

Rechtsgutachtliche Stellungnahme zur Vereinbarkeit eines dem Landesrechnungshof Niederösterreich am 18.1.2023 erteilten Prüfauftrags mit Art. 51 Abs. 3 lit. c NÖ LV 1979

Am **18.1.2023** wurde von den 22 Abgeordneten zum Niederösterreichischen Landtag ein Antrag „auf Erteilung eines weiteren Prüfauftrages an den Niederösterreichischen Landesrechnungshof gem. Art. 51 Abs. 3 lit. c NÖ Landesverfassung 1979

betreffend Sonderprüfung der

- **NÖ Familienland GmbH (100% im Landeseigentum)**
- **Radland GmbH (100% im Landeseigentum)**
- **NÖ Landesgesundheitsagentur (100% im Landeseigentum)“**

eingebraucht.

Die gefertigten Abgeordneten nahmen dabei Bezug auf mehrere Prüfaufträge, die sie **bereits am 28.4.2022** in Bezug auf „ausgewählte Rechtsträger, an welchen das Land Niederösterreich beteiligt ist“, gestellt hatten. Für **drei** dieser „Gesellschaften bzw. Unternehmen“ seien vom Landesrechnungshof Niederösterreich mittlerweile **Prüfberichte** erstellt worden, in denen nach Ansicht der Abgeordneten jedoch „lediglich rudimentär auf den Prüfauftrag eingegangen wurde und der Prüfauftrag dementsprechend nur zum Teil erfüllt worden ist“.

Gegenstand der Kritik war vor allem, dass in den Berichten nicht darauf eingegangen wurde, „in welchen konkreten Print-, Online- und Rundfunkmedien von geprüften Unternehmen Inserate und Werbung geschaltet wurden und wie hoch die Auftragswerte bzw. Kosten für die jeweilige Werbung bzw. Inserate waren“. Und, so die Abgeordneten weiter: „Ebenso fehlen in den Berichten die Daten zu den entsprechenden Vereinbarungen und Vertragspartner über Dienstleistungen im Beratungs-, Veranstaltungs- und Agenturwesen samt vereinbarter und erbrachter Leistungen bzw. der jeweiligen Auftragswerte.“

„In den bisher vorliegenden Berichten wurden lediglich global und zu ‚Mediengruppen‘ zusammengefasst einige aufsummierte Zahlen geliefert, welche jedoch bloß einen oberflächlichen Überblick über die Vereinbarungen, Inserate und Kooperationen des geprüften Unternehmens in Hinblick auf die Grundsätze der Richtigkeit, Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit ermöglichen.“

Gestützt auf ein von *em. O. Univ.-Prof. DDr. Heinz Mayer* erstelltes Rechtsgutachten vom 5.1.2023, das dem Verfasser dieser rechtsgutachtlichen Stellungnahme vorliegt, beklagen die Landtagsabgeordneten in ihrem Prüfauftrag in weiterer Folge, dass der Landesrechnungshof „keine Abwägung zwischen seiner Berichtspflicht und dem gebotenen Geheimnisschutz vorgenommen, sondern lediglich einen Bericht erstattet [hat], welcher weder dem Rechnungshofausschuss, noch dem Landtag eine klare Information über die Verwendung öffentlicher Mittel bietet. Die unreflektierte Annahme eines umfassenden und undifferenzierten Schutzes von ‚Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen‘ bewirkt, dass niemandem die Beurteilung der Richtigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwendung der öffentlichen Mitteln [sic!] möglich ist. Wenn er die Höhe des Entgelts etwa für ein bestimmtes Inserat in einem bestimmten Medium nicht bekannt gibt, macht es der Landesrechnungshof dem Berichtadressaten unmöglich die Einhaltung der Richtigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gebarung zu beurteilen.

In letzter Konsequenz führt dies dazu, dass die Ergebnisse der Gebarungsprüfung nur der Landesrechnungshof selbst kennt. Eine Gebarungsprüfung, deren Ergebnisse jedoch nur das Kontrollorgan selbst kennt und nicht auch jenen Organen mitgeteilt werden, die die Verantwortung tragen und Konsequenzen ziehen können, hat keinen Wert.“

Vor diesem Hintergrund wurde für die drei bereits geprüften Unternehmungen nicht nur ein neuerlicher Prüfauftrag gestellt, sondern dieser in seinem **Punkt 2.** auch mit folgenden **konkreten Fragen** versehen:

- *In welchen konkreten – in den Berichten namentlich zu nennenden – Print-, Online- und Rundfunkmedien wurden vom geprüften Unternehmen Inserate und Werbung geschaltet, was waren deren Inhalte und wie hoch waren die jeweiligen Auftragswerte bzw. Kosten für die einzelnen Inserate und Werbemaßnahmen?*
- *An welche konkreten – in den Berichten namentlich zu nennenden – juristischen und natürlichen Personen wurden vom geprüften Unternehmen Förderungen vergeben, was waren deren Zwecke und wie hoch waren die jeweiligen Förderbeträge?*

- *An welche konkreten – in den Berichten namentlich zu nennenden – juristischen und natürlichen Personen wurden vom geprüften Unternehmen Spenden gewährt, für welche Zwecke erfolgten die Spenden und wie hoch waren die jeweiligen Spendenbeträge?*
- *Mit welchen konkreten – in den Berichten namentlich zu nennenden – juristischen und natürlichen Personen hat das geprüfte Unternehmen Sponsoringvereinbarungen abgeschlossen und wie hoch waren die jeweiligen Auftragswerte?*
- *Mit welchen – in den Berichten namentlich zu nennenden – juristischen und natürlichen Personen hat das geprüfte Unternehmen Kooperationsvereinbarungen (z.B. Wirtschaft, Wissenschaft, Kunst und Kultur) abgeschlossen, was waren die Inhalte und wie hoch waren die jeweiligen Kosten für das geprüfte Unternehmen?*
- *Mit welchen – in den Berichten namentlich zu nennenden – juristischen und natürlichen Personen hat das geprüfte Unternehmen Vereinbarungen über Dienstleistungen im Beratungs-, Veranstaltungs- und Agenturwesen abgeschlossen, welche Leistungen wurden dabei für welche Maßnahmen des geprüften Unternehmens bezogen und wie hoch waren die jeweiligen Auftragswerte?*

Der Gutachter wurde in diesem Zusammenhang seitens des Landesrechnungshofes Niederösterreich ersucht, eine rechtsgutachtliche Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit des Prüfauftrags vom 18.1.2023 und dessen Rechtswirkungen abzugeben. Nach eingehender Prüfung der maßgeblichen Rechtslage erlaube ich mir, hierzu Folgendes auszuführen:

1. Gemäß **Art. 51 Abs. 1 NÖ LV 1979** [NÖ Landesverfassung 1979 (NÖ LV 1979), LGBl 0001-0, zuletzt geändert durch LGBl 2022/23] ist der Landesrechnungshof Niederösterreich zur **ständigen Kontrolle der Finanzgebarung der Landesverwaltung auf Richtigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit** berufen. Er ist ein Organ des Niederösterreichischen Landtages und nur diesem gegenüber verantwortlich.
2. Umfang und Reichweite des in Art. 51 Abs. 1 NÖ LV 1979 zur Umschreibung der Kontrollkompetenz des Landesrechnungshofes verwendeten Terminus „**Landesverwaltung**“ werden in **Art. 51 Abs. 2 NÖ LV 1979** näher präzisiert. Dabei zeigt sich, dass neben der Gebarung des Landes Niederösterreich selbst **auch eine Reihe an von der Gebietskörperschaft zu unterscheidenden, selbständigen**

Rechtsträgern vom Landesrechnungshof Niederösterreich sub titulo „Landesverwaltung“ überprüft werden können.

Mit ihrer gesamten Gebarung unterliegen der Kontrollkompetenz des Landesrechnungshofes Niederösterreich demnach (gemäß lit. b bis d leg. cit.) etwa

- Stiftungen, Anstalten und Fonds, die von Landesorganen verwaltet werden;
- Unternehmungen, an denen das Land allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern, soweit es sich um börsennotierte Unternehmungen handelt, mit mindestens 50 vH, im Übrigen mit mindestens 25 vH des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist;
- Unternehmungen, bei denen eine Beteiligung im Sinne des vorangegangenen Satzes von weniger als 50 vH vorliegt und die das Land allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern durch finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen tatsächlich beherrscht;
- Unternehmungen jeder weiteren Stufe, bei denen die unter den beiden letzten Bullet Points beschriebenen Voraussetzungen vorliegen; sowie
- Unternehmungen und Einrichtungen mit treuhändiger Verwaltung von Landesvermögen oder Ausfallhaftung des Landes.

Lediglich eine näher definierte Teilmenge ihrer Gesamtgebarung darf der Landesrechnungshof hingegen bei **öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit Ausnahme der Gemeinden** überprüfen; diese sind nach Art. 51 Abs. 2 lit e NÖ LV 1979 nur kontrollunterworfen, „soweit Fördermittel des Landes verwendet werden“. Korrespondierend dazu haben schließlich gem Art. 51 Abs. 2 lit f NÖ LV 1979 überhaupt **alle Rechtsträger** eine „Überprüfung der widmungsgemäßen Verwendung der vom Land gewährten finanziellen Förderungen und Subventionen“ durch den Landesrechnungshof zu dulden.

3. Das **Prüfungsprogramm** des Landesrechnungshofes Niederösterreich wird – ohne dass dies in der NÖ LV 1979 ausdrücklich angeordnet wird – grundsätzlich von diesem bzw. seiner monokratischen Leitung, der Landesrechnungshofdirektorin (vgl. dazu näher Art. 51 Abs. 1 iVm Art. 52 NÖ LV 1979), **von Amts wegen** bestimmt. Dies bestätigt nicht zuletzt auch **Art. 51 Abs. 3 NÖ LV 1979**, indem dort normiert wird, dass der Landesrechnungshof im Rahmen seiner – im Absatz davor festgelegten – Zuständigkeit „**auch Prüfaufträge [...] erhalten [kann]**“, nämlich vom Land-

tag, von dem zur Vorberatung der Landesrechnungshofberichte von der Geschäftsordnung des Landtages berufenen Rechnungshofausschuss sowie von einem Drittel der Abgeordneten des Landtages. Das Wort „**auch**“ ist ein unrügliches legislatives Indiz dafür, dass es sich bei den Prüfaufträgen konzeptionell um eine **Ausnahme vom gesetzlichen Regelfall** handelt, den eben – wie gesagt – die amtswegige Auswahl der Kontrollobjekte bildet.

4. Näher wird das Verhältnis zwischen amtswegiger Gestaltung des Prüfungsprogrammes und möglichen externen Prüfaufträgen im niederösterreichischen Landesrecht nicht geregelt. Insbesondere findet man **keinerlei Beschränkung, vor allem auch nicht der höchstzulässigen Anzahl an Minderheitsersuchen**, wie man sie etwa vom (Bundes-)Rechnungshof oder anderen Landesrechnungshöfen her kennt. Aufgrund des aus Art. 51 Abs. 3 NÖ LV 1979 hervorleuchtenden **Regel-Ausnahme-Konzepts** wird zwar anzunehmen sein, dass der Landesrechnungshof durch Prüfaufträge nicht in einem Ausmaß in Anspruch genommen werden darf, dass ihm für amtswegig ausgewählte Prüfverfahren keine ausreichende Kapazität mehr verbleibt. Eine scharfe Grenze lässt sich jedoch aus dem vorhandenen Normenmaterial methodisch sauber nicht extrapolieren.
5. Wie die ausdrückliche Erklärung des Landesrechnungshofes Niederösterreich (im schon bezogenen Art. 51 Abs. 1 NÖ LV 1979) und seiner Direktorin (in Art. 52 Abs. 3 NÖ LV 1979) zum „**Organ des Landtages**“ mit ausschließlicher Verantwortung diesem gegenüber ebenso beweist wie die **ausschließlich landtagsbezogenen Befugnisse zur Erteilung von Prüfaufträgen**, steht die Einrichtung des Landesrechnungshofes Niederösterreich – wie jene des (Bundes-)Rechnungshofes und anderer Landesrechnungshöfe auch – in unmittelbarem Zusammenhang mit den **parlamentarischen Kontrollrechten** gegenüber den obersten Organen der Vollziehung. Bei deren Ausübung handelt es sich – wie in allen etablierten demokratischen Systemen – um die **zweite wesentliche Funktion der Legislative** (neben ihrer, in der Außenwahrnehmung traditionell im Vordergrund stehenden Kernkompetenz zur Erlassung von Gesetzen). Insoweit kann ohne Übertreibung konstatiert werden, dass die Tätigkeit der Rechnungshöfe nicht unwesentlich zur **Verwirklichung des demokratischen Grundprinzips der österreichischen Bundesverfassung** beiträgt.
6. Die Rolle der Rechnungshöfe besteht dabei zunächst vor allem darin, dem/n ihnen jeweils zugeordneten Parlament/en jene **Grundlagenarbeit** abzunehmen, die von

den Abgeordneten und deren Mitarbeiter*innen schon rein faktisch **weder in qualitativer noch in quantitativer Hinsicht** geleistet werden könnte. Der Aufbau einer Expert*innenorganisation mit einschlägigem Sachverstand macht es erst möglich, den mit der „laufenden Kontrolle“ (so explizit Art. 51 Abs. 2 Nö LV 1979) der Gebarung einer Vielzahl an Kontrollobjekten verbundenen Aufwand allein in puncto Erhebung der für eine Effizienzbeurteilung erforderlichen Daten in zeitlicher Hinsicht zu bewältigen. Der in den Rechnungshöfen organisiert vorhandene einschlägige Sachverstand stellt aber auch sicher, dass aus den gewonnenen Daten die richtigen (im Sinne von fachkundigen) Schlüsse gezogen und die zugrundeliegenden komplexen Gebarungsvorgänge lege artis bewertet werden. Nur eine solche Vorarbeit versetzt die gewählten Abgeordneten in die Lage, zutreffende politische Schlüsse ziehen und treffsichere Maßnahmen konzipieren zu können, wenn eine Notwendigkeit zum Einschreiten ersichtlich wird.

7. Eng mit dieser Supportfunktion, die im oftmals gebrauchten Diktum vom „sachverständigen Hilfsorgan“ ihren Niederschlag findet, verbunden ist aber auch noch eine zweite wichtige Funktion, die den Rechnungshöfen im Kontext der Gebarungskontrolle zukommt und mit dem **Umfang der von ihnen erhobenen Datenmengen** zusammenhängt.

Wie zuvor bereits angedeutet, setzt eine effiziente Finanzkontrolle zwingend **umfassende Transparenz auf Seiten der Geprüften** voraus. Um zu verhindern, dass diese durch selektive Auswahl der überlassenen Dokumente das Ergebnis der Überprüfung verfälschen, muss den Prüfer*innen grundsätzlich voller Zugang zu allen gebarungsrelevanten Unterlagen der überprüften Stelle, egal ob Organisationseinheit oder selbständiger Rechtsträger, gewährleistet sein. Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner jüngeren Rechtsprechung zwar angedeutet, dass es – ungeachtet der Weite des von ihm angenommenen Gebarungsbegriffs, der diesbezügliche Ausnahmen eigentlich auszuschließen scheint – in Form der Einschränkung auf Unterlagen, die „**irgendeine abstrakte Relevanz für die Gebarungsprüfung des Rechtsträgers (der geprüften Stelle) haben bzw. haben können**“, doch gewisse Grenzen für den Informationszugang von Rechnungshöfen geben mag; zumindest erwächst diesen ein erhöhter Begründungsaufwand, wenn „**nicht evident ist**“, dass die von ihnen begehrte Einsichtnahme zu Zwecken der gegenständlichen Gebarungsprüfung notwendig ist, bzw. „**nicht von Vornherein ausgeschlossen werden kann**“, dass die von ihnen gewünschten Unterlagen in diesem Zusammenhang kei-

ne Bedeutung haben (so das Erkenntnis VfSlg 19.910/2014, das mit diesen Kernaussagen richtungweisend für die jüngere Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur Vorlagepflicht an Untersuchungsausschüsse des Nationalrats wurde). Grosso modo verschränkt diese Einschränkung jedoch nichts, wenn man vielleicht einmal von jenen Sonderfällen absieht, in denen die Kontrollkompetenz gegenüber einem Rechtsträger – zB durch Privatisierungsmaßnahmen – **nachträglich wegfällt** und bei der regelmäßig ex post stattfindenden Rechnungshofprüfung die Unterlagen aus dem nicht mehr prüfungsunterworfenen Zeitraum daher offensichtlich keine abstrakte Relevanz für den zu erstellenden Befund mehr aufweisen können (zu den damit verbundenen Einschränkungen des Informationszugangs von Rechnungshöfen vgl. bereits das Erkenntnis VfSlg 17.489/2005).

E contrario bestätigt diese neuere Judikaturlinie des Verfassungsgerichtshofes im Kern vielmehr das, was von ihm schon früher herausgearbeitet wurde und worauf es wirklich ankommt, nämlich dass den Einsichtswünschen der Rechnungshöfe eines jedenfalls **nicht** entgegengehalten werden kann: das Bestehen irgendwelcher **Verschwiegenheitspflichten** (so bereits VfSlg 7944/1976; vgl. dazu aber etwa auch VfSlg 15.130/1998, VfSlg 17.065/2003 und VfSlg 19.834/2013). Die Konsequenz daraus ist offensichtlich: Im Normalfall bekommen die Rechnungshöfe – und zwar ohne Rücksicht auf allfällige Geheimhaltungsinteressen – **alle Unterlagen, die sie nach ihrer eigenen Einschätzung für die von ihnen durchzuführende Prüfung benötigen**, und das ist für eine effektive Überprüfung auch unverzichtbar.

8. Dabei gelangen die Rechnungshöfe auf dem geschilderten Weg keineswegs ausschließlich in den Besitz von Daten jener Gebietskörperschaft(en), deren Parlament(en) sie als sachverständige Hilfsorgane zuarbeiten. Im Gegenteil: Wie bereits am Beispiel des Landesrechnungshofes Niederösterreich gezeigt wurde, geht der **Kreis der kontrollunterworfenen Rechtsträger** über die Gebietskörperschaften im engeren Sinn teilweise deutlich hinaus. Eine Landesbeteiligung von 25% oder die Übernahme einer Ausfallhaftung des Landes kann schon genügen, um eine Zuständigkeit des Landesrechnungshofes zu einer Prüfung der **gesamten** Gebarung des Rechtsträgers zu begründen, und eine derartige Kontrollunterworfenheit öffnet dem Rechnungshof grundsätzlich den uneingeschränkten Zugang **zu all seinen Unterlagen**. Aber nicht nur das: Die Dokumente, die so an die Rechnungshöfe gelangen, enthalten natürlich in aller Regel **auch Informationen über Dritte**, die zu einer kontrollunterworfenen Stelle (bei der es sich nicht unbedingt um eine Organisations-

einheit der Gebietskörperschaft selbst handeln muss) in irgendeiner Beziehung stehen, sei es als Mitarbeiter*in, Geschäftspartner*in oder in welcher Weise auch immer. Von den Rechnungshöfen wird im Zuge eines Prüfverfahrens somit regelmäßig eine **beachtliche Menge an personenbezogenen Daten unterschiedlichster Rechtspersonen** ermittelt und in der Folge verarbeitet.

9. Den Abgeordneten der Parlamente und deren Mitarbeiter*innen den Zugang zu all diesen Informationen zu öffnen, wäre **aus datenschutzrechtlicher Sicht keinesfalls legitimierbar**. Zu diesem Ergebnis gelangt man schon allein unter Bezugnahme auf das in **§ 1 Abs. 1 DSG** [BG BGBl I 1999/165 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz – DSG), zuletzt geändert durch BGBl I 2023/2] verbriefte **Grundrecht auf Geheimhaltung personenbezogener Daten**, das – ungeachtet der Entwicklungen auf unionsrechtlicher Ebene – nach wie vor in Geltung steht und **juristischen** Personen in gleicher Weise Schutz vor einem Eingriff in ihr informationelles Selbstbestimmungsrecht gewährt wie **natürlichen** Personen. Auch wenn die einfachgesetzlichen Begriffsdefinitionen (im vormaligen § 4 DSG 2000), aus denen sich der Schutzbereich der grundrechtlichen Garantie erschließen ließ, durch das Datenschutz-Anpassungsgesetz 2018 BGBl I 2017/120 aufgehoben wurden, besteht kein Zweifel daran, dass (nach wie vor) bereits durch die **Ermittlung** von personenbezogenen Daten eines*r Grundrechtsträger*in in den Schutzbereich des besagten verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts **eingegriffen** wird. Nun ist ein solcher Eingriff bei Rechtsträgern, die unmittelbar oder mittelbar mit öffentlichen Mitteln gebaren, zwar – im Sinne des in § 1 Abs. 2 DSG verwiesenen Art. 8 Abs. 2 EMRK – als Maßnahme, die dem **„wirtschaftlichen Wohl des Landes“** dient, qualifizierbar und kann als solche gerechtfertigt sein. Bei der (schon in Anbetracht des Begriffes „notwendig“) gebotenen **Interessenabwägung** bzw. **Verhältnismäßigkeitsprüfung** ist jedoch darauf Bedacht zu nehmen, dass es für die Schwere des Eingriffs einen gravierenden Unterschied macht, ob der Zugang zu den geschützten Daten nur einer kleinen, namentlich abgrenzbaren und mit relevanten Sanktionsdrohungen im Falle eines Fehlverhaltens konfrontierten Gruppe unabhängiger Expert*innen ermöglicht wird oder eine Öffnung für zentrale Akteure des politischen, strukturell auf Adressierung der Öffentlichkeit angelegten Prozesses erfolgt, für die keine spezifischen Datensicherheitsbestimmungen gelten. Während Ersteres aus grundrechtlicher Sicht **akzeptabel** erscheint, wäre Letzteres dem Vorwurf der **Inadäquanz** ausgesetzt.

10. Vor diesem Hintergrund erfüllen die Rechnungshöfe im Kontext der öffentlichen Finanzkontrolle nicht nur eine wesentliche **Servicefunktion** für die mit deren Wahrnehmung primär betrauten Parlamente und die in diese gewählten Abgeordneten, sondern auch eine ganz entscheidende **Filterfunktion**, ohne die eine Ausübung dieses Kontrollrechts in der tradierten Art und Weise auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht denkbar wäre. Im Kern **transformieren** sie die ihnen zugänglich gemachten (und zum Teil höchst vertraulichen) Rohdaten **in sachverständige Berichte** über die Vereinbarkeit der jeweils geprüften Gebarung mit den verfassungsrechtlich definierten Prüfkriterien der Richtigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.
11. **Personenbezogene Daten** haben in diesen Berichten nur insoweit einen Platz, als deren Aufnahme **Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Ausübung der Kontrollbefugnisse durch die Mitglieder der jeweiligen gesetzgebenden Körperschaft** ist. Aus datenschutzrechtlicher Perspektive darf nämlich nicht übersehen werden, dass keineswegs **nur die Gebietskörperschaft selbst**, sondern – wie vor dem Datenschutz-Anpassungsgesetz 2018 BGBl I 2017/120 aus der Definition des Terminus „Auftraggeber“ in § 4 Z 4 DSGVO 2000 zu ersehen war und sich nun aus der Umschreibung des korrespondierenden Begriffs des „Verantwortlichen“ in Art. 4 Z 7 DSGVO [Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABI L 119 vom 4.5.2016, 1] ergibt – **auch deren einzelne Organe** im datenschutzrechtlichen Kontext zu eigenverantwortlichen Zurechnungssubjekten erklärt werden und folglich **auch der Informationstransfer zwischen Organisationseinheiten einer Gebietskörperschaft** als grundrechtsrelevant einzustufen ist. Dass das Land Niederösterreich in Gestalt seines Organes Landesrechnungshof über personenbezogene Daten verfügt, rechtfertigt daher noch keineswegs, dass diese Daten automatisch auch dem Landtag (und damit einem anderen Landesorgan) und dessen Abgeordneten zugänglich gemacht werden dürfen. Vielmehr bedarf es für eine derartige – als (neuerlicher) Eingriff in das Grundrecht auf Geheimhaltung personenbezogener Daten zu wertende – Überlassung einer **neuerlichen Legitimation**, und diese kann nur durch ein Gesetz bewirkt werden, das aus Sicht der in Art. 8 Abs. 2 EMRK normierten Rechtfertigungsgründe (wobei bei Rechnungshöfen – wie schon gesagt – insbesondere der auf das „wirt-

schaftliche Wohl des Landes“ abstellende Tatbestand in Betracht kommt) **erforderlich** ist.

12. Ganz in diesem Sinne hat *Johannes Hengstschläger* bereits in seiner im Jahr 1990 erschienenen Monographie mit dem Titel „Die Geheimhaltungspflichten des Rechnungshofes“ (an welcher der Verfasser der vorliegenden Stellungnahme seinerzeit als junger Assistent die Ehre hatte, intensiv mitzuwirken) für den **(Bundes-)Rechnungshof** zutreffend herausgearbeitet, dass personenbezogene Daten in den Prüfbericht soweit aufzunehmen sind, „als dies *erforderlich* ist, um die Wirtschaftlichkeitsbeurteilung des Kontrollorgans durchschauen und nachvollziehen zu können. Der Rechnungshof muß also seinen Prüfungsbefund jedenfalls *sachgerecht und verständlich* darstellen. [...] Jedenfalls steht es dem Rechnungshof nach der Systementscheidung des B-VG aber nicht zu, in seine Berichte Daten aufzunehmen, die er zwar anlässlich seiner Prüfung in Erfahrung bringt, die jedoch für die Wirtschaftlichkeitskontrolle – dh für die Gestaltung des Prüfungsbefundes – *entbehrlich* sind.“ [vgl. zu alldem aaO 51ff, insbesondere 54f; aber auch *Hengstschläger*, Rechnungshofkontrolle (2000), Art 123a B-VG Rz 4, Art 126d B-VG Rz 8]. *Kroneder-Partisch* hat das mit diesen sehr grundsätzlichen Aussagen Gemeinte in der Folge – mit speziellem Fokus auf die Rolle der Prüfberichte für deren Adressaten, die gewählten Abgeordneten – instruktiv dahingehend zusammengefasst und präzisiert, dass Geheimnisse und personenbezogene Daten vom Rechnungshof „**nur in jenem Umfang und in der Weise weitergegeben werden [dürfen], die erforderlich ist, um den verantwortlichen Stellen ein adäquates Gegensteuern bei Missständen zu ermöglichen**“ [so *Kroneder-Partisch* in *Korinek/Holoubek et al* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Art 126d B-VG Rz 15 (2001)].

Für den Landesrechnungshof Niederösterreich müssen diese Überlegungen umso mehr gelten, als dessen Rechtsgrundlagen, anders als jene des (Bundes-)Rechnungshofes, (lediglich) **im niederösterreichischen Landes(verfassungs)recht** abgebildet und – von den (insoweit nicht einschlägigen) Ermächtigungen des Art. 127c B-VG einmal abgesehen – **nicht bundesverfassungsrechtlich unterlegt** sind. Das Verhältnis dieser Bestimmungen zu § 1 Abs. 1 DSGVO wird daher nicht vom Grundsatz einer – soweit möglich – harmonisierenden Interpretation, wie sie *Hengstschläger* seinen zuvor bezogenen Überlegungen zugrunde gelegt hat, sondern vom **Grundsatz der relativen Verfassungsautonomie der Länder** gemäß Art. 99

Abs. 1 B-VG bestimmt. Ein Widerspruch zur Bundesverfassung würde sie zwingend mit **Verfassungswidrigkeit** belasten.

13. Hinzu kommt, dass die in § 1 Abs. 1 DSG enthaltenen datenschutzrechtlichen Geheimhaltungsansprüche für **natürliche** Personen mittlerweile nicht nur – als integrierender Bestandteil der Garantien des Rechts auf Privat- und Familienleben gemäß Art. 8 EMRK – eine (zum Verfassungsrang der EMRK und ihrer Zusatzprotokolle hinzutretende) **völkerrechtliche Grundlage** aufweisen, sondern durch **Art. 8 GRC** und (seit 2018) vor allem auch durch die **Datenschutz-Grundverordnung** sogar **unionsrechtlich abgesichert** sind. Verstöße gegen die diesbezüglichen Vorgaben haben insoweit daher nicht bloß die Verfassungswidrigkeit der diese bewirkenden Vorschriften zur Folge, sondern führen **wegen des Anwendungsvorrangs unmittelbar anwendbarer Normen des Unionsrechts** gegebenenfalls sogar zu deren Überlagerung mit der daraus resultierenden Pflicht für alle damit befassten Personen und Organe, sie **unbeachtet** zu lassen.

14. Die vorstehenden Überlegungen zu den datenschutzrechtlichen Anforderungen an Prüfberichte der Rechnungshöfe können natürlich nicht ohne Auswirkung auf die Auslegung von **Art. 56 Abs. 1 NÖ LV 1979** bleiben, der dem Landesrechnungshof Niederösterreich – im Zusammenhang mit der Regelung seiner Berichtspflicht – aufträgt, „**Geschäfts-, Betriebs- oder Amtsgeheimnisse**“, soweit diese durch einen von ihm zu erstattenden Bericht „berührt werden“, in einem „**vertraulichen Zusatzbericht**“ zu behandeln. Aus dieser Anordnung quasi einen Freibrief abzuleiten, solche Geheimnisse offenzulegen, solange dies in einem vertraulichen Zusatzbericht geschieht, wäre **grundlegend verfehlt**. Art. 56 Abs. 1 NÖ LV 1979 setzt bei richtigem, dh verfassungs- und unionsrechtskonformem Verständnis vielmehr die zuvor beschriebenen datenschutzrechtlichen Bindungen (und vergleichbare, im gutachtensgegenständlichen Kontext nicht einschlägige Restriktionen aus dem Institut der Amtsverschwiegenheit) voraus und normiert – daran anknüpfend – die gebotene Vorgangsweise für den (und nur für den) Fall, dass sich die Aufnahme derartiger Geheimnisse in den zu erstattenden Bericht im Sinne der beschriebenen Verhältnismäßigkeitsprüfung als **erforderlich** erweist. Die allgemeinen datenschutzrechtlichen Vorgaben **verstärkend** ordnet Art. 56 Abs. 1 NÖ LV 1979 unter dieser Voraussetzung an, dass besagte Geheimnisse – wegen ihrer besonderen Brisanz und Schutzwürdigkeit – **trotz der Erforderlichkeit ihrer Offenlegung für einen sachgerechten und verständlichen Prüfungsbefund** im Sinne *Hengstschlägers* nicht

in den im Landtagsplenium zu behandelnden und letztlich zu veröffentlichenden allgemeinen Bericht aufgenommen werden dürfen, sondern dem Landtag **ausschließlich in Form eines vertraulichen Zusatzberichts** übermittelt werden dürfen.

15. Geheimnisse, deren Offenlegung **nicht** im beschriebenen Sinne **erforderlich** ist, haben in Berichten des Landesrechnungshofes Niederösterreich hingegen – wie auch schon in den vorläufigen Überprüfungsergebnissen – von vornherein nichts verloren. Dies nicht nur, aber durchaus auch im Hinblick darauf, dass der **Vertraulichkeitsschutz** im niederösterreichischen Parlamentsrecht nur relativ schwach ausgeprägt ist. Als signifikant erweist sich in diesem Zusammenhang insbesondere **§ 45 Abs. 6 LGO 2001** [Geschäftsordnung – LGO 2001, LGBl 0010-0, zuletzt geändert durch LGBl 2022/51], in dem die Konsequenzen eines Vertraulichkeitsbruches durch ein Mitglied des Rechnungshof-Ausschusses – und damit durch jenes Gremium, dem die vertraulichen Zusatzberichte zugeleitet werden – näher geregelt werden. Dieser Bestimmung zufolge hat der Präsident des Niederösterreichischen Landtages einem Mitglied des Rechnungshof-Ausschusses das Ausschussmandat (man ist versucht zu sagen: erst dann) durch schriftliche Verfügung zu entziehen, wenn es „**mehrmals**“ die Vertraulichkeit verletzt und der Ausschuss dies (mit den dafür erforderlichen Quoren) **beschließt**. Dh mit anderen Worten: Ein **einmaliger** Bruch der Vertraulichkeit im Rechnungshof-Ausschuss ist rechtlich völlig **irrelevant** und führt zu **keinerlei Sanktionen**. Und selbst mehrmalige Verletzungen haben nicht automatisch den Verlust des Ausschussmandates zur Folge; Voraussetzung hierfür ist vielmehr auch in einem solchen Fall ein diesbezügliches Votum des ganzen Kollegiums, vom Schutz vor weitergehenden Rechtsfolgen durch das Rechtsinstitut der Immunität ganz zu schweigen. Dass dies bei der datenschutzrechtlichen Interessenabwägung geeignet ist, die Gewichtung deutlich **zugunsten einer Geheimhaltungsverpflichtung respektive eines Übermittlungsverbots an den Rechnungshofausschuss** zu beeinflussen, liegt auf der Hand.
16. Ist Art. 56 Abs. 1 NÖ LV 1979 – den vorstehenden Überlegungen nach – nicht geeignet, die Aufnahme schutzwürdiger personenbezogener Daten in Berichte des Landesrechnungshofes Niederösterreich zu legitimieren, denen es an der Erforderlichkeit für einen sachgerechten und verständlichen Prüfungsbefund im Sinne *Hengstschlägers* mangelt, tritt wieder **die Frage nach eben dieser Erforderlichkeit** in den Mittelpunkt. Dass insoweit (trotz prinzipiell übereinstimmender Akzeptanz der *Hengstschläger'schen* Thesen) der Landesrechnungshof Niederösterreich und der

im Prüfauftrag vom 18.1.2023 zitierte Gutachter *Heinz Mayer* zu unterschiedlichen Einschätzungen gelangt sind, scheint auf den ersten Blick überraschend, hat aber letztlich vor allem damit zu tun, dass beide zur Frage, worin das **legitime Informationsinteresse** der Abgeordneten des Niederösterreichischen Landtages im Kontext der öffentlichen Finanzkontrolle zu sehen ist, **konträre Auffassungen** vertreten.

17. *Heinz Mayer* identifiziert sich mit den im gutachtensgegenständlichen Zusammenhang **tatsächlich bestehenden Informationsinteressen** jener Abgeordneten der Oppositionsparteien, die hinter den Prüfaufträgen stehen. Dass es diesen in Wahrheit nicht primär um eine sachverständige Begutachtung der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit (bestimmter Ausschnitte) der Gebarung der in ihren Prüfaufträgen angesprochenen Rechtsträger, sondern um die **Erhebung konkreter Daten** geht, lässt sich bereits den **Prüfaufträgen vom 28.4.2022** – auf die und deren Erfüllung in drei konkreten Fällen sich das *Mayer*-Gutachten bezieht – entnehmen. Noch weiter verdeutlicht wird dieser Umstand freilich durch den **Prüfauftrag vom 18.1.2023**, in dem (zusammenfassend) insbesondere moniert wird, dass in den bis dahin vorgelegten Berichten nicht darauf eingegangen wurde, „in welchen konkreten Print-, Online- und Rundfunkmedien von geprüften Unternehmen Inserate und Werbung geschaltet wurden und wie hoch die Auftragswerte bzw. Kosten für die jeweilige Werbung bzw. Inserate waren“, und dass in den Berichten ebenso „die Daten zu den entsprechenden Vereinbarungen und Vertragspartner [sic!] über Dienstleistungen im Beratungs-, Veranstaltungs- und Agenturwesen samt vereinbarter und erbrachter Leistungen bzw. der jeweiligen Auftragswerte [fehlen]“. Die im besagten Prüfauftrag unter Punkt 2. gestellten Fragen schlüsseln die von den Abgeordneten gewünschten konkreten Daten dann noch einmal näher auf.
18. Der **Landesrechnungshof Niederösterreich** hat die Prüfaufträge vom 28.4.2022 hingegen **im Sinne der ihm in Art. 51 Abs. 1 NÖ LV 1979 übertragenen Aufgabe interpretiert** und die Prüfung so durchgeführt, wie er es auch in anderen Prüfverfahren regelmäßig macht. Er hat die einschlägigen Daten gesichtet, aufgrund der großen Datenmenge (jedenfalls bei den meisten Unternehmen) Stichproben gezogen, diese analysiert und daraus – gemäß den ihm verfassungsrechtlich vorgegebenen Prüfkriterien (neben Art. 51 Abs. 1 vgl. zu diesen auch Art. 54 Abs. 4 NÖ LV 1979) – **Aussagen über die Richtigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der kontrollierten Gebarungsausschnitte** abgeleitet. Soweit er im Zuge der Prüfung keine Mängel (im Sinne von Verstößen gegen die Prüfkriterien)

ausmachen konnte, die eine Reaktion des Landtages in Form von gegensteuernden Maßnahmen betreffend die Beziehungen zu bestimmten Geschäftspartnern erforderlich machen könnten, wurde im Bericht **auf die Verwendung personenbezogener Daten, insbesondere soweit sie Dritte betreffen, verzichtet** und stattdessen mit anonymisierten Daten und Gruppenbildungen das Auslangen gefunden.

19. Dass diese Vorgangsweise den Erwartungen der hinter den Prüfaufträgen stehenden Abgeordneten nicht zu entsprechen und deren Informationsbedürfnis nicht in adäquater Weise zu stillen vermochte, ist offensichtlich. Ungeachtet dessen befindet sich der Landesrechnungshof Niederösterreich damit grundsätzlich im Recht. Die in Rede stehenden Prüfaufträge beruhen nämlich auf einem **Rollenverständnis**, das der dem Landesrechnungshof in der Landesverfassung zuerkannten Funktion in maßgeblichen Belangen **zuwiderläuft**.

20. Der Landesrechnungshof Niederösterreich wurde zwar seinerzeit, dem Vorbild von (Bundes-)Rechnungshof und anderen Landesrechnungshöfen entsprechend, als „Organ des Landtages“ mit diesem gegenüber dienender Funktion errichtet. Er ist jedoch **nicht** als dessen „**Ermittlungsbehörde**“ konzipiert. Auch wenn – oder gerade weil – ihm von den seiner Kontrollkompetenz unterliegenden Stellen umfassender Zugang zu deren Gebarungsunterlagen und damit de facto zu nahezu allen die Geschäftstätigkeit betreffenden Informationen gewährt werden muss, besteht sein verfassungsrechtlicher Auftrag gerade **nicht** darin, solche Daten für den Landtag auf Zuruf in Erfahrung zu bringen. Er muss sie vielmehr **zu sachverständigen Berichten über die Wirtschaftlichkeit der Gebarung der überprüften Stelle verarbeiten** und – wie bereits dargelegt – dabei (schon aus datenschutzrechtlichen Gründen) den Datenfluss filtern und auf jene Informationen reduzieren, die für die Abgeordneten zur Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgabe erforderlich sind.

Bezeichnend scheint in diesem Zusammenhang – neben der Aufgabenbeschreibung in Art. 51 Abs. 1 und Art. 54 Abs. 4 NÖ LV 1979 – nicht zuletzt eine Passage auf **Seite 4 des Initiativantrags 1/A-1 15. GP vom 15.4.1998**, auf dem die umfassende Reform des für den Landesrechnungshof Niederösterreich maßgeblichen Rechtsrahmens vom 7.5.1998 beruht. An dieser Stelle ist – unmittelbar im Anschluss an den Hinweis auf die in Art. 54 Abs. 4 NÖ LV 1979 getroffene Anordnung, der zufolge die Art und die näheren Modalitäten der Durchführung von Überprüfungen vom Landesrechnungshofdirektor im Einzelfall festgelegt werden – ausdrücklich da-

von die Rede, dass sich die Überprüfung „**auf die Feststellung von allfälligen Mängeln zu beschränken [hat]**“. Der Landesrechnungshof soll also nicht irgendwelche Informationen an den Landtag transportieren, selbst wenn eine relevante Gruppe an Abgeordneten daran ein Interesse hat. Sein Fokus soll vielmehr darauf liegen, **Abweichungen** vom – durch die Prüfkriterien determinierten – Soll-Zustand aufzuzeigen. In dieser Hinsicht dürfen und sollen auch personenbezogene Daten zur Sprache kommen. Darüber hinaus sind die dem Landesrechnungshof anlässlich seiner Prüfung zugänglich gewordenen Daten von ihm jedoch nicht weiter zu verwenden, sondern nach Abschluss des Prüfverfahrens umgehend zu löschen.

21. Soweit im Prüfauftrag vom 18.1.2023 moniert wird, dass es der Landesrechnungshof Niederösterreich dem Berichtsadressaten durch die Nichtbekanntgabe der Höhe des Entgelts etwa für ein bestimmtes Inserat in einem bestimmten Medium unmöglich macht, die Einhaltung der Richtigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gebarung zu beurteilen, macht dies den Widerspruch zur hier vertretenen, aus der Landesverfassung und den dazu ergangenen Materialien erschlossenen Position besonders deutlich. Die Beurteilung der Vereinbarkeit einzelner Dispositionen mit den verfassungsrechtlichen Prüfkriterien soll eben **gerade nicht** Sache der (einzelnen) Abgeordneten sein; genau dafür gibt es den Landesrechnungshof. Dieser ist auch nicht Gegner, sondern **Verbündeter des Landtages** mit nach der Landesverfassung übereinstimmender Interessensphäre. Wie *Johannes Hengstschläger* bereits vor mehr als 30 Jahren zutreffend dargelegt hat, kann es daher auch kein legitimes Interesse der Abgeordneten geben, umfassenden Datenzugang zu bekommen, um die Arbeit des Rechnungshofes zu kontrollieren (vgl. *Hengstschläger*, Geheimhaltungspflichten 57ff; ebenso *derselbe*, Rechnungshofkontrolle, Art 123a B-VG Rz 4). Das Konzept einer derartigen „**Kontrolle der Kontrolloren**“ ist der heimischen Rechtsordnung in den einschlägigen Belangen **fremd**. Die Abgeordneten können und müssen sich vielmehr auf das fachkundige Urteil des (unabhängigen) Rechnungshofes verlassen.
22. Dass eine Überprüfung vom Landtag, dem Rechnungshofausschuss oder einem Drittel der Landtagsabgeordneten angestoßen wurde, ändert daran nichts. Wie sich schon aus der in Art. 51 Abs. 3 NÖ LV 1979 enthaltenen expliziten Einschränkung „**im Rahmen seiner Zuständigkeit gemäß Abs. 2**“ ergibt, haben Prüfaufträge lediglich eine sehr eingeschränkte Funktion: Sie verleihen den hierzu Berechtigten die Möglichkeit, dem Landesrechnungshof – aus der Gesamtmenge aller möglichen

Prüfungsgegenstände im Sinne von Art. 51 Abs. 2 NÖ LV 1979 – **einen (oder mehrere) bestimmte Prüfungsgegenstände verbindlich vorzuschreiben** und so sein ansonsten gegebenes, amtswegig wahrzunehmendes Ermessen bei der Aufstellung des Prüfungsprogrammes ein Stück weit einzuschränken. **Wie** der Landesrechnungshof sein Prüfverfahren durchzuführen hat, bleibt indes **seine Sache**; auf den gerade zuvor angesprochenen Art. 54 Abs. 4 NÖ LV 1979 mit seinem Vorbehalt, dass die Art und die näheren Modalitäten der Durchführung von Überprüfungen vom Landesrechnungshofdirektor festgelegt werden, sei an dieser Stelle nochmals ausdrücklich hingewiesen.

23. **Nicht jede Art von Auftrag** kann demnach Prüfauftrag im Sinne des Art. 51 Abs. 3 NÖ LV 1979 sein. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der niederösterreichische Landesverfassungsgesetzgeber mit der Erlassung der in Rede stehenden Bestimmung im Jahr 1997 den hierzu Berechtigten grosso modo dieselben Befugnisse einräumen wollte, wie sie zu diesem Zeitpunkt auch bei anderen Rechnungshöfen bereits vorgesehen waren. Der Prüfauftrag kann demnach den **Gegenstand des durchzuführenden Prüfverfahrens** festlegen, aber auch nicht irgendwie, sondern immer **in Orientierung an der jeweils herrschenden Prüfungspraxis** und damit an jenen thematischen Begrenzungen eines Prüfverfahrens, die von den Rechnungshöfen auch zur Abgrenzung des Gegenstands der von ihnen amtswegig eingeleiteten Überprüfungen verwendet werden. So kann ein Prüfauftrag etwa auf die Kontrolle der gesamten Gebarung einer bestimmten Dienststelle oder eines bestimmten Rechtsträgers während eines näher definierten, durchaus auch mehrere Jahre umfassenden Zeitraums gerichtet sein. Beschränkungen auf einen bestimmten Ausschnitt der Gebarung sind dabei natürlich möglich. In Betracht kommt aber etwa auch die Beauftragung mit der Durchführung einer Querschnittsprüfung, bei der sich der Rechnungshof mit bestimmten Gebarungsaspekten bei grundsätzlich allen seiner Zuständigkeit unterliegenden Kontrollobjekten auseinandersetzt. Mehr geht jedoch nicht. **Ziel der beauftragten Überprüfung** muss ausnahmslos immer die sachverständige Beurteilung der **Richtigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit** der im Prüfauftrag umschriebenen Gebarung sein, denn nur dazu ist der Landesrechnungshof Niederösterreich nach den seine Einrichtung bestimmenden landesverfassungsrechtlichen Vorgaben berufen. Anderes zu verlangen, steht den gemäß Art. 51 Abs. 3 NÖ LV 1979 zur Erteilung von Prüfaufträgen Berechtigten nicht zu.

24. Vor diesem Hintergrund begegnet **Punkt 2. des Prüfauftrags vom 18.1.2023** mit den dort gestellten, auf die Ermittlung und Übermittlung näher präzisierter, konkreter Daten abzielenden Fragen tatsächlich – wie vom Landesrechnungshof Niederösterreich angenommen – **erheblichen Bedenken**. Vorgaben der in den besagten Fragen enthaltenen Art gehen über die Festlegung des Prüfungsthemas in der soeben beschriebenen Form deutlich hinaus. Vielmehr laufen sie darauf hinaus, den Landesrechnungshof Niederösterreich zur Vornahme von Handlungen zu instrumentalisieren, die mit seinem landesverfassungsrechtlich definierten Aufgabenspektrum nicht vereinbar sind. Der gegenständliche Prüfauftrag muss daher insoweit als **unzulässig** qualifiziert werden.
25. Für den Fall, dass einem Rechnungshof ein unzulässiger Prüfauftrag erteilt wird, ist – nach einhelliger Meinung im wissenschaftlichen Schrifttum – als Rechtsfolge von dessen **Nichtigkeit** auszugehen, dh der Prüfauftrag entfaltet **keine Rechtswirkungen** und vermag den Rechnungshof und dessen Leitung infolge dessen auch **nicht zu binden** [vgl. dazu etwa *Baumgartner in Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Art 126b B-VG Rz 28 (2014); *Hengstschläger*, Rechnungshofkontrolle, Art 126b Abs 4 B-VG Rz 1; *Kahl in Kahl/Khakzadeh/Schmid* (Hrsg), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (2021), Art 126b B-VG Rz 16; *Kroneder-Partisch in Korinek/Holoubek et al* (Hrsg), Art 126b B-VG Rz 48 (2001)].
26. Im Ergebnis ist der Landesrechnungshof Niederösterreich damit in der Tat berechtigt, wenn nicht – im Lichte der weiter oben behandelten datenschutzrechtlichen Implikationen – in Wahrheit sogar verpflichtet, den Prüfauftrag vom 18.1.2023 **nicht zu befolgen** und vor allem die Beantwortung der in Punkt 2. des Prüfauftrags gestellten Fragen **zu unterlassen**. Für diese Schlussfolgerung bedarf es nach dem vorstehend Gesagten weder einer näheren Betrachtung der Frage, ob die darin beauftragte Datenerhebung und -übermittlung in Anbetracht des (auch durch die Vielzahl an Rechtsträgern, von denen parallel artgleiche Daten beschafft werden sollen, verursachten) erheblichen Beschaffungsaufwands nicht zu einer Überlastung des Landesrechnungshofes Niederösterreich und einem – für ein ausgewogenes Prüfungsprogramm abträglichen – Unterlaufen seiner amtswegigen Kontrollkompetenz führen würde und daher wegen einer **Verkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses zwischen amtswegigen und beauftragten Prüfungen** problematisch sein könnte, noch muss im Detail untersucht werden, ob die Einbringung eines neuerlichen Prüfauftrags zum selben Prüfungsthema, modifiziert bloß durch einige Zusatz-

fragen, nicht in Wahrheit einem aus den einschlägigen Rechtsvorschriften ableitbaren **ne bis in idem** zuwiderläuft.

27. Um die Unzulässigkeit und daraus folgende Unwirksamkeit des Prüfauftrags vom 18.1.2023 zu argumentieren, ist aber auch kein abschließendes Urteil zur Frage erforderlich, in welchem Umfang die im Prüfauftrag eingeforderten Unterlagen letzten Endes tatsächlich als **Geschäftsgeheimnisse** geschützt wären. In diesem Zusammenhang soll vielmehr ein Hinweis auf das Erkenntnis VwGH 26.3.2021, Ra 2019/03/0128, genügen, in dem sich der Gerichtshof mit einem **Auskunftsbegehren an die Stadt Wien auf Grundlage von Art. 20 Abs. 4 B-VG** auseinandersetzen hatte, das die Vergabe von Inseraten und Werbeeinschaltungen durch die Stadt Wien zum Gegenstand hatte. Auch wenn der Rechtsrahmen für derartige Auskunftsbegehren signifikante Unterschiede zu jenem für Prüfverfahren der Rechnungshöfe aufweist, die weit darüber hinausgehen, dass eine Auskunftspflicht (grundsätzlich) nur für mit Verwaltungsaufgaben betraute Organe und damit nicht für ausgegliederte Rechtsträger gilt, ist doch interessant, dass der VwGH in besagter Entscheidung (vgl. aber etwa auch VwGH 3.5.2021, Ra 2021/03/0002, im Zusammenhang mit dem Recht auf Akteneinsicht) *expressis verbis* ausgeführt hat, dass **nicht zwingend alle „Vorgänge geschäftlicher, das heißt kommerzieller Art wie etwa Kalkulationsgrundlagen für die Verkaufspreise, Marktstrategien, Zahlungsbedingungen, Bilanzen oder Einkaufskonditionen“ als Geschäftsgeheimnisse geschützt** sind. Darüber hinaus sei es auch erforderlich, dass die Information „tatsächlich geheim (nur einem eng begrenzten Personenkreis bekannt) ist und an der Nichtoffenbarung ein berechtigtes Interesse besteht“ sowie dass diese „Gegenstand von den Umständen entsprechenden angemessenen Geheimhaltungsmaßnahmen durch die Person ist, welche die rechtmäßige Verfügungsgewalt über diese Information ausübt“. Wenn die Offenlegung von Informationen der bezogenen Art für den Landesrechnungshof Niederösterreich in Zukunft einmal erforderlich sein sollte, um einen „sachgerechten und verständlichen Prüfungsbefund“ im Sinne der weiter oben gemachten Ausführungen zu erstellen, etwa weil er bei seinen Recherchen auf (seine Prüfkriterien betreffende) Missstände in der Gebarung eines von ihm geprüften Rechtsträgers, allenfalls auch in Bezug auf einen bestimmten Geschäftspartner stößt, müsste er infolge dessen eine Prüfung anhand der gegenständlichen Kriterien jedenfalls durchführen, und zwar noch bevor er in die (zur Ermittlung des Umfangs der zulässigen Datenweitergabe) grundrechtlich gebotene Interessenabwägung ein-

steigt oder die betreffenden Informationen einem vertraulichen Zusatzbericht vorbehält.

28. Dass im Verhältnis zwischen dem Landesrechnungshof Niederösterreich und einem **Untersuchungsausschuss** in puncto geschuldeter Datenerhebung und -übermittlung zum Teil anderes gelten könnte, steht dem in der vorliegenden Stellungnahme vertretenen Ergebnis nicht entgegen. Zwar müsste sowohl in Bezug auf einen Untersuchungsausschuss des Nationalrats als auch auf einen Untersuchungsausschuss des Niederösterreichischen Landtages zunächst einmal geprüft werden, ob der Landesrechnungshof Niederösterreich nach den einschlägigen Vorschriften – zumindest soweit er nicht bloß im Rahmen der sog „Rechnungshofverwaltung“ agiert – überhaupt als zur Vorlage seiner Akten und Unterlagen und Durchführung von Beweiserhebungen verpflichtetes Organ in Betracht kommt. Bei Untersuchungsausschüssen des Nationalrats könnte in diesem Zusammenhang etwa auf den „**Regierungsvorbehalt**“ des **Art. 53 Abs. 4 B-VG** verwiesen werden, der auf Organe der Legislative, denen Rechnungshöfe nach hM zuzurechnen sind, an sich kraft Größenschlusses umso mehr zur Anwendung kommen müsste. Im Zusammenhang mit Untersuchungsausschüssen des Niederösterreichischen Landtages wiederum scheint die Frage nicht unberechtigt, ob der Landesrechnungshof zu den in Art. 33 Abs. 4 NÖ LV 1979 bezogenen „**Landesbehörden**“ respektive zu den in § 30 (nÖ) VO-UA (= Anlage 1 zur LGO 2001) angesprochenen „**Behörden, Ämtern und Dienststellen des Landes**“ gehört. Unter der (hier einmal unterstellten) Prämisse, dass er mit seinem gesamten Tätigkeitsfeld von Art. 53 Abs. 3 B-VG bzw. den beiden soeben genannten Landesverfassungsbestimmungen erfasst ist, könnte er jedoch mit Ersuchen um Vorlage von Akten und sonstigen Unterlagen bzw. um Durchführung von Beweiserhebungen in Anspruch genommen werden (wobei Letztere in der Folge freilich nicht isoliert, sondern in Anwendung der für ihn maßgeblichen Rechtsgrundlagen und daher – mit Anspruch gegenüber geprüften Stellen auf Ermöglichung des Zugangs zu deren Unterlagen – nur im Rahmen eines ordnungsgemäßen Prüfverfahrens durchzuführen wären).
29. **Untersuchungsausschüssen des Nationalrats** müssten die angeforderten bzw. auf diesem Weg beschafften Informationen grundsätzlich **ohne Rücksicht auf allfällige Verschwiegenheitspflichten oder diesbezügliche Interessenabwägungen** übermittelt werden. Dieser Unterschied zum klassischen Prüfverfahren des Landesrechnungshofes ist nicht nur darauf zurückzuführen, dass die diesbezüglichen,

explizit mit entsprechender Intention erlassenen Rechtsgrundlagen in der **Bundesverfassung** verankert sind und andere verfassungsrechtliche Vorschriften somit als *leges speciales* verdrängen können (eine Schranke bildet insoweit lediglich das **Unionsrecht**, das – wie im gegebenen Zusammenhang insbesondere die DSGVO – bei unmittelbarer Anwendbarkeit auch gegenüber Normen im Rang von Bundesverfassungsrecht Anwendungsvorrang beanspruchen kann). Untersuchungsausschüsse des Nationalrats weisen **auch in der Sache** relevante Unterschiede zur herkömmlichen Rechnungshofprüfung auf, die geeignet sind, manche Auslegungsfrage in einem anderen Licht erscheinen zu lassen:

- Gegenstand einer Untersuchung kann gemäß **Art. 53 Abs. 2 B-VG** nur „ein bestimmter abgeschlossener Vorgang im Bereich der Vollziehung des Bundes“ sein. „**Vollziehung des Bundes**“ erfasst dabei ausschließlich (hoheitliches oder privatrechtsförmiges) Handeln, das funktionell der Gebietskörperschaft **Bund** und – innerhalb dieses Rahmens – den Staatsteilgewalten **Verwaltung** oder **Gerichtsbarkeit** zurechenbar ist; der im letzten Halbsatz von Art. 53 Abs. 2 B-VG normierte Ausschluss einer Überprüfung der „Rechtsprechung“ zeigt freilich, dass Letzteres auch nur bedingt, nämlich für die (kollegial besorgte) Justizverwaltung gilt (bei Ausübung der monokratisch besorgten Justizverwaltung befinden sich die hierzu berufenen Richter*innen ohnedies nicht „in Ausübung ihres richterlichen Amtes“ gemäß Art. 87 Abs. 1 B-VG, sondern werden im Rahmen der Staatsteilgewalt Verwaltung tätig). **Ausgegliederte Rechtsträger** können – anders als im Recht der Rechnungshöfe – nur in jenem schmalen Bereich Gegenstand einer Untersuchung sein, in dem sie als (mit Aufgaben der Hoheitsverwaltung) **Beliehene** auftreten.
- Untersuchungsausschüsse werden vom Nationalrat (durch kollegialen Beschluss oder auf Verlangen von mindestens einem Viertel seiner Abgeordneten) **anlassbezogen** eingerichtet. Im Unterschied zu den Rechnungshöfen, die ihre Kontrollobjekte respektive deren Gebarung grundsätzlich mit dem Anspruch auf Lückenlosigkeit prüfen, findet **keine laufende Überprüfung** statt. Der Untersuchungsgegenstand muss ad hoc definiert und – da es sich nur um einen „bestimmten abgeschlossenen Vorgang“ handeln darf – thematisch mehr oder weniger stark eingegrenzt werden. Die besonderen Zugriffsrechte von Untersuchungsausschüssen auf andere staatliche Organe müssen zwingend einen **Zusammenhang mit dem jeweils fixierten Untersuchungsgegenstand** aufwei-

sen, wobei sich in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (wie bereits weiter oben angedeutet, in Weiterentwicklung des zum Rechnungshof ergangenen Erkenntnisses VfSlg 19.910/2014) die Kurzumschreibung „**(potenzielle) abstrakte Relevanz**“ durchgesetzt hat. Da die Einsetzungsvoraussetzungen darauf angelegt sind, dass normalerweise **nicht mehr als ein Untersuchungsausschuss gleichzeitig** tagt, bleiben Reichweite und (grundrechtliches) Eingriffspotenzial der besonderen Ermittlungsbefugnisse von Untersuchungsausschüssen damit am Ende des Tages doch relativ eng begrenzt.

- Anlässlich der Umwandlung des parlamentarischen Enqueterrechts auf Bundesebene von einem Mehrheits- in ein Minderheitenrecht wurde durch das **Informationsordnungsgesetz** [BG BGBl I 2014/102 (Art. 2) über die Informationsordnung des Nationalrates und des Bundesrates (Informationsordnungsgesetz – InfOG)] und begleitende Vorschriften in der Verfahrensordnung für Untersuchungsausschüsse ein (zwar durchaus noch ausbaufähiges, aber doch durchaus) enges Netz an **Datensicherheitsmaßnahmen** verabschiedet. Durch die **Klassifikation** von Informationen kann ein vorlagepflichtiges Organ – abhängig von der jeweiligen Klassifikationsstufe – den zugriffsberechtigten Personenkreis einschränken, technische Schutzvorkehrungen auslösen und Verstöße gegen Geheimhaltungspflichten allenfalls sogar gerichtlich strafbar machen, und zwar bei gleichzeitiger Durchbrechung des sonst lückenlosen Schutzes durch die berufliche Immunität (vgl. dazu Art. 57 Abs. 1 B-VG). Der dadurch bewirkte Schutz lässt den mit einer (ungeschwärzten) Datenübermittlung an den Untersuchungsausschuss verbundenen Eingriff bei der grundrechtlichen Interessenabwägung **weniger schwer** und damit im Lichte der anlassbezogenen Kontrolltätigkeit des Untersuchungsausschusses **eher rechtfertigbar** erscheinen als ohne derartige Maßnahmen (sodass etwa auch in Relation zu den bezogenen unionsrechtlichen Vorgaben durchaus berechtigte Hoffnung auf Akzeptanz durch den EuGH bestehen dürfte).

30. Dass gerade im zuletzt behandelten Punkt ein **signifikanter Unterschied** zwischen Untersuchungsausschüssen des Nationalrats und solchen des Niederösterreichischen Landtages besteht, ist augenscheinlich. Obgleich die Gesetzesmaterialien expressis verbis davon ausgehen, dass informationspflichtige Organe – in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zu Untersuchungsausschüssen des Nationalrats – (ebenfalls) „ohne Rücksicht auf sonst beste-

hende Verschwiegenheitspflichten die angeforderten Akten und Unterlagen im Umfang des Untersuchungsgegenstandes ungeschwärzt (unabgedeckt) vorzulegen [haben]“ und einer solchen Übermittlung „auch § 1 DSG 2000 nicht entgegen[steht]“ (so der Initiativantrag betreffend eine Änderung der NÖ LV 1979 und der LGO 2001 vom 27.6.2017), bestehen an einem entsprechenden Auslegungsergebnis doch **nicht unerhebliche Zweifel**. Dass die einschlägigen Vorschriften „nur“ im Rang von (niederösterreichischem) Landesverfassungsrecht stehen und sich folglich – gemäß dem in Art. 99 Abs. 1 B-VG verankerten Grundsatz der (bloß) relativen Verfassungsautonomie – nicht nur am Unionsrecht, sondern auch am Bundesverfassungsrecht messen lassen müssen, tut dazu ein Übriges.

Nichtsdestotrotz wären die Spielräume des Landesrechnungshofes Niederösterreich, wenn er von einem Untersuchungsausschuss des Landtages in der besagten Form in Anspruch genommen wird, **erheblich größer** als bei der Umsetzung herkömmlicher Prüfaufträge. Die beiden anderen für Untersuchungsausschüsse des Nationalrats herausgearbeiteten Unterschiede gelten in Niederösterreich nämlich vice versa. Gegenstand einer parlamentarischen Untersuchung können nach § 47 Abs.1 LGO 2001 **nur bestimmte abgeschlossene Vorgänge aus dem Bereich der Landesverwaltung** sein, was in Abs. 2 sogar noch dahingehend präzisiert wird, dass „ausschließlich die Tätigkeit von Organen des Landes im Bereich der Landesverwaltung“ untersucht werden darf, und die Festlegung des Untersuchungsgegenstandes geschieht auch hier jeweils **ad hoc**. Anträge auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses sind außerdem unzulässig, solange die Tätigkeit eines bestehenden Untersuchungsausschusses nicht beendet ist, und jedes Mitglied des Landtages darf pro Gesetzgebungsperiode insgesamt nicht mehr als zwei Anträge auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses unterstützen.

Zusammenfassend führen die vorstehenden Erwägungen zu folgenden Antworten auf die im Gutachtensauftrag aufgeworfene Frage:

- 1. Der Landesrechnungshof Niederösterreich ist nach dem geltenden (bundesverfassungsrechtlich vorgezeichneten und in der NÖ LV 1979 ausdifferenzier-ten) Rechtsrahmen seiner Tätigkeit dazu berufen, den Landtag durch die ständige Kontrolle der Finanzgebarung der Landesverwaltung auf Richtigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu unterstützen. Die**

„Finanzgebarung der Landesverwaltung“ umfasst dabei nicht nur jene des Landes Niederösterreich selbst, sondern auch die Gestion von anderen, rechtlich selbständigen Rechtsträgern, die aufgrund einer Landesbeteiligung, anderer Einflussmöglichkeiten des Landes oder sonstiger wirtschaftlicher Verflechtungen in einer (näher definierten) Nahebeziehung zum Land Niederösterreich stehen.

- 2. Um diese Aufgabe effektiv erfüllen zu können, muss dem Landesrechnungshof Niederösterreich von der jeweils geprüften Stelle, egal ob unselbständige Organisationseinheit oder selbständiger Rechtsträger, grundsätzlich voller Zugang zu allen gebärungsrelevanten Unterlagen gewährt werden. Nach der jüngeren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ist es insoweit ausreichend, dass eine Unterlage „irgendeine abstrakte Relevanz für die Gebärungsprüfung“ haben kann. Das Bestehen irgendwelcher Verschwiegenheitspflichten kann dem Landesrechnungshof von der geprüften Stelle nicht entgegengehalten werden.**
- 3. Schon aus Gründen des (bundesverfassungsrechtlich und unionsrechtlich verankerten) Datenschutzes wäre es unzulässig, die auf dieser Grundlage erhobenen Informationen, die regelmäßig nicht nur personenbezogene Daten der geprüften Stelle, sondern auch solche unbeteiligter Dritter umfassen, ungefiltert den Abgeordneten des Niederösterreichischen Landtages und deren Mitarbeiter*innen zugänglich zu machen. Vielmehr obliegt es dem Landesrechnungshof Niederösterreich, die ihm überlassenen (und zum Teil höchst vertraulichen) Rohdaten in sachverständige Berichte über die Vereinbarkeit der jeweils geprüften Gebarung mit den verfassungsrechtlich definierten Prüfkriterien der Richtigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu transformieren. Personenbezogene Daten haben in diesen Berichten nur insoweit einen Platz, als deren Aufnahme eine Voraussetzung für die ordnungsgemäße Ausübung der Kontrollbefugnisse durch den Landtag und die ihm angehörenden Abgeordneten darstellt.**
- 4. Hervorzuheben ist, dass mit dieser Aussage die (landes)verfassungsrechtlich grundgelegten Kontrollbefugnisse des Niederösterreichischen Landtages gegenüber den obersten Organen der Landesvollziehung adressiert werden und nicht der allfällige Wunsch einzelner Abgeordneter, die Arbeit des Landes-**

rechnungshofes und die Richtigkeit der in dessen Berichten gezogenen Schlussfolgerungen zu überprüfen. Der Landesrechnungshof Niederösterreich wird durch die Rechtsgrundlagen seiner Tätigkeit – wie andere Rechnungshöfe auch – als Verbündeter „seiner“ parlamentarischen Körperschaft konzipiert, auf dessen fachkundiges Urteil sich die Abgeordneten verlassen können und müssen. Eine Datenweitergabe ist folglich – wie schon *Kroneder-Partisch* expressis verbis festgestellt hat – nur in jenem Umfang zulässig, als dies erforderlich ist, um den Abgeordneten „ein adäquates Gegensteuern bei Missständen zu ermöglichen“.

5. Art. 56 Abs. 1 NÖ LV 1979, der dem Landesrechnungshof Niederösterreich aufträgt, durch einen von ihm erstatteten Bericht berührte Geschäfts-, Betriebs- oder Amtsgeheimnisse in einem vertraulichen Zusatzbericht zu behandeln, steht den vorstehenden Ausführungen nicht entgegen. Bei richtiger Auslegung kommt diese Anordnung nämlich von vornherein nur dann zur Anwendung, wenn sich die Offenlegung derartiger Geheimnisse – im Sinne von Punkt 3. – als für die ordnungsgemäße Ausübung der Kontrollbefugnisse des Landtages erforderlich erweist. Indem dem Landesrechnungshof für diesen Fall aufgetragen wird, sich insoweit eines vertraulichen Zusatzberichts zu bedienen, statt geheimnisrelevante Passagen in den im Landtagsplenum zu behandelnden und letztlich zu veröffentlichen Bericht aufzunehmen, wird der Schutzbedürftigkeit dieser Informationen in besonderer Weise Rechnung getragen und nicht umgekehrt ein Freibrief zu einer über das erforderliche Maß hinausgehenden Datenweitergabe erteilt.
6. Prüfaufträge, die auf Grundlage von Art. 51 Abs. 3 NÖ LV 1979 seitens der dort genannten Stellen erteilt werden, haben lediglich die Funktion, dem Landesrechnungshof Niederösterreich – unter Bedachtnahme auf die in der Prüfungspraxis diesbezüglich etablierten Umschreibungen – einen (oder mehrere) bestimmte Prüfungsgegenstände vorzugeben und hierdurch dessen ansonsten freies Ermessen bei der Auswahl der Prüfungsobjekte und der jeweils zu kontrollierenden Gebearungsausschnitte punktuell einzuschränken. Wie der Landesrechnungshof Niederösterreich die Überprüfung durchführt, bleibt indes seine Sache, und Ziel der beauftragten Überprüfung muss ausnahmslos immer die sachverständige Beurteilung der Richtigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der geprüften Gebearung sein.

7. **Indem der gutachtensgegenständliche Prüfauftrag vom 18.1.2023 mit den in dessen Punkt 2. gestellten Fragen diese verfassungsrechtlich vorgegebene Zielsetzung weitgehend ignoriert und stattdessen darauf abzielt, den Landesrechnungshof Niederösterreich als „Ermittlungsbehörde“ zur Beschaffung bestimmter (personenbezogener) Daten für den Niederösterreichischen Landtag bzw. eine Gruppe von Landtagsabgeordneten zu instrumentalisieren, hat dieser die Grenze des nach Art. 51 Abs. 3 NÖ LV 1979 Zulässigen verletzt. Da rechtswidrige Prüfaufträge dem einhelligen Schrifttum zufolge keine Rechtswirkungen entfalten, war der Landesrechnungshof Niederösterreich daher mit seiner Entscheidung im Recht, diesen Prüfauftrag nicht zu befolgen und vor allem die Beantwortung der in dessen Punkt 2. gestellten Fragen zu unterlassen.**