

Vorlage der Landesregierung

Gesetz

vom, mit dem das Salzburger Landesrechnungshof-
gesetz 1993 geändert wird

Der Salzburger Landtag hat beschlossen:

Das Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993, LGBl Nr 35, zuletzt geändert durch das Ge-
setz LGBl Nr 37/2004, wird geändert wie folgt:

1. Im § 3 Abs 7 wird angefügt: „Diese Person übt die Funktion des Direktors des Landesrech-
nungshofes auch aus, wenn dessen Stelle unbesetzt ist.“

2. (Verfassungsbestimmung) Im § 6 Abs 1 werden folgende Änderungen vorgenommen:

2.1. In der lit c wird die Wortfolge „mindestens 50 v.H. des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals“
durch die Wortfolge „mindestens 25 % des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals“ ersetzt.

2.2. In der lit g wird die Wortfolge „finanziell in dem dort genannten Ausmaß“ durch die Wortfol-
ge „mit mindestens 50 % des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals“ ersetzt.

2.3. In der lit h wird die Wortfolge „der Fremdenverkehrsverbände (§ 58 Abs 1 bis 3 des Salz-
burger Fremdenverkehrsgesetzes)“ durch die Wortfolge „der Tourismusverbände (§ 55 Abs 1
und 3 des Tourismusgesetzes)“ ersetzt.

3. Im § 8 Abs 4 wird das Wort „Fremdenverkehrsverbände“ durch das Wort „Tourismusverbän-
de“ ersetzt.

4. Im § 10 werden folgende Änderungen vorgenommen:

4.1. Im Abs 4 werden im zweiten Satz nach der Wortfolge „Solche Berichte sind“ die Wortfolge
„von der Landesregierung“ eingefügt und das Wort „Fremdenverkehrsverbandes“ durch das
Wort „Tourismusverbandes“ ersetzt.

4.2. Im Abs 11 wird im zweiten Satz nach dem Wort „nicht“ die Wortfolge „, nur teilweise oder anders als vorgeschlagen“ eingefügt.

5. Im § 12 wird angefügt:

„(6) Die §§ 3 Abs 7, 8 Abs 4 und 10 Abs 4 und 11 in der Fassung des Gesetzes LGBl Nr/..... treten mit 1. Oktober 2007 in Kraft. § 10 Abs 11 in der neuen Fassung findet nur in Bezug auf Berichte des Landesrechnungshofes Anwendung, die nach diesem Zeitpunkt erstattet worden sind.

(7) (Verfassungsbestimmung) § 6 Abs 1 in der Fassung des LGBl Nr/..... tritt mit 1. Oktober 2007 in Kraft. § 6 Abs 1 lit c in der neuen Fassung findet bei Unternehmungen, die in diesem Zeitpunkt bereits bestehen und an welchen das Land allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Landesrechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern mit weniger als 50 %, aber mindestens 25 % des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist, nur in Bezug auf die ab dem 1. Jänner 2008 beginnenden Geschäftsjahre Anwendung. Die zuständigen Gesellschaftsorgane solcher Unternehmungen können jedoch beschließen, dass sich die Zuständigkeit des Landesrechnungshofes auch auf vor diesem Zeitpunkt beginnende Geschäftsjahre erstreckt.“

Erläuterungen

1. Allgemeines:

Der Entwurf für eine Novelle zum Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993 dient in erster Linie der Umsetzung der Entschließung des Landtages vom 26. April 2006 (vgl 555 BlgLT 3. Sess 13. GP). Darin wird die Landesregierung ersucht, dem Landtag eine Novelle zum genannten Gesetz zuzuleiten, die zukünftig eine Prüfung all jener Unternehmen ermöglicht, an denen das Land mit mindestens 25 % (anstelle wie bisher 50 %) des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist.

Darüber hinaus werden noch folgende Vorschläge des Landesrechnungshofes aufgegriffen, nämlich:

- die ausdrückliche Festlegung, wer die Funktion des Landesrechnungshofdirektors bei Vakanz dieses Postens ausübt;
- die Klarstellung, dass es in die Zuständigkeit der Landesregierung fällt, die Prüfberichte an die Organe jener Einrichtungen, denen gegenüber ihr ein Aufsichtsrecht zukommt, weiterzuleiten;
- die Erweiterung der Begründungspflicht der Landesregierung, wenn Beanstandungen und Verbesserungsvorschlägen des Landesrechnungshofes nicht voll entsprochen wird.

2. Verfassungsrechtliche Grundlage:

Das Gesetzesvorhaben fällt in die Verfassungsautonomie des Landes.

a) Zur Kompetenz des Landesgesetzgebers:

Fraglich könnte sein, ob nicht Punkt 2.1.1 der Vorlage eine sondergesellschaftliche Regelung darstellt, die unter Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG („Zivilrechtswesen einschließlich des wirtschaftlichen Assoziationswesens) fällt und daher – vom äußerst engen Anwendungsbereich des Art 15 Abs 9 B-VG abgesehen – dem Bundesgesetzgeber vorbehalten ist (so *Oberndorfer* in einem unveröffentlichten Gutachten; in diese Richtung auch *Öhlinger*, Einrichtungen der finanziellen Kontrolle der Länder im Lichte der Landesverfassungsautonomie, ÖHW 1984, 117), oder ob es sich um eine der nicht ausdrücklich verankerten, aber völlig unbestritten unter Art 15 Abs 1 B-VG fallenden Kompetenz „Landesverfassung“ zuordenbare Regelung handelt (so *Schwarzer*, Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch Einrichtungen der Länder, in: *Korinek* [Hrsg], Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof [1986] 180; *Moritz* in *Korinek/Holoubek* [Hrsg], Österreichisches Bundesverfassungsrecht [2003] Art 127c B-VG Rz 66).

Letzterer Auffassung gebührt der Vorzug: Dies ergibt sich aus einer zum Zweck der Bestimmung des Inhaltes eines angenommenen Kompetenztatbestandes „Landesverfassung“ vorgenommenen Versteinerung des Kompetenztatbestands „Bundesverfassung“ (Art 10 Abs 1 Z 1

B-VG). Auf Grund der Parallelität der kompetenzrelevanten Begriffe ist davon auszugehen, dass zum typischen Inhalt einer Landesverfassung Regelungen gehören, die dem historischen, dh am 1.10.1925 gegebenen Gehalt des Tatbestands „Bundesverfassung“ inhärent sind. Zu dieser Zeit hatte der Bundesverfassungsgesetzgeber bereits erkannt, dass zur Vermeidung einer Flucht aus der Gebarungskontrolle auch bestimmte selbständige Rechtsträger dieser Kontrolle zu unterwerfen sind (vgl umfassend zur versteinierungstheoretisch relevanten Rechtslage *Hengstschläger*, *Der Rechnungshof* [1982] 30 ff). Vor diesem Hintergrund wäre es abwegig, die Regelungsbefugnisse des Landesverfassungsgesetzgebers auf die Gebarung des Landes (im rechtlichen Sinn) einschränken zu wollen. Vielmehr ist anzunehmen, dass auch die Unterwerfung bestimmter Rechtsträger, die organisatorisch oder finanziell in einem engen Naheverhältnis zu einer Gebietskörperschaft stehen, unter die Gebarungsprüfung durch ein Hilfsorgan des Parlaments zum typischen Inhalt einer Verfassung zu zählen ist, und somit eine Kompetenz des Landesgesetzgebers besteht. Dass eine 25%-Beteiligung der öffentlichen Hand für ein solches Naheverhältnis reicht, wird dadurch untermauert, dass bis zur B-VG-Novelle 1977, BGBl Nr 539, gemäß Art 126b Abs 2 B-VG alle Unternehmungen unter die Prüfungskompetenz des Rechnungshofes fielen, und zwar unabhängig von der Höhe der Beteiligung, also auch dann, wenn sich diese auf eine Aktie beschränkte. (Zum Versteinerungszeitpunkt enthielt das von Art 128 B-VG verwiesene einfache Rechnungshofgesetz in seinem § 6 entsprechende Bestimmungen.)

b) Zur Grundrechtsproblematik:

Die Prüfung von Unternehmen durch den Landesrechnungshof bringt durch die Verpflichtung zu ihrer Duldung und durch die in diesem Rahmen erfolgende Ermittlung personen- bzw unternehmensspezifischer (auch solche sind geschützt, vgl VfSlg 12.228/1989) Daten Eingriffe in das Eigentums- und in das Datenschutzgrundrecht mit sich, deren Rechtmäßigkeit näher zu untersuchen ist (vgl umfassend *Hengstschläger*, *Landesrechnungshöfe*, in: *Aichinger* [Hrsg], *Wieviel Macht braucht die Kontrolle?* [1999] 25 ff).

Nach herrschender Lehre und Judikatur dürfen Eigentumsbeschränkungen nur insoweit vorgesehen werden, als sie im Allgemeininteresse stehen und verhältnismäßig sind (vgl zB VfSlg 9911/1983, 12.227/1989, 14.143/1995 sowie *Berka*, *Die Grundrechte* [1999] Rz 731). Um beurteilen zu können, ob diese Voraussetzungen auf eine Regelung zutreffen, die die Prüfung eines Unternehmens durch den Landesrechnungshof bei einer Mindestbeteiligung der öffentlichen Hand von 25% zum Inhalt hat, sind zunächst die rechtspolitischen Zielsetzungen einer solchen Gebarungsprüfung darzulegen.

Die Funktion der bundes- und landesrechtlichen Gebarungskontrollsysteme besteht darin, die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit, Rechtmäßigkeit, ziffernmäßige Richtigkeit) im Bereich der staatlichen Verwaltung sowie der von der öffentlichen Hand beherrschten Rechtsträger zu gewährleisten. Diese Funktion liegt zweifellos

im Allgemeininteresse, geht es doch im Kern darum, die ineffektive Verwendung öffentlicher Gelder hintanzuhalten. Ein entsprechendes öffentliches Interesse ist daher bei jeder Beteiligung einer Gebietskörperschaft (auch bei einer noch so geringen) anzunehmen.

Für die zur Wahrung des Grundrechts darüber hinaus maßgebliche Verhältnismäßigkeitsprüfung muss berücksichtigt werden, dass der Landesrechnungshof Teil der Gebarungskontrolle des Landtages, also der politischen Kontrolle ist. Dem Parlament obliegt es, auf die Realisierung der Empfehlungen seines Kontrollorgans zu drängen. Was die selbständigen Rechtsträger angeht, ist dies allerdings nur mittelbar möglich, da dem Parlament nur die obersten Organe der staatlichen Verwaltung, nicht aber die Funktionäre der Rechtsträger verantwortlich sind. Das Parlament kann demnach nur die zuständigen Organe der Verwaltung dazu veranlassen, durch die im jeweils maßgeblichen Organisationsstatut vorgesehenen Instrumente im Sinn der Empfehlungen des Prüfungsberichts auf die Leitungsorgane des Rechtsträgers einzuwirken.

Die Legitimation des Grundrechtseingriffes ist daher jedenfalls dann zu bejahen, wenn die Gebietskörperschaft, die an dem zu prüfenden Unternehmen beteiligt ist, die Möglichkeit hat, aus dem Prüfbericht Konsequenzen zu ziehen und die darin enthaltenen Anregungen zu verwirklichen. Können lediglich Abweichungen zwischen tatsächlichem und gesolltem Verhalten festgestellt und aufgezeigt werden, ohne dass konkrete Maßnahmen ergreifbar sind, die das tatsächliche an das gesollte Verhalten anzunähern geeignet wären, so scheint dies zunächst für eine sachliche Rechtfertigung der Gebarungsprüfung nicht auszureichen. Da abgesehen von gesellschaftsrechtlichen Spezialfällen ein Minderheitengesellschafter keine solche für die Grundrechtskonformität *prima vista* entscheidende Reaktionsmöglichkeit hat, wird eine Regelung wie die vorgeschlagene in der Literatur wegen der fehlenden sachlichen Rechtfertigung als verfassungsrechtlich problematisch angesehen (vgl. *Schwarzer*, aaO; *Baumgartner* in *Rill/Schäffer* [Hrsg], Bundesverfassungsrecht [2004] Art 127c B-VG Rz 10; *Moritz*, aaO Rz 66).

Dem ist jedoch die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes entgegenzuhalten, wonach es für die Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes darauf ankommt, ob der betreffende Rechtsträger in jenem Zeitraum, der geprüft werden soll, die Kriterien (zB Beteiligungsverhältnisse) für die Kontrollunterworfenheit aufwies, nicht aber darauf, ob der Rechtsträger noch gegenwärtig existiert oder die aktuelle Beteiligung der öffentlichen Hand für eine Prüfung hinreicht (VfSlg 10.609/1985, 11.988/1989, 13.346/1993). Dass die Möglichkeit zu entsprechender Reaktion und Einflussnahme auf die Gestion des Geprüften besteht, ist demnach irrelevant, kommt sie doch bei zwischenzeitlicher Liquidierung des Rechtsträgers oder nunmehriger Minderbeteiligung der öffentlichen Hand denkmöglich nicht in Betracht. Nun könnte dagegen wiederum eingewandt werden, dass sich die zitierte Judikatur auf Bestimmungen über den Rechnungshof des Bundes beziehe, die – ebenso wie die Grundrechte auf Eigentums- und Datenschutz – der Bundesverfassung angehören, und daher wegen Gleichrangigkeit im Stufenbau der Rechtsordnung kein Grundrechtsverstoß eintreten könne, während dies bei landesverfassungsrechtlichen Vorschriften betreffend den Landesrechnungshof sehr wohl denkbar sei. Jedoch hat der

Verfassungsgerichtshof mit dem Erkenntnis KR 2/03 vom 5.3.2005, dh nach dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und dem Wirksamwerden der selbst im Verhältnis zum Bundesverfassungsrecht höherrangigen Datenschutzrichtlinie 95/46/EG, deren Anwendungsvorrang er gegebenenfalls wahrzunehmen hätte bzw hinsichtlich der eine gemeinschaftsrechtskonforme Interpretation geboten sein könnte (vgl VfSlg 17.065-17.209/2003), an dieser Rechtsprechung festgehalten. Erstmals führte er in diesem Erkenntnis auch dezidiert aus, „dass der Prüfungszweck sich nicht darin erschöpft, noch in die Geschäftsführung eingreifen zu können. Vielmehr dient die Prüfung auch der Geltendmachung politischer und rechtlicher Verantwortung, wie etwa der Geltendmachung der Haftung jener Organe, die während des Prüfungszeitraums für die Geschäftsführung des Unternehmens verantwortlich waren.“

Einer Regelung, die ein Unternehmen mit einer Beteiligung des Landes von 25% der Kontrolle des Landesrechnungshofes unterwirft, kann daher nicht mit dem Argument Verfassungswidrigkeit unterstellt werden, dass bei einer solchen Minderbeteiligung aus Prüfberichten keine wirksamen Konsequenzen im Unternehmen gezogen werden könnten, sodass die sachliche Rechtfertigung für den mit der Prüfung verbundenen Eingriff in die Grundrechte auf Datenschutz und Eigentum fehle. Das zitierte Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes aus dem Jahr 2005 zeigt vielmehr, dass der Zweck der Gebarungskontrolle – einerlei ob durch den Rechnungshof des Bundes oder den Landesrechnungshof – über den Aspekt wirtschaftlicher Schlussfolgerungen hinausgeht und auch in der Schaffung einer Grundlage für die Relevierung der Haftung gegenüber verantwortlichen Organen besteht. Darüber hinaus kann die Kontrolle eines Unternehmens, an denen das Land – wenn auch nur mit 25% – beteiligt ist, zur Beurteilung hilfreich sein, ob überhaupt eine weitere Landesbeteiligung an diesem Unternehmen Sinn macht.

Angesichts dessen wird die vorgeschlagene Regelung als verhältnismäßig, somit grundrechtlich unbedenklich und verfassungskonform erachtet.

3. Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht:

Zum Gegenstand besteht kein Gemeinschaftsrecht.

4. Kosten:

Durch die Herabsetzung des Beteiligungserfordernisses von 50 % auf 25 % werden mehr Unternehmen der Kontrolle durch den Landesrechnungshof unterliegen als bisher. Nach Auskunft des Landesrechnungshofes handelt es sich um rund zehn Unternehmen. Im Hinblick auf die Möglichkeit zur entsprechenden Abstimmung der Prüfungsprogramme ist jedoch mit keinen Mehrkosten zu rechnen.

5. Ergebnis des Begutachtungsverfahrens:

Vom Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst wurden verfassungsrechtliche Bedenken gegen die vorgesehene Absenkung des für die Prüfständigkeit des Landesrechnungshofes erforderlichen Beteiligungsausmaßes, des Landes an Unternehmungen ventiliert. Eine eingehende Auseinandersetzung mit diesen Bedenken erfolgt unter Punkt 2 der Erläuterungen.

Grundsätzliche rechts- bzw wirtschaftspolitische Bedenken wurden gegen diesen Änderungspunkt auch von der Wirtschaftskammer Salzburg vorgebracht. In diesem Zusammenhang wird auf die Entschließung des Landtages hingewiesen, dem mit der Gesetzesvorlage entsprochen wird.

Auch der Salzburger Gemeindeverband sprach sich gegen diese Ausdehnung der Zuständigkeit des Landesrechnungshofes aus, soweit sie Gemeindebeteiligungen betrifft. Die umzusetzende Landtagsentschließung bezieht sich nicht auf Gemeindebeteiligungen, sodass diesem Einwand im Sinn der Gemeindeautonomie Rechnung getragen und das erforderliche Beteiligungsausmaß bei 50 % belassen wird.

Der Salzburger Gemeindeverband regte weiters an, dass Prüfberichte des Landesrechnungshofes betreffend Gemeinden nicht zuerst ausschließlich an die Landesregierung, sondern gleichzeitig dem Bürgermeister zur Vorlage an die Gemeindevertretung zu übermitteln sein sollen. Dem ist zu entgegnen, dass es sich bei der Gebarungskontrolle von Gemeinden durch den Landesrechnungshof um eine der Landesregierung zuzurechnende Maßnahme der Gemeindeaufsicht handelt. Es ist daher nur konsequent, wenn zuerst die Landesregierung den Prüfbericht erhält und ihn in der Folge an die Gemeinde weiterleitet.

6. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu Z 1:

Bisher ist nur für den Fall der Verhinderung eine Vertretung des Direktors des Landesrechnungshofes vorgesehen. Eine Verhinderung kann aber schon rein begrifflich dann nicht vorliegen, wenn die Stelle des Landesrechnungshofdirektors unbesetzt bzw – wie es die Verfassung in Bezug auf den Bundespräsidenten ausdrückt (vgl Art 64 Abs 1 B-VG) – „dauernd erledigt“ ist (zB nach seinem Tod oder Amtsverzicht). In diesem Fall kommt die vorgeschlagene Regelung zum Tragen, dass der vom Direktor des Landesrechnungshofes für den Fall seiner Verhinderung bestimmte Vertreter dessen Funktion auch dann wahrnimmt, wenn der Landesrechnungshofdirektor aus dem Amt ausgeschieden, seine Stelle also unbesetzt ist.

Zu Z 2.1 und 2.2:

Um eine erhöhte Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Mittel zu gewährleisten, sollen Unternehmungen hinkünftig schon dann der Kontrolle des Landesrechnungshofes unterliegen,

wenn das Land allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Landesrechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern mit mindestens 25% beteiligt ist.

Das Mindestausmaß der Beteiligung von Gemeinden und weiteren in lit g genannten Rechtsträgern von 50 % am Stamm-, Grund- oder Eigenkapital des Unternehmens soll beibehalten werden. Die Verweisung ist daher zu beseitigen und das Beteiligungsausmaß ausdrücklich festzulegen.

Zu Z 2.2, 2.3, 3 und 4.1:

In den betreffenden Bestimmungen ist die Umbenennung des Fremdenverkehrsgesetzes und der Fremdenverkehrsverbände nachzuvollziehen.

Zu Z 4.1:

Es soll lediglich eine Klarstellung erfolgen, dass die im Rahmen der Aufsichtstätigkeit ausschließlich an die Landesregierung zu erstattenden Berichte von dieser und nicht etwa vom Landesrechnungshof den entsprechenden Organen der geprüften Rechtsträger zu übermitteln sind.

Zu Z 4.2:

Nach geltendem Recht hat die Landesregierung dem Landtag nur dann eine Begründung für ihre Reaktion auf Beanstandungen und Verbesserungsvorschläge des Landesrechnungshofes zu geben, wenn sie diesen gegebenenfalls nicht entsprochen hat. Da darüber Meinungsverschiedenheiten bestehen können, was gilt, wenn den Vorschlägen nur in differenzierter Weise gefolgt wird, also nur in Teilen oder in anderer Weise, wird die Begründungspflicht für solche Fälle klargestellt. Dabei wird es aber auch darauf ankommen, wie konkret die Vorschläge des Landesrechnungshofes formuliert sind.

Zu Z 5:

Für jene Unternehmen, die zum Stichtag 1.10.2007 bereits bestehen und die Voraussetzung für die Kontrollunterworfenheit nach der neuen Regelung erfüllen, an denen also das Land allein oder gemeinsam mit anderen der Kontrolle des Landesrechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern bereits vor dem 1.10.2007 nicht mit 50 oder mehr Prozent, aber mit mindestens 25 % beteiligt ist, greift die Kontrollmöglichkeit erst ab dem Jahr 2008. Und auch ab diesem Zeitpunkt kann nicht rückwirkend bezüglich früherer Geschäftsjahre geprüft werden. Gleichzeitig wird aber eröffnet, dass diese Unternehmen selbst eine rückwirkende Kontrolle, allenfalls beschränkt auf bestimmte Geschäftsjahre, ermöglichen. Damit soll einem gewissen Vertrauensschutz vor allem privater Beteiligter Rechnung getragen werden, deren wirtschaftliche Dispositionen ja vor dem Hintergrund erfolgten, dass entsprechende Daten nicht dem Landtag bzw

der Öffentlichkeit bekannt werden. Diesem Personenkreis wird ausreichend Zeit gegeben, nämlich das zweite Halbjahr 2007, um entsprechend reagieren zu können und allenfalls die Beteiligungen abzugeben, wenn in der künftig zu gewärtigenden Kontrolle durch den Landesrechnungshof ein Wettbewerbsnachteil gegenüber der Konkurrenz gesehen und ein entsprechendes Engagement fortan nicht mehr attraktiv erscheinen würde.

Für andere Unternehmen, sprich für solche, bei denen – sei es, weil sie vor 1.10.2007 gar nicht bestanden haben, oder sei es, weil zuvor das Land mit weniger als 25 % beteiligt war – erst nach dem 1.10.2007 Beteiligungsverhältnisse eintreten, die zu einer Kontrollunterworfenheit im Sinn der vorgeschlagenen 25%-Regelung führen, soll, da in diesem Fall keine Notwendigkeit eines Vertrauensschutzes besteht, die Zuständigkeit des Landesrechnungshofes ab sofort, dh mit 1.10.2007, gegeben sein.

Die Landesregierung stellt sohin den

Antrag,

der Salzburger Landtag wolle beschließen:

1. Das vorstehende Gesetz wird zum Beschluss erhoben.
2. Die Gesetzesvorlage wird dem Verfassungs- und Verwaltungsausschuss zur Beratung, Berichterstattung und Antragstellung zugewiesen.