktor des Landesrechnungshofes zu beedien. Sie sind zur Wahrung der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse verpflichtet, die ihnen auf Grund dieser Tätigkeit zugänglich werden.

§ 52 Abs 6 Salzburger Stadtrecht 1966:

(6) Eine unmittelbare Einflußnahme auf die Verwaltung oder Führung der der Kontrolle unterliegenden Dienststellen, Unternehmungen und sonstigen Einrichtungen steht dem Kontrollamt nicht zu. Die Kontrolle hat so zu erfolgen, daß die Amtstätigkeit bzw. der Betrieb der betreffenden Dienststelle, Unternehmung oder sonstigen Einrichtung keine unnötige Behinderung erfährt und keine Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse verletzt werden.

Art 49 Abs 2 Stmk Landes-Verfassungsgesetz:

(2) Aus Anlass der Überprüfung durch den Landesrechnungshof sowie bei der Veröffentlichung von Prüfungsergebnissen sind geeignete Vorkehrungen zur Wahrung berechtigter Geheimhaltungsinteressen, insbesondere im Hinblick auf den Datenschutz und auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, zu treffen.

Art 52 Abs 1 Stmk Landes-Verfassungsgesetz:

(1) Der Landesrechnungshof hat nach Abschluss einer Gebarungskontrolle den Bericht dem Landeshauptmann, dem Landesfinanzreferenten und jenen weiteren Regierungsmitgliedern, deren Zuständigkeitsbereich durch den Bericht sachlich berührt ist, zur Stellungnahme binnen sechs Wochen zu übermitteln. Gleichzeitig ist der Bericht den Mitgliedern des Kontrollausschusses des Landtages zur Kenntnis zu bringen. In diesem Bericht sind jene Teile des Berichtes zu streichen, die der Wahrung berechtigter Geheimhaltungsinteressen, insbesondere im Hinblick auf den Datenschutz und auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, unterliegen.

§ 6 Abs 2 Stmk Kontrollinitiativgesetz:

(2) Personenbezogene Daten, an deren Geheimhaltung ein schutzwürdiges Interesse besteht, insbesondere Angaben über Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse des Überprüften, dürfen in den Bericht nur dann aufgenommen werden, wenn dieser ohne die entsprechenden Angaben seine Aussagekraft verlieren würde.

§ 67a Abs 6 Statut der Landeshauptstadt Graz 1967:

(6) In einen Bericht dürfen personenbezogene Daten, an deren Geheimhaltung ein schutzwürdiges Interesse besteht, insbesondere Angaben über Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse des Überprüften, nur insoweit aufgenommen werden, als die Kenntnis dieser Daten eine unerläßliche Voraussetzung für die Ausübung der Kontrollbefugnisse des Gemeinderates ist. Berichte, die derartige Daten enthalten, sind vom Gemeinderat in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln. Eine Behandlung in öffentlicher Sitzung ist nur dann zulässig, wenn Gründe dafür vorliegen, daß der Gemeinderat seinen Kontrollaufgaben nur dann nachkommen kann, wenn der Bericht in öffentlicher Sitzung behandelt wird.

§ 5 Abs 4 Tir Landesrechnungshofgesetz:

(4) Der Landesrechnungshof kann sich zur Besorgung seiner Aufgaben geeigneter Sachverständiger bedienen. Die Sachverständigen sind, sofern sie nicht bereits allgemein gerichtlich beeidet sind, vom Direktor des Landesrechnungshofes zu beedigen. Sie sind zur Verschwiegenheit über alle ihnen aus ihrer Tätigkeit für den Landesrechnungshof bekannt gewordenen Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse verpflichtet.

§ 6 Abs 2 Tir Landesrechnungshofgesetz:

(2) In den Berichten des Landesrechnungshofes, die veröffentlicht werden, sind geeignete Vorkehrungen zur Wahrung des Datenschutzes und zum Schutz sonstiger berechtigter Geheimhaltungsinteressen zu treffen.

§ 74d Abs 1 lit f Stadtrecht der Landeshauptstadt Innsbruck 1975:

(1) Die Kontrollabteilung ist befugt, in Ausübung und zum Zweck ihrer Prüftätigkeit (...)

f) erforderlichenfalls geeignete Sachverständige beizuziehen. Die Sachverständigen sind, sofern sie nicht bereits allgemein gerichtlich beeidet sind, vom Bürgermeister zu beedigen. Sie sind zur Verschwiegenheit über alle ihnen aus ihrer Tätigkeit für die Kontrollabteilung bekannt gewordenen Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse verpflichtet, sofern sie nicht vom Bürgermeister auf Ersuchen eines Gerichtes von der Verschwiegenheitspflicht entbunden wurden.

§ 74e Abs 2 Stadtrecht der Landeshauptstadt Innsbruck 1975:

(2) Werden durch einen Bericht oder durch einen Teil eines Berichtes Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse oder Angelegenheiten, die einer gesetzlichen Verschwiegenheitspflicht unterliegen, berührt, so ist bei der Behandlung des Berichtes bzw. des entsprechenden Teiles im Gemeinderat die Öffentlichkeit auszuschließen (§ 25 Abs. 2).

§ 3 Abs 1 Vbg Landes-Rechnungshof-Gesetz:

(1) Dem Landes-Rechnungshof steht bei seiner Tätigkeit keine Einflussnahme auf die Verwaltung oder Führung der geprüften Stellen zu. Der Landes-Rechnungshof darf keine Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse verletzen.

§ 4 Abs 2 und 3 Vbg Landes-Rechnungshof-Gesetz:

(2) Sachverständige dürfen Aufträge nach Abs. 1 nur übernehmen, wenn keine Gründe vorliegen, die geeignet sind, ihre volle Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen (§ 7 Abs. 1 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1991). Die Sachverständigen sind zur Amtsverschwiegenheit verpflichtet, außer sie wurden vom Landtagspräsidenten auf Ersuchen eines Gerichtes von der Verschwiegenheitspflicht entbunden.

(3) Ein Sachverständiger, der trotz Befangenheit einen Auftrag des Landes-Rechnungshofes übernimmt oder der seine Verschwiegenheitspflicht nach Abs. 2 verletzt, begeht, sofern die Tat nicht den Tatbestand einer in die Zuständigkeit der Gerichte fallenden strafbaren Handlung bildet, eine Übertretung und ist von der Bezirksverwaltungsbehörde mit einer Geldstrafe bis zu 5.000 Euro zu bestrafen.