



Linzer Legistik-Gespräche 2024

Generalthemen:

**Elektronische Datenbanken/
Register – Einspeisungen und
Abfrageberechtigungen**

und

**Mögliche Rechtsformen der
Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben**

Redaktion:
Mag. Dr. Thomas Uebe



Linzer Legistik-Gespräche 2024

-

eine Veranstaltung der
Direktion Verfassungsdienst / Oö. Landtagsdirektion
in Kooperation mit dem Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst

Impressum:

Medieninhaber und Herausgeber:

Land Oberösterreich

Direktion Verfassungsdienst • Oö. Landtagsdirektion

4021 Linz • Landhausplatz 1

Tel.: (+43 732) 77 20-11 17 1

Fax: (+43 732) 77 20-21 17 13

E-Mail: verfd.post@ooe.gv.at

www.land-oberoesterreich.gv.at

Redaktion:

Mag. Dr. Thomas Uebe

Layout:

Direktion Verfassungsdienst • Oö. Landtagsdirektion [2024-44482]

Direktion Präsidium • Abteilung Kommunikation und Medien

Grafikservice [2025466]

Druck:

BTS Druckkompetenz GmbH, Engerwitzdorf/Linz

Vorwort

Die ursprünglich von Univ.-Prof. Dr. *Friedrich Lachmayer* (Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst) und der Kärntner Verwaltungsakademie im Jahr 2003 begründeten Legistik-Gespräche, die insgesamt elfmal in Klagenfurt stattfanden, wurden am 7. und 8. November 2024 zum bereits zehnten Mal in Linz abgehalten. Der jährliche Rhythmus dieser Veranstaltung wurde nur im Jahr 2020 - bedingt durch die COVID-19-Pandemie - unterbrochen.

Legist(inn)en mit verschiedensten Fachhintergründen, aber auch Rechtsanwender(innen) aus der Gerichtsbarkeit und der Privatwirtschaftsverwaltung sowie Vertreter(innen) der Wissenschaft haben sich bei der Tagung des Jahres 2024 schwerpunktmäßig mit einem Thema befasst, das die Gesetzgebung seit einigen Jahren quer über alle Verwaltungsmaterien hinweg massiv beschäftigt, nämlich „Elektronische Datenbanken/Register - Einspeisungen und Abfrageberechtigungen“. Dabei wurde insbesondere auch die Gelegenheit genützt, ein gewisses technisches Grundverständnis zu erlangen, das wohl unabdingbar ist, wenn man die rechtlichen Rahmenbedingungen solcher Verwaltungsabläufe gesetzlich festlegen soll, zumal sich diese gesetzlichen Festlegungen zumindest teilweise letztlich nur auf die Beschreibung von Abläufen, die technisch „vorgegeben“ sind, beschränken können. Dieser Austausch war umso wichtiger, als dabei auch eine gewisse Vorahnung bestätigt wurde, dass Techniker(innen) und Jurist(inn)en bisweilen durchaus gut aneinander vorbeireden können; eine Stärkung des Bewusstseins dieses Umstands verbunden mit dem Vorsatz, zu versuchen, sich in Zukunft besser in die Lage des jeweils anderen zu versetzen, ist sicher ein ganz großer Nutzen dieser Veranstaltung gewesen.

Erleichtert wird dieser Vorsatz durch den Umstand, dass es erfreulicherweise wieder gelungen ist, sämtliche im November 2024 gehaltenen Vorträge binnen Jahresfrist in schriftlicher Ausformulierung zur Verfügung stellen zu können. In schreibtechnischer Hinsicht ist die Redaktion in diesem Zusammenhang - wie schon in den vergangenen Jahren - hervorragend durch das Sekretariat der Direktion Verfassungsdienst des Amtes der Oö. Landesregierung, namentlich diesmal insbesondere durch *Nadine Fisch*, unterstützt worden.

Gemeinsam mit Mag. Dr. *Wolfgang Steiner* und MMag. *Thomas Zavadil*, der im Frühjahr 2022 die Betreuung der Linzer Legistik-Gespräche im Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst von Dr. *Karl Irresberger* übernommen hat, bedanke ich mich ganz herzlich für Ihr Interesse an unserem Veranstaltungsformat. Wir alle hoffen, dass Sie uns auch weiterhin die Treue halten, uns bei den Legistik-Gesprächen in Linz besuchen und unsere Tagungsbände als informative Nachschlagewerke nutzen werden.

Linz, im Oktober 2025

Thomas Uebe

Inhaltsverzeichnis

I. Generalthema

„Elektronische Datenbanken/Register - Einspeisungen und Abfrageberechtigungen“

Mario Klier

Praktische Vorgangsweise bei der Einspeisung
und der Abfrage von Daten in eine Datenbank 9

Thomas Zanghellini

Registernutzung durch oberösterreichische Gemeinden
im Portalverbund 17

Gerhard Kunnert

Verfassungs- und unionsrechtliche Schranken für die Indienstnahme
von Bundesregistern für Verwaltungszwecke der Länder 19

Jakob Wurm

Herausforderungen an datenschutzrechtliche Regelungen
im Zusammenhang mit der Erteilung von Abfrageberechtigungen
aus elektronischen Datenbanken/Registern..... 81

Bernhard Karning / Georg Nesslinger

Register- und Systemverbund (RSV) - rechtliche Rahmenbedingungen
und Best-Practice-Umsetzungen 95

Angelika Pichler / Nastja Fischtschenko

Die Register gemäß § 22 des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002 105

Gregor Schmied

Transparenzdatenbank - Die Erfassung von Leistungen
und die Abfrage von personenbezogenen Daten aus der
Transparenzdatenbank in praktischer Sicht..... 111

Thomas Uebe

Besondere Fragen im Zusammenhang mit der Verwirklichung
einer tatsächlich gebietskörperschaftenübergreifenden
Transparenzdatenbank..... 123

II. Generalthema

„Mögliche Rechtsformen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben“

Manuel Neusiedler

Legistische Fragestellungen zur Privatwirtschaftsverwaltung..... 157

Martina Kofler-Schlögl

Legistische Fragestellungen zur notwendigen Aufsicht bei
ausgegliederter Aufgabenbesorgung vor dem Hintergrund aktueller
verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung 181

I. Generalthema
**„Elektronische Datenbanken/Register -
Einspeisungen und
Abfrageberechtigungen“**

Praktische Vorgangsweise bei der Einspeisung und der Abfrage von Daten in eine Datenbank

Mario Klier

1. Vorbemerkung
2. Begriffliche Klarstellungen
 - 2.1. Was ist ein Register und eine Datenbank bzw. was ist der Unterschied?
 - 2.1.1. Register
 - 2.1.2. Datenbank
 - 2.1.3. Zusammenfassendes Ergebnis
 - 2.2. Was ist ein Portal bzw. eine Plattform?
 - 2.2.1. Merkmale eines Portals
 - 2.2.2. Unterschied zum Register bzw. zur Datenbank
3. Zweck der Integration von Registern in Verwaltungsprozesse
4. Der Weg der Daten - von analog bis digital
5. Nacharbeiten und Registerzugriffe
6. Einspeisung von Daten in Register
7. Datenschutz und E-Government
8. Fazit

1. Vorbemerkung

Der Beitrag soll einen praxisnahen Überblick geben über die Möglichkeiten und Herausforderungen bei der Einspeisung und Abfrage von Daten in zentrale Register - ein zentrales Thema für die Digitalisierung von Prozessen in der öffentlichen Verwaltung.

2. Begriffliche Klarstellungen

Zur besseren Einschätzung der eigentlichen Ausführungen sollen zunächst einige begriffliche Klarstellungen erfolgen.

2.1. Was ist ein Register und eine Datenbank bzw. was ist der Unterschied?

2.1.1. Register

Ein Register ist inhaltlich gesehen eine systematische Sammlung von bestimmten Daten zu einem bestimmten Zweck; es lässt sich wie folgt charakterisieren:

- oft rechtlich definiert (zB Zentrales Melderegister, Führerscheinregister)
- hat oft einen festen, klaren Umfang an Datenfeldern
- wird von einer zuständigen Behörde oder Organisation geführt
- die Struktur ist eher starr und orientiert sich am Verwaltungszweck

2.1.2. Datenbank

Eine Datenbank ist technisch gesehen ein System, das große Datenmengen speichert, verwaltet und abrufbar macht; es lässt sich wie folgt charakterisieren:

- kann jede Art von Daten enthalten
- sehr flexibel, kann viele verschiedene Fach-Anwendungen haben
- ist primär ein technisches Werkzeug, kein rechtlicher/organisatorischer Begriff
- kann ein Register „beinhalten“

2.1.3. Zusammenfassendes Ergebnis

Jedes Register ist eine Datenbank oder zumindest Bestandteil einer auch sonstige Daten enthaltenden Datenbank, aber nicht jede Datenbank kann als solche als Register bezeichnet werden; es ist auch nicht zwingend, dass eine Datenbank ein Register zumindest mitumfasst.

2.2. Was ist ein Portal bzw. eine Plattform?

Ein Portal bzw. eine Plattform - wie zB das österreichische Unternehmensserviceportal (USP) oder das Wirtschaftsportal OÖ - ist in unserem Kontext im Grunde eine zentrale Online-Einstiegsseite, die verschiedene Dienste, Informationen und Anwendungen an einer Stelle bündelt.

2.2.1. Merkmale eines Portals

- Zugangspunkt
 - Ein Portal ist wie die „Haupteingangstür“ zu mehreren digitalen Angeboten.
 - Man meldet sich oft nur einmal an (*Single Sign-On*) und kann dann auf viele Services zugreifen.
- Bündelung von Informationen
 - Statt verschiedene Webseiten zu besuchen, bekommt man alles an einem Ort angezeigt - oft personalisiert nach Benutzerrolle.
- Integration verschiedener Systeme
 - Ein Portal ist selten ein eigenes Datenhaltungssystem.
 - Es greift im Hintergrund auf andere Datenbanken, Register oder Fachanwendungen zu und zeigt deren Inhalte gebündelt an oder ermöglicht den Zugang zu diesen.

Besonders hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang, dass die im Unternehmensserviceportalgesetz (USPG) ausdrücklich als Once-Only-Plattform bezeichnete Einrichtung, deren wesentlicher Bestandteil der unter Punkt 5. noch näher zu behandelnde Register- und Systemverbund (RSV) ist, eigentlich keine Plattform im Sinn des oben vermittelten Begriffsverständnisses darstellt.

2.2.2. Unterschied zum Register bzw. zur Datenbank

Ein Register bzw. eine Datenbank sammelt und speichert bestimmte Daten; es ist die technische Speicherstruktur (siehe unter Punkt 2.1.).

Ein Portal ist die Benutzeroberfläche bzw. der Zugang, über den man ua. die Daten eines Registers, aber auch sonstiger Datenbanken(inhalte) und verschiedene Services nutzt - oft aus mehreren Quellen gleichzeitig.

3. Zweck der Integration von Registern in Verwaltungsprozesse

Die Motivation zur Integration („Anbindung“) von Registern in Verwaltungsprozesse in dem Sinn, dass die Register in einen konkreten Verwaltungsprozess so integriert werden, dass deren Inhalte ohne weiteres Zutun eines Menschen als Verwaltungsorgan zum Aktenbestandteil werden, basiert auf mehreren Grundpfeilern:

- **Datenvalidierung und -qualität:** Durch automatisierte Prüfungen lassen sich Eingabefehler reduzieren und die Datenqualität steigern.

- **Vereinfachte Antragstellung:** Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen profitieren von weniger Formularaufwand.
- **Bessere Nutzererfahrung:** Durch nahtlose Prozesse steigt die Zufriedenheit.
- **„Once Only“-Prinzip:** Daten sollen nur einmal erfasst, aber vielfach genutzt werden.
- **Sicherheit:** Potenzieller Missbrauch kann durch strukturierte Validierungsprozesse reduziert werden.

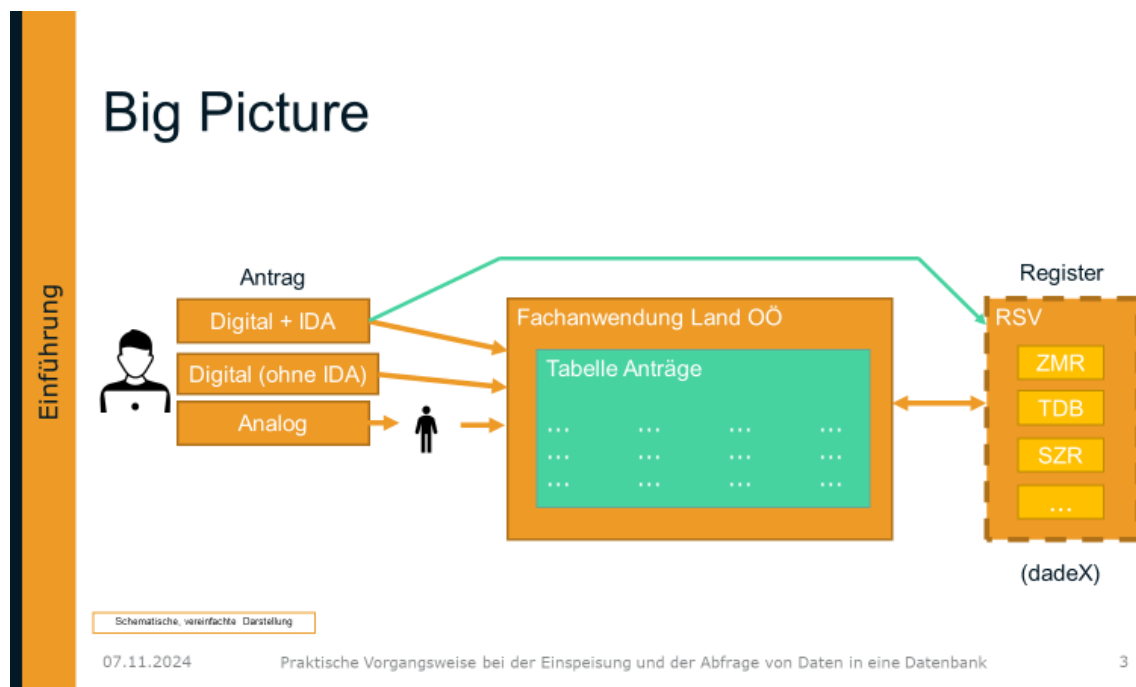


Abb. 1: Big Picture

4. Der Weg der Daten - von analog bis digital

Daten von Personen, die mit einem Anliegen an die Verwaltung herantreten, können auf unterschiedliche Art und Weise in Fachanwendungen (etwa zur Erteilung einer Anlagengenehmigung oder zur Gewährung von Förderungen auf Grund eines konkreten Förderungsprogramms) eingespeist werden:

- **Digital (mit ID Austria - IDA):** vollständige Validierung über Register, wie das Zentrale Melderegister (ZMR).
- **Teil-digital (ohne IDA):** erfordert teils manuelle Nacharbeiten und Validierungen.
- **Analog:** vollständig manuelle Bearbeitung der Eingabe durch die Verwaltung und hohes Fehlerrisiko.

5. Nacharbeiten und Registerzugriffe

Ein Vergleich von Anträgen zeigte, wie sich die Qualität und Vollständigkeit der Datensätze je nach Eingabeform (vgl. gerade eben unter Punkt 4.) erheblich unterscheiden. Der größte Vorteil der digitalen Antragstellung mit einer entsprechenden Authentisierung ist es, dass die Identifizierung des Antragstellers sichergestellt ist. Dadurch lassen sich ohne rechtliche Bedenken weitere Daten bzw. Nachweise aus zur Verfügung stehenden Registern holen, etwa die Adressdaten aus dem zentralen Melderegister (ZMR). Dadurch hat man neben der hohen Datenqualität auch den Vorteil, dass der Antragsteller diese Daten nicht manuell eingeben muss und diese Daten in der Verwaltung in den betroffenen Fachanwendungen direkt weiterverarbeitet werden können.

Der Zugriff auf die Register wird mittlerweile weitgehend durch den zentralen Register- und Systemverbund (RSV bzw. dadeX [Digital Austria Data Exchange]) abgewickelt. Dadurch ist eine einheitliche organisatorische und technische Umsetzung gegeben. Der RSV bildet sozusagen eine Datendrehscheibe (Vermittler) zwischen den Daten-anfordernden Stellen und den Daten-zur-Verfügung-stellenden Stellen. Der Zugriff auf Daten aus Registern, die an den RSV angebunden sind, erfolgt mittels Maschine-Zu-Maschine Kommunikation, also ohne manuelles Zutun eines Sachbearbeiters. Die vom RSV zur Verfügung gestellten (technischen) Schnittstellen werden dann etwa von einer Fachanwendung angesprochen und dadurch lassen sich die Daten über den RSV und dadurch letztlich aus den angebundenen Registern abrufen. Auf diese Weise ist eine effiziente Überprüfung vorliegender Angaben und auch eine verwaltungsökonomische Ergänzung fehlender Informationen möglich (**Validierung bzw. Nachbearbeitung von Eingabe- bzw. Antragsdaten**).

Nur für Register, die (noch) nicht an den RSV angebunden sind, ist ein „manueller“ Zugriff über eigene Benutzeroberflächen notwendig, der zuständige Sachbearbeiter muss also in seiner eigenen Fachanwendung eine explizite Suche einleiten, um auf die entsprechenden Registerdaten zugreifen zu können.

Sowohl beim automatisierten Datenabgleich über den RSV als auch bei „manuellen“ Suchen können allerdings Clearing-Prozesse notwendig sein, wenn etwa mehrere oder keine eindeutigen Treffer vorliegen. Wenn die Daten zwar letztlich digital vorliegen, aber ursprünglich manuell eingegeben wurden, ist die Wahrscheinlichkeit, dass solche Clearing-Prozesse notwendig werden, natürlich größer, da mögliche Schreibfehler oder unterschiedliche Schreibweisen zwangsläufig zu einem höheren Aufwand beim Überprüfen der Daten aus Registern führen.

6. Einspeisung von Daten in Register

Die Abfrage von Daten aus Registern setzt natürlich voraus, dass es diese Register, die bestimmte Daten enthalten, auch tatsächlich gibt und dass die darin enthaltenen Daten sinnvollerweise auch aktuell sind. Die Befüllung der Register erfolgt in der Regel durch Verwaltungsorgane - nur in Ausnahmefällen auch durch Privatpersonen, wie etwa bei dem im AWG 2002 verankerten elektronischen Datenmanagementsystem (EDM) - und zwar als Ergebnis eines bestimmten Verwaltungsverfahrens. Im optimalen Fall erfolgt auch dies wiederum letztlich durch eine Maschine-Zu-Maschine-Kommunikation, sodass die Veranlassung durch das jeweilige Verwaltungsorgan nur einen indirekten Charakter hat. Wird beispielsweise dem Antrag eines Bürgers mit Waffenbesitzkarte (WBK), ihm eine bestimmte Waffe auf einen WBK-Platz einzutragen, stattgegeben, scheint diese Waffe nach Erledigung des Verfahrens (sozusagen nach dem Abspeichern durch den Sachbearbeiter) quasi „automatisch“ im Zentralen Waffenregister auf.

7. Datenschutz und E-Government

Besondere Beachtung verdienen auch die datenschutzrechtlichen Aspekte der Registerarbeit - aus technischer Sicht konkret die Nutzung von **bereichsspezifischen Personenkennzeichen (bPK)** und deren **verschlüsselter Form (vbPK)**. Diese ermöglichen eine datenschutzkonforme eindeutige Identifikation innerhalb definierter Tätigkeitsbereiche, wie zB Personalverwaltung oder Zustellwesen.

bPK, vbPK

bPK / vbPK - Beispiel

- bPK (z.B. PV - Personalverwaltung):
tG9guXFMZikP34Bbt+Qjqw1tuBw=
- vbPK (z.B. ZU – Zustellungen) verschlüsselt:
irWMNd+8iJprb/3hiJle2XbWANZJujkeHTfq1n+TIFshlAt7/lq
WetYl+adeDFR5NzUiO1mKDEtF7BwnKyrSMB3rXYFI4mN6si3KX+
dbaT3li24EuWsb8QJOmhtlibnwY/zw+kVML8BeM+Qr5AcM06B7QK
0DmeCc10uGLtIBf10Y=

07.11.2024
Praktische Vorgangsweise bei der Einspeisung und der Abfrage von Daten in eine Datenbank

Abb. 2: bPK / vbPK - Beispiel

Die mathematischen Verfahren für die Berechnung der bPKs und die Umschlüsselung, wenn personenbezogene Daten verfahrensübergreifend ausgetauscht werden sollen, sind sehr kompliziert und aufwändig. Sie werden daher auch immer wieder kritisch hinterfragt.

Grundsätzlich kann man ein bPK (bei Vorliegen der dafür benötigten Daten wie etwa Vorname, Nachname und Geburtsdatum) erst bei einem konkreten Anlassfall bei Bedarf berechnen. Man kann aber auch das bPK im Vorhinein berechnen und dieses errechnete bPK dann in der entsprechenden Fachanwendung abspeichern. Wichtig dabei ist, dass man nur das bPK abspeichern darf, in dessen Bereich nach der E-Government-Bereichsabgrenzungsverordnung (E-Gov-BerAbgrV) die Fachanwendung (Datenverarbeitung) fällt. Sollten im Zuge des Verfahrens weitere bPKs benötigt werden und dies bereits ersichtlich sein (zB für die elektronische Zustellung), müssen diese wie oben beschrieben als verschlüsselte bPKs abgespeichert und in weiterer Folge dem anderen Fachbereich (zB der elektronischen Zustellung) in dieser Form - als vbPK - gemeinsam mit den sonstigen für diese Fachbereich relevanten Daten übermittelt werden.

8. Fazit

Dieser eher technische Beitrag soll verdeutlichen, wie wichtig die technologische Weiterentwicklung und Standardisierung im Umgang mit Registerdaten ist. Die vorgestellten Verfahren tragen wesentlich dazu bei, Verwaltungsprozesse effizienter, bürgerfreundlicher und sicherer zu gestalten.

Registernutzung durch oberösterreichische Gemeinden im Portalverbund

Thomas Zanghellini

Der Zugriff der oberösterreichischen Gemeinden auf verschiedenste Registeranwendungen erfolgt hauptsächlich über den Portalverbund. Die GEMDAT OÖ GmbH & Co KG (Gemdat OÖ) stellt den Gemeinden dazu die Software www.stammportal.at zur Verfügung, welche aus Kommunalnet.at, dem größten Arbeits- und Informationsportal der österreichischen Gemeinden, aufgerufen wird.

Für die Registerbetreiber liegt der Vorteil beim Zugriff über den Portalverbund darin, dass die Benutzer- und Rechteverwaltung durch die jeweiligen IT-Administratoren in den Gemeinden erledigt wird.

Für die IT-Administratoren in den Gemeinden bedeutet die Nutzung des Portalverbunds wiederum, dass ein Benutzer nicht bei mehreren Anwendungsbetreibern (wie zB dem Land Oberösterreich, dem Bundesministerium für Inneres, der Österreichischen Sozialversicherung, der Bundesanstalt für Eich- und Vermessungswesen, der Statistik Austria usw. mit mehr als 100 Portalverbundanwendungen für Städte und Gemeinden) registriert und gewartet werden muss. Durch die Vertrauensstellung im Portalverbund erfolgt die Benutzer- und Rechteverwaltung aus Sicht der Gemeinde zentral an einer Stelle. Dies stellt eine wichtige Ressourcenoptimierung dar.

Der Zugriff auf Portalverbundanwendungen kann auf zwei Arten erfolgen:

- UI-Zugriff über eine grafische Benutzeroberfläche bzw. -schnittstelle
Der Anwender meldet sich im Browser am Stammportal an und ruft dort die Anwendungen auf. Die Bedienung erfolgt ausschließlich im Browser.
- Zugriff über eine SOAP- oder REST-Schnittstelle
Diese Zugriffsvariante bietet für den Anwender den Vorteil, dass die Bedienung aus einer Fachapplikation heraus - quasi „automatisch“ - erfolgt. Die Integration ist aus fachspezifischer Sicht entsprechend tief und bedingt natürlich eine entsprechende Implementierung durch den Anwendungsbetreiber, welche die Gemdat OÖ in vielen ihrer Fachapplikationen umgesetzt hat.

Einige Beispiele dazu:

- Die Portalverbundanwendung „ZMR - Zentrales Melderegister“ lässt entsprechende Zugriffe grundsätzlich zu und kann konkret

aus verschiedenen Fachapplikationen der Gemdat OÖ tatsächlich angesprochen werden, um Adress-Daten einer Person zu aktualisieren. Das Gleiche gilt beim „UR - Unternehmensregister“ - hier können Firmendaten in den Fachapplikationen aktuell gehalten werden.

- Durch den Zugriff auf bestimmte Funktionen des „AGWR - Adress-, Gebäude- und Wohnungsregister“ können in den Fachapplikationen der Gemdat OÖ Adress-Daten abgefragt und Gebäude- und Wohnungsregister-Daten direkt aus den Fachapplikationen befüllt und gewartet werden.

Durch diese Integrationsmöglichkeit in verschiedene Fachapplikationen entsteht für die oberösterreichischen Gemeinden ein sehr praxisnaher, effizienter und so weit wie möglich digitaler Workflow.

Verfassungs- und unionsrechtliche Schranken für die Indienstnahme von Bundesregistern für Verwaltungszwecke der Länder¹

Gerhard Kunnert

1. Einleitung und Zusammenhänge
2. Zwischenresümee, Ausgangsfragen und weiterer Gang der Untersuchung
3. Datenbanken des Bundes im Fokus der Nutzungsinteressen der Länder
 - 3.1. Vielfalt an Bundesregistern
 - 3.2. Nutzungsinteressen der Länder
4. Landesgesetzliche Regelungsvarianten des Informationszugangs aus technisch-organisatorischer Sicht
 - 4.1. Exkurs: Abgrenzung zur herkömmlichen Amtshilfe
 - 4.2. Landesgesetzliche Normierung von (systematischen) Auskunftspflichten auf Seiten des Bundes
 - 4.3. Landesgesetzliche Verpflichtung von Bundesstellen zur Eröffnung von Online-Abfragemöglichkeiten in Bundesregistern
 - 4.4. Ermächtigung von Landesorganen zur Online-Abfrage in Bundesregistern
5. Rechtliche Schranken
 - 5.1. Trennung der Hoheitsbereiche und verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung
 - 5.1.1. Allgemeines
 - 5.1.2. Öffentliche Bundesregister
 - 5.1.3. Nichtöffentliche oder teilöffentliche Bundesregister
 - 5.1.3.1. Allgemeines zur Erforderlichkeit bundesgesetzlicher „Öffnungsklauseln“

¹ Der Beitrag fußt auf dem vom Verfasser zu diesem Thema am 7.11.2024 im Rahmen der Linzer Legistik-Gespräche gehaltenen Vortrag; die Vortragsform wurde grundsätzlich beibehalten; die Fußnoten konzentrieren sich prinzipiell auf die Dokumentation von Rechtsgrundlagen. Der Beitrag spiegelt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wider. Aus Gründen der Textökonomie in geschlechtsspezifischer Form verwendete Bezeichnungen sind geschlechtsneutral zu verstehen.

- 5.1.3.2. Vermeintlich unmittelbar nutzbare Öffnungsklauseln
- 5.1.3.3. Öffnungsklauseln mit (landes)gesetzlichem Konkretisierungserfordernis
- 5.1.3.4. Öffnungsklauseln unter Anknüpfung an (landes)gesetzlich übertragene Aufgaben oder Zuständigkeiten
- 5.1.3.5. Öffnungsklauseln in Grundsatzgesetzen
- 5.1.3.6. Auskünfte gemäß § 194d Finanzstrafgesetz
- 5.1.3.7. Zum Fall des § 32 Abs. 6 Transparenzdatenbankgesetz 2012
- 5.2. Allgemeines verfassungsrechtliches Bestimmtheitsgebot (Art. 18 Abs. 1 B-VG)
- 5.3. Datenschutzrechtliches Bestimmtheitsgebot (§ 1 Abs. 2 Datenschutzgesetz; Art. 8 Abs. 2 Europäische Menschenrechtskonvention; Art. 7, 8 Grundrechtecharta; Art. 6 Abs. 3 ua. Datenschutz-Grundverordnung)
- 5.4. Datenschutzrechtliches Verhältnismäßigkeitsgebot (§ 1 Abs. 2 Datenschutzgesetz; Art. 8 Abs. 2 Europäische Menschenrechtskonvention; Art. 5 Abs. 1 lit. c Datenschutz-Grundverordnung)
- 5.5. „Bundesregisterabfragen“ durch Landesorgane als Anwendungsfall des Art. 97 Abs. 2 B-VG?
 - 5.5.1. Problemstellung
 - 5.5.2. Öffentliche Bundesregister
 - 5.5.3. Strafregisterauskunft gemäß § 9 Abs. 1 Z 1 Strafregistergesetz 1968
 - 5.5.4. Sonderauskünfte gemäß § 9 Abs. 1 Z 3 und 4 und § 9a Abs. 2 Strafregistergesetz 1968
 - 5.5.5. Melderegisterabfragen gemäß § 16a Abs. 4 Meldegesetz 1991
 - 5.5.6. Verknüpfungsanfragen gemäß § 16a Abs. 3 Meldegesetz 1991
 - 5.5.7. Personenstandsregister (ZPR) und Staatsbürgerschaftsregister (ZSR)
 - 5.5.8. Unternehmensregister

5.5.9. Zentrales Vereinsregister (ZVR)

5.5.10. Register der wirtschaftlichen Eigentümer (WiERe)

5.5.11. Grundsatzgesetzlich angeordnete Nutzungen von Bundesregistern

5.5.12. Landesgesetzliche Regelungen in Umsetzung von Art-15a-Vereinbarungen

5.5.13. Landesgesetzliche Verpflichtung zur Abfrage gemäß § 32 Abs. 6 Transparenzdatenbankgesetz 2012

5.5.14. Verpflichtung von Bundesorganen zur (herkömmlichen) Auskunftserteilung gegenüber Landesorganen

5.5.15. Zusammenfassender Überblick

6. Schlussfolgerungen und Überlegungen de lege ferenda

1. Einleitung und Zusammenhänge

1.1. Staatlichen Registern kommt seit jeher eine große praktische Bedeutung zu. Die Zwecke, welchen diese Register dienen, sind vielfältig. Sie reichen von der Gewährleistung einer effizienten staatlichen Verwaltung über die Dokumentation rechtserheblicher Umstände über soziale Beziehungen zwischen Menschen in deren eigenem Interesse bis hin zur Förderung eines geordneten Wirtschaftslebens.

Zu **den frühesten „Registern“** im weiteren Sinne zählen **Steuerlisten**, in denen alle Steuerpflichtigen eines jeweiligen Herrschaftsbereiches erfasst wurden, um so insbesondere die Grundlage zur Finanzierung militärischer Aktivitäten zu schaffen. Die heutigen **Personenstandsregister**, welche auf kirchliche Matriken zurückgehen,² erfüllen wiederum eine Doppelfunktion: Die Dokumentation von Geburten, Trauungen und Sterbefällen eröffnet nicht nur den Bürgern die Möglichkeit der Feststellung von Verwandtschaftsverhältnissen mit Relevanz für Erb- und Ehe recht, sondern (ver)schafft der Verwaltung zugleich (statistische) Einblicke in die Bevölkerungsentwicklung und damit überhaupt erst die Planungsgrundlage für viele Verwaltungsentscheidungen, aber auch die Basis etwa für die Steuerverwaltung und die Rekrutierung von Wehrpflichtigen. Auch dort, wo es um den Erwerb staatlicher Befugnisse oder Berechtigungen und deren zuverlässige

² Vgl. dazu § 62 Personenstandsgesetz 2013 (PStG 2013), BGBl. I 2013/16 idF BGBl. I 2023/181; siehe weiters *Zeyringer*, Das Personenstandswesen in Österreich - Geschichte, Gegenwart und Zukunft, in Festschrift 50 Jahre Fachverband der österreichischen Standesbeamten (1997) 165; *Steiner*, Die Säkularisierung des Personenstandsrechtes am Beispiel der Gründung des Standesamtes Altenmarkt im Pongau, Mitteilungen der Gesellschaft für Sbg. Landeskunde, Bd. 150 (2010) 199 (200 ff, 207 ff).

Dokumentation geht (Berufsberechtigung, Gewerbeberechtigung, Betriebsbewilligung, Führerschein etc.), spielen Register eine zentrale Rolle (zB Gewerberegister, polizeiliche Register, Strafregister).

1.2. Mit dem generellen wirtschaftlichen Aufschwung seit dem zweiten Weltkrieg haben staatliche Register auch zunehmend Bedeutung für die Administration von **Sozialleistungen** und **Wirtschaftsförderungen** erlangt. Um das Vorliegen eines gesetzlichen Leistungsanspruchs oder von Förderkriterien im Rahmen freiwilliger Zuwendungen durch die öffentliche Hand prüfen bzw. entscheiden zu können, bedarf es oftmals einer Mehrzahl von Informationen über Anspruchsberechtigte bzw. Förderwerber; diese Informationen können von Identitätsdaten oder Firmenbuchdaten über Einkommensdaten und Insolvenzdaten bis hin zu Melde- und Verwaltungsstrafdaten reichen.

1.3. Ursprünglich basierte der schriftliche Informationsaustausch zwischen verschiedenen registerführenden Stellen auf dem Postweg oder auf einer Übermittlung mittels Telefax - und zwar grundsätzlich auf Anfrage hin. Im Laufe der Zeit wurden dann - in Abweichung von der **herkömmlichen Amtshilfe** - punktuell **direkte Abfragemöglichkeiten** in (fremden) Registern „im Wege des Datenfernverkehrs“ eröffnet (bspw. im Zentralen Personenstandsregister [ZPR]³ oder im Zentralen Melderegister [ZMR]⁴).

1.4. Die **Digitalisierung** der Register, die Verfügbarkeit leistungsfähiger Endgeräte für jeden Bediensteten (und jeden Bürger) sowie leistungsfähige Internetanbindungen schufen die prinzipielle technische Grundlage für die Einrichtung von Fernabfragen (im Sinne von Online-Abfragen) auf staatliche Register, sei es durch dezentrale Verwaltungsbehörden, sei es durch Private. Technisch gesehen erfolgt die Vernetzung staatlicher Register idealerweise im Wege sog. Portallösungen. Dabei handelt es sich um technische Plattformen, die den Abruf von Informationen aus verschiedenen Registern (in der Regel solche des Bundes) durch dezentrale Verwaltungsstellen (in Bund, Ländern und Gemeinden) ermöglichen. In Österreich dient die Digital Austria Data Exchange (dadeX)⁵ als solche Plattform.

1.5. Von der Frage der Möglichkeit der direkten Abfrage in Registern und Datenbanken zu unterscheiden ist jene der prinzipiellen **Form des Informationsaustausches** zwischen öffentlichen Verwaltungen im Allgemeinen. Diesbezüglich statuiert § 1c E-Government-Gesetz (E-GovG),⁶

³ Vgl. § 47 Abs 1 und 2 Personenstandsgesetz 2013 (FN 2).

⁴ Vgl. § 16a Abs 4 Meldegesetz 1991 (MeldeG), BGBl. 1992/9 idF BGBl. I 2023/160.

⁵ Für Näheres siehe <https://www.digitalaustria.gv.at/verwaltung/egovernment/dadex.html> und die Ausführungen von *Karning* und *Nesslinger* in ihrem Beitrag „Register- und Systemverbund (RSV) - rechtliche Rahmenbedingungen und Best-Practice-Umsetzungen“ in diesem Tagungsband.

⁶ BGBl. I 2004/10 idF BGBl. I 2024/117.

dass Verantwortliche des öffentlichen Bereichs, die durch Bundesgesetz eingerichtet sind, untereinander zum elektronischen Verkehr verpflichtet sind. Ausgenommen sind lediglich Angelegenheiten, die nicht geeignet sind, elektronisch besorgt zu werden. Unter Verantwortlichen des öffentlichen Bereichs sind neben mit Imperium ausgestatteten Behörden im engeren Sinne auch nichthoheitlich handelnde andere Verwaltungsorgane im organisatorischen Sinne und juristische Personen des öffentlichen Rechts zu verstehen; hinzu kommen mit punktuellen Hoheitsbefugnissen ausgestattete Private („Beliehene“).⁷ Diese Vorgabe wurde im Jahre 2024 ins E-GovG zwecks Beschleunigung der Digitalisierung der Verwaltung eingefügt⁸ und muss bis Ende 2025 umgesetzt sein.⁹ Die angesprochene Anordnung der Kommunikationsform bedeutet freilich nicht die Schaffung einer allgemeinen Rechtsgrundlage zur Übermittlung jeglicher Informationen zwischen den öffentlichen Verwaltungen; es bedarf vielmehr zusätzlich einer materiellrechtlichen Ermächtigung oder Verpflichtung (siehe dazu auch unter Punkt 4.1.2. und unter Punkt 5.1.3.2.1. bei FN 128).

1.6. Für das seit geraumer Zeit erkennbare Bestreben der Landesverwaltungen zur **Forcierung von Online-Abfragen** ihrer Organe in Bundesregistern gibt es verschiedene **Motivationen**. Der direkte Zugang kann einmal dazu dienen, die Richtigkeit der Angaben von Antragstellern nachzuprüfen, soweit diese in besagten Registern des Bundes dokumentiert sind.¹⁰ Darüber hinaus wird das Ziel der Reduktion bürokratischer Lasten für Antragsteller (Bürger, Unternehmer) verfolgt: Anstelle der Pflicht der Antragsteller zur Vorlage¹¹ diverser Dokumente soll die Ermittlung der entscheidungsrelevanten Informationen durch die Verwaltungsorgane selbst¹² mittels Registerabfrage

⁷ Vgl. ErläutlA Allg. Teil und zu § 1c und § 25 Abs. 5 E-GovG idF 4092/A BlgNR 27. GP, 3, 4.

⁸ BGBl. I 2024/117.

⁹ Vgl. § 25 Abs. 5 E-GovG idF BGBl. I 2024/117.

¹⁰ Vgl. bspw. § 26c Abs. 2 Oö. Auskunftspflicht-, Datenschutz- und Informationsweiterverwendungsgesetz (Oö. ADIG), LGBL 1988/46 idF LGBL 2024/59 (Identitätskontrolle im Kontext der Zahlungsabwicklung); siehe weiters § 32 Abs. 4 Oö. Wohnbauförderungsgesetz 1993 (Oö. WFG 1993), LGBL 1993/6 idF LGBL 2021/91.

¹¹ So bspw. noch § 13 Abs. 7 Tiroler Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz, LGBL 2010/48 idF LGBL 2024/78; § 5 Abs. 4 (Vbg.) Wettengesetz, LGBL 2003/18 idF LGBL 2022/72.

¹² Vgl. als Beispiel den Entfall der Pflicht zur Vorlage von Nachweisen bei der Beantragung der Zuzahlung des Landes unter dem Titel „24-Stunden-Betreuung“, wenn die Behörde die erforderlichen Informationen alternativ via Registerabfragen ermitteln kann (§ 5 Abs. 3 Steiermärkisches Pflege- und Betreuungsgesetz [StPBG], LGBL 2024/90); siehe auch die analoge Regelung zur Langzeitpflege und -betreuung in Pflegewohnheimen gemäß § 16 Abs. 3 leg. cit.; siehe weiters § 7 Abs. 5 Kärntner Landessymbolegesetz (K-LSG 2002), LGBL 2003/12 idF LGBL 2025/29 (Entfall der Vorlagepflicht von Nachweisen bei Ermittlung aus Bundesregistern).

treten.¹³ Hinzu kommt noch der in letzter Zeit verstärkt propagierte Gedanke der Vermeidung von „Überförderungen“.¹⁴

1.7.1. Als weiteres Argument für den Rückgriff auf (Bundes-)Register wird auch der „Grundsatz der einmaligen Erfassung“ (**Once-Only-Prinzip**) bemüht. Dieser besagt - vereinfacht gesagt - dass Bürger oder Unternehmen, die den Bezug staatlicher Leistungen anstreben, bestimmte geforderte Nachweise nur jeweils anlässlich der ersten Kontaktnahme mit einer Verwaltungseinrichtung offenlegen müssen, weil mittels entsprechender IT-Infrastruktur dafür Vorsorge getroffen wird, dass besagte Informationen bei späteren Interaktionen mit der Verwaltung erforderlichenfalls auch für andere Stellen als die ursprünglich adressierte verfügbar gemacht werden.

1.7.2. Auf EU-Ebene ist der Grundsatz der einmaligen Erfassung normativ in Art. 14 der sog. „**Single-Digital-Gateway-Verordnung** (SDG-VO)“¹⁵ verankert. Er bezieht sich auf den automatisierten Austausch von Nachweisen zwischen zuständigen Behörden in verschiedenen Mitgliedstaaten und zielt in allererster Linie auf die erleichterte grenzüberschreitende Nutzung von in der „SDG-VO“ definierten und online bereitzustellenden Verfahren ab.¹⁶ Zu beachten ist, dass die „SDG-VO“ auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Herstellung der technischen Voraussetzungen für den grenzüberschreitenden Austausch besagter Informationen fokussiert - und zwar unter der Voraussetzung, dass diese national bereits in elektronischer Form verfügbar sind¹⁷ und auch für ihre eigenen Bürger ein entsprechendes Online-Verfahren eingerichtet ist.¹⁸ Als technisches Mittel für die grenzüberschreitende Nutzung nationaler Online-Verfahren dient das sog. Binnenmarkt-Informationssystem (IMI)¹⁹ der EU.

Zu betonen ist, dass die „SDG-VO“ als solche insbesondere keine Rechtsgrundlage für die Übermittlung von personenbezogenen Daten iSd.

¹³ Vgl. als Beispiel für einschlägige Motive des Landesgesetzgebers ErläutRV zu § 5 (Vbg.) Gesetz über landesspezifische Regelungen zum Datenschutz (L-DSG) idF 111/2021 Teil B BlgLT 31. GP, 35.

¹⁴ Vgl. bspw. § 15 Abs. 2b Kärntner Familienförderungsgesetz (K-FFG), LGBL 1991/10 idF LGBL 2024/86 iVm. Art. 2 Abs. 2 Z 3 der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über die Etablierung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank („2. TDB-Vereinbarung“), BGBl. I 2024/138), und § 32 Abs. 6 Transparenzdatenbankgesetz 2012 (TDBG 2012), BGBl. I 2012/99 idF BGBl. I 2025/50; § 16 Wiener Fördertransparenzgesetz (Wr. FTG) idF des Entwurfs des Fördertransparenzpakets 2025 vom 28.3.2025, MA 5 - 337202-2025-4.

¹⁵ Verordnung (EU) 2018/1724 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. 2018 L 295, 1.

¹⁶ Vgl. Art. 14 Abs. 1 „SDG-VO“ (FN 15).

¹⁷ Vgl. Art. 14 Abs. 2 „SDG-VO“ (FN 15).

¹⁸ Vgl. Art. 6 Abs. 1 „SDG-VO“ (FN 15).

¹⁹ Vgl. Art. 1 und 3 iVm. Anh. Pkt. 12 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems und zur Aufhebung der Entscheidung 2008/49/EG der Kommission („IMI-Verordnung“), ABl. 2012 L 316, 1 idF VO (EU) 2020/1055, ABl. 2020 L 249, 17.

Art. 6 der Datenschutz-Grundverordnung („DSGVO“)²⁰ schafft;²¹ eine solche muss entweder dem EU-Sekundärrecht oder dem nationalen Recht entnommen werden.

1.7.3. Auf nationaler Ebene wurde der Grundsatz der einmaligen Erfassung - in Anlehnung an die „SDG-VO“ - durch das **Unternehmensserviceportalgesetz (USPG)**²² eingeführt. Durch dieses wird eine sog. Once-Only-Plattform eingerichtet; sie besteht aus zwei Teilen:

- der Informationsverpflichtungsdatenbank, in welcher Rechtspflichten von Bürgern und Unternehmen zur Bereitstellung von Informationen gegenüber der Verwaltung dokumentiert sind und
- dem Register- und Systemverbund zum behördenübergreifenden Austausch von elektronisch gespeicherten Informationen in Registern und Datenbanken.²³

Gleichsam analog zur DSGVO schafft auch das USPG per se keine Rechtsgrundlage insbesondere zur Übermittlung personenbezogener Daten aus Registern oder Datenbanken; eine konkrete Übermittlung personenbezogener Daten ist daher nur dann zulässig, wenn dafür eine (anderweitige) ausreichende datenschutzrechtliche Grundlage besteht.²⁴

1.7.4. Vom Grundsatz der einmaligen Erfassung abgewichen werden muss naturgemäß jeweils dann, wenn behördlicherseits geforderte Nachweise aus nachvollziehbaren Gründen aktuell sein müssen (Bsp.: Strafregisterauszug zwecks Zuverlässigkeitsprüfung gemäß § 13 Abs. 1 lit. a und b iVm. Abs. 3 und 7 Tiroler Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz²⁵).²⁶ In solchen Fällen ist die Vorlage eines aktuellen Nachweises durch den Antragsteller selbst oder die (behördliche) neuerliche Ermittlung im Wege einer Registerabfrage unabdingbar.

²⁰ Verordnung (EU) 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. 2016 L 119, 1.

²¹ Vgl. idS ErwGr. 45 „SDG-VO“ (FN 15).

²² BGBl. I 2009/52 idF BGBl. I 2021/142.

²³ Vgl. § 1 Abs. 3 iVm. § 2 Z 1 und 5 USPG (FN 22); siehe auch <https://www.digitalaustria.gv.at/-/Services/Once-Only-Plattform.html>.

²⁴ Vgl. § 6 Abs. 2 dritter Satz USPG (FN 22); siehe auch Digital Austria Act. Für mehr Wohlstand, Sicherheit und neue Chancen durch Innovation (2023), 8 Pkt. 2.3.5. (Once Only) (= Blg. zum Gemeinsamen Bericht des BK, des BMF und des BMKOES betreffend Digital Austria Act für mehr Wohlstand, Sicherheit und neue Chancen durch Innovation vom 1.6.2003, BKA 2023-0.004.651, BMKOES 2023-0.397.597, BMF 2023-0.405.496; Beschlussprotokoll Nr 61/10).

²⁵ Vgl. FN 11.

²⁶ Vgl. dazu die insofern unzutreffenden Erläuterungen zu § 13 Abs. 7 Tiroler Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz (FN 11) idF des Begutachtungsentwurfs vom 25.7.2024, VD-651/380-2024, 2 iVm. der Stellungnahme des BKA-VD hierzu vom 13.8.2024, 2024-0.555.234.

2. Zwischenresümee, Ausgangsfragen und weiterer Gang der Untersuchung

2.1. Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich, dass einer umfassenden Vernetzung von staatlichen Registern und Datenbanken, welche von der Verwaltung in elektronischer Form betrieben werden, keine unüberwindbaren **technischen Hindernisse** entgegenstehen. Eine solche Vernetzung bildet zugleich eine zentrale Voraussetzung für die vollständig digitale Abwicklung von Verwaltungsverfahren, wie dies - zumindest für bestimmte Standardfälle - angestrebt wird.²⁷ Nach Einführung solcher Online-Verfahren auf nationaler Ebene müssen diese auch innerhalb der EU grenzüberschreitend zugänglich sein.

2.2. Die Registervernetzung und der auf diesem Wege mögliche erleichterte Informationsfluss zwischen Verwaltungen untereinander einerseits sowie zwischen Verwaltung(en) und Bürgern bzw. Unternehmen andererseits haben neben der technisch-praktischen aber auch eine rechtliche Dimension. Wie nachstehend darzulegen sein wird, sind insbesondere im Kontext des gebietskörperschaftenübergreifenden Informationsaustausches **verfassungs- und unionsrechtliche Schranken** zu beachten.

2.3. Wiewohl die Länder naturgemäß selbst über eigene Datenbestände aus der Landesverwaltung im funktionellen Sinne verfügen, soll der Fokus der nachfolgenden Erwägungen auf der Nutzung von **Bundesregistern** für Verwaltungszwecke der Länder liegen. Dies ist nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass der Bund aus kompetenzrechtlichen Gründen eine Vielzahl von Registern mit potenziellem Nutzen für die Landesverwaltung betreibt.

2.4. Im Sinne einer stufenweisen Annäherung an die Thematik soll im Weiteren folgenden Fragestellungen nachgegangen werden:

- Welche Datenbanken stehen im Fokus des Interesses der Länder und für welche Zwecke?
- Bietet die Amtshilfe iSd. Art. 20 Abs. 3 B-VG eine Grundlage für die Nutzung von Bundesregistern für Zwecke der Landesverwaltung?
- Welche technisch-organisatorischen Formen des Informationszugangs werden durch Landesgesetze normiert und
- Welche rechtlichen Hürden für den Informationszugang bestehen bzw. sind zu überwinden?

Die erste und die dritte Fragestellung werden anhand einer rechtsempirischen Betrachtung des geltenden Rechts untersucht; bei der Diskussion der zweiten

²⁷ Vgl. dazu Art. 6 Abs. 1 iVm. Anh. II „SDG-VO“ (FN 15).

und der letzten Frage stehen kompetenz- und grundrechtliche Aspekte im Fokus.

3. Datenbanken des Bundes im Fokus der Nutzungsinteressen der Länder

3.1. Vielfalt an Bundesregistern

Wie bereits im Vorabschnitt angedeutet weist die „Registerlandschaft“ des Bundes eine große Vielfalt auf. Sie reicht vom Adress-, Gebäude- und Wohnregister (GWR)²⁸ und den Daten des Arbeitsmarktservice (AMS)²⁹ sowie den via Dachverband der Sozialversicherungsträger zugänglichen sozialversicherungsrechtlichen Daten³⁰ über das Bundes-Stiftungs- und Fondsregister,³¹ die Digitale Bodenschätzungskarte,³² Anwendungen der Finanzverwaltung (Daten der Finanzämter zu Einkommensteuerbescheiden³³ und Finanzstrafregister [FABE]³⁴), das Firmenbuch (FB),³⁵ das Gewerbeinformationssystem Austria (GISA),³⁶ das Grundbuch (GB),³⁷ die Insolvenzdatei,³⁸ das Österreichische Zentrale Vertretungsverzeichnis (ÖZVV),³⁹ die Pflegegeldinformation (PFIF),⁴⁰ das Register der wirtschaftlichen Eigentümer

²⁸ Vgl. § 1 Bundesgesetz über das Gebäude- und Wohnregister (GWR-Gesetz), BGBl. I 2004/9 idF BGBl. I 2018/78.

²⁹ Vgl. § 25 Abs. 1 Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG), BGBl. 1994/313 idF BGBl. I 2025/20.

³⁰ Den Dachverband trifft gemäß § 30c Abs. 1 Z 2 lit. b Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG), BGBl. 1955/189 idF BGBl. I 2025/20, die Pflicht zur Auskunft auf automationsunterstütztem Wege, soweit eine korrespondierende ausdrückliche gesetzliche Auskunftspflicht eines Versicherungsträgers besteht; technisch erfolgt die Auskunftserteilung via der Applikation AJ.WEB (siehe für Näheres zu dieser Applikation die Anfragebeantwortung 10592/AB des BMI vom 1.2.2017 zu 11061/J 25. GP, 1f [zu Frage 4]).

³¹ Vgl. § 22 Abs. 1 Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz 2015, BGBl. I 160 idF BGBl. I 2019/104.

³² Vgl. § 16a Bodenschätzungsgesetz 1970 (BoSchätzG 1970), BGBl. 1970/233 idF BGBl. I 2024/135.

³³ Vgl. § 198 iVm. den §§ 92 ff Bundesabgabenordnung (BAO), BGBl. 1961/194 idF BGBl. I 2024/113.

³⁴ Vgl. § 194a Finanzstrafgesetz (FinStrG), BGBl. 1958/129 idF BGBl. I 2025/9.

³⁵ Vgl. die §§ 1 ff Firmenbuchgesetz (FBG), BGBl. 1991/10 idF BGBl. I 2024/133.

³⁶ Vgl. § 365 Gewerbeordnung 1994 (GewO 1994), BGBl. 1994/194 idF BGBl. I 2024/150.

³⁷ Vgl. § 1 Abs. 1 und die §§ 2 ff Grundbuchsumstellungsgesetz (GUG), BGBl. 1980/550 idF BGBl. I 2024/91 iVm. Migrationsverordnung 2012, BGBl. II 2012/143 und Allgemeines Grundbuchsgesetz 1955 (GBG 1955), BGBl. 1955/39 idF BGBl. I 2020/81.

³⁸ Vgl. die §§ 255 f Insolvenzordnung (IO), RGBI 1914/337 idF BGBl. I 2023/77.

³⁹ Vgl. § 140b Abs. 1 Z 6 Notariatsordnung (NO), RGBI 1871/75 idF BGBl. I 2024/93.

⁴⁰ Die Pflegegeldinformation (PFIF) ist eine beim Dachverband der Sozialversicherungsträger zentral geführte Anwendung, die der Prüfung der Berechtigung auf Pflegegeld und der Koordination der Auszahlung von Pflegegeld dient (vgl. dazu die §§ 21a Abs. 7, 21b Abs. 7a, 21g Abs. 6, 21h Abs. 7 und § 33 Abs. 6 Bundespflegegeldgesetz [BPGG], BGBl. 1993/110 idF BGBl. I 2024/109); sie hat die seinerzeitige Bundespflegegeld-Datenbank technisch abgelöst (vgl. die Anfragebeantwortung 357/AB des BMASK vom 5.3.2014 zu 431/J BlgNR 25. GP 2 [zu Frage 5 und 6]).

(WiERe),⁴¹ das Strafregister (StrReg),⁴² die Transparenzdatenbank (TDB),⁴³ das Unternehmensregister⁴⁴ oder das Wasserbuch⁴⁵ und das Wasserinformationssystem Austria (WISA)⁴⁶ bis hin zum Zentralen Fremdenregister (ZFR),⁴⁷ zur Zentralen Gewaltschutzdatei,⁴⁸ zur Zentralen Informationssammlung (Kriminalpolizeilicher Aktenindex [KPA]),⁴⁹ zum Zentralen Melderegister (ZMR),⁵⁰ zum Zentralen Passregister,⁵¹ zum Zentralen Personenstandsregister (ZPR),⁵² zum Zentralen Staatsbürgerschaftsregister (ZSR)⁵³ sowie zum Zentralen Vereinsregisters (ZVR).⁵⁴

3.2. Nutzungsinteressen der Länder

Kaum weniger weitreichend als die Inhalte der Bundesregister sind die bezüglichen Nutzungsinteressen der Länder; überspitzt könnte man sagen: Kaum ein Register, kaum eine Datenbank des Bundes ist vor den informatorischen „Begehrlichkeiten“ der Länder sicher.

3.2.1. Für Zwecke von Eignungs- bzw. Verlässlichkeitsprüfungen (zB Anmelder öffentlicher Veranstaltungen; Errichter von Kinder- und Pflegebetreuungs-einrichtungen; Adoptiv- und Pflegewerber) sehen Landesgesetze die Informationsbeschaffung aus dem Strafregister⁵⁵ und der Zentralen Gewaltschutzdatei⁵⁶ sowie Abfragen im Gewerbeinformationssystem Austria (GISA)⁵⁷ vor. Für den Verdachtsfall wird im Dienste der **Kinder- und Jugendhilfe** teilweise auch eine Abfrageermächtigung im Kriminalpolizeilichen Aktenindex (KPA) vorgesehen.⁵⁸

⁴¹ Vgl. § 7 Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz (WiEReG), BGBl. I 2017/136 idF BGBl. I 2024/151.

⁴² Vgl. die §§ 1 ff Strafregistergesetz 1968, BGBl. 1968/277 idF BGBl. I 2022/223.

⁴³ Vgl. § 1 Abs. 2 TDBG 2012 (FN 14).

⁴⁴ Vgl. § 25 Bundesstatistikgesetz 2000, BGBl. I 1999/163 idF BGBl. I 2024/125.

⁴⁵ Vgl. § 124 Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959), BGBl. 1959/215 idF BGBl. I 2018/73.

⁴⁶ Vgl. § 59 WRG 1959 (FN 44).

⁴⁷ Vgl. die §§ 26 f BFA-Verfahrensgesetz (BFA-VG), BGBl. I 2012/87 idF BGBl. I 2024/134.

⁴⁸ Vgl. § 58c Abs. 1 Sicherheitspolizeigesetz (SPG), BGBl. 1991/566 idF BGBl. I 2024/122.

⁴⁹ Vgl. § 57 Abs 1 SPG (FN 48).

⁵⁰ Vgl. § 16 Meldegesetz 1991 (FN 4).

⁵¹ Vgl. § 22b Passgesetz 1992, BGBl. 1992/839 idF BGBl. I 2021/123.

⁵² Vgl. § 44 Personenstandsgesetz 2013 (FN 2).

⁵³ Vgl. § 56c Abs. 1 Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (StbG), BGBl. 1985/311 idF BGBl. I 2024/154.

⁵⁴ Vgl. § 18 Abs. 1 Vereinsgesetz 2002 (VerG), BGBl. I 2002/66 idF BGBl. I 2024/133.

⁵⁵ Vgl. bspw. § 5 Abs. 4 zweiter Satz Tiroler Schischulgesetz 1995, LGBL. 1995/15 idF LGBL. 2024/77; § 5 Abs. 5 Tiroler Veranstaltungsgesetz 2003 (TVG), LGBL. 2003/86 idF LGBL. 2025/39.

⁵⁶ Vgl. bspw. § 11 Abs. 3 Z 1 und Abs. 3a Z 1 Burgenländisches Kinder- und Jugendhilfegesetz (Bgl. KJHG), LGBL. 2013/62 idF LGBL. 2024/16; § 15 Abs. 5 Oö. Kinder- und Jugendhilfegesetz 2014 (Oö. KJHG 2014), LGBL. 2014/30 idF LGBL. 2024/127.

⁵⁷ Vgl. bspw. § 5 Abs. 5 TVG (FN 55).

⁵⁸ Vgl. bspw. § 46 Abs. 2 lit. a Tiroler Kinder- und Jugendhilfegesetz (TKJHG), LGBL. 2013/150 idF LGBL. 2023/102.

3.2.2. Für die **Feststellung der Voraussetzungen** und der Höhe einer altersbedingten **Pflege- oder Betreuungsleistung**, von Kostenersatzpflichten oder zur Kontrolle eines rechtmäßigen Leistungsbezugs statuieren Landesgesetze weitreichende Abfragebefugnisse betreffend über den Dachverband der Sozialversicherungsträger zugängliche sozialversicherungsrechtliche Daten, das Grundbuch, das Österreichische Zentrale Vertretungsverzeichnis, die Pflegegeldinformation, die Transparenzdatenbank (TDB), das Unternehmensregister, das Zentrale Fremdenregister und das Zentrale Melderegister (ZMR).⁵⁹

3.2.3. Zum Zweck des „geordneten **Gebahrungsvollzugs** und der effizienten und korrekten Abwicklung des Zahlungsverkehrs“ hat der oberösterreichische Landesgesetzgeber das Land dazu ermächtigt, bestimmte Daten des ZMR, des Firmenbuchs, des Zentralen Vereinsregisters (ZVR), des Ergänzungsregisters und des Unternehmensregisters abzurufen.⁶⁰

3.2.4. Für Zwecke der Verleihung,⁶¹ des Widerrufs⁶² oder der Aberkennung⁶³ von **Ehrenzeichen** ermächtigen Landesgesetze die jeweilige Landesregierung zur „Verarbeitung von Daten aus dem Strafregister“ bzw. zur Abfrage und Verarbeitung von Daten aus dem Strafregister. Darüber hinausgehend ermächtigen Landesgesetze zwecks Überprüfung von Angaben eines Antragstellers auf Erteilung des Rechtes zur Führung des Landeswappens zu Abfragen aus dem Ergänzungsregister, dem Firmenbuch (FB), dem GISA, der Insolvenzdatei, dem Unternehmensregister, dem ZMR sowie dem ZVR.⁶⁴ Für sonstige Ehrungen („Gratulationen“) sind ua. Verknüpfungsanfragen im ZMR vorgesehen.⁶⁵

⁵⁹ Vgl. bspw. § 44 Abs. 1 StPBG (FN 12).

⁶⁰ Vgl. § 26c Abs. 2 Oö. ADIG (FN 10).

⁶¹ Vgl. bspw. § 11a Abs. 2 erster Satz Z 1 Kärntner Landes-Auszeichnungsgesetz (K-LAuszG), LGBl. 2001/104 idF LGBl. 2024/84; § 4c Abs. 2 erster Satz Z 1 (Stmk.) Gesetz vom 26. Jänner 1971 über die Schaffung eines Ehrenzeichens des Landes Steiermark („Stmk. EhrenZG“), LGBl. 1971/26 idF LGBl. 2024/37; § 1 Abs. 4 zweiter Satz (Stmk.) Gesetz vom 26. Mai 2009 über die Schaffung einer Steirischen Katastrophenhilfe-Medaille, LGBl. 2009/64 idF LGBl. 2023/57; § 15 Abs. 2 erster Satz Z 1 (Stmk.) Gesetz vom 17. September 2024 über Auszeichnungen für verdienstvolle Tätigkeit in Einsatz- und Hilfsorganisationen (StAEHG), LGBl. 2024/121; § 20 Abs. 4 erster Satz lit. a Tiroler Landes-Auszeichnungsgesetz 2025, LGBl. 2025/14.

⁶² Vgl. bspw. § 11a Abs. 2 erster Satz Z 2 K-LAuszG (FN 61); § 4c Abs. 2 erster Satz Z 2 „Stmk. EhrenZG“ (FN 61); § 15 Abs. 2 erster Satz Z 2 StAEHG (FN 61); § 20 Abs. 4 erster Satz lit. b Tiroler Landes-Auszeichnungsgesetz 2025 (FN 61).

⁶³ Vgl. bspw. § 11a Abs. 2 erster Satz Z 3 K-LAuszG (FN 61); § 3a zweiter Satz Burgenländisches Ehrenzeichengesetz (Bgld. EhrenZG), LGBl. 1961/19 idF LGBl. 2023/24; § 4c Abs. 2 erster Satz Z 3 „Stmk. EhrenZG“ (FN 61); § 15 Abs. 2 erster Satz Z 3 StAEHG (FN 61); § 20 Abs. 4 erster Satz lit. c Tiroler Landes-Auszeichnungsgesetz 2025 (FN 61).

⁶⁴ Vgl. § 7 Abs. 4 K-LSG 2002 (FN 12).

⁶⁵ Vgl. § 26 Abs. 3 Oö. ADIG (FN 10).

3.2.5. Den quantitativ wohl umfangreichsten Bereich machen Abfragebefugnisse im Kontext der (privatwirtschaftlich organisierten) **Förderverwaltung** der Länder aus. Für Zwecke der Feststellung der Förderungswürdigkeit von Wohnbauförderungswerbern sehen landesgesetzliche Bestimmungen bspw. sog. Verknüpfungsanfragen im Sinn des § 16a Abs. 3 Meldegesetz 1991 nach dem Kriterium des Wohnsitzes vor, insbesondere bei widersprüchlichen oder zweifelhaften Angaben des Antragstellers.⁶⁶ Ebenfalls typisch sind Regelungen, die die Sozialversicherungsträger zu einschlägigen Auskünften verpflichten.⁶⁷ Davon abgesehen werden Landesorgane im Kontext der Wohnbauförderung neuerdings verpflichtet, zunächst die TDB abzufragen und hilfsweise Anfragen an die Sozialversicherungsträger (Leistungen, Versicherungszeiten und Beitragsgrundlagen), die Finanzämter (Einkommenssteuerbescheid), die Gemeinden (Wohnungs- und Hausmerkmale) sowie die Sozialhilfeträger (Art, Zeitraum und Ausmaß von gewährten Leistungen) zu richten.⁶⁸ Abgesehen von der Prüfung von Förderanträgen spielen die obzitierten Verknüpfungsanfragen auch auf der Stufe der Kontrolle eines rechtmäßigen Förderbezugs sowie für allfällige Rückforderungen eine Rolle.⁶⁹ Jedenfalls hinterfragenswürdig sind Zugriffsermächtigungen auf Strafregisterdaten für Zwecke der Förderverwaltung⁷⁰ (siehe dazu auch unter Punkt 5.1.3.2.1. bei FN 127).

3.2.6. Eine denkbar weite (subsidiäre)⁷¹ und zugleich problematische Befugnis zur Registerabfrage räumt § 26b Abs. 2 Oö. Auskunftspflicht-, Datenschutz- und Informationsweiterverwendungsgesetz (Oö. ADIG) den leistenden Stellen zum „**Zweck des Bürgerservices und der Effizienz der Verwaltung**“ im Kontext der auch vom Transparenzdatenbankgesetz 2012 (TDBG 2012)⁷² erfassten Leistungen und Förderungen⁷³ ein; diese Bestimmung umfasst Abfragebefugnisse in Bezug auf das Zentrale Personenstandsregister (ZPR), das ZMR (inklusive Verknüpfungsanfragen nach dem Kriterium Wohnsitz), das Zentrale Staatsbürgerschaftsregister (ZSR), das Zentrale Fremdenregister (ZFR), die Digitale Katastralmappe und Grundstücksverzeichnisse, das

⁶⁶ Vgl. bspw. § 10 Abs. 3 Burgenländisches Wohnbauförderungsgesetz 2018 (Bgld. WFG 2018), LGBL. 2018/60 idF LGBL. 2024/100; § 9 Abs. 4 NÖ Wohnungsförderungsgesetz 2005, LGBL. 8304-0 idF LGBL. 2019/87; § 32 Abs. 4 Oö. WFG 1993 (FN 10); § 19a Abs. 4 (Vbg.) Gesetz über die Förderung der Errichtung und der Erneuerung von Wohnraum sowie die Gewährung von Wohnbeihilfen, LGBL. 1989/31 idF LGBL. 2022/4; § 30a Abs. 3 Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz (WWFSG 1989), LGBL. 1989/18 idF LGBL. 2024/42.

⁶⁷ Vgl. bspw. § 10 Abs. 2 Bgld WFG 2018 (FN 66); § 30a Abs. 1 WWFSG 1989(FN 66).

⁶⁸ Vgl. bspw. § 32 Abs. 2 Oö. WFG 1993 (FN 10).

⁶⁹ Vgl. bspw. § 5 Burgenländisches Fördergesetz (Bgld. FöG), LGBL. 2024/9.

⁷⁰ Vgl. bspw. § 26b Abs. 2 Z 15 Oö. ADIG (FN 10); § 5 lit. a (Vbg.) Gesetz über landesspezifische Regelungen zum Datenschutz (L-DSG), LGBL. 2019/53 idF LGBL. 2022/4.

⁷¹ Die Ermächtigung greift „unbeschadet besonderer [materien]gesetzlicher Abfrageberechtigungen“ ein; vgl. § 26b Abs. 2 Oö. ADIG (FN 10).

⁷² Vgl. FN 14.

⁷³ Vgl. § 26b Abs. 2 iVm. Abs. 1 Oö. ADIG (FN 10) und die §§ 4 ff TDBG 2012 (FN 14).

Gebäude- und Wohnungsregister (GWR), die Digitale Bodenschätzungskarte, das FB, das ZVR, das Ergänzungsregister und das Unternehmensregister, das Grundbuch, das Wasserbuch, die Insolvenzdatei, das GISA, das Register der wirtschaftlichen Eigentümer (WiERe), das Bundes-Stiftungs- und Fondsregister, das Strafregister, die TDB, Sozialversicherungsdaten sowie den Indirekteinleiterkataster als Teil des Wasserinformationssystems Austria (WISA).

3.2.7. Ermächtigungen finden sich auf landesgesetzlicher Ebene auch zur Melderegisterabfrage in Form von Verknüpfungsanfragen gemäß § 16a Abs. 3 Meldegesetz 1991 anhand der Kriterien Wohnsitzdaten und Adressdaten, Geburtsdatum und Familienstand zwecks Förderung der **Bürgerbeteiligung** an (politischen) Entscheidungen.⁷⁴

3.2.8. Registerabfragen spielen schließlich auch im Bereich begleitender, auf die **Baurechtskompetenz** gestützter Regelungen mit Ziel der Forcierung der **Energieeffizienz** eine Rolle. So finden sich bspw. zum Zweck der Erfassung und der Kontrolle von Daten einer Landes-Fernwärmedatenbank landesgesetzliche Abfragebefugnisse aus dem FB, dem ZVR, dem Ergänzungsregister, dem Unternehmensregister und dem ZMR.⁷⁵

3.2.9. Die vorstehend skizzierten Nutzungsinteressen der Länder lassen sich wie folgt systematisieren:

Resümee - Zwecke:

nichthoheitlich	hoheitlich
• „Verwaltungseffizienz“, Bürgerservice • Prüfung von Förderanträgen, nachgängige Rechtmäßigkeitskontrolle, Rückforderung • Meinungsumfragen • Gratulationen	• <u>Verlässlichkeitsprüfung</u> • Kinder- und Jugendhilfe • Zuerkennung v. Pflegegeld • Gebarungsvollzug • Fernwärmedatenbank • Ehrenzeichenverleihung, Wappenführungserlaubnis

⁷⁴ Vgl. § 26a Abs. 2 iVm. Abs. 1 Oö. ADIG (FN 10).

⁷⁵ Vgl. § 80g Abs. 3 Steiermärkisches Baugesetz (Stmk. BauG) idF des Entwurfs des Steiermärkischen Erneuerbaren-Ausbau-Beschleunigungsgesetzes (StEABG) vom 5.3.2025, ABT03VD-1498/2012-125.

4. Landesgesetzliche Regelungsvarianten des Informationszugangs aus technisch-organisatorischer Sicht

4.1. Exkurs: Abgrenzung zur herkömmlichen Amtshilfe

4.1.1. Art. 22 B-VG verpflichtet alle Organe des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie der sonstigen Selbstverwaltungskörper (organisatorischer Organbegriff)⁷⁶ zur wechselseitigen Hilfeleistung (Amtshilfe) im Rahmen ihres gesetzmäßigen Wirkungsbereiches. Als logisches Gegenstück dazu besteht für die genannten Organe das Recht auf Inanspruchnahme von Amtshilfe,⁷⁷ welches allerdings nicht einklagbar ist.

In sachlicher Hinsicht umfasst die Amtshilfe iSd. Art. 22 B-VG nach der überwiegenden Literaturmeinung sowohl die Hoheitsverwaltung als **auch die Privatwirtschaftsverwaltung**.⁷⁸

4.1.2. Gerade im gegebenen Kontext zu beachten ist, dass sich der sachliche Geltungsbereich des Art. 22 B-VG auf die Leistung von Amtshilfe **im Einzelfall** beschränkt.⁷⁹ Standardisierte laufende Übermittlungspflichten⁸⁰ bedürfen dagegen ebenso einer spezifischen gesetzlichen Grundlage wie die Einräumung von Online-Abfragemöglichkeiten aus Registern.⁸¹ Für sich genommen keine Grundlage für Letztere vermag im Übrigen die in § 1c E-Government-Gesetz statuierte Pflicht für gesetzlich eingerichtete Verantwortliche des öffentlichen Bereichs zum elektronischen Verkehr untereinander zu liefern; sie bezieht sich nur auf die äußere Form der Kommunikation und schafft keine Befugnis zur Abfrage bestimmter (fremder) Inhalte (siehe dazu auch oben unter Punkt 1.5.).

4.1.3. Speziell für den Fall der **gebietskörperschaftenübergreifenden Amtshilfe** bedeutsam ist die von Art. 22 B-VG aufgestellte Anforderung des Handelns der am Amtshilfeprogang beteiligten Organe „**im Rahmen ihres gesetzmäßigen Wirkungsbereiches**“. Sie gilt sowohl für das ersuchende als

⁷⁶ Vgl. ErläutRV zu Art. 22 und Art. 148b Abs. 1 erster Satz B-VG idF 1618 BlgNR 24. GP, 10; *Muzak*, B-VG⁶, Art 22 B-VG Rz. 1; *Adamovich ua.*, Österreichisches Staatsrecht Bd. II⁴ (2022), Rz. 27.074; *Forster* in *Kahl/Khakzadeh/Schmid* (Hrsg.), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021), Art 22 B-VG Rz. 6.

⁷⁷ Vgl. *Hiesel* in *Kneihs/Lienbacher* (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2001 ff), Art 22 B-VG Rz. 1; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹¹ (2015), Rz. 581.

⁷⁸ Vgl. *Hiesel* in *Kneihs/Lienbacher* (FN 77), Art 22 B-VG Rz. 35; *Wiederin* in *Korinek ua.* (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar (2023 ff), Art 22 B-VG Rz. 34; *Forster* in *Kahl/Khakzadeh/Schmid* (FN 76), Art 22 B-VG Rz. 4.

⁷⁹ Vgl. VfSlg. 17.102/2004; *Wiederin* in *Korinek ua.* (FN 78), Art 22 B-VG Rz. 13 f.

⁸⁰ Vgl. VfSlg. 17.102/2004; DSK 21.06.2005, K503.425-090/0003-DVR/2005.

⁸¹ Vgl. *Stadler*, Die Einordnung des Datenschutzes in das österreichische Recht, SoSi 1977, 345; *Wiederin* in *Korinek ua.* (FN 78), Art 22 B-VG Rz. 14; siehe als Bsp. Art. X § 1 Abs. 3 Strafrechtsänderungsgesetz 1996, BGBl. 1996/762 idF BGBl. I 2018/100.

auch das ersuchte Organ.⁸² Der Wirkungsbereichs eines Bundesorgans erstreckt sich per se nicht auf Akte der Landesvollziehung. Für eine Mitwirkung eines Ersteren an der Landesvollziehung bedarf es daher einer ausdrücklichen (landes)gesetzlichen Anordnung, welche wiederum nur mit Zustimmung der Bundesregierung gemäß Art. 97 Abs. 2 B-VG erlassen werden darf.⁸³

4.1.4. Für den Austausch personenbezogener Daten eignet sich Art. 22 B-VG trotz seiner unmittelbaren Anwendbarkeit auch deshalb nicht als Eingriffsermächtigung, weil § 1 Abs. 2 Datenschutzgesetz (DSG)⁸⁴ iVm. Art. 8 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention („EMRK“) eine ausreichende **Bestimmtheit** des **Grundrechtseingriffs** durch die Amtshilfe verlangt;⁸⁵ es ist aber evident, dass Art. 22 B-VG keinerlei Anhaltspunkte in Bezug auf Art und Umfang einer Offenlegung personenbezogener Daten im Verhältnis zwischen ersuchendem und empfangenden Organ liefert.

4.1.5. Nachfolgend sollen die aktuell in Landesgesetzen auffindbaren Varianten von spezifischen einfachgesetzlichen Informationshilferegelungen im Dienste der Informationsgewinnung aus Bundesregistern systematisiert werden. Diese einschlägigen Regelungen reichen von der Normierung einseitiger Pflichten für Bundesorgane zur herkömmlichen Auskunftserteilung gegenüber Landesorganen oder - weitergehender - zur Einräumung von Online-Abfragemöglichkeiten zugunsten von Landesorganen bis hin zur (einseitigen) Ermächtigung von Landesorganen zur Online-Abfrage in Bundesregistern.

4.2. Landesgesetzliche Normierung von (systematischen) Auskunftspflichten auf Seiten des Bundes

4.2.1. Wie bereits an früherer Stelle gezeigt, finden sich etwa in Landesgesetzen zur Wohnbauförderung regelmäßig einseitige Verpflichtungsnormen zu Lasten des Bundes. So werden die Sozialversicherungsträger **zur Auskunft auf Anfrage** über Beschäftigungsverhältnisse, Einkünfte, wiederkehrende Leistungen aus der gesetzlichen Sozialversicherung und der Arbeitslosenversicherung und diesen vergleichbaren Leistungen nach bundes- und landesrechtlichen Vorschriften sowie über Bezüge nach den

⁸² Vgl. OGH 24.11.1981, 9 Os 126/81.

⁸³ Vgl. VfSlg. 2598/1953; siehe auch das Rundschreiben des BKA-VD vom 17.8.2012, BKA-601.920/0005-V/2/2012, betreffend Mitwirkung der Bundesregierung an der Landesgesetzgebung, insbesondere nach Art. 97 Abs. 2 B-VG und § 9 F-VG 1948 idF der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012.

⁸⁴ BGBl. I 1999/165 idF BGBl. I 2024/70.

⁸⁵ Vgl. in diese Richtung auch *Adamovich ua.*, Österreichisches Staatsrecht Bd. II⁴ (2022), Rz. 27.077.

bezugerechtigten Vorschriften **verpflichtet**.⁸⁶ Ähnliche Auskunftspflichten auf Ersuchen zu Lasten der Sozialversicherungsträger finden sich auch in diversen anderen Fördergesetzen.⁸⁷ Noch weiterreichender sind Auskunftspflichten im Interesse der Vollziehung von Landesbeamten-Pensionsgesetzen; sie adressieren neben den Sozialversicherungsträgern einschließlich dessen Dachverbands ganz allgemein auch die „Behörden des Bundes“.⁸⁸ Einen vergleichsweise breiten Adressatenkreis von Auskunftspflichten weisen auch Gesetze über Sozial-⁸⁹ und Pflegeleistungen⁹⁰ auf. Auch zugunsten der Landwirtschaftskammern bestehen regelmäßig weit gefasste Auskunfts- bzw. Übermittlungspflichten („zur Wahrung ihrer Aufgaben erforderlich“); diese Pflichten treffen die Sozialversicherungsträger,⁹¹ die Organe des Bundes⁹² und bundesgesetzlich eingerichtete Körperschaften des öffentlichen Rechts.⁹³

4.2.2. Zusätzlich zur (schlichten) Pflicht zur Auskunftserteilung durch Bundesstellen sehen Landesgesetze teilweise auch eine solche zur **Übermittlung** personenbezogener Daten **in elektronischer Form** vor; dies trifft etwa auf das Arbeitsmarktservice und weitere Behörden (insbesondere Fremdenbehörden, Sozialministeriumservice, Finanzbehörden) im Kontext der Ermittlung der Voraussetzungen für den Bezug von Sozialhilfe zu.⁹⁴ Auch auf die - dazu wohl gleichbedeutende - Formulierung „**automationsunterstützt[e] Übermittlung**“ wird fallweise zurückgegriffen.⁹⁵

4.2.3. Die dezidierte Anordnung der Übermittlung in elektronischer oder automationsunterstützter Form verliert naturgemäß insoweit an praktischer

⁸⁶ Vgl. bereits unter Punkt 3.2.5. und die dort unter FN 67 und 68 angeführten Beispiele.

⁸⁷ Vgl. bspw. § 14a Abs. 1 Oö. Landwirtschaftsgesetz 1994 (Oö. LWG 1994), LGBL. 1994/1 idF LGBL. 2019/111.

⁸⁸ Vgl. bspw. § 135 Abs. 1 NÖ Landes-Bedienstetengesetz (NÖ LBG), LGBL. 2100-0 idF LGBL. 2025/58; § 2 Abs. 1 Steiermärkisches Pensionsgesetz 2009 (St. PG 2009), LGBL. 2009/10 idF LGBL. 2024/65; § 1a Abs. 1 Oö. Landesbeamten-Pensionsgesetz (Oö. L-PG), LGBL. 1966/22 idF LGBL. 2024/79.

⁸⁹ Vgl. bspw. § 14 Abs. 2 Steiermärkisches Sozialunterstützungsgesetz (StSUG), LGBL. 2021/51 idF LGBL. 2024/90; § 28 Abs. 1 ff Wiener Mindestsicherungsgesetz (WMG), LGBL. 2010/38 idF LGBL. 2025/13.

⁹⁰ Vgl. bspw. § 49a Steiermärkisches Behindertengesetz (StBHG), LGBL. 2004/26 idF LGBL. 2024/90; § 42 Abs. 1 Tiroler Heim- und Pflegeleistungsgesetz (THPG), LGBL. 2005/23 idF LGBL. 2025/35.

⁹¹ Vgl. bspw. die §§ 3 Abs. 6 und 10 Abs. 7 Burgenländisches Landwirtschaftskammergesetz, LGBL. 2002/76 idF LGBL. 2024/81.

⁹² Vgl. bspw. § 7 Abs. 2 Burgenländisches Landwirtschaftskammergesetz (FN 91).

⁹³ Vgl. § 55 Abs. 4 Tiroler Landwirtschaftskammer- und Landarbeiterkammergesetz, LGBL. 2006/72 idF LGBL. 2023/85.

⁹⁴ Vgl. bspw. § 29 Abs. 2 und Abs. 2a Kärntner Sozialhilfegesetz 2021 (K-SHG 2021), LGBL. 2020/107 idF LGBL. 2024/82; § 44 Abs. 2 StPBG (FN 12); § 14 Abs. 2 StSUG (FN 89); § 28 Abs. 2 WMG (FN 89).

⁹⁵ Vgl. bspw. § 85b Abs. 2 iVm. Abs. 1 (Vbg.) Gesetz über das Dienstrecht jener Gemeindebediensteten, für die nicht das Gemeindeangestelltengesetz 2005 (GAG 2005) gilt, LGBL. 1988/49 idF LGBL. 2024/37.

Relevanz, als den Landesorganen Möglichkeiten zur Direktabfrage (Online-Abfrage) der gewünschten Informationen offenstehen.⁹⁶

4.3. Landesgesetzliche Verpflichtung von Bundesstellen zur Eröffnung von Online-Abfragemöglichkeiten in Bundesregistern

Ein Beispiel für eine explizite landesgesetzliche Verpflichtung eines Bundesorgans zur Eröffnung von Online-Abfragemöglichkeiten zugunsten von Landesorganen bildet die Verpflichtung des Bundesministers für Inneres zur Eröffnung von Verknüpfungsanfragen im Zentralen Melderegister (ZMR) gemäß § 16a Abs. 3 Meldegesetz 1991 nach dem Kriterium des Wohnsitzes zwecks Feststellung von Leistungsgewährungsvoraussetzungen und Überprüfung von Angaben der Antragsteller nach § 42 Abs. 3 Tiroler Heim- und Pflegeleistungsgesetz (THPG).⁹⁷ Auf den bundesgesetzlichen Rahmen für die Nutzung des Instruments der Verknüpfungsanfragen im ZMR wird noch näher unter Punkt 5.1.3.3.2. eingegangen.

4.4. Ermächtigung von Landesorganen zur Online-Abfrage in Bundesregistern

4.4.1. Soweit Landesgesetze Landesorgane zur Informationsbeschaffung aus Bundesregistern ermächtigen, ist aus dem Regelungswortlaut **nicht immer auf den ersten Blick erkennbar, ob** damit ein **direkter Zugang** im Sinne einer Online-Abfrage **gemeint** ist. Dies trifft vor allem auf Auskunftsregelungen betreffend das Strafregister zu. So sind bspw. Formulierungen wie „Einholung einer Strafregistrauskunft nach § 9 Abs. 1 Z 1 des Strafregistergesetzes 1968 [...]“⁹⁸ oder „zur Beurteilung der Verlässlichkeit ist eine Strafregistrauskunft nach § 9 Abs. 1 Z 1 des Strafregistergesetzes 1968 [...] einzuholen“⁹⁹ auslegungsfähig und könnten gegebenenfalls auch als herkömmliche Auskunftersuchen interpretiert werden, infolge deren erst die registerführende Stelle eine direkte Abfrage vorzunehmen und das Ergebnis anschließend der anfragenden Stelle mitzuteilen hat. Begünstigt wird ein solch restriktives Verständnis durch die unzeitgemäße Diktion der Öffnungsklausel des § 9 Abs. 1 Strafregistergesetzes 1968 (dazu näher noch unter Punkt 5.1.3.2.1.).

⁹⁶ Ein Beispiel für die Berücksichtigung dieser Praxisrelevanz auf Gesetzesebene stellt § 29 Abs. 2a iVm. § 40 Abs. 3 K-SHG 2021 (FN 94) dar.

⁹⁷ Vgl. FN 90.

⁹⁸ Vgl. bspw. § 5 Abs. 5 erster Fall TVG (FN 55).

⁹⁹ Vgl. bspw. § 8 Abs. 2 Oö. Hundehaltegesetz 2024 (Oö. HHG), LGBL. 2024/84 idF LGBL. 2025/34; § 5 Abs. 4 zweiter Satz Tiroler Schischulgesetz 1995 (FN 55); § 3b Abs. 6 (Vbg.) Gesetz über die Erteilung von Schiunterricht sowie über das Führen und Begleiten beim Schilaufen, LGBL. 2002/55 idF LGBL. 2022/4.

4.4.2. Schon deutlicher in Richtung einer Online-Abfragebefugnis weist dagegen eine Formulierung, die von einer Auskunftseinholung „im Wege einer **Registerabfrage** [...] gemäß § 9 des Strafregistergesetzes“ spricht.¹⁰⁰ Kein Zweifel am Vorliegen einer Ermächtigung zur direkten Abfrage aus einem Bundesregister besteht bei einer Formulierung wie folgender: „[...] zu diesen Zwecken ist die Landesregierung ermächtigt, die dafür notwendigen personenbezogenen Daten mittels Strafregistrauskunft aus dem Strafregister abzufragen und zu verarbeiten“;¹⁰¹ Analoges gilt für Wendungen wie „[...] zu einer Abfrage im Gewerbeinformationssystem Austria (GISA) berechtigt“¹⁰² oder „Behörden [...] sind ermächtigt, zur amtswegigen Datenermittlung eine diesbezügliche **elektronische Anfrage** an das Zentrale Melderegister zu **richten**“.¹⁰³

4.4.3. Ein Mehr an Befugnissen im Vergleich zu einer (einfachen) Registerabfrage anhand von Identitätsdaten vermitteln landesgesetzliche Regelungen, die Landesstellen zu sog. **Verknüpfungsanfragen** im Zentralen Melderegister (ZMR) gemäß § 16a Abs. 3 Meldegesetz 1991 nach dem Kriterium des Wohnsitzes zwecks Feststellung von Leistungsgewährungsvoraussetzungen und Überprüfung von Angaben der Antragsteller ermächtigen.¹⁰⁴

4.4.4. Zwecks Umsetzung der Art 15a-B-VG-Vereinbarung über die Etablierung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank („2. TDB-Vereinbarung“)¹⁰⁵ statuieren die Länder neuerdings nicht nur Ermächtigungen, sondern auch dezidierte **Verpflichtungen** ihrer Organe zur Online-Abfrage der Transparenzdatenbank gemäß § 32 Abs. 6 Transparenzdatenbankgesetz 2012 (siehe auch oben unter Punkt 3.2.5.).¹⁰⁶

¹⁰⁰ Vgl. bspw. § 41 Abs. 3 (Vbg.) Gesetz über die Kinder- und Jugendhilfe, LGBL. 2013/29 idF LGBL. 2022/72.

¹⁰¹ Vgl. bspw. § 3a dritter Satz Bgld. EhrenZG (FN 63).

¹⁰² Vgl. § 5 Abs. 5 erster Satz TVG (FN 55).

¹⁰³ Vgl. bspw. § 47 Abs. 3 letzter Satz Oö. Chancengleichheitsgesetz (Oö. ChG), LGBL. 2008/41 idF LGBL. 2020/82.

¹⁰⁴ Vgl. bspw. § 19 Abs. 4 Salzburger Teilhabegesetz (S.THG), LGBL. 1981/93 idF LGBL. 2024/16; § 13 Abs. 2 Tiroler Arbeitnehmerförderungsgesetz, LGBL. 1992/3 idF LGBL. 2023/85.

¹⁰⁵ Vgl. FN 14.

¹⁰⁶ Vgl. bspw. § 19a Abs. 3 Bgld. Familienförderungsgesetz, LGBL. 1992/20 idF LGBL. 2023/92.

5. Rechtliche Schranken

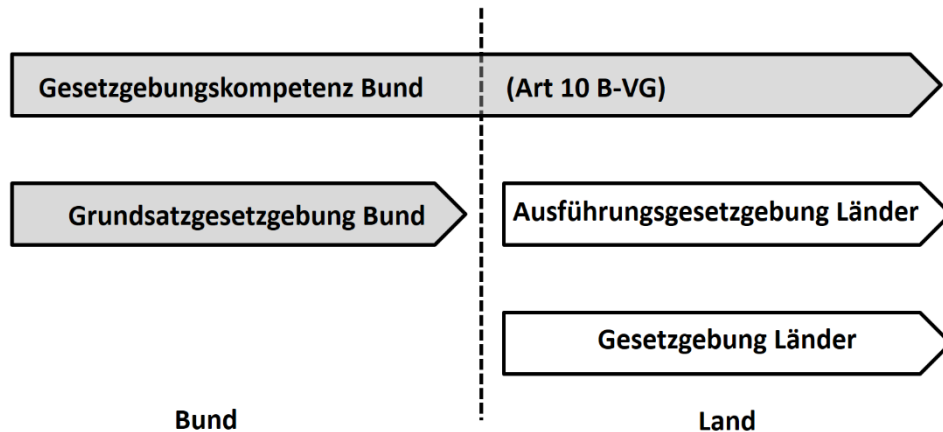
5.1. Trennung der Hoheitsbereiche und verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung

5.1.1. Allgemeines

5.1.1.1. Art. 2 Abs. 1 B-VG konstituiert Österreich als einen „Bundesstaat“. Das darin zum Ausdruck kommende bundesstaatliche Prinzip ist durch eine Aufteilung der staatlichen Funktionen und Aufgaben zwischen Bund und Ländern gekennzeichnet.¹⁰⁷ Bund und Länder verfügen folgerichtig über jeweils eigene Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeiten, die sie grundsätzlich selbständig wahrnehmen. Die konkrete Abgrenzung der besagten Zuständigkeiten ergibt sich primär aus den Kompetenzbestimmungen der Art. 10 bis 15 B-VG. Hinzu kommen allerdings punktuelle Kompetenzdeckungsklauseln in einzelnen Materiengesetzen des Bundes.

Überdies ist zu berücksichtigen, dass dem Bund auf bestimmten Feldern die Kompetenz zur **Grundsatzgesetzgebung** zufällt (vgl. Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 3, 14a Abs. 4 B-VG) und den Ländern hier nur mehr die Ausführungsgesetzgebung verbleibt. Im Rahmen Letzterer spielt vor allem die Sozialgesetzgebung eine praktisch bedeutsame Rolle. Die exklusive gesetzgeberische Gestaltungsmöglichkeit der Länder ist dagegen auf wenige Materien beschränkt.¹⁰⁸

Kompetenzteilung Bund - Länder



¹⁰⁷ Vgl. VfSlg. 1030/1928; 9536/1982.

¹⁰⁸ Darunter fallen etwa Abwasserbeseitigung; Bodenreform; Baurecht; Fischerei; Jugendförderung, Kindergarten- und Hortwesen; äußere Organisation öffentlicher Pflichtschulen im Landesgebiet und öffentlicher Schülerheime im Landesgebiet, die ausschließlich oder vorwiegend für Schüler von Pflichtschulen bestimmt sind; Elternschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge; Förderung von im Landtag vertretenen Parteien und Fraktionen; Heimatpflege; Jagd; Jugendförderung; Kindergarten- und Hortwesen; Naturschutz; Landes- und Gemeindestraßen sowie öffentliche Privatstraßen; Luftreinhaltung im Zusammenhang mit Heizungsanlagen; Landwirtschaft; Pflanzenschutz; ambulante oder häusliche Pflege sowie Pflegeheime; Rettungs- und Feuerwehrwesen; Raumplanung; Sozialbetreuungsberufe; Sport; Tourismus; Veranstaltungswesen; Wohnbauförderung.

5.1.1.2. Die vorstehend skizzierte Trennung der Hoheitsbereiche von Bund und Ländern hat ua. zur Konsequenz, dass es den Landesgesetzgebern **prinzipiell verwehrt** ist, **einseitig** ihre Landesorgane zur Nutzung von Bundesregistern oder Datenbanken des Bundes **zu ermächtigen** oder zu verpflichten. Eine Ausnahme bilden öffentliche Register (dazu gleich unter Punkt 5.1.2.). Analoges gilt übrigens auch für den Fall der einseitigen landesgesetzlichen Normierung von Auskunftspflichten oder -rechten von Organen jeweils anderer Länder; auch eine solche Vorgangsweise bedeutete eine Überschreitung des eigenen Landes-Vollziehungsbereichs.¹⁰⁹

5.1.1.3. Keine Rolle spielt die allgemeine Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der sog. **Privatwirtschaftsverwaltung** (vgl. Art. 17 B-VG).¹¹⁰ Hier können sich die Gebietskörperschaften als Teilnehmer am allgemeinen Wirtschaftsleben im Grunde frei bewegen wie alle anderen Privaten auch. Gleichwohl ist es ihnen unbenommen, sich durch Gesetze auch bei der privatwirtschaftlichen Tätigkeit freiwillig zu binden.¹¹¹ Nach herrschender Auffassung dürfen solche, auf Art. 17 B-VG gestützte Selbstbindungsgesetze allerdings nicht in Rechte Dritter eingreifen.¹¹² Dieser Umstand ist va. dann bedeutsam, wenn im Kontext der Förderung von Sachverhalten, die nicht im eigenen Hoheitsbereich der Länder liegen, eine personenbezogene Abfrage in Bundesregistern stattfinden soll (siehe dazu unter Punkt 5.1.3.7.2.).

5.1.2. Öffentliche Bundesregister

5.1.2.1. Soweit es darum geht, Landesorganen gesetzlich die Abfrage aus öffentlichen Registern des Bundes (wie bspw. Bundes-Stiftungs- und Fondsregister,¹¹³ Ergänzungsregister,¹¹⁴ Firmenbuch,¹¹⁵ Gewerberegister,¹¹⁶ Grundbuch,¹¹⁷ Insolvenzdatei,¹¹⁸ Wasserbuch,¹¹⁹ Lokales Vereinsregister¹²⁰)

¹⁰⁹ Vgl. als Bsp. § 40 Z 1 Salzburger Wohnbauförderungsgesetz 2025 (S.WFG 2025) idF des Entwurfs vom 4.10.2024, 20031-SOZ/1206/537-2024, sowie die Stellungnahme des BKA-VD hierzu vom 31.10.2024, 2024-0.730.479; vgl. weiters die Stellungnahme BKA-VD vom 15.1.2025, 2024-0.878.552, zu § 41 Abs. 1 des Entwurfs eines Oö. Landesgesetzes, mit dem ein Landesgesetz über die Regelung der Krankenfürsorge für oö. Gemeinden (Oö. KFGG) erlassen wird; siehe auch *Uebe*, Notifikationen von Landesgesetzen gegenüber dem Bund unter besonderer Berücksichtigung von Art. 97 Abs. 2 B-VG (Mitwirkung von Bundesorganen), in *Irresberger/Steiner/Uebe* (Redaktion), Linzer Legistik-Gespräche 2019, 49 ff (91 FN 89).

¹¹⁰ Vgl. VfSlg. 2721/1954; *Muzak*, B-VG⁶, Art 17 Rz. 1.

¹¹¹ Vgl. *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger* (FN 77), Rz. 292; *Muzak*, B-VG⁶, Art 17 Rz. 2.

¹¹² Vgl. VfSlg. 13.973/1994; 17.550/2005.

¹¹³ Vgl. § 22 Abs. 1 Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz 2015 (FN 31).

¹¹⁴ Vgl. § 6b Abs. 1, 3 und 5 E-GovG (FN 6).

¹¹⁵ Vgl. § 34 Abs. 1 FBG (FN 35).

¹¹⁶ Vgl. § 365e Abs. 1 GewO 1994 (FN 36).

¹¹⁷ Vgl. § 7 GBG 1955 (FN 37).

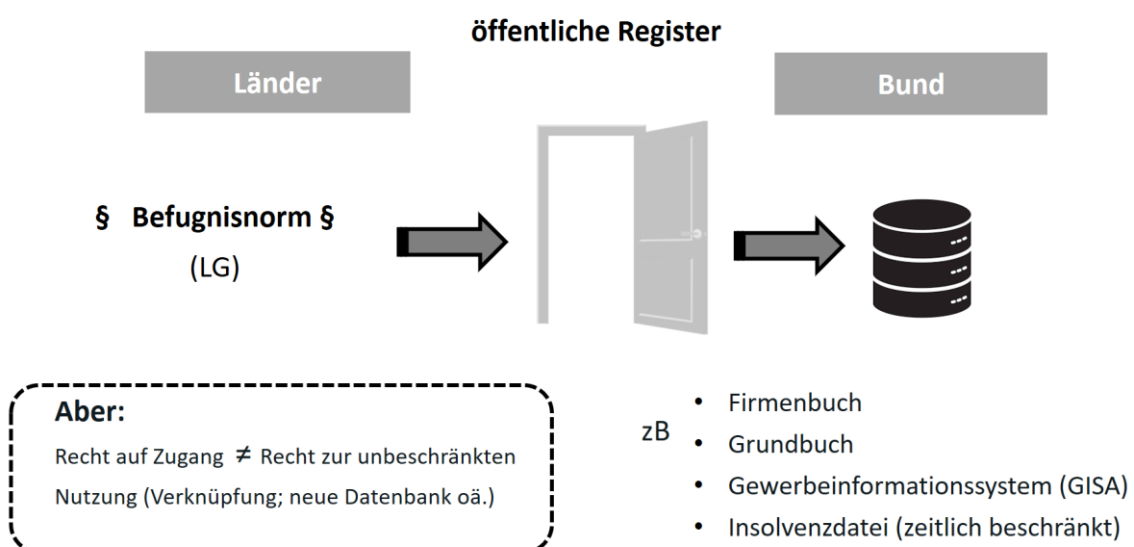
¹¹⁸ Vgl. § 255 iVm. § 256 Abs. 2 IO (FN 38).

¹¹⁹ Vgl. § 124 Abs. 1 iVm. § 126 Abs. 1 WRG 1959 (FN 45).

¹²⁰ Vgl. § 17 Abs. 1 iVm. § 19 Abs. 1 VerG (FN 54).

zu gestatten oder sie dazu zu verpflichten, so bedarf es **keiner speziellen Ermächtigung** durch den Bundesgesetzgeber. Die in den bezüglichen Materiengesetzen - in der Regel gegen Gebühr - erfolgte **Öffnung** der Register zur Nutzung **durch jedermann** umfasst letztlich auch die Landesverwaltungen. Sofern die besagte Abfrage für jedermann **mittels automationsunterstützter Datenverarbeitung** (Online-Abfrage) möglich ist,¹²¹ steht folglich auch einer Online-Abfrage durch Landesorgane nichts im Wege. Es steht dem Landesgesetzgeber insofern frei, seine Organe zur Einholung von Informationen für bestimmte Verwaltungszwecke zu verpflichten. Teilweise besteht insofern eine Redundanz, als gesetzliche Regelungen zu öffentlichen Registern bestehen, die ausdrücklich Online-Abfragemöglichkeiten für öffentliche Stellen unter Anknüpfung an das Kriterium der gesetzlichen Aufgabenübertragung vorsehen (siehe unter Punkt 5.1.3.4.6.).

5.1.2.2. Auch für Landesorgane bleiben freilich allfällige Nutzungsbedingungen für die Register sowie deren urheberrechtlicher Schutz¹²² beachtlich. Im Übrigen können sich aus grundrechtlichen Erwägungen Schranken hinsichtlich der Weiterverarbeitung von aus Bundesregistern abgerufenen Daten ergeben - etwa in Form von Verknüpfungen mit anderen Datenbeständen. Soweit Landesorgane für Zwecke der Hoheitsverwaltung zur Nutzung allgemein zugänglicher Bundesregister berechtigt oder verpflichtet werden sollen, muss der Landesgesetzgeber auch auf das verfassungsgesetzliche Bestimmtheitsgebot (Art. 18 B-VG) Bedacht nehmen (vgl. dazu unter Punkt 5.2.).



¹²¹ Vgl. bspw. § 22 Abs. 1 letzter Satz Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz 2015 (FN 31) (implizit); § 6 Abs. 1 GUG (FN 37); § 34 Abs. 1 FBG (FN 35); § 256 Abs. 1 IO (implizit); § 19 Abs. 3 VerG (FN 54).

¹²² Vgl. § 40f iVm. den §§ 76c ff Urheberrechtsgesetz, BGBl. 1936/111 idF BGBl. I 2023/182.

5.1.3. Nichtöffentliche oder teilöffentliche Bundesregister

5.1.3.1. Allgemeines zur Erforderlichkeit bundesgesetzlicher „Öffnungsklauseln“

5.1.3.1.1. Für die Nutzung nichtöffentlicher Bundesregister für Zwecke der Landesverwaltung ergibt sich zunächst schon aus dem bundesstaatlichen Prinzip - wie bereits oben unter Punkt 5.1.1.2. dargelegt - das Erfordernis einer entsprechenden bundesgesetzlichen „**Öffnungsklausel**“. Die ausschließlich einseitige landesgesetzliche Normierung von Auskunft- bzw. Übermittlungspflichten auf Seiten des Bundes reicht folglich genausowenig aus wie die einseitige Ermächtigung oder Verpflichtung von Landesorganen zum Abruf von Informationen aus einem Bundesregister. Solche (unabgestimmten) Landesregelungen stell(t)en eine offenkundige Kompetenzüberschreitung dar.

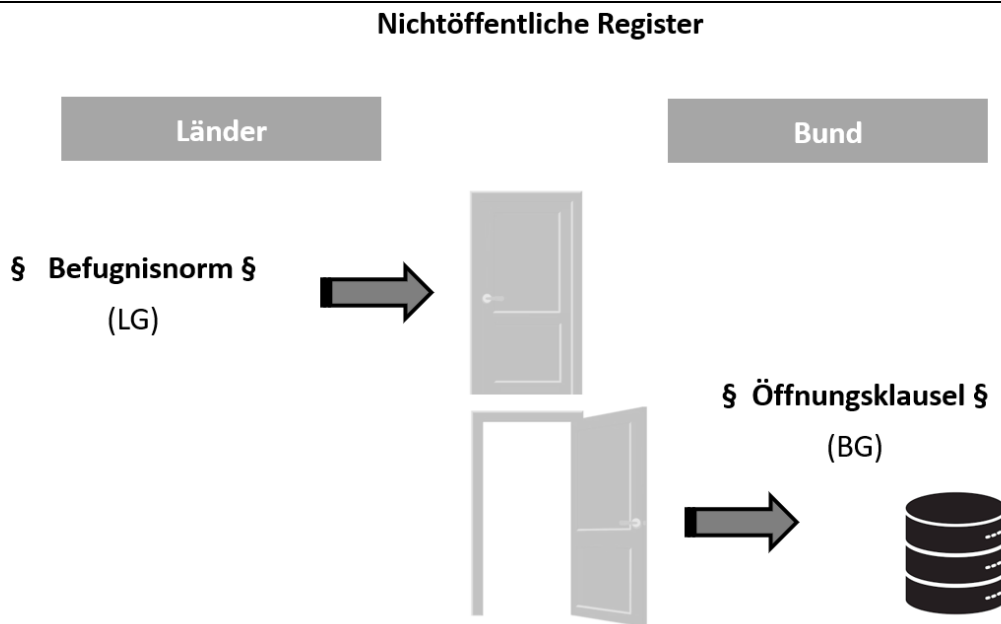
5.1.3.1.2. Enthält ein Bundesregister **personenbezogene Daten**, so ist neben dem bundesstaatlichen Prinzip zusätzlich dem im Datenschutzkontext von der Rechtsprechung entwickelten sog. „**Doppeltürmodell**“¹²³ Rechnung zu tragen. Diesem liegt der Gedanke zugrunde, dass beim Austausch personenbezogener Informationen zwischen dem Schritt der **Datenermittlung** (bzw. dem Datenabruf) seitens der auskunftersuchenden Stelle und der **Datenübermittlung** seitens der auskunftserteilenden Stelle zu differenzieren ist. Unter Grundrechtsgesichtspunkten kann jeder der beiden Teilschritte für sich als eigenständiger Eingriff verstanden werden, welcher jeweils eine **eigenständige Rechtsgrundlage** erfordert. Ein weiterer Schritt wäre dann die (längerfristige) Speicherung durch die auskunftersuchende Stelle.

Für den Gesetzgeber bedeutet dies, dass er im vorliegenden Kontext - bildlich gesprochen - nicht nur die Tür zur Abfrage von Daten, sondern auch die Tür zu deren Übermittlung öffnen muss; erst beide Rechtsgrundlagen gemeinsam („Doppeltür“) berechtigen somit zum behördenübergreifenden Datenaustausch. Soll ein zwischenbehördlicher Datenaustausch innerhalb eines Hoheitsbereichs (bspw. Bund) geregelt werden, so können beide genannten Rechtsgrundlagen naturgemäß auch in einer Norm zusammengefasst werden.¹²⁴ Im Falle eines gebietskörperschaftenübergreifenden Informationsaustausches bedarf es dagegen jeweils zweier korrespondierender Ermächtigungsnormen auf Landes- und Bundeseite.¹²⁵

¹²³ Vgl. die Beschlüsse des Ersten Senats des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 24.1.2012, 1 BvR 1299/05 BVerfGE 130, 151 (184) und vom 27.5.2020, 1 BvR 1873/13, 1 BvR 2618/13 BVerfGE 155, 119 (167, 209).

¹²⁴ Vgl. wiederum BVerfGE 130, 151 (184); 155, 119 (167, 209).

¹²⁵ Insofern zutreffend die ErläutRV zu § 5 (Vbg.) L-DSG idF Blg. 108/2025 Teil B 32. LT, 11; siehe auch ErläutRV zu § 5 (Vbg.) L-DSG idF Blg. 111/2021 Teil B 31. LT, 35.



5.1.3.1.3. Betrachtet man die bestehenden bundesgesetzlichen Ermächtigungen für die Nutzung von Bundesregistern, so zeigen sich **große Unterschiede** in den Regelungsansätzen. Dieser Umstand ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass zum Entstehungszeitpunkt einzelner Bestimmungen die heutigen technischen Möglichkeiten (Stichwort „Online-Abfrage“) schlicht noch nicht verfügbar waren. Nachfolgend sollen die verschiedenen **Typen bundesgesetzlicher Öffnungsklauseln** skizziert werden.

5.1.3.2. Vermeyntlich unmittelbar nutzbare Öffnungsklauseln

5.1.3.2.1. Ein Beispiel für eine auf den ersten Blick **unmittelbar nutzbare** bundesgesetzliche Ermächtigung stellt **§ 9 Abs. 1 Strafregistergesetz 1968** dar. Demnach hat die „Landespolizeidirektion Wien über Verlangen [insbesondere] **allen inländischen Behörden** [...]“ (§ 9 Abs. 1 Z 1 leg. cit.) „kostenfrei aus dem Strafregister **Auskunft** über die gemäß § 2 Abs. 1 Z 1 bis 6 aufgenommenen Daten **zu erteilen**“; inhaltlich sind damit va. rechtskräftige Verurteilungen und Informationen über darauf Bezug habende Vollzugsakte angesprochen.

Bestimmte Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit das Auskunftsersuchen einer Behörde positiv erledigt werden kann (Anlass, Verwendungszweck), sind der Regelung nicht zu entnehmen. Aus den Kategorien möglicher Empfänger gemäß § 9 Abs. 1 Z 1 bis 2b Strafregistergesetz 1968 („Behörden“) iVm. dem - als Ausnahme konstruierten - materienspezifischen Regelungsvorbehalt gemäß § 9 Abs. 1 Z 3 und 4 leg. cit. (iVm. § 220b StGB) zugunsten Kinder- und Jugendhilfeträgern sowie Vereinen für die Betreuung

Jugendlicher und gehandicapter Personen kann implizit aber immerhin geschlossen werden, dass die Strafregisterdaten grundsätzlich der Wahrnehmung **behördlicher Aufgaben** vorbehalten sein sollen.¹²⁶ Die legislative Praxis der Länder sieht darüber freilich großzügig hinweg und normiert oftmals Auskunftsermächtigungen zugunsten von Landesorganen in Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung.¹²⁷

Unter dem Gesichtspunkt der technisch-organisatorischen Modalitäten der Auskunftserteilung **deutet** der obzitierte Wortlaut des § 9 Abs. 1 Z 1 Strafregistergesetz 1968 auf den ersten Blick **nicht** auf eine **direkte Abfragemöglichkeit** im Strafregister, sondern auf eine **herkömmliche Auskunftserteilung** unter Mitwirkung eines Organs der Landespolizeidirektion (LPD) Wien hin. Demgegenüber gehen einige Landesgesetzgeber von einer **Online-Abfragemöglichkeit** aus (vgl. dazu oben unter Punkt 4.4.2.).

Gegen diese Sichtweise könnte einerseits ein Vergleich der Auskunftsregelung des § 9 Abs. 1 Strafregistergesetz 1968 mit jener in § 9a Abs. 1 oder in § 9d Abs. 1 leg. cit. sprechen. Im Unterschied zu § 9 Abs. 1 Strafregistergesetz 1968 wird in letzteren beiden Bestimmungen dezidiert davon gesprochen, dass die Auskünfte „wenn möglich im Wege des **Datenfernverkehrs** zu erteilen“ sind. Mit dem aus der Kommunikationstechnik stammenden Begriff des Datenfernverkehrs wird allgemein die Übertragung und Verarbeitung von Daten über Fernmeldewege, also Leitungs- oder Funkstrecken, zwischen entfernten Rechnern oder Datenstationen verstanden. In zeitgemäßer Auslegung kann Datenfernverkehr heute so verstanden werden, dass der Datenaustausch mithilfe von Computernetzwerken wie dem Internet, somit „online“ bewerkstelligt wird.

Aus dem Umstand der ausschließlichen Bezugnahme auf die Methode des Datenfernverkehrs in § 9a Abs. 1 bzw. in § 9d Abs. 1 leg. cit. könnte gefolgert werden, dass der Gesetzgeber - hätte er eine Online-Abfragemöglichkeit auch für die Strafregisterauskünfte nach § 9 Abs. 1 leg. cit. vorsehen wollen - dies mit entsprechenden verba legalia auch zum Ausdruck gebracht hätte.

Andererseits erscheint es **nicht** ganz **sachlogisch**, für die Auskunft über besonders sensible Teile des Strafregisters in Form der Sonderauskünfte zu Sexualstraftätern (vgl. § 2 Abs. 1a Strafregistergesetz 1968) und über Tätigkeitsverbote (vgl. § 2 Abs. 1 Z 7 und 8 leg. cit.) eine Online-Abfragemöglichkeit vorzusehen, nicht aber für „normale“ Strafregisterauskünfte gegenüber Behörden (§ 9 Abs. 1 Z 1 leg. cit.). Plausibler erscheint es daher, anzunehmen, dass der Gesetzgeber es anlässlich der zeitlich späteren

¹²⁶ Vgl. idS bspw. die Stellungnahme des BKA-VD vom 1.2.2024, 2024-0.067.648, zu § 26c Oö. ADIG idF des Entwurfs für ein Zweites Oö. Digitalisierungsgesetz vom 19.12.2023, Verf-2022-255692/54-Pf.

¹²⁷ Vgl. bspw. § 26b Abs. 2 Z 15 Oö. ADIG (FN 10); § 5 lit. a (Vbg.) L-DSG (FN 70).

Einführung der Abfragemöglichkeiten gemäß § 9a Abs. 1 und § 9d Abs. 1 Strafregistergesetz 1968 schlicht unterlassen hat, die ältere Norm des § 9 Abs. 1 leg. cit. sprachlich an den „Stand der Technik“ anzupassen.

Auch die für das Strafregister legistisch zuständige Abteilung des Bundesministeriums für Justiz (BMJ) geht davon aus, dass Auskünfte gemäß § 9 Abs. 1 Z 1 Strafregistergesetz 1968 mittels Online-Abfrage erteilt werden dürfen. Dabei stützt sich das BMJ va. auf eine Zusammenschau mit § 1c E-Government-Gesetz, wonach Verantwortliche des öffentlichen Bereichs, die durch Bundesgesetz eingerichtet sind, untereinander zum elektronischen Verkehr verpflichtet sind.¹²⁸ Diese Argumentation vermag aber nicht wirklich zu überzeugen; dies einmal deshalb, weil die Anordnung der elektronischen Kommunikationsform per se nicht automatisch bedeuten kann, dass damit jeder Behörde ein von der Sensibilität der betreffenden Informationen und deren Verwendungszweck völlig unabhängiger und direkter - also gleichsam „im Selbstbedienungsverfahren“ funktionierender - Zugang auf ein fremdes Register gewährt wird. Diese Erwägung spricht dagegen, in § 1c E-Government-Gesetz iVm. einer nicht näher spezifizierten Auskunftspflicht aus einem Bundesregister, wie eben jener des § 9 Abs. 1 Z 1 Strafregistergesetz 1968, eine ausreichende Grundlage für eine direkte Abfragemöglichkeit im Register zu erblicken.

Angemerkt sei schließlich, dass zufolge **Art. 10 DSGVO** die Verarbeitung personenbezogener Daten über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten oder damit zusammenhängende Sicherungsmaßnahmen „nur unter behördlicher Aufsicht“ oder gemäß „dem Recht der Mitgliedstaaten, das geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen vorsieht, zulässig“ ist. Angewandt auf den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass die registerführende Stelle (LPD Wien) die Nutzung des Strafregisters im Interesse von Landesstellen „beaufsichtigen“ muss. Dies impliziert insbesondere eine Rechtmäßigkeitskontrolle. Tatsächlich fehlt bei näherer Betrachtung des § 9 Abs. 1 Z 1 Strafregistergesetz 1968 freilich jeglicher materielle Maßstab (va. zulässige Auskunftszwecke), anhand dessen Auskunftserteilungen auf ihre Rechtmäßigkeit gemessen werden könnten. Aus diesem Grund würde im Übrigen auch die im Strafregistergesetz 1968 nicht explizit angeordnete, aber bei Online-Abfragen übliche technisch-organisatorische Maßnahme der automationsunterstützten Protokollierung von Registerabfragen weitgehend ins Leere laufen; Anhaltspunkte für eine fehlende Rechtmäßigkeit von Abfragen könnten sich nur aus einer rein quantitativen Betrachtung ergeben (auffällige Häufung von Abfragen durch einen Mitarbeiter). Die Ermöglichung der Weiterverarbeitung von im weiteren Sinne sensiblen Daten ohne jegliche

¹²⁸ Auskunft des BMJ an die Abteilung V/2 des BKA-VD per Mail vom 28.3.2025.

Zweckbindung kollidiert im Übrigen auch mit dem in Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO verankerten datenschutzrechtlichen Zweckbindungsgrundsatz.

Aus den oben genannten Gründen stellt sich die aktuelle Konzeption des § 9 Abs. 1 Z 1 Strafregistergesetz 1968 infolge ihrer **weitgehenden Unbestimmtheit** sowohl unions- als auch verfassungsrechtlich (Stichwort: Datenschutzgrundrecht) als hoch **problematisch** dar, insbesondere, weil sie eine völlig voraussetzungslose Nutzungsmöglichkeit durch Behörden insinuiert und insofern auch den unter den Punkten 5.1.1.2 und 5.1.3.1. skizzierten verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt. Dementsprechend wäre eine Überarbeitung der Bestimmung geboten. Gemildert wird diese Problematik insofern, als in Materiengesetzen der Länder punktuell vorgesehene Abfrageermächtigungen typischerweise strikt zweckgebunden formuliert sind.¹²⁹

5.1.3.2.2. Eine für die Länder nur in engen Grenzen nutzbare Öffnungsklausel bildet jene des **§ 16a Abs. 3 Meldegesetz 1991**. Dieser zufolge kann eine Suchmöglichkeit auch anhand anderer Suchkriterien als jenem des Namens (bspw. Wohnadresse, Nationalität) eröffnet werden. Diese spezifische Nutzungsform des Zentralen Melderegisters (ZMR) steht für Zwecke der Sicherheitspolizei und der Strafrechtspflege, im Katastrophenfall,¹³⁰ bei einer Krise¹³¹ für Zwecke der Krisenbewältigung oder, soweit dies gesetzlich vorgesehen ist, zur Verfügung. Aus der Sicht der Länder kommt am ehesten eine Berufung auf deren (partielle) Zuständigkeit für das Katastrophenmanagement¹³² in Frage.

5.1.3.2.3. Auf den speziellen Fall der Abfrageberechtigung gemäß **§ 32 Abs. 6 Transparenzdatenbankgesetz 2012** wird näher unter Punkt 5.1.3.7. eingegangen.

5.1.3.3. Öffnungsklauseln mit (landes)gesetzlichem Konkretisierungserfordernis

5.1.3.3.1. Anders als der im Vorabschnitt diskutierte Fall des § 9 Abs. 1 Z 1 Strafregistergesetz 1968 stehen andere Auskunftsmöglichkeiten aus dem Strafregister sehr wohl **unter dem ausdrücklichen Vorbehalt** einer materiengesetzlichen Konkretisierung. Dies betrifft einmal die Fälle des § 9

¹²⁹ Vgl. bspw. § 3a Bgld. EhrenZG (FN 63); § 32 Abs. 2 Salzburger Wettunternehmergesetz (S.WuG), LGBL 2017/32 idF LGBL 2023/39.

¹³⁰ Vgl. die §§ 10 und 36 ff DSG (FN 84).

¹³¹ Vgl. § 3 Bundes-Krisensicherheitsgesetzes (B-KSG), BGBl. I 2023/89.

¹³² Vgl. näher zur Kompetenzverteilung auf dem Gebiete der Katastrophenbewältigung *Bußjäger*, Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden, Ländern, Bund und Europäischer Union im Katastrophenschutz, in *ders.* (Hrsg.), Katastrophenschutz als Verantwortung im Bundesstaat (2007), 7 (15 ff).

Abs. 1 Z 3 und 4 Strafregistergesetz 1968: Demnach ist nach Maßgabe besonderer gesetzlicher Regelungen Kinder- und Jugendhilfeträgern zur Vermeidung oder zur Abwehr einer konkreten von einer bestimmten Person ausgehenden Gefährdung eines bestimmten minderjährigen Kindes (Z 3) und Vereinen und Einrichtungen gemäß § 220b StGB zur Vermeidung oder zur Abwehr einer konkreten von einer bestimmten Person ausgehenden Gefährdung einer bestimmten wegen Gebrechlichkeit, Krankheit oder einer geistigen Behinderung wehrlosen Person (Z 4) eine „reguläre“ **Strafregisterauskunft** (§ 2 Abs. 1 Z 1 bis 6 Strafregistergesetz 1968) zu erteilen.

Denselben Empfängerkreisen zuzüglich Schulbehörden sowie Dienstbehörden und Personalstellen der Gebietskörperschaften sind - wiederum „nach Maßgabe besonderer gesetzlicher Regelungen“ - **Sonderauskünfte** zu Sexualstraftätern und über Tätigkeitsverbote zu erteilen, damit diese Stellen Überprüfungen der Eignung von Personen vornehmen können, die an Einrichtungen zur Betreuung, Erziehung oder Unterrichtung von Kindern und Jugendlichen oder zur Pflege und Betreuung wehrloser Personen angestellt werden sollen oder Pflege- und Adoptivwerber sind (vgl. § 9a Abs. 2 Strafregistergesetz 1968).

Fraglich könnte sein, in welcher **Form** die vorgenannten **Auskünfte** gemäß § 9 Abs. 1 Z 3 und 4 bzw. gemäß § 9a Abs. 2 Strafregistergesetz 1968 zu erteilen sind. Hinsichtlich der ersteren Fallgruppe (reguläre Strafregisterauskunft) können die unter Punkt 5.1.3.2.1. angestellten Überlegungen - abgesehen von jenen zu § 1c E-Government-Gesetz - weitgehend analog zur Anwendung gebracht werden; dies würde im Ergebnis gegen eine Direktabfragemöglichkeit im Strafregister sprechen. In Bezug auf die Sonderauskünfte gemäß § 9a Abs. 2 Strafregistergesetz 1968 wiederum kann festgehalten werden, dass sich die - eine Online-Abfrage indizierende - Wendung „wenn möglich im Wege des Datenfernverkehrs [...] zu erteilen“ nur in § 9a Abs. 1 und § 9d Abs. 1 leg. cit. findet, wo ausschließlich behördliche Informationsempfänger adressiert werden. Dieser Umstand legt es nahe, dass der Gesetzgeber für **private Rechtsträger** - wie die in § 9a Abs. 2 genannten Rechtsträger - **keine direkte** Abfragemöglichkeit im Strafregister vorsehen wollte.

Die **Landesgesetzgeber** haben durchgehend von den vorstehend skizzierten Öffnungsklauseln Gebrauch gemacht und entsprechende Ermächtigungen für die in Betracht kommenden Rechtsträger vorgesehen. Der technische Modus der Abfrage wird dabei unterschiedlich konkret geregelt. Neben der „Abfrage mittels automationsunterstützter Datenverarbeitung“ (Online-Abfrage)¹³³ oder

¹³³ Vgl. bspw. § 15 Abs. 9 Z 3 Oö. KJHG 2014 (FN 56).

der „Abfrage [...] aus dem Strafregister“¹³⁴ ist - neutral - auch nur von der „Einholung“ von (Sonder)Auskünften „bei der Bundespolizeidirektion Wien“¹³⁵ die Rede. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass die - eine Online-Abfrage indizierenden - zitierten Formulierungen **nur im Kontext behördlicher Aktivitäten** gebraucht werden. Dies bestätigt die oben vertretene Auslegung, wonach privaten Rechtsträgern keine direkte Strafregisterabfrage offenstehen soll.

5.1.3.3.2. Eine weitere praktisch bedeutsame Abfragebefugnis stellt jene der **Verknüpfungsanfrage** gemäß **§ 16a Abs. 3 Meldegesetz 1991** dar. Mit ebendieser kann eine Suche im Zentralen Melderegister (ZMR) auch anhand anderer Suchkriterien als dem Namen (bspw. anhand der Wohnadresse oder der Nationalität) durchgeführt werden. Diese spezifische Nutzungsform des ZMR steht - neben den bereits unter Punkt 5.1.3.2.2. angeführten und gleich anschließend noch einmal entwicklungsgeschichtlich dargestellten Fällen - insbesondere zur Verfügung, **soweit dies gesetzlich vorgesehen ist**.

Fraglich könnte die inhaltliche Reichweite der zitierten Wendung in § 16a Abs. 3 Meldegesetz 1991 sein. Entstehungsgeschichtlich ist zunächst anzumerken, dass die sog. Verknüpfungsanfrage zum Zeitpunkt ihrer Einführung nur für Zwecke der Sicherheitspolizei und der Strafrechtspflege zur Verfügung stand.¹³⁶ Die Erweiterung auf sonstige gesetzlich vorgesehene Zwecke geht auf das Jahr 2001 zurück;¹³⁷ damit sollte die Nutzbarkeit dieser Anfragemethode für weitere Materien, wie etwa die Fremdenpolizei ermöglicht werden.¹³⁸ Als explizite Zwecke kamen im Jahre 2013¹³⁹ noch der Katastrophenfall¹⁴⁰ und 2024¹⁴¹ die Krisenbewältigung¹⁴² hinzu, womit insbesondere Abfragen anhand ortsbezogener Kriterien (bspw. Straßennamen)¹⁴³ ermöglicht werden sollten. Betrachtet man die insgesamt in § 16a Abs. 3 Meldegesetz 1991 aufgelisteten Zwecke unter inhaltlichen Gesichtspunkten, so scheint der Schluss zulässig, dass die Eröffnung einer Verknüpfungsanfragemöglichkeit im ZMR primär Hoheitszwecken dienen,

¹³⁴ Vgl. bspw. § 46 Abs. 2 lit. c TKJHG (FN 58).

¹³⁵ Vgl. § 63 Abs. 1 Kärntner Kinder- und Jugendhilfegesetz (K-KJHG), LGBL 2013/83 idF LGBL 2024/95, wobei hier richtigerweise die Landespolizeidirektion Wien anstelle der früheren Bezeichnung „Bundespolizeidirektion Wien“ anzuführen wäre.

¹³⁶ Vgl. § 16 Abs. 1 dritter Satz zweiter Halbsatz Meldegesetz 1991 idF BGBl. 1994/505; ErläutRV zu den §§ 16 und 20 Abs. 3 Meldegesetz 1991 idF 1334 BlgNR 18. GP, 14.

¹³⁷ Vgl. Art. I Z 9 BG BGBl. I 2001/28.

¹³⁸ Vgl. ErläutRV zu § 16a idF 424 BlgNR 21. GP, 24.

¹³⁹ Vgl. Art. 3 Z 22 BG BGBl. I 2013/16.

¹⁴⁰ Vgl. die §§ 10 sowie 36 ff DSG (FN 84).

¹⁴¹ Vgl. Art. 4 Z 1 BG BGBl. I 2023/89.

¹⁴² Vgl. § 3 B-KSG (FN 131).

¹⁴³ Vgl. ErläutRV zu § 16a Meldegesetz 1991 idF 1907 BlgNR 24. GP, 18 bzw. ErläutRV zu § 16a Meldegesetz 1991 idF 2084 BlgNR 27. GP, 24.

zumindest aber nur aus „**wichtigen**“ im öffentliche Interesse liegenden **Gründen** in Betracht kommen soll.¹⁴⁴

Folgte man dieser Erwägung, so erschiene die **Zulässigkeit der generellen Eröffnung** von Verknüpfungsanfragen für Zwecke von beliebigen, im politischen Ermessen liegender Fördermaßnahmen zumindest **zweifelhaft**. Zu einer anderen Beurteilung könnte man allerdings dann gelangen, wenn man davon ausginge, dass die Vermeidung der missbräuchlichen Inanspruchnahme öffentlicher Mittel stets als „wichtiges öffentliches Interesse“ zu qualifizieren ist. Ein gangbarer Mittelweg könnte darin bestehen, Verknüpfungsanfragen nur insofern als zulässig zu erachten, als diese sich im konkreten Förderkontext als für Überprüfungs- bzw. Kontrollzwecke unabdingbar erweisen; dies mag bspw. dann zutreffen, wenn für eine Förderung zu prüfen ist, ob der Fördernehmer alleine oder gemeinsam mit anderen Personen in einem Haushalt lebt (Bsp.: Behindertenhilfe,¹⁴⁵ Heizkostenzuschuss,¹⁴⁶ Sozialhilfe,¹⁴⁷ Wohnbeihilfe¹⁴⁸).

5.1.3.3.3. Eine Abfrageermächtigung nach Maßgabe landesrechtlicher Vorschriften hält auch das Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz (**WiEReG**)¹⁴⁹ in Form des § 12 Abs. 1 Z 3 lit. c bereit. Demnach dürfen die zuständigen Landesbehörden im Rahmen der Aufsicht über Landesbewilligte für Glücksspielautomaten und Wettunternehmer iSd. § 9 Abs. 1 Z 5 leg. cit. in das besagte Register Einsicht nehmen, sofern dies per Landesgesetz vorgesehen wird. Derartige Ermächtigungen wurden auch tatsächlich landesgesetzlich erteilt.¹⁵⁰

5.1.3.3.4. Für Auskunftersuchen der Länder zu Sozialversicherungsdaten könnte am ehesten die Öffnungsklausel des **§ 30c Abs. 1 Z 2 lit. b ASVG** von Relevanz sein. Demnach gehört zu den trägerübergreifenden Aufgaben ua. die Erfüllung der **ausdrücklich gesetzlich geregelten Pflichten** der Versicherungsträger zur Auskunftserteilung, welche nach Maßgabe der technischen Möglichkeiten auf automationsunterstütztem Weg (dh. im Wege von Online-Abfragemöglichkeiten) zu erfolgen hat.

¹⁴⁴ Vgl. idS bspw. die Stellungnahme des BKA-VD vom 1.2.2024, 2024-0.067.648, zu § 26a Oö. ADIG (FN 10) idF des Entwurfs für ein Zweites Oö. Digitalisierungsgesetz vom 19.12.2023, Verf-2022-255692/54-Pf.

¹⁴⁵ Vgl. bspw. § 49 Abs. 3 Burgenländisches Chancengleichheitsgesetz (Bgld. ChG), LGBl. 2024/31.

¹⁴⁶ Vgl. dazu bspw. § 3a Abs. 2 Wohn- und Heizkostenzuschussgesetz, BGBl. I 2023/14 idF BGBl. I 2024/127.

¹⁴⁷ Vgl. bspw. § 41 Abs. 18 Wiener Sozialhilfegesetz (WSHG), LGBl. 1975/11 idF LGBl. 2018/49.

¹⁴⁸ Vgl. bspw. § 12 Abs. 3 Kärntner Wohnbeihilfegesetz (K-WBHG), LGBl. 2024/82 idF LGBl. 2025/30; § 16 Abs. 5 Wiener Wohnbeihilfegesetz (WrWbG), LGBl. 2024/7 idF LGBl. 2025/14.

¹⁴⁹ Vgl. FN 40.

¹⁵⁰ Vgl. bspw. § 30 Abs. 7 S.WuG (FN 129).

Aus dem Gesagten folgt, dass es einer spezifischen materiengesetzlichen Auskunftregelung bedarf und - anders als etwa für Abfragen aus dem ZMR, dem Passregister, dem Zentralen Staatsbürgerschaftsregister (ZSR) oder dem Zentralen Personenstandsregister (ZPR) (dazu unter Punkt 5.1.3.4.1. bis 5.1.3.4.6.) - eine bloße Berufung auf die Erforderlichkeit zur (landes)gesetzlich übertragenen Aufgabenerfüllung nicht ausreicht. Unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten ist anzumerken, dass bei der Gestaltung entsprechender Auskunftspflichten der Sozialversicherungsträger darauf zu achten ist, dass die zu übermittelnden Daten nicht das Maß des Erforderlichen übersteigen.

5.1.3.3.5. Ein weiteres Beispiel für ein Erfordernis einer **ausdrücklichen landesgesetzlichen Ermächtigungsregelung** zur Nutzung eines Bundesregisters wäre das **Zentrale Fremdenregister (ZFR)**. Abgesehen von den in § 29 Abs. 1 BFA-Verfahrensgesetz (BFA-VG)¹⁵¹ abschließend aufgeführten Empfängern dürfen Daten des ZFR nur dann (weiteren) Empfängern zugänglich gemacht werden, wenn dafür eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung besteht (§ 29 Abs. 1 zweiter Satz BFA-VG).

Fraglich könnte freilich sein, für welche **Zwecke** Nutzungen des ZFR auf landesgesetzlichem Weg überhaupt normiert werden dürfen. Aus der Zusammenschau der §§ 27 bis 33 BFA-VG ergibt sich, dass das ZFR ganz überwiegend hoheitlichen, nämlich fremdenpolizeilichen und strafrechtlichen Zwecken dient; darauf weist auch der Umstand hin, dass im ZFR ua. sensible Daten verarbeitet werden (Fahndungsdaten, Gesundheitsdaten, Fingerabdrucksdaten, DNA-Analyseergebnisse).¹⁵²

Davon abgesehen erscheint die Nutzung strikt auf Zwecke der Administration der Grundversorgung für Asylwerber und andere hilfs- und schutzbedürftige Fremde sowie der Integrationsförderung beschränkt (vgl. § 29 Abs. 2 Z 1 und 6 BFA-VG). Vor diesem Hintergrund gebietet sich eine restriktive Auslegung der Wendung „ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung“ in § 29 Abs. 1 zweiter Satz leg. cit. Folglich begründet diese Öffnungsklausel keine landesgesetzliche Kompetenz zur Schaffung von Auskunftsregelungen etwa für Unterstützungsmaßnahmen, die nicht unmittelbar mit solchen Sozialleistungen zusammenhängen, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht.¹⁵³ Im Ergebnis bleibt somit de facto kaum Raum für landesgesetzliche Regelungen unter Berufung auf § 29 Abs. 1 zweiter Satz BFA-VG.

¹⁵¹ Vgl. FN 47.

¹⁵² Vgl. § 27 Abs. 1 Z 10, 12, 14 und 18 BFA-VG (FN 47).

¹⁵³ Vgl. idS die Stellungnahme des BKA-VD vom 1.2.2024, 2024-0.067.648, zu § 26c iVm § 26 Abs 1 Z 4 Oö. ADIG (FN 10) idF des Entwurfs für ein Zweites Oö. Digitalisierungsgesetz vom 19.12.2023, Verf-2022-255692/54-Pf.

5.1.3.4. Öffnungsklauseln unter Anknüpfung an (landes)gesetzlich übertragene Aufgaben oder Zuständigkeiten

Als weiterer Typ von Öffnungsklauseln auf Bundesebene findet sich jener, der nicht auf besondere (ausdrückliche) gesetzliche Ermächtigungen verweist, sondern allgemein auf das Kriterium der **Erforderlichkeit zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe** abstellt. Dies bedeutet, dass die Landesgesetzgeber nicht zwingend verpflichtet sind, spezifisch auf das betreffende Bundesregister Bezug habende Ermächtigungsnormen zu schaffen, sondern dass sich die Landesorgane für die Registernutzung auch auf eine implizite Grundlage in Form einer Aufgabenzuschreibung stützen können, welche ohne Rückgriff auf die Bundesregisterdaten nicht umsetzbar wäre. Auf ein entsprechend begründetes Verlangen ist den Ländern zutreffendenfalls durch die zuständige Bundesstelle die Online-Abfragemöglichkeit einzuräumen.

5.1.3.4.1. Ein Beispiel einer wichtigen Öffnungsklausel des vorgenannten Typs stellt **§ 16a Abs. 4 Meldegesetz 1991** dar. Demnach ist der Bundesminister für Inneres (BMI) ermächtigt, Organen von Gebietskörperschaften, Gemeindeverbänden, Gerichtskommissären iSd. Gerichtskommissärsgesetzes (GKG)¹⁵⁴ und den Sozialversicherungsträgern auf deren Verlangen eine **Online-Abfragemöglichkeit** (arg: „Ermittlung im Datenfernverkehr“) im Zentralen Melderegister (ZMR) zu eröffnen, soweit dies **zur Besorgung einer gesetzlich übertragenen Aufgabe erforderlich** ist; damit ist grundsätzlich die Möglichkeit einer Suche anhand der Namensdaten einer bestimmten Person verbunden (vgl. § 16a Abs. 2 Meldegesetz 1991). Die Referenzierung auf „gesetzlich übertragene Aufgabe[n]“ bedeutet, dass sich für die vorgenannten Akteure ein tatsächlicher Bedarf im Hinblick auf die Vollziehung eines einschlägigen Materiengesetzes ergeben muss. In welcher Form die Vollziehung selbst erfolgt (hoheitlich, nichthoheitlich), spielt keine Rolle.¹⁵⁵

Für die Nutzung der weitergehenden Abfragebefugnis in Form einer sog. **Verknüpfungsanfrage** gemäß **§ 16a Abs. 3 Meldegesetz 1991** reicht eine bloße Berufung eines Landesorgans auf eine gesetzliche Aufgabenübertragung nicht aus; hier bedarf es vielmehr einer spezifischen Regelung (vgl. dazu näher oben unter Punkt 5.1.3.3.2).

5.1.3.4.2. Zufolge § 25 Abs. 1 Bundesstatistikgesetz 2000 hat die Bundesanstalt Statistik Österreich ein **Unternehmensregister** als regelmäßig ergänzte, zeitlich geschichtete Datensammlung für Zwecke der Verwaltung sowie des E-Governments des Bundes zu führen und den Einrichtungen der **Länder**, Gemeinden, Sozialversicherungsträger und der gesetzlichen

¹⁵⁴ BGBl. 1970/343 idF BGBl. I 2018/58.

¹⁵⁵ Vgl. idS ErläutRV zu § 16 Abs. 4 und 5 Meldegesetz 1991 idF 501 BlgNR 21. GP, 2.

Interessensvertretungen zur Wahrnehmung der ihnen **gesetzlich übertragenen Aufgaben** auf Verlangen nach § 25 Abs. 6 leg. cit. mittels Online-Zugriff bereit zu stellen, **soweit dies verwaltungsökonomischen Zwecken** dient.

5.1.3.4.3. Das Zentrale Passregister gemäß § 22b Abs. 1 Passgesetz 1992 dient **ausschließlich hoheitlichen** Zwecken (vgl. § 22b Abs. 1 und 3 leg. cit.). Datenübermittlungen aus dem Zentralen Passregister an Landesbehörden kommen nach § 22b Abs. 4a Passgesetz 1992 nur **auf Anfrage** im Einzelfall und nur insoweit in Betracht, als diese die Identität einer bestimmten Person **im Rahmen einer gesetzlich übertragenen Aufgabe festzustellen** haben und dies anders nicht oder nicht in der nach den Umständen gebotenen Zeit möglich ist. Als übermittlungsfähige Daten im genannten Sinne kommen nur Namen, Geburtsdaten, Lichtbild sowie Pass- oder Personalausweisnummer in Betracht. Anhaltspunkte für die Zulässigkeit einer **Online-Abfrage** durch Organe der Länder oder für Zwecke der Förderverwaltung sind nicht ersichtlich.¹⁵⁶

5.1.3.4.4. Gemäß § 56c Abs. 1 Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (StbG) stehen die Staatsbürgerschaftsdaten aus dem **Zentralen Staatsbürgerschaftsregister** (ZSR - § 56a Abs. 1 StbG) jeder **Behörde** und damit auch den Landesbehörden im Wege des Datenfernverkehrs zur Verfügung, wenn dies **zur Besorgung einer gesetzlich übertragenen Aufgabe erforderlich** ist und sie die betroffene Person nach dem Namen und allenfalls einem weiteren Merkmal bestimmen kann. Aus dem Regelungskontext des Abschnitts Va des StbG (arg: „Zur Vollziehung der [...] übertragenen Aufgaben“ in § 56b Abs. 1 leg. cit.) sowie aus dem dezidierten Abstellen auf „Behörden“ in § 56c Abs. 1 leg. cit. kann geschlossen werden, dass den Ländern **nur** eine Nutzung des ZSR **für Hoheitszwecke**¹⁵⁷ offensteht, dies aber jedenfalls in Form einer Online-Abfrage.

5.1.3.4.5. Das zur Nutzung des ZSR Gesagte gilt sinngemäß für das **Zentrale Personenstandsregister** (ZPR) gemäß § 44 Personenstandsgesetz 2013. Auch dieses darf im Wege der Online-Abfrage für behördliche, dh. **hoheitliche Zwecke**¹⁵⁸ genutzt werden, soweit dies zur Besorgung einer **gesetzlich übertragenen Aufgabe** erforderlich ist und die betroffene Person durch die

¹⁵⁶ Vgl. idS die Stellungnahme des BKA-VD vom 1.2.2024, 2024-0.067.648, zu § 26c iVm § 26 Abs. 1 Z 19 Oö. ADIG (FN 10) idF des Entwurfs für ein Zweites Oö. Digitalisierungsgesetz vom 19.12.2023, Verf-2022-255692/54-Pf.

¹⁵⁷ Vgl. idS die Stellungnahme des BKA-VD vom 1.2.2024, 2024-0.067.648, zu § 26c Oö. ADIG (FN 10) idF des Entwurfs für ein Zweites Oö. Digitalisierungsgesetz vom 19.12.2023, Verf-2022-255692/54-Pf.

¹⁵⁸ Vgl. wiederum die Stellungnahme des BKA-VD vom 1.2.2024, 2024-0.067.648, zu § 26c Oö. ADIG (FN 10) idF des Entwurfs für ein Zweites Oö. Digitalisierungsgesetz vom 19.12.2023, Verf-2022-255692/54-Pf.

abfragende Behörde nach dem Namen und allenfalls einem weiteren Merkmal bestimmbar ist.¹⁵⁹

5.1.3.4.6. Gemäß § 19 Abs. 2 Vereinsgesetz 2002 ist der BMI - vereinfacht gesagt - ermächtigt, ua. Organen von Gebietskörperschaften und damit auch Landesorganen auf Verlangen eine Abfrage im **Zentralen Vereinsregister (ZVR)** in der Weise zu eröffnen, dass sie, soweit dies **zur Besorgung einer gesetzlich übertragenen Aufgabe erforderlich** ist, die dort verarbeiteten Daten eines eindeutig nach seiner ZVR-Zahl oder seinem Namen oder Namensbestandteilen, allenfalls ergänzt mit dem Vereinssitz, bestimmbaren Vereins im Datenfernverkehr ermitteln können.

5.1.3.4.7. Einen speziellen Fall stellt das vom Bund betriebene sog. Elektronische Datenmanagement (**EDM**)¹⁶⁰ gemäß § 22 Abs. 1 Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (AWG 2002)¹⁶¹ dar. Dabei handelt es sich um ein (teilweise auch öffentlich zugängliches) Verbundsystem von Internetanwendungen und Datenbanken zur Unterstützung komplexer Abläufe bei umweltschutzbezogenen Dokumentations-, Melde- und Berichtspflichten.

Bemerkenswerterweise sieht § 22 Abs. 5d AWG 2002 vor, dass die **Landesregierungen in Abstimmung mit** (jetzt) dem **Bundesminister** für Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft (BMLUK) die **Register** (gemäß § 22 Abs. 1 AWG 2002) **zur Erfüllung ihrer Aufgaben im selbständigen Wirkungsbereich der Länder** im Rahmen ihrer Zuständigkeit **nach Maßgabe der landesgesetzlichen Vorschriften**¹⁶² verwenden dürfen. Gleiches gilt für die (sonstigen) Behörden und Organe, die diese Angelegenheiten aus dem Wirkungsbereich der Länder vollziehen.

Die Mitnutzung des EDM durch die Länder weist insofern einen signifikanten Unterschied zur Nutzung der anderen behandelten Bundesregister auf, als es hier nicht in erster Linie um (einseitige) Abfragemöglichkeiten zugunsten der Landesorgane geht, sondern um die Bereitstellung einer Plattform zur direkten Einspeicherung von Daten durch der Landesaufsicht unterliegende (private) Verpflichtete. Dies ist wohl auch der Grund dafür, dass sich die Öffnungsklausel des § 22 Abs. 5d AWG 2002 von vergleichbaren Bestimmungen dadurch unterscheidet, dass sie zusätzlich eine „**Abstimmungspflicht**“ der Länder mit dem BMLUK vorsieht.

Letztlich ist festzustellen, dass es sich beim EDM - ähnlich wie bei der Transparenzdatenbank (dazu noch näher unter Punkt 5.1.3.7) - um eine

¹⁵⁹ § 47 Abs. 1 Personenstandsgesetz 2013 (FN 2).

¹⁶⁰ Siehe https://edm.gv.at/edm_portal/home.do.

¹⁶¹ BGBl. I 2002/102 idF BGBl. I 2024/84.

¹⁶² Vgl. bspw. § 30a NÖ Bauordnung 2014 (NÖ BO 2014), LGBL 2015/1 idF LGBL 2025/40; § 12 Abs. 5 und 6 Wiener Heizungs- und Klimaanlageengesetz 2015 (WHeizKG 2015), LGBL 2016/14 idF LGBL 2022/32.

gebietskörperschaftenübergreifende Datenbank handelt, deren Betrieb im Lichte des bundesstaatlichen Grundsatzes der strikten Trennung der Hoheitsbereiche (siehe oben unter Punkt 5.1.) im Grunde einer speziellen verfassungsgesetzlichen Grundlage bedürfte.

5.1.3.5. Öffnungsklauseln in Grundsatzgesetzen

Eine weitere Spielart der Nutzbarmachung von Bundesregistern für Zwecke der Landesverwaltung stellen **Öffnungsklauseln in Grundsatzgesetzen** des Bundes dar. Als Beispiel kann auf § 27a Abs. 5 Ärztegesetz 1998 (ÄrzteG 1998)¹⁶³ verwiesen werden. Durch diese Bestimmung wird die Landesgesetzgebung dazu **verpflichtet**, in Angelegenheiten des Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG (hier: „Heil- und Pflegeanstalten“) sicherzustellen, **dass** die Landesregierungen **ermächtigt** sind, bestimmte Daten aus der sog. **Ärzteliste** gemäß § 27 Abs. 1 ÄrzteG 1998 zu Zwecken der Sicherstellung der öffentlichen Krankenanstaltspflege und zu Zwecken der Planung des Rettungswesens zu verarbeiten. Die Ärzteliste wiederum ist von der Österreichischen Ärztekammer in elektronischer Form zu führen, wobei ein Teil der darin enthaltenen Daten über eine Website öffentlich zugänglich zu machen ist.¹⁶⁴ Für Zahnärzte bestehen analoge Vorgaben.¹⁶⁵

In Ausführung der vorgenannten Verpflichtung haben die Länder einschlägige Gesetze erlassen, welche die Landesregierungen ausdrücklich **ermächtigen**, zur Sicherstellung der öffentlichen Krankenanstaltspflege und zu Zwecken der Planung des Rettungswesens die Daten aus der Ärzteliste bzw. der Zahnärzteliste und der Ausbildungsstellenverwaltungen **zu verarbeiten**, die die Österreichische Ärztekammer bzw. die Österreichische Zahnärztekammer über standardisierte elektronische Schnittstellen zur Verfügung zu stellen haben.¹⁶⁶

5.1.3.6. Auskünfte gemäß § 194d Finanzstrafgesetz

Das gemäß § 194a Finanzstrafgesetz eingerichtete Finanzstrafregister enthält eine Reihe personenbezogener Daten über Finanzvergehen (§ 194b Abs. 1 Finanzstrafgesetz). Als **ausschließliche Zwecksetzung** ist klar eine

¹⁶³ BGBl. I 1998/169 idF BGBl. I 2024/21.

¹⁶⁴ Vgl. § 27 Abs. 1 Ärztegesetz 1998 (FN 163).

¹⁶⁵ Vgl. § 11 Abs. 1 bis 3 iVm. § 11a Abs. 1 und 4 Zahnärztegesetz (ZÄG), BGBl. I 2005/126 idF BGBl. I 2023/191.

¹⁶⁶ Vgl. bspw. § 21b Abs. 1 NÖ Krankenanstaltengesetz (NÖ KAG), LGBL 9440-0 idF LGBL 2025/2; § 4a Abs. 1 Salzburger Krankenanstaltengesetz 2000 (SKAG), LGBL 2000/24 idF LGBL 2024/90; § 110a Abs. 1 Stmk. Krankenanstaltengesetz 2012 (StKAG), LGBL 2012/111 idF LGBL 2024/123.

hoheitliche definiert, nämlich die „Evidenthaltung der verwaltungsbehördlichen Finanzstrafverfahren durch das Amt für Betrugsbekämpfung“ (§ 194a Finanzstrafgesetz). Auskünfte aus dem Finanzstrafregister sind im Grundsatz nur den Finanzstrafbehörden, den Strafgerichten, den Staatsanwaltschaften, dem Bundesfinanzgericht und dem Bundesminister für Finanzen (BMF) zu erteilen (§ 194d Abs. 1 erster Satz Finanzstrafgesetz). Nur den Finanzstrafbehörden, dem Bundesfinanzgericht und dem BMF dürfen auch Auskünfte über bereits getilgte Strafen erteilt werden (§ 194d Abs. 1 zweiter Satz Finanzstrafgesetz).

„Andere inländische Stellen“ und damit auch **Landesorgane** kommen als Empfänger von Auskünften über rechtskräftige, noch nicht getilgte Bestrafungen **nur** in Betracht, **sofern** eine gesetzliche Verpflichtung zur Auskunftserteilung besteht oder wenn diese Stellen **Gesetze zu vollziehen haben, die an eine Bestrafung** wegen eines Finanzvergehens **Rechtsfolgen knüpfen** (§ 194d Abs. 2 Finanzstrafgesetz).

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Nutzungsmöglichkeiten des Finanzstrafregisters für Landesverwaltungszwecke auf herkömmliche Einzelanfragen (keine Online-Abfrage) für hoheitliche Zwecke beschränkt sein dürften. Für eine Heranziehung aus rein „verwaltungsökonomischen“ Motiven oder für andere privatwirtschaftliche Zwecke besteht soweit ersichtlich kein Raum.¹⁶⁷

5.1.3.7. Zum Fall des § 32 Abs. 6 Transparenzdatenbankgesetz 2012

5.1.3.7.1. Unter dem Gesichtspunkt der Zulässigkeit der Nutzung der Transparenzdatenbank (TDB) für Zwecke der Landesverwaltung kommt va. der Bestimmung des **§ 32 Abs. 6 Transparenzdatenbankgesetz 2012 (TDBG 2012)** entscheidende Bedeutung zu. Demnach erhalten **abfrageberechtigte Stellen** der Länder und Gemeinden über das Transparenzportal nach eindeutiger elektronischer Identifizierung der abfragenden Person die Leseberechtigung für jene Daten, die für die Gewährung, die Einstellung oder die Rückforderung einer Leistung durch diese konkrete abfrageberechtigte Stelle für eine bestimmte Aufgabe jeweils erforderlich sind. Diese Leseberechtigung ist an die Bedingung geknüpft, dass die abrufende Stelle letztlich auch entsprechende Leistungsmittelungen (in personenbezogener Form) an die TDB übermittelt,¹⁶⁸ womit eine gebietskörperschaftenübergreifende Fördertransparenz erreicht werden soll.

¹⁶⁷ Vgl. idS die Stellungnahme des BKA-VD vom 1.2.2024, 2024-0.067.648, zu § 26c iVm. § 26 Abs. 1 Z 16 Oö. ADIG (FN 10) idF des Entwurfs für ein Zweites Oö. Digitalisierungsgesetz vom 19.12.2023, Verf-2022-255692/54-Pf.

¹⁶⁸ Vgl. § 32 Abs. 6 zweiter Satz TDBG 2012 (FN 14).

Konzeptionell stellt sich die Abfrageermächtigung als durch die zuständigen Landes- und Gemeindeorgane **unmittelbar nutzbare** bundesgesetzliche **Öffnungsklausel** dar, die auf den ersten Blick keinerlei legislative Durchführungsschritte auf Länderseite erfordert. Auch Art. 2 Abs. 2 der „2. TDB-Vereinbarung“ scheint eine insofern unmittelbare Anwendbarkeit der Öffnungsklausel zu indizieren, als er die ausdrückliche Pflicht statuiert, „vor Gewährung einer Förderung eine personenbezogene Abfrage gemäß § 32 Abs. 5 und 6“ des TDBG 2012 vorzunehmen.

5.1.3.7.2. Bei genauerer Betrachtung besteht im Kontext der vorstehend skizzierten Abfragebefugnis bzw. -pflicht jedoch sehr wohl **Handlungsbedarf** auf Seiten der Länder. Dies ergibt sich einmal schon mit Blick auf das in Punkt 5.1.3.1.2 angesprochene Doppeltürmodell und zudem auch deshalb, weil sich die Länder in der „2. TDB-Vereinbarung“- vereinfacht gesagt - dazu gebunden haben, ihren Organen die Pflicht insbesondere zu **personenbezogenen Abfragen** gemäß § 32 Abs. 6 TDBG 2012 anlässlich der Prüfung von Förderanträgen aufzuerlegen sowie tatsächlich gewährte Leistungen auch in die TDB zu übermitteln.¹⁶⁹ Einerseits mangelt es der „2. TDB-Vereinbarung“ selbst an der unmittelbaren Bindungswirkung¹⁷⁰ für Länderorgane und andererseits kann der Bund mangels ausreichender Kompetenzen mit dem TDBG 2012 Landesorgane nicht entsprechend binden. Hinzu kommt die Problematik der Einbeziehung auch ausgegliederter Rechtsträger, die Landesfördermittel ausschütten.

Soweit ein Land etwa Förderungen **auf Feldern** vergibt, die in dessen **eigenem legislatischen Zuständigkeitsbereich** (va. Art. 15 B-VG) liegen, stellen sich keine besonderen Probleme. Hier können mittels Landesgesetz sowohl die Verpflichtung der Landesorgane zu Abfragen und sonstigen Übermittlungen als auch die mit diesen einhergehenden Beschränkungen des Datenschutzgrundrechts statuiert werden.¹⁷¹ Dies gilt auch für „**sensible**“ **Daten** iSd. Art. 9 Abs. 1 DSGVO, welche dezidiert vom Anwendungsbereich der „2. TDB-Vereinbarung“ mitumfasst sind.¹⁷²

Deutlich schwieriger stellt sich die Situation im Hinblick auf Landesförderungen dar, welche **nicht** vom **eigenen Hoheitsbereich** erfasste Sachgebiete¹⁷³ betreffen und bei denen die Länder gesetzliche Regelungen nur auf

¹⁶⁹ Vgl. Art. 3 Abs. 2 und 3 iVm. Art. 2 Abs. 2 der „2. TDB-Vereinbarung“ (FN 14).

¹⁷⁰ Vgl. ErläutRV zur Einfügung des Art. 15a in das B-VG idF 182 BlgNR 13. GP, 19; VfSlg. 9581/1982, 13.780/1994; 19.964/2015; Müller in Kahl/Khakzadeh/Schmid (FN 76), Art 15a B-VG Rz. 12.

¹⁷¹ Vgl. allgemein zur Zulässigkeit außenwirksamer Regelungen betreffend die Privatwirtschaftsverwaltung im Rahmen des eigenen Hoheitsbereichs VfSlg. 15.625/1999; siehe auch Moser/Müller in Kahl/Khakzadeh/Schmid (FN 76), Art 17 B-VG Rz. 11.

¹⁷² Vgl. Art. 3 Abs. 2 Z 3 der „2. TDB-Vereinbarung“ (FN 14).

¹⁷³ Darunter fallen etwa äußere Angelegenheiten; Asyl; Bevölkerungspolitik; Denkmalschutz; Angelegenheiten der Erwachsenenbildung (paktierte Gesetzgebung!); Fernmeldewesen; Gesundheitswesen

Art. 17 B-VG („Privatwirtschaftsverwaltung“) stützen können. Letztere Gesetze dürfen nach herrschender Auffassung freilich nicht in Rechte Dritter (Förderwerber) eingreifen. Da jede Verpflichtung von Landesorganen zur „Anfrage“ bei der TDB anhand personenbezogener Daten unweigerlich mit einem (potenziellen) Eingriff in das Datenschutzgrundrecht des jeweiligen Förderwerbers einhergeht, müssen Selbstbindungsgesetze iSd. Art. 17 B-VG als Umsetzungsmaßnahme im gegebenen Fall außer Betracht bleiben.¹⁷⁴

Die bloße (Selbst-)Bindung der Landesorgane im organisatorischen Sinn ließe sich freilich auch mittels genereller **Weisung** bewerkstelligen.¹⁷⁵ Und **für die Übermittlung nichtsensibler Daten** an die TDB könnten sich die Länder im gegebenen Kontext wohl auf ein berechtigtes Interesse iSd. Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO stützen;¹⁷⁶ zu argumentieren wäre konkret mit dem verfassungsrechtlichen Gebot des effizienten Mitteleinsatzes iVm. den aus der „2. TDB-Vereinbarung“ resultierenden Umsetzungspflichten. Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO scheint auf den ersten Blick allerdings eine Interessenabwägung im Einzelfall zu verlangen.¹⁷⁷ Bei näherer Betrachtung deuten die darauf Bezug habenden Erwägungsgründe aber zugleich die Möglichkeit einer summarischen Abwägung für eine ganze Gruppe von gleichgelagerten Fällen an.¹⁷⁸ Tatsächlich erschiene ein striktes Bestehen auf einer Abwägung für jeden einzelnen Fall nicht praxistauglich.¹⁷⁹ Gerade das Förderwesen ist dadurch gekennzeichnet, dass die jeweils benötigten Datenarten im jeweiligen Segment (bspw. Forschungsförderung) ebenso wie die Verarbeitungszwecke und die

(ausgenommen Rettungswesen oder andere Landeskompetenzen); Gewerbe und Industrie; Sozialentschädigungsrecht; Universitäts- und Hochschulwesen; Kultus; Luftreinhaltung (ausgenommen im Zusammenhang mit Heizungsanlagen); Regulierung und Instandhaltung von Gewässern zur unschädlichen Ableitung der Hochfluten; Schulunterricht; äußere Organisation von Schulen, sofern es sich nicht um öffentliche Pflichtschulen handelt, und von Schülerheimen, die nicht ausschließlich oder vorwiegend für Schüler von Pflichtschulen bestimmt sind; Straßenpolizei; Tierschutz; Volkswohnungswesen und Wohnbauforschung; Wildbachverbauung und Wasserrecht.

¹⁷⁴ Insofern zutreffend bspw. die ErläutRV Punkt I.2. zum (Vbg.) L-DSG idF Blg. 108/2025 Teil B 32. LT, 2.

¹⁷⁵ Vgl. idS bspw. die Stellungnahme des BKA-VD vom 17.6.2025, 2025-0.401.449, betreffend den Entwurf eines (Oö.) Landesgesetzes, mit dem das Oö. TDB-Begleitregelungsgesetz (Oö. TDB-BrG) erlassen und das Oö. Auskunftspflicht-, Datenschutz- und Informationsweiterverwendungsgesetz (Oö. ADIG) geändert wird.

¹⁷⁶ Vgl. idS bspw. die Stellungnahmen des BKA-VD vom 14.4.2025, 2025-0.196.695, betreffend den Entwurf eines Steiermärkischen Förderungstransparenzgesetzes (StFTG 2025) und vom 5.5.2025, 2025-0.289.785, betreffend den Entwurf eines (Tir.) Gesetzes, mit dem das Tiroler Fördertransparenzgesetz geändert wird.

¹⁷⁷ Vgl. idS bspw. ErwGr. 47 DSGVO (FN 20).

¹⁷⁸ Vgl. idS ErwGr. 48 DSGVO (FN 20) (konzerninterne Übermittlungen von Kunden- und Beschäftigtendaten) und ErwGr. 49 DSGVO (FN 20) (Gewährleistung von Netz- und Informationssicherheit); siehe auch die in Richtung der Zulässigkeit einer summarischen Abwägung deutbaren Bsp 10 und 11 in *Art-29-Datenschutzgruppe*, Stellungnahme zum Begriff des berechtigten Interesses (WP 217) 9.4.2014, 78 f.

¹⁷⁹ Vgl. in diese Richtung mwN bspw. *Braun/Hasenauer*, Die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung gemäß Art 6 DSGVO, in *Jahnel* (Hrsg.), *Datenschutzrecht - Jahrbuch 2018* (2018), 34.

Interessenslagen durchaus vorab identifiziert werden können und deshalb eine für alle Förderfälle des Segments gültige Abwägung im Vorhinein machbar erscheint.

Keine überzeugende Lösung wäre dagegen die Stützung der Übermittlung der Förderdaten an die TDB allein auf den jeweiligen Fördervertrag und damit unter Berufung auf Art. 6 Abs. 1 lit. b DSGVO; die Datenübermittlung ist für die Erfüllung des Kerninhalts des Fördervertrages nämlich nicht erforderlich und dient vordergründig auch keinen Interessen des Fördernehmers.

Nicht im Rahmen der einfachgesetzlichen Normsetzung lösbar erscheint allerdings die Thematik der Verarbeitung **sensibler Daten** im Zuge von Förderaktivitäten, die sich ausschließlich auf Art. 17 B-VG stützen; dies erstens deshalb, weil im Förderungskontext ein Rückgriff auf das Rechtsinstrument der Einwilligung im Sinne von Art. 9 Abs. 2 lit. a DSGVO mangels echter Freiwilligkeit einerseits und jederzeitiger Widerrufbarkeit andererseits außer Betracht bleiben muss; zweitens auch deshalb, weil der vorliegend einschlägige Rechtfertigungstatbestand des Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO als Voraussetzung für die zulässige Verarbeitung sensibler Daten entweder eine unionsrechtliche oder **mitgliedstaatliche spezifische Rechtsgrundlage** verlangt, welche unter Rückgriff auf Art. 17 B-VG (Unzulässigkeit der Bindung Dritter) gerade nicht geschaffen werden kann. Weder verfügen die Länder somit über eine Grundlage zur Erhebung sensibler Daten für Förderzwecke außerhalb ihres eigenen Hoheitsbereichs¹⁸⁰ noch können sie sich selbst eine Grundlage zum Abruf solcher Daten aus einem Bundesregister schaffen.

5.1.3.7.3. Nach den Erläuterungen zu so manchem legislatischen Entwurf der Länder¹⁸¹ soll die Verfassungsbestimmung des **§ 1 Abs. 3 TDBG 2012** die im vorhergehenden Absatz aufgezeigte Problematik gelöst haben. Konkret wird dort insinuiert, dass mit dieser Bestimmung den Ländern die Kompetenz eingeräumt werden sollte, außerhalb ihres Hoheitsbereichs im Wege von Selbstbindungsgesetzen Grundrechtseingriffe zu normieren.¹⁸² Dies trifft zumindest nach der aktuellen Begutachtungspraxis des Bundeskanzleramt-Verfassungsdienstes (BKA-VD) aber nicht zu.¹⁸³ Zum besseren Verständnis

¹⁸⁰ Vgl. wieder die Stellungnahme des BKA-VD vom 17.6.2025, 2025-0.401.449 (FN 175).

¹⁸¹ Vgl. bspw. die Ausführungen in ErläutRV zu § 5 (Vbg.) L-DSG idF Blg. 108/2025 Teil B 32. LT, 2; Erläut zu § 11 und 12 StFTG 2025 idF des Entwurfs vom 12.03.2025, ABT03VD-67324/2025-6, 10, 11; Erläut I. Allg. Teil und zu § 15 Wr. FTG idF des Entwurfs des Fördertransparenzpakets 2025 vom 28.3.2025, MA 5 - 337202-2025-4, 1, 15; Erläut Allg. Teil B und zu § 13 und § 14 Tiroler Fördertransparenzgesetz idF des Entwurfs eines Gesetzes, mit dem das Tiroler Fördertransparenzgesetz geändert wird, vom 11.4.2025, VD-1715/18-2025, 1, 6.

¹⁸² So anscheinend bspw. ErläutRV zu § 5 (Vbg.) L-DSG idF Blg. 108/2025 Teil B 32. LT, 2.

¹⁸³ Vgl. bspw. die Stellungnahmen des BKA-VD vom 5.5.2025, 2025-0.289.785 (FN 176) und vom 17.6.2025, 2025-0.401.449 (FN 175).

sollen nachfolgend kurz der Entstehungshintergrund und die Funktion des § 1 Abs. 3 TDBG skizziert werden.

Die TDB wurde im Jahre 2012 durch das TDBG 2012 **ursprünglich als Datenbank des Bundes**¹⁸⁴ geschaffen, die **innerhalb der Bundesverwaltung**, aber auch für den einzelnen Bürger die Transparenz in Sachen der Gewährung bzw. des Bezugs öffentlicher Leistungen iwS erhöhen sowie Fehlallokationen reduzieren helfen sollte; hinzu kam der Nachweiszweck für Leistungsempfänger.¹⁸⁵ Der Bund war freilich alsbald bestrebt, auch andere Gebietskörperschaften zu einer (freiwilligen) Einspeisung ihrer Leistungsangebote bzw. erbrachten Leistungen zu motivieren. Dementsprechend wurde der im TDBG 2012 abgebildete **Leistungskatalog** später **auf Länder**¹⁸⁶ **und Gemeinden**¹⁸⁷ **erweitert**. Der den Ländern faktisch schon früher eingeräumte **Lesezugriff** auf die TDB wurde später für Länder und Gemeinden (auch) formell verankert.¹⁸⁸ Dazu schlossen Bund und Länder eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Transparenzdatenbank,¹⁸⁹ usw. insbesondere mit dem Ziel, in einem ersten Schritt eine gemeinsam befüllte Leistungsangebotsdatenbank zu etablieren.¹⁹⁰ Diese Vereinbarung war hinsichtlich der Einmeldung personenbezogener Leistungsdaten durch Länder und Gemeinden noch ganz vom Konzept der **Freiwilligkeit** geprägt.¹⁹¹ Dieser Umstand sowie die fehlende gesetzliche Verpflichtung zur Übermittlung eigener Förderdaten von Ländern und Gemeinden im TDBG 2012 selbst war letztlich der **begrenzten Gesetzgebungskompetenz** des Bundes¹⁹² geschuldet.

Förderleistungen der öffentlichen Hand werden vom Verfassungsgerichtshof (VfGH) grundsätzlich als **kompetenzrechtlich neutral** qualifiziert¹⁹³. Für die Zuweisung zu einem bestimmten Kompetenzbereich stellt der VfGH auf den jeweiligen Leistungszweck ab;¹⁹⁴ es kommt also darauf an, ob die Leistungen im Rahmen einer bestimmten Verwaltungsmaterie erbracht werden.¹⁹⁵ Die

¹⁸⁴ Vgl. § 1 iVm. § 4 TDBG 2012 idF BGBl. I 2012/99.

¹⁸⁵ Vgl. ErläutRV Allg. Teil 1891 BlgNR 26. GP, 3 f; siehe auch ErläutRV Allg. Teil 626 BlgNR 26. GP, 1.

¹⁸⁶ Vgl. idS die Einführung des § 4 Abs. 3 TDBG 2012 durch BGBl. I 2016/117 iVm. ErläutRV hierzu idF 1352 BlgNR 25. GP, 26.

¹⁸⁷ Vgl. idS die Einfügung von § 21 Abs. 3 TDBG 2012 durch BGBl. I 2023/25 und von § 4a TDBG 2012 sowie die Neufassung von § 15 leg. cit. (jeweils durch BGBl. I 2023/168).

¹⁸⁸ Vgl. dazu den mit BGBl. I 2019/70 eingefügten § 32 Abs. 6 TDBG 2012.

¹⁸⁹ Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über eine Transparenzdatenbank („1. TDB-Vereinbarung“), BGBl. I 2013/73.

¹⁹⁰ Vgl. Art. 2 der „1. TDB-Vereinbarung“ (FN 189).

¹⁹¹ Vgl. Art. 1 Z 4 der „1. TDB-Vereinbarung“ (FN 189).

¹⁹² Vgl. zB Klaus, Gebietskörperschaftenübergreifender Einsatz der Transparenzdatenbank als Instrument für ein effizientes Förderungswesen, ÖHW 2022, 157 (158).

¹⁹³ Vgl. VfSlg. 4609/1963 und 17.942/2006.

¹⁹⁴ Vgl. VfSlg. 4609/1963.

¹⁹⁵ Vgl. VfSlg. 20.359/2019.

Literatur geht vom Vorliegen einer sog. „Annexmaterie“ aus.¹⁹⁶ Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, auch Regelungen, die auf die Herstellung von **Transparenz** betreffend öffentliche Förderungen abzielen, als Annex zur jeweiligen Hauptmaterie zu betrachten. Diese Sichtweise liegt auch der Erlassung des Transparenzdatenbankgesetzes 2012 zu Grunde, das sich - abgesehen von Art. 10 Abs. 1 Z 4 B-VG („Bundesfinanzen“), Art. 10 Abs. 1 Z 13 B-VG („sonstige Statistik, soweit sie nicht nur den Interessen eines einzelnen Landes dient“) und Art. 10 Abs. 1 Z 16 B-VG („Einrichtung von Bundesbehörden und sonstigen Bundesämtern“) - auch auf diejenigen Kompetenztatbestände stützt, auf Grund deren der Bund Leistungen erbringen kann.¹⁹⁷

Aus dem Gesagten folgt, dass der Bund über keine Möglichkeit verfügt, im Wege der einfachen Bundesgesetzgebung Transparenzvorgaben auch für Fördertätigkeiten der Länder und Gemeinden vorzusehen. Das TDBG 2012 kann - jedenfalls bezogen auf seine im Range eines einfachen Bundesgesetzes stehenden Teile - insofern nur einen Ausgangspunkt oder einen Mosaikstein auf dem Felde der Fördertransparenz bilden.

Im August 2024 trat als Nachfolgeregelung zur „1. TDB-Vereinbarung“ jene „über die Etablierung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank“, also die „2. TDB-Vereinbarung“¹⁹⁸ in Kraft. In dieser **verpflichten** sich nunmehr der Bund und die Länder zur Umsetzung der TDB gemäß dem TDBG 2012 in Form einer **gebietskörperschaften-übergreifenden** Anwendung.¹⁹⁹ Diesbezüglich sind die Vertragsparteien die dezidierte Verpflichtung zur Schaffung der allenfalls in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich zur Implementierung der Vereinbarung erforderlichen Rechtsgrundlagen eingegangen.²⁰⁰

Um der Problematik der an sich strikt getrennten Hoheitsbereiche (dazu bereits oben unter Punkt 5.1.) Rechnung zu tragen, wurde parallel dazu die **Verfassungsbestimmung** des § 1 Abs. 3 in das TDBG 2012 eingefügt.²⁰¹ Deren Funktion beschränkt sich im Grunde auf die **Absicherung** der „**transkompetenziellen Natur**“ der TDB.²⁰² Dies ergibt sich einmal klar aus

¹⁹⁶ Vgl. Grabenwarter/Frank, B-VG Vor Art 10 - 15 Rz. 9 (Stand 22.6.2020, rdb.at); kritisch hingegen Uebe, Das Projekt der Transparenz öffentlicher Leistungen - die Entwicklung einer Leistungsangebotsdatenbank, einer Transparenzdatenbank und eines Transparenzportals, ÖHW 2013, 61 (75).

¹⁹⁷ Vgl. ErläutRV 1891 BlgNR 24. GP, 4.

¹⁹⁸ Vgl. FN 14.

¹⁹⁹ Vgl. Art. 1 und 2 Abs. 1 der „2. TDB-Vereinbarung“ (FN 14).

²⁰⁰ Vgl. Art. 3 Abs. 2 und 3 der „2. TDB-Vereinbarung“ (FN 14).

²⁰¹ Vgl. idS auch ErläutRV zu § 1 Abs. 3 TDBG 2012 idF 2306 BlgNR 27. GP, 1.

²⁰² Vgl. idS bspw. die Stellungnahme des BKA-VD vom 14.4.2025, 2025-0.196.695, betreffend den Entwurf eines Steiermärkischen Förderungstransparenzgesetzes (StFTG 2025); Pkt. 2.1. ff der Stellungnahme des BKA-VD vom 5.5.2025, 2025-0.289.785 betreffend den Entwurf eines (Tir.) Gesetzes, mit dem das Tiroler Fördertransparenzgesetz geändert wird.

dem Normtext, wonach Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände ermächtigt sind, „gebietskörperschaftenübergreifend Daten in der Transparenzdatenbank zu verarbeiten“. Bestätigt wird diese Lesart auch durch die Erläuterungen hierzu, denen zufolge mit dieser Bestimmung sichergestellt werden soll, dass der Bundesminister für Finanzen als ein oberstes Organ des Bundes auch die von Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden übermittelten Daten, die im Hoheitsbereich dieser Gebietskörperschaften vergebene Leistungen betreffen, in der Transparenzdatenbank verarbeiten darf.²⁰³

Die sog. **Länderarbeitsgruppe** zur Umsetzung der „2. TDB-Vereinbarung“ positionierte sich im Dezember 2004 dahingehend, dass „aus § 1 Abs. 3 TDBG 2012 zwar hervorgehe, dass der Verfassungsgesetzgeber von der Zulässigkeit der Einrichtung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank ausgeht und wohl auch akzeptiert, dass die Datenbank als solche vom Bund betrieben wird“; eine darüber hinausgehende **Kompetenzdeckung** im Sinn einer Klarstellung, welcher Gesetzgeber zur Schaffung von Regelungen über Einmeldungen in die Transparenzdatenbank und Abfragen aus der Transparenzdatenbank zuständig ist, könne dem § 1 Abs. 3 TDBG 2012 aber aus Sicht der Länderarbeitsgruppe schon deshalb nicht entnommen werden, weil schon die diesbezügliche Reichweite der bestehenden Bestimmungen des TDBG 2012 äußerst unklar sei und daher durch die neue Verfassungsbestimmung keine gefestigte Staatspraxis gleichsam „anerkannt“ werden könne.²⁰⁴

Unter **Datenschutzgesichtspunkten** erachtete besagte Länderarbeitsgruppe § 1 Abs. 3 TDBG 2012 allerdings sehr wohl als tauglichen Lösungsansatz, uzw. in dem Sinne, dass damit ohne Rücksicht auf Kompetenzgrenzen - ein allerdings auf Organe des Bundes, der Länder und Gemeinden beschränkter - eigener datenschutzrechtlicher Rechtfertigungsgrund statuiert werde.²⁰⁵ Letzterer wurde auf Seiten der Länder als „unionsrechtlich zulässige Einschränkung des Grundrechts auf Datenschutz“ verstanden, welche auch die Einmeldung sensibler Daten in die TDB decken soll.²⁰⁶

²⁰³ Vgl. die in der FN 202 zitierten Stellungnahmen des BKA-VD.

²⁰⁴ Zitiert nach einem Anschreiben des Amtes der Oö. Landesregierung an das BKA und das BMF vom 20.12.2024 betreffend die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Etablierung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank; Umsetzung in den Ländern (Verf-2012-116332/215-Tu - im BKA-VD protokolliert unter GZ 2025-0.008.050).

²⁰⁵ Zitiert nach dem Anschreiben der Arbeitsgruppe an das BMJ vom 19.11.2024, Verf-2012-116332/210-Tu, betreffend Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Etablierung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank; Umsetzung in den Ländern (im BKA-VD protokolliert unter GZ 2024-0.824.122).

²⁰⁶ Vgl. idS auch die Erläut. Allg. Teil II. zum Entwurf eines Oö. Landesgesetzes, mit dem das Oö. TDB-Begleitregelungsgesetz (Oö. TDB-BrG) erlassen und das Oö. Auskunftspflicht-, Datenschutz- und Informationsweiterverwendungsgesetz (Oö. ADIG) geändert wird (Blg. zu Verf-2025-153836/1-Tu vom 20.5.2025, 2 ff).

Das BKA-VD²⁰⁷ sowie das BMJ sind bis dato dem auf Seiten der Länder gepflogenen Verständnis der datenschutzrechtlichen Implikationen des § 1 Abs. 3 TDBG 2012 nicht gefolgt und sehen insbesondere die sich aus Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO ergebenden Anforderungen („Wahrung des Wesensgehalts“; „angemessene und spezifische Schutzmaßnahmen“²⁰⁸) nicht ausreichend erfüllt.²⁰⁹

5.1.3.7.4. Mit der „2. TDB-Vereinbarung“ haben sich die Länder verpflichtet, durch Erlass entsprechender Rechtsgrundlagen zu gewährleisten, dass auch die **von den Vertragsparteien verschiedenen Rechtsträger**, welche der Kontrolle des Rechnungshofes gemäß den §§ 11, 12, 13, 15, 16, 17 und 18 des Rechnungshofgesetzes 1948 (RHG),²¹⁰ unterliegen und von der Vereinbarung erfasste Leistungen vergeben, vor der Leistungsgewährung insbesondere personenbezogene **Abfragen in der TDB** vornehmen und Daten über tatsächlich gewährte Leistung in die TDB einspeichern.²¹¹ Unter die vorzitierten Rechtsträger fallen - vereinfacht gesagt - neben Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern auch Stiftungen, Fonds und Anstalten, die durch Landesorgane oder durch von Landesorganen bestellte Personen verwaltet werden, sowie wirtschaftliche Unternehmen, die von einem Land oder von diesem gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern auf Grund einer mindestens 50-%igen Beteiligung oder durch finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen beherrscht werden.

Hinsichtlich dieser vom Land kontrollierten Rechtsträger stellt sich wiederum die Frage nach der Umsetzbarkeit der nach der „2. TDB-Vereinbarung“ eingegangenen Verpflichtungen *va. dann*, wenn diese Förderungen auf Feldern vergeben, die **außerhalb des Hoheitsbereichs** des Landes liegen, da hier keine „Selbstbindungsgesetze“ im weiteren Sinn mit Bindungswirkung für Private erlassen werden können.²¹²

Auch die Idee, den besagten Rechtsträgern Übermittlungs- bzw. Abfrageverpflichtungen hilfsweise durch auf **Art. 15 Abs. 9 B-VG** gestützte Landesgesetze aufzuerlegen,²¹³ erscheint nicht umsetzbar. Gemäß dieser

²⁰⁷ Vgl. wieder FN 183.

²⁰⁸ Vgl. dazu die Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Abfrage von sensiblen Daten 2025 nach dem Transparenzdatenbankgesetz 2012 (Transparenzdatenbank-Abfrageverordnung 2025), BGBl. II 2025/41.

²⁰⁹ Vgl. idS auch Pkt. II.A.3 der Stellungnahme des BMJ - STS DS (Stabsstelle für Datenschutz) vom 16.6.2025, 2025-0.444.090, betreffend den in FN 206 zitierten Entwurf eines Oö. Landesgesetzes.

²¹⁰ BGBl. 1948/144 idF BGBl. I 2024/71.

²¹¹ Vgl. Art. 3 Abs. 2 Z 4 iVm. Art. 2 Abs. 2 Z 3 der „2. TDB-Vereinbarung“ (FN 14).

²¹² VfSlg. 13.973/1994; 17.550/2005.

²¹³ Eine entsprechende Anfrage stellte die Oö. Landesregierung namens der bereits erwähnten Länderarbeitsgruppe zur Erstellung möglichst einheitlicher landesgesetzlicher Bestimmungen zur Umsetzung der „2. TDB-Vereinbarung“ am 12.11.2024 unter GZ Verf-2012-116332/208-Tu an das BKA-VD.

Bestimmung sind die Länder zwar im Bereich ihrer Gesetzgebung befugt, die zur Regelung des Gegenstandes erforderlichen Bestimmungen auch auf dem Gebiet des Straf- und Zivilrechtes zu treffen, womit die Gesetzgebungsbefugnis der Länder „wirksamer“ gemacht werden soll.²¹⁴ Nach herrschender Meinung deckt sich der Zivilrechtsbegriff des Art. 15 Abs. 9 B-VG mit jenem in Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG.²¹⁵ Gewisse Auslegungsschwierigkeiten bereitet allerdings die Wendung „zur Regelung des Gegenstandes erforderlich“ in Art. 15 Abs. 9 B-VG. Die neuere Rechtsprechung verlangt einen rechtstechnischen Zusammenhang mit der jeweiligen verwaltungsrechtlichen Regelung.²¹⁶

Bei näherer Betrachtung erweist sich der Gedanke, über Art. 15 Abs. 9 B-VG etwa ergänzende sondervertragsrechtliche Bestimmungen zu schaffen freilich als verfehlt. Die obzitierten, aus Art. 3 Abs. 2 Z 4 der „2. TDB-Vereinbarung“ resultierenden und von den Ländern umzusetzenden, Verpflichtungen beziehen sich nämlich gerade nicht auf das (vertragliche) Verhältnis zwischen Förderstelle und Fördernehmer, sondern ausschließlich auf das Verhalten der jeweiligen („ausgelagerten“) Förderstelle. Letzteres ließe sich freilich nur durch zwingende (gesetzliche) Vorgaben zu Abfragen in der TDB bzw. Übermittlungen an die TDB bewerkstelligen.

Ergänzend sei angemerkt, dass die Adhäsionskompetenz nach Art. 15 Abs. 9 B-VG aus historischen und teleologischen Gründen auch keine Kompetenz zum Erlass gesellschaftsrechtlicher Bestimmungen umfasst.²¹⁷ Den Ländern wäre es insofern verwehrt, etwa durch eine Art Sondergesellschaftsrecht die Organe von unter ihrem Einfluss stehenden selbständigen Rechtsträgern in Form von Kapitalgesellschaften in einer Art und Weise zu binden, die der Umsetzung des Anliegens des Art. 3 Abs. 2 Z 4 der „2. TDB-Vereinbarung“ dienlich wäre. Derartiges Sondergesellschaftsrecht kann nur der Bund gestützt auf seine Zivilrechtskompetenz (Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG) schaffen.²¹⁸

Aus dem vorstehend Gesagten folgt, dass den Ländern hinsichtlich der ausgegliederten Rechtsträger auf Landesebene am ehesten die Option verbliebe, diese hinsichtlich des Umgangs mit öffentlichen Fördermitteln bzw. der Dokumentation von deren Verwendung in der TDB durch vertragliche Instrumente zu binden.

²¹⁴ Vgl. VfSlg. 2452/1952.

²¹⁵ Vgl. zB *Jabloner*, Die Mitwirkung der Bundesregierung an der Landesgesetzgebung (1989), 200; siehe weiters VfSlg. 2658/1954; 4605/1963; 11.690/1988.

²¹⁶ Vgl. VfSlg. 8989/1980; 9580/1982; 9906/1983; 13.322/1992; 19.427/2011.

²¹⁷ Vgl. zB *Winner*, Öffentlich-rechtliche Anforderungen und gesellschaftsrechtliche Probleme bei Ausgliederungen - Unter besonderer Berücksichtigung der Austro Control GmbH, ZfV 1998, 104 (106) mwN.

²¹⁸ Vgl. zB *Reitshammer*, Öffentliche Unternehmen in *Winkler* (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht (2008), 375.

5.2. Allgemeines verfassungsrechtliches Bestimmtheitsgebot (Art. 18 Abs. 1 B-VG)

5.2.1. Gemäß Art. 18 Abs. 1 B-VG darf die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden. Aus der Wendung „nur auf Grund der Gesetze“ ist zu schließen, dass es dem (einfachen) Gesetzgeber obliegt, **inhaltlich ausreichend bestimmte Regelungen** zu schaffen, durch die das Verhalten der Behörde ausreichend vorherbestimmt ist.²¹⁹ Diese Anforderung ist va. unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten bedeutsam: Nur bei deren Erfüllung ist die Verwaltung für die Normadressaten vorausberechenbar und sind die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes in der Lage, die Übereinstimmung eines Verwaltungsaktes mit dem Gesetz zu überprüfen.²²⁰

Die Strenge des Maßstabs, welche die Rechtsprechung dabei an Bestimmungen anlegt, hängt vom jeweiligen Regelungsgegenstand ab („differenziertes Legalitätsprinzip“).²²¹ So werden bspw. an sog. eingriffsnahen Gesetzen mit grundrechtsbelastender Wirkung erhöhte Anforderungen an die Regelungsgenauigkeit gestellt.²²² Zur Anwendung kommt das Bestimmtheitsprinzip des Art. 18 Abs. 1 B-VG nach überwiegender Auffassung **nur im Bereich der Hoheitsverwaltung**.²²³

5.2.2. Für **landesgesetzliche Ermächtigungen** zur Bundesregisternutzung **im Dienste der Hoheitsverwaltung** ergibt sich aus dem vorstehend Gesagten, dass diese so gestaltet sein müssen, dass das bzw. die für das ermächtigte bzw. verpflichtete Organ in Betracht kommenden Register, die zulässigen Nutzungszwecke und die Form des Informationszugangs (Online, Offline etc.) klar hervorgehen müssen.²²⁴ Sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene muss sich das ermächtigte bzw. das verpflichtete Organ zumindest iVm. dem anwendbaren Organisationsrecht ermitteln lassen. Tendenziell wird eine auf eine bundesgesetzliche Öffnungsklausel gestützte landesgesetzliche Ermächtigungsnorm genauer sein können und müssen als die Öffnungsklausel. Nicht mit Art. 18 Abs. 1 B-VG vereinbar wäre eine landesgesetzliche

²¹⁹ Vgl. VfSlg. 20.241/2018; *Muzak*, B-VG⁶, Art 18 Rz. 3, 8.

²²⁰ StRsp. des VfGH zu Art. 18 B-VG: vgl. zB VfSlg. 8792/1980; 8802/1980; 9609/1983; 9720/1983.

²²¹ Vgl. VfSlg. 17.348/2004; 13.785/1994; 17.488/2005; 19.700/2012; 20.130/2016; 20.250/2018; 20.252/2018; 20.241/2018.

²²² Vgl. 10.737/1985; 11.044/1986; 11.455/1987; 13.336/1993; 16.566/2002; VfGH 14. 7. 2020, V 363/2020; *Muzak*, B-VG⁶, Art 18 Rz. 12.

²²³ Vgl. VfSlg. 7716/2004; 7717/1975; 20.199/2017; *Korinek/Holoubek*, Bundesverfassungsrechtliche Probleme privatrechtsförmiger Subventionsverwaltung, ÖZW 1995, 1 (2); *Rill* in *Kneihs/Lienbacher* (FN 77), Rz. 28, 34 ff; aA *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger* (FN 77), Rz. 570.

²²⁴ Vgl. dazu bspw. die Stellungnahme des BKA-VD vom 15.5.2025, 2025-0.339.254, zu Z 1 (§ 29 Abs. 1a) des Entwurfs eines Tiroler Landesgesetzes, mit dem das Tiroler Mindestsicherungsgesetz geändert wird.

Indienstnahme eines nicht näher bestimmten Kreises von „Verwaltungsbehörden“. ²²⁵

Da die „Registergesetze“ des Bundes typischerweise für Zwecke der Hoheitsverwaltung eingerichtet wurden, müssen auch Regelungen über die Erweiterung der Registernutzung für Zwecke anderer Gebietskörperschaften, seien es hoheitliche oder nichthoheitliche, am Bestimmtheitsgrundsatz gemessen werden; andernfalls würde dieser Grundsatz seine Wirksamkeit verlieren. Im Ergebnis unterliegen somit sowohl die Öffnungsklauseln für betroffene Bundesregister als auch landesgesetzliche Ermächtigungsregelungen für hoheitliche Nutzungen jedenfalls dem oben skizzierten Bestimmtheitsgebot.

5.2.3. Fraglich könnte sein, ob dem Bestimmtheitsgebot bei „Selbstbindungsgesetzen“ der Länder, die **privatwirtschaftliches Verwaltungshandeln** regeln, irgendeine Bedeutung zukommt. Klar sein dürfte, dass hier nicht derselbe strenge Maßstab anzulegen ist, wie für die Regelung von hoheitlichem Handeln. Der Verfassungsgerichtshof hat jedenfalls ausdrücklich festgehalten, dass für Selbstbindungsgesetze nicht dieselben strengen Anforderungen an die Bestimmtheit gelten wie für Rechtsvorschriften, die sich an Rechtsunterworfenen richten und zu Eingriffen durch die Hoheitsverwaltung ermächtigen. ²²⁶

Sofern solche - im eigenen Kompetenzbereich erlassenen - Gesetze personenbezogene Abfragen aus Bundesregistern zum Zwecke der Prüfung von Förderanträgen vorsehen, stellt sich im Übrigen weniger die Frage der ausreichenden gesetzlichen Vorherbestimmung solcher Regelungen als jene nach der datenschutzrechtlichen Verhältnismäßigkeit (dazu unter Punkt 5.4.).

5.3. Datenschutzrechtliches Bestimmtheitsgebot (§ 1 Abs. 2 Datenschutzgesetz; Art. 8 Abs. 2 Europäische Menschenrechtskonvention; Art. 7, 8 Grundrechtecharta; Art. 6 Abs. 3 ua. Datenschutz-Grundverordnung)

5.3.1. Wenn bei Registeranfragen personenbezogene Daten verarbeitet werden, sind neben dem allgemeinen Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 18 Abs. 1 B-VG zusätzliche **Anforderungen aus § 1 Abs. 2 dritter Teilsatz Datenschutzgesetz (DSG)** zu beachten. Nach dieser Bestimmung dürfen Eingriffe einer staatlichen **Behörde** nur auf Grund von Gesetzen, die aus den in Art. 8 Abs. 2 EMRK genannten Gründen notwendig sind, erfolgen. Der

²²⁵ Vgl. bspw. die Stellungnahme des BKA-VD vom 15.1.2025, 2024-0.878.552, zu § 41 Abs. 1 des Entwurfs eines Oö. Landesgesetzes, mit dem ein Landesgesetz über die Regelung der Krankenfürsorge für oö. Gemeinden (Oö. KFGG) erlassen wird.

²²⁶ Vgl. VfSlg. 20.199/2017.

Behördenbegriff des § 1 Abs. 2 DSG ist funktionell zu verstehen und erfasst insofern nicht nur die Verwaltung im organisatorischen Sinn, sondern auch sog. ausgelagerte Verwaltung.²²⁷ Die bloße äußere Konstituierung als juristische Person des öffentlichen Rechts, ohne dass damit im konkreten Fall hoheitliches Handeln einhergeht, reicht aber nicht zur Unterstellung unter § 1 Abs. 2 DSG aus.²²⁸

Zufolge der Rechtsprechung des **Verfassungsgerichtshofs (VfGH)** muss eine Ermächtigungsnorm, die sich auf § 1 Abs. 2 DSG stützt, ausreichend präzise - also für jedermann vorhersehbar - bezeichnen, unter welchen Voraussetzungen die Ermittlung bzw. die Verwendung der Daten für die Wahrnehmung konkreter Verwaltungsaufgaben zulässig ist.²²⁹ Gefordert wird insofern eine materienspezifische Regelung in dem Sinn, dass die Fälle zulässiger Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz konkretisiert und begrenzt werden.²³⁰

Soweit Eingriffsgesetze iSd. § 1 Abs. 2 DSG die Verwendung von besonders schutzwürdigen („sensiblen“) Daten vorsehen, setzt dies eine Erforderlichkeit zur Wahrung wichtiger öffentlicher Interessen und die gleichzeitige Festlegung angemessener Garantien für den Schutz der Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen voraus (vgl. § 1 Abs. 2 zweiter Satz DSG). Zusätzliche Anforderungen können sich aus Art. 9 Abs. 2 DSGVO ergeben (dazu unter Punkt 5.3.3.).

5.3.2. Art. 8 EMRK hat im gegebenen Kontext nicht nur Relevanz, weil § 1 Abs. 2 DSG an die Rechtfertigungsgründe²³¹ des Art. 8 Abs. 2 EMRK anknüpft; vielmehr stellt Art. 8 EMRK für sich genommen eine zentrale verfassungsrechtliche²³² Gewährleistung dar, mit der ua. die Privatsphäre und damit auch das Datenschutzrecht der Bürger gegenüber staatlichen Eingriffen geschützt werden. Folglich kommt der Auslegung dieser Bestimmung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) große Bedeutung für das innerstaatliche Recht zu, wovon auch die an den EGMR angelehnte Rechtsprechung des VfGH zeugt.

²²⁷ Vgl. ErläutRV zu § 1 DSG 2000 idF 1613 BlgNR 20. GP, 35; *Pollirer ua.* (Hrsg.), Datenschutzrecht² (2002 ff), § 1 Anm 14; *Ennöckl*, Der Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Datenverarbeitung (2014), 189; *Eberhard in Korinek ua.* (FN 78), § 1 DSG Rz. 58.

²²⁸ Nicht nachvollziehbar insofern DSB 23.11.2018, DSB-D122.956/0007-DSB/2018, wonach die Einrichtung als öffentlich-rechtlicher Wasserverband (Körperschaft öffentlichen Rechts iSd. § 88 Abs. 2 WRG 1959 [FN 45]) für die Unterstellung unter den Behördenbegriff des § 1 Abs. 2 DSG genügen soll.

²²⁹ Vgl. VfSlg. 16.369/2001; 18.146/2007.

²³⁰ Vgl. bspw. VfSlg. 18.146/2007.

²³¹ „Nationale Sicherheit, öffentliche Ruhe und Ordnung, wirtschaftliches Wohl des Landes, Verteidigung der Ordnung und Verhinderung strafbarer Handlungen, Schutz der Gesundheit und der Moral, Schutz der Rechte und Freiheiten anderer“.

²³² Vgl. Art II BVG vom 4.3.1964, BGBl. 1964/59, mit dem Bestimmungen des B-VG idF von 1929 über Staatsverträge abgeändert und ergänzt werden.

Der **EGMR** geht in seiner Rechtsprechung - wie auch der VfGH - davon aus, dass ein Gesetz, das einen staatlichen Eingriff in die durch Art. 8 EMRK gewährleisteten Rechte gesetzlich vorsieht, mit ausreichender Genauigkeit jene Umstände festlegen muss, unter denen ein solcher Eingriff zulässig ist. Insbesondere müssen mit hinreichender Klarheit das Ausmaß und die Art des behördlichen Ermessens aus der gesetzlichen Regelung erkennbar sein.²³³ Erhöhte Anforderungen an die Vorherbestimmung der gesetzlichen Eingriffsermächtigungen stellt der EGMR im Falle signifikanter Grundrechtseingriffe.²³⁴

5.3.3. Bestimmtheitsanforderungen ergeben sich - abgesehen von § 1 Abs. 2 DSG und Art. 8 Abs. 2 EMRK - auch aus punktuellen Regelungen der **DSGVO**, welche letztverbindlich vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) ihrerseits anhand von Art. 7 (Privat- und Familienleben) und 8 (Datenschutz) der Grundrechtecharta (GRC) ausgelegt werden. Als in der DSGVO positivierte Bestimmtheitsanforderungen sind va. Art. 6 Abs. 3, Art. 9 Abs. 2 lit. g und lit. i, Art. 23 Abs. 2 oder Art. 88 Abs. 2 leg. cit. zu nennen; ergänzend zu verweisen ist auch auf Art. 8 Abs. 2 der Datenschutzrichtlinie für Polizei und Justiz (RL [EU] 2016/680).²³⁵

Die Rechtsprechung des **EuGH** zu den datenschutzrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen ist stark von jener des EGMR geprägt.²³⁶ Schon früh hat er unter Verweis auf die EGMR-Rechtsprechung darauf abgestellt, ob nationale Bestimmungen, die in die Privatsphäre eingreifen, so genau formuliert sind, dass deren Adressaten ihr Verhalten einrichten können, und damit dem Erfordernis der Vorhersehbarkeit iSd. Rechtsprechung des EGMR genügen.²³⁷ Wie der EGMR fordert auch der EuGH eine genauere Determinierung dann, wenn Regelungen mit einer erhöhten Grundrechtsbelastung einhergehen; dabei betont er insbesondere die Bedeutung von Garantien gegen missbräuchliche Nutzungen.²³⁸ Je weiter fortgeschritten der Automatisierungsgrad

²³³ Vgl. zB EGMR 25.3.1998, *Kopp*, BeschwNr. 23224/94, RdNr. 64 ff (= ÖJZ 1999, 115); EGMR 16.2.2000, *Amann*, BeschwNr. 27798/95, RdNr. 55 ff (= ÖJZ 2001, 71); EGMR 4.5.2000, *Rotaru*, BeschwNr. 28341/95, RdNr. 52, 54 ff (= ÖJZ 2001, 74); EGMR 25.5.2021, *Big Brother Watch ua.*, BeschwNr. 58170/13, RdNr. 332 ff.

²³⁴ Vgl. bspw. EGMR 25.10.2011, *Altuğ Taner Akçam*, BeschwNr. 27520/07, RdNr. 87, 88 ff.

²³⁵ RL (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. 2016 L 119, 89.

²³⁶ Vgl. bspw. EuGH 20.5.2003, C-465/00, C-138/01 und C-139/01, *Rechnungshof*, Slg 2003, I-04989, RdNr. 71 ff; 9.11.2010, C-92/09 und C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR*, RdNr. 52, 59; 17.10.2013, C-291/12, 24.09.2019, C-136/17, *GC ua.*, RdNr. 76 ff; 8.12.2022, C-460/20, *Google*, RdNr. 59 ff.

²³⁷ Vgl. bspw. EuGH 20.5.2003, C-465/00, C-138/01 und C-139/01 (FN 236), RdNr. 77, unter Verweis auf EGMR 20.5.1999, *Rekvényi*, BeschwNr. 25390/94, RdNr. 34.

²³⁸ Vgl. bspw. EuGH 8.4.2014, C-293/12 und C-594/12, *Digital Rights Ireland und Seitlinger ua.*, RdNr. 54 unter Verweis auf EGMR 1.7.2008, *Liberty ua.*, BeschwNr. 58243/00, RdNr. 62 f ua.

von Verarbeitungen und je höher das Risiko eines unberechtigten Zugriffs auf verarbeitete Daten ist, desto wichtiger sind laut der EuGH-Rechtsprechung besagte Garantien.²³⁹

5.3.4. Für landesgesetzliche Ermächtigungsregelungen und bundesgesetzliche Öffnungsklauseln ergibt sich aus dem datenschutzrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz - vereinfacht gesagt - das **Erfordernis**, festzulegen, welche Datenkategorien aus welchem Register für welche Zwecke in welcher Form (Online-Abfrage?) abgerufen werden dürfen und gegebenenfalls auf welche Weise die abgerufenen Daten weiterverarbeitet werden dürfen. Auf landesgesetzliche Ermächtigungen zur Bundesregisterabfrage, welche sich auf die Privatwirtschaftsverwaltung beziehen (Förderwesen etc.), gilt der sich aus § 1 Abs. 2 DSG ergebene Determinierungsmaßstab zwar nicht unmittelbar. Letzterer ist allerdings in Bezug auf korrespondierende Öffnungsklauseln auf Bundeseite jedenfalls anwendbar, soweit das betreffende Register (ursprünglich) für Hoheitszwecke eingerichtet wurde. Eine andere Sichtweise würde eine Umgehung der Anforderungen aus § 1 Abs. 2 dritter Teilsatz DSG bedeuten. Der DSGVO sind für die Privatwirtschaftsverwaltung keine spezifischen Determinierungserfordernisse zu entnehmen. Sofern eine Verarbeitung der Besorgung einer gesetzlich festgelegten öffentlichen Aufgabe dient, muss aber im Gesetz zumindest der Zweck der Verarbeitung festgelegt werden (vgl. Art. 6 Abs. 3 erster Satz DSGVO).

5.3.5. Die Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot in Bezug auf die Einräumung der Nutzung von Daten aus Bundesregistern lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Bestimmtheitsgebot (Art 18 B-VG; § 1/2 DSG; Art 8/2 EMRK)

Länder	Bund
§ Befugnisnorm §*	§ Öffnungsklausel §
• Welches Organ darf zugreifen? • Für welche Zwecke? (ggf. Schranken d. BG) • Form der Zugangs (Auskunftsrecht, Selbstabfragemöglichkeit)? • Datenschutzaspekte (Transparenz für Betroffene? Technisch-organisatorische Maßnahmen (TOMs), Rollenfestlegung ...)	• Öffnung für Abfrage durch Länder • Für welche Zwecke? • Form der Zugangs (Auskunftsrecht, Selbstabfragemöglichkeit)? • Datenschutzaspekte (Transparenz f. Betroffene? TOMs, Rollenfestlegung ...)

* Bei Verarbeitung in Bezug auf gesetzlich übertragene Aufgaben

²³⁹ Vgl. bspw. EuGH 8.4.2014, C-293/12 und C-594/12, *Digital Rights Ireland und Seitlinger ua.*, RdNr. 55 unter Verweis auf EGMR 4.12.2008, *S. und Marper*, Beschwer.Nr. 30562/04 und 30566/04, RdNr. 103 sowie auf 18.4.2013, *M.K./Frankreich*, Beschwer.Nr. 19522/09, RdNr. 35.

5.4. Datenschutzrechtliches Verhältnismäßigkeitsgebot (§ 1 Abs. 2 Datenschutzgesetz; Art. 8 Abs. 2 Europäische Menschenrechtskonvention; Art. 5 Abs. 1 lit. c Datenschutz-Grundverordnung)

5.4.1. § 1 Abs. 2 letzter Satz Datenschutzgesetz (DSG) bestimmt, dass auch im Falle zulässiger Beschränkungen der Eingriff in das Grundrecht jeweils nur in der gelindesten, zum Ziel führenden Art vorgenommen werden darf („gelindestes Mittel“). Neben dieses besonders hervorgehobene²⁴⁰ und im Grunde für Eingriffe in alle Grundrechte maßgebliche Verhältnismäßigkeitsprinzip treten als weitere Schranken für den einfachen Gesetzgeber die allgemeinen Datenschutzgrundsätze der Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO) und der Speicherbegrenzung (Art. 5 Abs. 1 lit. e leg. cit.). Für die Gesamtbeurteilung der Verhältnismäßigkeit können auch technisch-organisatorische Datenschutzmaßnahmen (vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. f DSGVO) bedeutsam sein. Zu denken ist hier etwa an die Festlegung der zulässigen Suchkriterien, eine vollständige Protokollierung der Abrufe/Anfragen, die genaue Rollenfestlegung, die Belehrung der Mitarbeiter etc.²⁴¹

5.4.2. Um dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Rahmen landesgesetzlicher **Ermächtigungsregelungen** und bundesgesetzlicher **Öffnungsklauseln** entsprechend Rechnung zu tragen, müssen sich diese auf das absolut zur Zweckerreichung erforderliche Ausmaß an zulässigerweise abrufbaren Registern und innerhalb dieser jeweils auf die erforderliche Datenkategorien beschränken. Auch explizite Zweckbeschränkungsanordnungen können geboten sein. Bei sensiblen Daten können sich zusätzliche Regelungserfordernisse für die eingeschränkte Verwendung ergeben (bspw. eine Beschränkung der Dokumentation auf die Tatsache der Überprüfung von Strafregisterdaten).²⁴²

5.5. „Bundesregisterabfragen“ durch Landesorgane als Anwendungsfall des Art. 97 Abs. 2 B-VG?

5.5.1. Problemstellung

Art. 97 Abs. 2 iVm. Abs. 1 B-VG bestimmt, dass Landesgesetze, die für ihre Vollziehung die **Mitwirkung** von **Bundesorganen** vorsehen, - von Sonderfällen abgesehen (Art. 97 Abs. 3 und 4 B-VG) -, im jeweiligen Landesgesetzblatt erst dann kundgemacht werden dürfen, wenn zuvor die

²⁴⁰ Vgl. ErläutRV zu § 1 DSG 2000 idF 1613 BlgNR 20. GP, 35.

²⁴¹ Vgl. bspw. für Abfragen aus dem Zentralen Passregister § 22a Abs. 3 Passgesetz 1992 (FN 51), für jene aus dem ZPR § 47 Abs. 1 und 4 Personenstandsgesetz 2013 (FN 2) oder für jene aus dem ZSR § 56c Abs. 1 und 3 StbG (FN 53).

²⁴² Vgl. bspw. § 31 Abs. 3 NÖ Kinder- und Jugendhilfegesetz (NÖ KJHG), LGBL 9270-0 idF LGBL 2024/61.

Zustimmung der Bundesregierung eingeholt wurde. Der Hintergrund dieser Regelung liegt in der grundsätzlichen Trennung der Vollziehungsbereiche von Bund und Ländern.²⁴³

Zur Einholung der Zustimmung der Bundesregierung ist ein betreffender Gesetzesbeschluss eines Landtages unmittelbar nach der Beschlussfassung vom Landeshauptmann dem Bundeskanzleramt bekanntzugeben (Art. 98 erster Satz B-VG). Die Zustimmung gilt automatisch als erteilt, wenn die Bundesregierung sich nicht innerhalb von acht Wochen nach dem Tag des Einlangens beim Bundeskanzleramt dem betreffenden Landeshauptmann gegenüber dahin äußert, dass die Zustimmung verweigert wird (Art. 98 zweiter Satz B-VG). Hat die Bundesregierung die ausdrückliche Zustimmung vor Ablauf der genannten Frist mitgeteilt, darf auch eine vorzeitige Kundmachung erfolgen (Art. 98 dritter Satz B-VG).

Zum Begriff des **Bundesorgans** iSd. Art. 97 Abs. 2 B-VG ist anzumerken, dass hier neben den Organen des Bundes im organisatorischen Sinn²⁴⁴ auch die bundesgesetzlich eingerichteten Selbstverwaltungskörper²⁴⁵ angesprochen sind; strittig ist, ob auch speziell für Zwecke der Beleihung mit Hoheitsaufgaben gegründete Privatrechtsträger²⁴⁶ unter den Begriff des Bundesorgans iSd. Art. 97 Abs. 2 B-VG fallen.²⁴⁷ Eine Heranziehung von Bundesorganen für Verwaltungszwecke der Länder kommt **nur für hoheitliche Zwecke** in Betracht.²⁴⁸ Im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung der Länder scheidet eine solche (gesetzlich angeordnete) Mitwirkung insofern von vornherein aus.²⁴⁹

Als Mitwirkungsfälle werden - in dafür maßgeblicher **materieller Betrachtung**²⁵⁰ - herkömmlicherweise die Heranziehung eines Bundesorgans als Sachverständiger,²⁵¹ die Verpflichtung von Bundesorganen zur Anzeige wegen Dienstpflichtverletzungen von Landes- und Gemeindebediensteten,²⁵²

²⁴³ Vgl. idS. va. Art. 15 Abs. 1 und Art. 101 B-VG; siehe auch VfSlg. 9536/1982.

²⁴⁴ Vgl. Pkt. 1 der Anlage zum Rundschreiben des BKA-VD vom 17.8.2012 (FN 83); *Muzak* in *Kneihs/Lienbacher* (FN 77), Art 97 Abs 2 B-VG Rz. 21.

²⁴⁵ Ständig geübte Staatspraxis folgend VfSlg. 2500/1953; siehe weiters Pkt. 1 der Anlage zum Rundschreiben des BKA-VD vom 17.8.2012 (FN 83); *Pürgy*, Die Mitwirkung von Beliehenen des Bundes an der Landesvollziehung, ZfV 2011, 745 (749); aA *Jablonek* (FN 215), 211 ff.

²⁴⁶ Bejahend Pkt. 1 der Anlage zum Rundschreiben des BKA-VD vom 17.8.2012 (FN 83); ablehnend *Pürgy* (FN 245), 752 ff und *Muzak* in *Kneihs/Lienbacher* (FN 77), Art 97 Abs 2 B-VG Rz. 19.

²⁴⁷ Näheres bei *Uebe* in *Irresberger/Steiner/Uebe* (FN 109), 49 (71 ff).

²⁴⁸ Vgl. bspw. *Jablonek* (FN 215), 150 ff; *Abbrederis/Pürgy*, Gesetzgebung der Länder in *Pürgy* (Hrsg.), Das Recht der Länder I (2012), Rz. 93; *Muzak* in *Kneihs/Lienbacher* (FN 77), Art 97 Abs 2 B-VG Rz. 10.

²⁴⁹ Vgl. *Pesendorfer* in *Korinek ua.* (FN 78), Art 97 Rz. 15; zur Frage der privatrechtlichen Vereinbarung einer solchen Mitwirkung siehe bspw. *Jablonek* (FN 215), 172 ff.

²⁵⁰ Vgl. *Novak*, Landesgesetzgebung und Verfassungsrecht - Stand, Tendenzen, Reformen, in *Schambeck* (Hrsg.), Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich (1992), 53 (64 ff).

²⁵¹ Vgl. *Jablonek* (FN 215), 151.

²⁵² Vgl. VfSlg. 2598/1953.

die Handhabung landesrechtlicher Verwaltungsstrafbestimmungen durch die Bundespolizei,²⁵³ die Mitwirkung von Landespolizeidirektionen²⁵⁴ oder die Mitwirkung von Organen der Sozialversicherungsträger²⁵⁵ erachtet. Vereinfacht gesagt muss also im betreffenden Landesgesetz ein bestimmtes Tun seitens eines Bundesorgans gefordert sein, welches dadurch eine landesgesetzliche Bestimmung (mit)vollzieht und zugleich funktionell in die Weisungskette der Landesverwaltung eingegliedert wird.²⁵⁶

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und inwieweit die landesgesetzliche Normierung von **auf Bundesregister** gestützten **Auskunftsverpflichtungen** durch Bundesorgane eine Zustimmungspflicht gemäß Art. 97 Abs. 2 B-VG auslösen. Auf den ersten Blick könnte man in solchen Auskunftsverpflichtungen eine einfachgesetzliche „Konkretisierung“ des Instituts der Amtshilfe in deren Ausprägung als „Informationshilfe“ erblicken. Sofern derartige landesgesetzliche Regelungen die Hilfeleistung von Bundesorganen gegenüber Landesorganen vorsehen, geht der Verfassungsgerichtshof von einer Zustimmungspflicht gemäß Art. 97 Abs. 2 B-VG aus.²⁵⁷ Ob aber auch schon die Einräumung von Online-Abfragemöglichkeiten durch den Bund für Zwecke der Landesverwaltung eine Mitwirkung an der Vollziehung des betreffenden Landes darstellt, erscheint allerdings fraglich.

Nachfolgend sollen die verschiedenen Varianten an Bundesregisterabfragen anhand der Typen von landesgesetzlichen Ermächtigungsklauseln iVm. allfälligen korrespondierenden bundesseitigen Regelungen über den Registerzugang auf ihre Subsumierbarkeit unter Art. 97 Abs. 2 B-VG untersucht werden.

5.5.2. Öffentliche Bundesregister

Unproblematisch ist zunächst der Fall, dass Landesgesetze Landesorgane zur Online-Nutzung **öffentlicher** Bundesregister (dazu oben unter Punkt 5.1.2.) ermächtigen oder verpflichten.²⁵⁸ Da diese Nutzungsmöglichkeit über

²⁵³ Vgl. VfSlg. 4692/1964; 8155/1977; *Jablonek* (FN 215), 161.

²⁵⁴ Vgl. *Muzak* in *Kneihls/Lienbacher* (FN 77), Art 97 Abs 2 B-VG Rz. 22.

²⁵⁵ Vgl. VfSlg. 2500/1953.

²⁵⁶ Vgl. *Pesendorfer* in *Korinek ua.* (FN 78), Art 97 Rz. 12; allerdings muss das mitwirkende Bundesorgan nicht zwingend der Landesregierung gegenüber weisungsgebunden sein; es kommt primär auf die Nichtunterstellung unter oberste Organe des Bundes an (vgl. *Uebe* in *Irresberger/Steiner/Uebe* [FN 109], 75 f).

²⁵⁷ Vgl. VfSlg. 10.715/1985; siehe auch *Bußjäger*, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltung (1999), 79; *Muzak* in *Kneihls/Lienbacher* (FN 77), Art 97 Abs 2 B-VG Rz. 12; die oftmals fehlende Abgrenzung zwischen Amtshilfe und „Mitwirkung“ kritisierend *Uebe* in *Irresberger/Steiner/Uebe* (FN 109), 87.

²⁵⁸ Vgl. bspw. § 21a Abs. 1 Z 2 bis 5 Oö. Starkstromwegegesetz 1970, LGBl. 1971/1 idF LGBl. 2024/100 oder § 80g Abs. 3 Stmk. Baugesetz idF des Entwurfs des Steiermärkischen Erneuerbaren-Ausbau-Beschleunigungsgesetzes (StEABG) vom 5.3.2025, ABT03VD-1498/2012-125.

Einzelfälle hinausgeht, jedermann zu gleichen Bedingungen offensteht und gleichsam im Wege der „Selbstabfrage“ erfolgt, liegt von vornherein weder ein Fall der klassischen Amtshilfe noch eine Vollziehung eines Landesgesetzes durch Bundesorgane und somit letztlich auch **kein Anwendungsfall** des Art. 97 Abs. 2 B-VG vor.

5.5.3. Strafregisterrauskunft gemäß § 9 Abs. 1 Z 1 Strafregisterrauskunftsgesetz 1968

5.5.3.1. Wie bereits unter Punkt 5.1.3.2.1. dargestellt, handelt es sich bei der Bestimmung des § 9 Abs. 1 Z 1 Strafregisterrauskunftsgesetz 1968 nur vordergründig um eine unmittelbar nutzbare Öffnungsklausel, welche von allen inländischen Behörden und damit auch den Landesbehörden ohne weitere Bedingungen - implizit aber wohl nur für Hoheitszwecke - in Anspruch genommen werden kann; einer landesgesetzlichen Ermächtigung bedarf es zwar nach dem Wortlaut des § 9 Abs. 1 Z 1 Strafregisterrauskunftsgesetz 1968 nicht. Tatsächlich muss aber etwa aus Datenschutzsicht insbesondere dem sog. Doppeltürmodell (siehe oben Punkt 5.1.3.1.2.) entsprochen werden. Allerdings bedürfen landesgesetzliche Regelungen über die Einholung von Strafregisterrauskünften,²⁵⁹ **keiner Zustimmung** der Bundesregierung gemäß Art. 97 Abs. 2 B-VG,²⁶⁰ bzw. unabhängig davon, ob man die Auskunftserteilung als unter Mitwirkung eines Bundesorgans erfolgend oder als automationsunterstützte Online-Abfrage („Selbstabfrage“) deutete.

5.5.3.2. Soweit landesgesetzliche Regelungen die Einholung von Registerauskünften gemäß § 9 Abs. 1 Z 1 Strafregisterrauskunftsgesetz 1968 für Förderzwecke vorsehen,²⁶¹ ist zunächst festzuhalten, dass eine derartige Nutzung **für nichthoheitliche Zwecke keine Deckung** in der zitierten Öffnungsklausel findet (vgl. unter Punkt 5.1.3.2.1.). Davon abgesehen kommt eine Zustimmung gemäß Art. 97 Abs. 2 B-VG schon deshalb nicht in Betracht, weil diese nur für die Hoheitsverwaltung erteilt werden könnte (vgl. wieder unter Punkt 5.5.1.).

5.5.4. Sonderauskünfte gemäß § 9 Abs. 1 Z 3 und 4 und § 9a Abs. 2 Strafregisterrauskunftsgesetz 1968

Anders als für Auskünfte nach § 9 Abs. 1 Z 1 Strafregisterrauskunftsgesetz 1968 bedarf es für sog. Sonderauskünfte aus dem Strafregister gemäß § 9 Abs. 1 Z 3 und 4 sowie gemäß § 9a Abs. 2 Strafregisterrauskunftsgesetz 1968 schon nach deren Wortlaut spezifischer komplementärer Ermächtigungsregelungen auf Landesebene (vgl.

²⁵⁹ Vgl. bspw. § 5 Abs 5 TVG (FN 55); § 32 Abs. 2 S.WuG (FN 129).

²⁶⁰ Vgl. bspw. die Stellungnahme des BKA-VD vom 6.3.2025, 2025-0.086.459, zu § 70 Abs. 2 des Entwurfs eines Salzburger Glücksspielautomatengesetzes 2026 (S. GSpAutG 2026).

²⁶¹ Vgl. bspw. § 26b Abs. 2 Z 15 Oö. ADIG (FN 10); § 5 lit. a (Vbg.) L-DSG (FN 70).

bereits oben unter Punkt 5.1.3.3.1.). Solange sich einschlägige landesgesetzliche Ermächtigungen innerhalb der Öffnungsklauseln des Strafregistergesetz 1968 bewegen, liegt aber wiederum **kein Anwendungsfall** des Art. 97 Abs. 2 B-VG vor: Der Bundesgesetzgeber hat nämlich durch die Öffnungsklauseln implizit zu verstehen gegeben, dass er keine Einwände gegen die Inanspruchnahme der betreffenden Bundesdienststelle (Landespolizeidirektion Wien [LPD Wien]) durch die Auskunftsberechtigten hat. Es wäre insofern unplausibel, wenn der Bundesregierung als Organ der Vollziehung die Möglichkeit eingeräumt würde, den Informationszugang im Wege einer Verweigerung der Zustimmung gemäß Art. 98 Abs. 2 B-VG zu unterbinden.

Anders stellte sich die Sachlage freilich dar, wenn etwa ein Landesgesetz die Einholung von Sonderauskünften für Zwecke der hoheitlichen Aufsicht durch ein Landesorgan über private Einrichtungen vorsähe und dieser Fall **nicht** durch § 9a Abs. 2 Strafregistergesetz 1968 **abgebildet** wäre. Mangels Deckung durch eine Öffnungsklausel einerseits und angesichts eines gewissen Aufwands für die LPD Wien (keine Online-Abfrage für andere als in § 9a Abs. 1 Strafregistergesetz 1968 genannte Empfänger) läge ein Anwendungsfall des Art. 97 Abs. 2 B-VG vor.²⁶² Zu beachten ist freilich, dass die allfällige Erteilung der Zustimmung durch die Bundesregierung den Bundesgesetzgeber nicht vom Erfordernis der parallelen Schaffung einer entsprechenden Öffnungsklausel entbinden würde („Doppeltürmodell“; siehe dazu wieder unter Punkt 5.1.3.1.2.).

5.5.5. Melderegisterabfragen gemäß § 16a Abs. 4 Meldegesetz 1991

Die in § 16a Abs. 4 erster Satz Meldegesetz 1991 genannten Akteure (va. Organe von Gebietskörperschaften, Gemeindeverbänden [...] Sozialversicherungsträgern) können vom Bundesminister für Inneres (BMI) die Einrichtung eines Online-Zugangs zum Zentralen Melderegister (ZMR) verlangen, soweit sie diesen zur Besorgung einer gesetzlich übertragenen Aufgabe benötigen. Dies bedeutet, dass die Landesgesetzgebung im Grunde gar keine explizite Abfragebefugnis vorsehen müsste, sondern das Erfordernis des ZMR-Zugangs nur unter Verweis auf materiengesetzliche Aufgabenzuweisungen plausibilisieren müsste (siehe dazu oben unter Punkt 5.1.3.4.1.). Unabhängig davon, welcher der beiden Wege beschritten wird, liegt **kein Fall des Art. 97 Abs. 2 B-VG** vor.

Davon abgesehen bedingt die Konstruktion als Direktabfragemöglichkeit („im Datenfernverkehr“), dass im Grunde lediglich bei der erstmaligen Einrichtung

²⁶² Vgl. bspw. § 13 Abs. 7 Tiroler Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz (FN 11) idF des Entwurfs vom 26.7.2024, VD-651/380-2024 und die Stellungnahme des BKA-VD hierzu vom 13.8.2024, 2024-0.555.234.

des Zugangs ein Manipulationsaufwand auf Bundesseite entsteht. Die einmalige „Freischaltung“ durch den BMI mit einer Mitwirkung an der Vollziehung eines Landesgesetzes gleichzusetzen, erschiene freilich völlig unplausibel. Noch weniger kann davon ausgegangen werden, dass die schon als Folge der Einrichtung des ZMR als solchem unabdingbare Gewährleistung dessen laufenden Betriebs durch das zuständige Bundesorgan als Mitwirkung an der Vollziehung des die ZMR-Nutzung anordnenden Landesgesetzes betrachtet werden könnte.²⁶³ Schließlich ist auch darauf hinzuweisen, dass die mit einer Weisungsunterstellung unter Landesorgane verbundene Mitwirkung von Bundesorganen sich nicht auf oberste Bundesorgane iSd. Art. 19 Abs. 1 B-VG beziehen darf.²⁶⁴

5.5.6. Verknüpfungsanfragen gemäß § 16a Abs. 3 Meldegesetz 1991

Im Unterschied zu „normalen“ Abfragen aus dem Zentralen Melderegister (ZMR) bedürfen die sog. Verknüpfungsanfragen gemäß § 16a Abs. 3 Meldegesetz 1991 einer ausdrücklichen gesetzlichen Anordnung (siehe dazu oben unter Punkt 5.1.3.3.2.). Die Grundsatzentscheidung für die Bereitstellung des ZMR für bestimmte landesgesetzlich zu definierende Zwecke ist aber auch hier bereits auf Gesetzgebungsebene gefallen; einer **Zustimmung** der Bundesregierung zu bezüglichen Landesgesetzen gemäß Art. 97 Abs. 2 B-VG **bedarf es** insofern auch hier **nicht**.²⁶⁵

Fraglich könnte sein, wie mit der landesgesetzlichen Indienstnahme der Verknüpfungsanfrage für nichthoheitliche Zwecke umzugehen ist; dies mit Blick auf den Umstand, dass § 16a Abs. 3 Meldegesetz 1991 bei gesamthafter Betrachtung nur auf die Verfolgung **wichtiger öffentlicher Interessen** zugeschnitten zu sein scheint (vgl. dazu oben unter Punkt 5.1.3.3.2. bei FN 144). Sofern Landesgesetze eine Verknüpfungsanfrage für andere (privatwirtschaftlich verfolgte) „Förderzwecke“ als bspw. existenzsichernde Sozialleistungen vorsehen würden, wäre der von der Öffnungsklausel des § 16a Abs. 3 Meldegesetz 1991 gezogene Rahmen wohl verlassen. Eine Lösung der Problematik im Wege einer Zustimmung gemäß Art. 97 Abs. 2 B-VG käme freilich schon deshalb nicht in Betracht, da diese sich nur auf die Hoheitsverwaltung beziehen kann.

²⁶³ Vgl. zutreffend Uebe in *Irresberger/Steiner/Uebe* (FN 109), 90 FN 87.

²⁶⁴ Vgl. Art. 19 iVm. Art. 97 Abs. 2 B-VG; VfSlg. 9536/1982; für die Zulässigkeit der Mitwirkung anderer (weisungsfrei gestellter) oberster Organe aber *Pesendorfer in Korinek ua.* (FN 78), Art 97 Rz. 14.

²⁶⁵ Insofern zutreffend die ErläutAB Pkt. A.VIII iVm. ErläutAB zu § 32 Abs. 4 Oö. WFG 1993 idF 587/2017 BlgLT 28. GP, 3, 6.

5.5.7. Personenstandsregister (ZPR) und Staatsbürgerschaftsregister (ZSR)

Sofern jeweils zur Besorgung einer gesetzlich übertragenen Aufgabe erforderlich, steht Landesbehörden auch ein Online-Zugang zum ZPR und zum ZSR für **hoheitliche Zwecke** offen (vgl. § 47 Abs. 1 Personenstandsgesetz 2013 bzw. § 56c Abs. 1 Staatsbürgerschaftsgesetz 1985). Aus den bereits oben zur Melderegisterabfrage gemäß § 16a Abs. 4 Meldegesetz 1991 genannten Gründen liegen auch hier **keine Anwendungsfälle des Art. 97 Abs. 2 B-VG** vor.

5.5.8. Unternehmensregister

Wie bereits unter Punkt 5.1.3.4.2. skizziert, wurde auch hier bereits auf Ebene der Gesetzgebung entschieden, das Unternehmensregister insbesondere den Ländern zur Verfügung zu stellen, soweit dies zur Wahrnehmung von deren gesetzlich übertragenen Aufgaben erforderlich ist; dass daneben auch noch eine verwaltungsökonomische Zwecksetzung gegeben sein muss (§ 25 Abs. 6 erster Satz Bundesstatistikgesetz 2000), ändert wohl nichts daran, dass eine Zustimmung durch die Bundesregierung gemäß **Art. 97 Abs. 2 B-VG nicht mehr erforderlich** ist.

5.5.9. Zentrales Vereinsregister (ZVR)

Wie bereits oben unter Punkt 5.1.3.4.6. skizziert, steht Organen von Gebietskörperschaften auf Verlangen eine Abfrage im ZVR schon von Gesetzes wegen im für die Besorgung einer gesetzlich übertragenen Aufgabe erforderlichen Ausmaß offen (§ 19 Abs. 2 Vereinsgesetz 2002); es liegt somit **kein Fall des Art. 97 Abs. 2 B-VG** vor.

5.5.10. Register der wirtschaftlichen Eigentümer (WiERe)

Auch die Zulässigkeit der Nutzung des unter Punkt 5.1.3.3.3. angesprochenen WiERe für Zwecke der Landesaufsicht über Glücksspiel- und Wettunternehmer „nach Maßgabe landesgesetzlicher Vorschriften“ (vgl. § 12 Abs. 1 Z 3 lit. c Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz [WiEReG]) ergibt sich grundsätzlich bereits aus der zitierten Öffnungsklausel; es liegt daher **kein Anwendungsfall des Art. 97 Abs. 2 B-VG** vor. Davon abgesehen fungiert für das WiERe als Registerbehörde der Bundesminister für Finanzen (§ 14 Abs. 1

WiEReG), welcher als oberstes Organ nicht der Weisung einer Landesregierung unterworfen werden könnte.²⁶⁶

5.5.11. Grundsatzgesetzlich angeordnete Nutzungen von Bundesregistern

Wie bereits unter Punkt 5.1.3.5. skizziert, muss durch die **Ausführungsgesetzgebung** der Länder bewerkstelligt werden, dass bestimmte Daten der Ärzte- bzw. Zahnärzteliste (§ 27 Abs. 1 Ärztegesetz 1998 und § 11 Abs. 1 Zahnärztegesetz) der jeweiligen Landesregierung für bestimmte Verwaltungszwecke zur Verfügung stehen.

Auf den ersten Blick könnte fraglich sein, ob ein Ausführungsgesetz im obzitierten Sinne einer Zustimmungspflicht nach Art. 97 Abs. 2 B-VG unterliegt. Für eine Zustimmungspflicht könnte zunächst die Erwägung sprechen, dass die legistische Ebene getrennt von der Vollziehungsebene (Bundesregierung) zu betrachten ist und die grundsatzgesetzgeberische Vorentscheidung insofern nicht einen automatischen Entfall der Zustimmungskompetenz der Bundesregierung hinsichtlich des korrespondierenden Ausführungsgesetzes nach sich ziehen muss (arg. „Gewalten-trennung“).

Diese formalistische Betrachtungsweise vermag allerdings wenig zu überzeugen (vgl. auch bereits unter Punkt 5.5.4.); es ist nicht ersichtlich, warum es der Bundesregierung anheimgestellt sein soll, die Umsetzung einer grundsatzgesetzlich getroffenen Entscheidung auf Ebene der Ausführungsgesetzgebung zu „vereiteln“. Plausibler erscheint es dagegen, in einer materiellen Betrachtung anzunehmen, dass der Fall einer bereits durch den Grundsatzgesetzgeber angeordneten Nutzung eines Bundesregisters **keinen sinnvollen Anwendungsfall** für eine Zustimmung gemäß **Art. 97 Abs. 2 B-VG** bildet.²⁶⁷

5.5.12. Landesgesetzliche Regelungen in Umsetzung von Art-15a-Vereinbarungen

Wie das Beispiel der „2. TDB-Vereinbarung“ (vgl. die Ausführungen unter Punkt 4.5.4., 5.1.3.7.2. und 5.1.3.7.3.) zeigt, gibt es auch den Fall, dass sich Länder gegenüber dem Bund zur Nutzung²⁶⁸ eines bestimmten Bundesregisters (hier der Transparenzdatenbank [TDB]) und zur Erlassung hierzu erforderlicher Umsetzungsregelungen²⁶⁹ verpflichten. Auch hier ist evident,

²⁶⁶ Vgl. wieder VfSlg. 9536/1982.

²⁶⁷ So im Ergebnis auch Abschnitt B.3.5.4 (Mitwirkung von Bundesorganen) des Legistischen Handbuchs der Steiermark (LegHB_B_V2.4_12/2024) B.17; so auch die Begutachtungspraxis des BKA-VD.

²⁶⁸ Vgl. Art. 2 Abs. 2 Z 3 der „2. TDB-Vereinbarung“ (FN 14) iVm. § 32 Abs. 5 und 6 TDBG 2012 (FN 14).

²⁶⁹ Vgl. Art. 3 Abs. 2 der „2. TDB-Vereinbarung“ (FN 14).

dass es **keinen Sinn** machen würde, die bezüglichlichen Umsetzungsgesetze der Länder dem Zustimmungsverfahren gemäß **Art. 97 Abs. 2 B-VG zu unterwerfen**. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Bundesregierung bereits durch den Abschluss der Art-15a-B-VG-Vereinbarung ihre (implizite) Zustimmung zu den dann zwingend folgenden Umsetzungsgesetzen der Länder zum Ausdruck gebracht hat.

Davon abgesehen gilt auch hier, dass es infolge des vorgesehenen automatisierten Abrufverfahrens keine über die einmalige Freischaltung des Zuganges zur Datenbank hinausgehenden „Vollziehungshandlungen“ auf Bundesseite gibt und zudem eine Weisungsbindung des sachlich für die TDB zuständigen Bundesministers für Finanzen von vornherein ausgeschlossen wäre.

5.5.13. Landesgesetzliche Verpflichtung zur Abfrage gemäß § 32 Abs. 6 Transparenzdatenbankgesetz 2012

Bereits unter Punkt 5.1.3.7.1. wurde auf die Abfragebefugnis nach § 32 Abs. 6 TDBG 2012 eingegangen und dargelegt, dass es sich auf den ersten Blick um eine unmittelbar nutzbare Öffnungsklausel handelt. Die auf den zweiten Blick erforderlichen Umsetzungsgesetze **unterliegen** aus den bereits gerade eben unter Punkt 5.5.12. genannten Erwägungen **nicht** dem Verfahren gemäß **Art. 97 Abs. 2 B-VG**.

5.5.14. Verpflichtung von Bundesorganen zur (herkömmlichen) Auskunftserteilung gegenüber Landesorganen

Als typischer Fall für die landesgesetzliche Normierung herkömmlicher (systematischer) Informationshilfeverpflichtungen können etwa der Bundesfinanzverwaltung oder den Sozialversicherungsträgern auferlegte **Auskunftspflichten** gelten;²⁷⁰ diese können gegebenenfalls auch mit Vorgaben für die Form der auf Anfrage zu erfolgenden Informationsübermittlung („automationsunterstützt“) einhergehen²⁷¹. Fehlt es an unmittelbar nutzbaren bundesseitigen „Öffnungsklauseln“ oder an einer Anknüpfung an (landes)gesetzliche Ermächtigungsnormen und ist bundesseitig auch keine automationsunterstützte Abfragemöglichkeit vorgesehen, wodurch ein tatsächliches Tätigwerden eines Bundesorgans auf Anfrage hin erforderlich wird, so unterliegen derartige Landesgesetze jedenfalls dem **Zustimmungserfordernis**

²⁷⁰ Vgl. bspw. § 23 Abs. 2 lit. b und f Kärntner Chancengleichheitsgesetz (K-ChG), LGBl. 2010/8 idF LGBl. 2024/83; § 40 Z 1 S.WFG 2025 idF des Entwurfs vom 4.10.2024, 20031-SOZ/1206/537-2024.

²⁷¹ Vgl. bspw. § 1a Abs. 3 Oö. L-PG (FN 88).

gemäß Art. 97 Abs. 2 B-VG.²⁷² An das davon unabhängige Erfordernis einer (zusätzlich zu erlassenden) Öffnungsklausel auf Bundesseite sei an dieser Stelle erinnert („Doppeltürmodell“; siehe unter Punkt 5.1.3.1.2.).

Dass bloß landesseitig eine - nach Möglichkeit automationsunterstützte - Übermittlung von Daten durch die Sozialversicherungsträger vorgesehen wird,²⁷³ ohne dass es eine entsprechende bundesseitige Öffnungsklausel gibt, ändert im Übrigen nichts am Zustimmungserfordernis.

5.5.15. Zusammenfassender Überblick

Art des Informationszugangs	Zustimmung gem Art 97/2 B-VG		
	ja	nein	Bsp
LG-Verpflichtung zum Abruf öffentlicher Register		●	GB, FB
LG-Ermächtigung zur Einholung Strafregistrauskunft § 9/1 für Hoheitszwecke		●	§ 7 Abs 4 K-LSG 2002
LG-Ermächtigung zur Einholung Strafregistrauskunft § 9/1 Z 3 und 4; § 9a/2		●	§ 46/3 Tir TKJHG
LG-Ermächtigung zur Einholung Strafregistrauskunft § 9a/2 zugunsten anderen Organs als in § 9a/2 vorgesehen	●		§ 13/7 Tir KinderbildungsG (Entwurf 07/2024)
LG-Ermächtigung zur ZMR-Abfrage gem § 16a Abs 4 MeldeG		●	§ 80g/3 Stmk Baugesetz
LG-Ermächtigung zu ZMR-Abfrage gem § 16a Abs 3 MeldeG		●	§ 10/3 Bgld WFG
LG-Ermächtigung zur Abfrage des Personenstandregisters		●	
LG-Ermächtigung zur Abfrage des Unternehmensregisters		●	
LG-Ermächtigung zur Abfrage des Vereinsregisters		●	
LG-Ermächtigung zur Abfrage des Registers der Wirtschaftlichen Eigentümer		●	
Ausführungsgesetz zu grundgesetzlich angeordneter Registernutzung		●	§ 27/1 ÄrzteG
Umsetzung einer Art-15a-B-VG-Vereinbarung		●	
LG-Pflicht zur Abfrage gem § 32/6 TDBG		●	§ 15/ 2b K-FFG
Mitnutzung eines Bundesregisters		●	§ 22/5d AWG
LG-Verpflichtung von Bundesorgan zur herkömmlichen Auskunftserteilung auf Anfrage	●		§ 23/2 lit b und f K-ChG
LG-Ermächtigung zum Onlinezugriff auf hoheitliche DB (StrReg) für Zwecke der Privatwirtschaftsverwaltung		●	§ 5 lit a Vbg L-DSG

²⁷² Vgl. idS bspw. die ErläutRV Allg. Teil Pkt. 3 zum K-ChG idF RV vom 7.12.2022 (Zl 01-VD-LG-2314/2021-90), 2; siehe auch die Stellungnahme des BKA-VD vom 31.10.2024, 2024-0.730.479, zu § 40 S.WFG 2025 idF des Entwurfs vom 4.10.2024, 20031-SOZ/1206/537-2024.

²⁷³ Vgl. bspw. § 1a Abs. 3 Oö. L-PG (FN 88).

6. Schlussfolgerungen und Überlegungen de lege ferenda

6.1. Generell zeigt sich, dass die **bestehenden normativen Vorgaben** zum Austausch (personenbezogener) Informationen zwischen Verwaltungsorganen **nur teilweise im Einklang** mit den **heutigen technischen Möglichkeiten** zu stehen oder mit Letzteren - zumindest rechtssprachlich betrachtet - nicht ausreichend abgestimmt scheinen. Es besteht insofern eine Kluft zwischen dem (rechts)politischen Anspruch einer agilen, auf digitalen Prozessen basierenden Verwaltung einerseits und dem Rechtsrahmen andererseits.

6.2.1. Soweit es für den effektiven Vollzug von Materiengesetzen der Länder sachlich unabdingbar erscheint, auf Informationen aus nicht allgemein zugänglichen Bundesregistern zurückzugreifen (zB auf das Strafregister oder das Finanzstrafregister zwecks Verlässlichkeitsprüfung), bietet sich eine entsprechend abgestimmte Gesetzgebung von Bund (explizite Öffnungsklausel) und Ländern (explizite Online-Abfrageermächtigung oder -verpflichtung im jeweiligen Bundesregister) als **Lösung** an. Mit dieser Vorgangsweise kann dem bundesstaatlichen Prinzip, dem Rechtsstaatsprinzip (Determinierungsgebot), aber auch dem unter Datenschutzgesichtspunkten zu beachtenden sog. Doppeltürmodell Rechnung getragen werden.

6.2.2. Nicht übersehen werden darf bei der Etablierung solcher „Selbstbedienungslösungen“ zugunsten der Länder freilich, dass es - va. mit Blick auf sensible Registerinhalte - ausreichender **technisch-organisatorischer** Maßnahmen sowohl auf Länder- als auch auf Bundesseite bedarf (Stichwort: Protokollierung von Zweck und Inhalt der Übermittlung), um eine missbräuchliche Informationsgewinnung für verwaltungsfremde Zwecke zu unterbinden oder zumindest nachträglich aufklären und sanktionieren zu können. Zudem wäre auf eine ausreichende Determinierung iSd. Art. 18 Abs. 1 B-VG iVm. § 1 Abs. 2 Datenschutzgesetz (DSG) genauso Bedacht zu nehmen wie auf die Gewährleistung der Transparenz für die Betroffenen.

6.3. Ob und inwieweit eine **Öffnung von Bundesregistern** auch für Zwecke der auf Art. 15 Abs. 1 B-VG gestützten (und in der Regel nichthoheitlich konzipierten) Förderverwaltung der Länder in Betracht kommt, muss für jedes Bundesregister separat beurteilt werden. Gesetzgeberische Zurückhaltung scheint jedenfalls dann geboten, wenn die Einrichtung der von den Ländern für Privatwirtschaftsverwaltungszwecke anvisierten Bundesregister erkennbar ausschließlich für **hoheitliche Zwecke** erfolgte (wie bspw. beim Fremdenregister oder beim Strafregister). Vor einer Erweiterung der Nutzbarkeit Letzterer auf Zwecke der Privatwirtschaftsverwaltung, sei es jene des Bundes, sei es jene der Länder, wäre der Bundesgesetzgeber gut beraten,

eine sorgfältige Prüfung des damit verbundenen Eingriffs in das Datenschutzgrundrecht anhand des Verhältnismäßigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO; § 1 Abs. 2 DSG) vorzunehmen.

6.4.1. Soweit die Länder Förderungen ausschließlich gestützt auf ihre **Privatwirtschaftsverwaltungskompetenz** gemäß Art. 17 B-VG vergeben und für diese Zwecke auf Bundesregister zugreifen wollen, stoßen sie auf die Schwierigkeit, dass eine bezügliche landesgesetzliche Ermächtigung und/oder Verpflichtung nach herrschendem Verständnis nicht in Rechte Dritter (Förderwerber) eingreifen darf. Auf Art. 17 B-VG gestützte Selbstbindungsgesetze eignen sich insofern nicht zur Determinierung von personenbezogenen Datenabfragen in Bundesregistern.

6.4.2. Aus rein datenschutzrechtlicher Perspektive dürfte einer tatsächlichen Abfrage von Bundesregistern (mit Identitätsdaten) - abgesehen vom Fall des Bestehens einer Öffnungsklausel auf Bundesebene bei nicht allgemein zugänglichen Registern - dann nichts im Wege stehen, wenn die Länder ein berechtigtes Interesse iSd. Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO argumentieren können (effizienter Mitteleinsatz, allenfalls auch iVm. Umsetzungspflichten aus der „2. TDB-Vereinbarung“); dies freilich mit der Maßgabe, dass die Abfrage nicht zum Erlangen von sensiblen Daten führt. Letztere Bedingung muss gegebenenfalls mit technisch-organisatorischen Mitteln gewährleistet werden.²⁷⁴ Eine fördervertragsrechtliche Lösung (Art. 6 Abs. 1 lit. b DSGVO) erscheint dagegen kein gangbarer Weg, da die mit Übermittlungen an die Transparenzdatenbank (TDB) verbundenen Datenverarbeitungen nicht für die Vertragserfüllung erforderlich sind.

6.4.3. Nicht im Rahmen der einfachgesetzlichen Normsetzung lösbar ist die Thematik der Verarbeitung **sensibler** Daten iSd. Art. 9 Abs. 1 DSGVO für Förderaktivitäten, die sich ausschließlich auf Art. 17 B-VG stützen lassen. Um die Anforderungen an Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO erfüllen zu können, bedürfte es nämlich jeweils eines Eingriffsgesetzes auf Landesebene. Diese Problematik stellt sich insbesondere im Kontext der Umsetzung der TDB.

Bevor man eine übereilte verfassungsrechtliche Lösung anstrebt, erschiene zunächst eine Überprüfung der bisherigen Förderpraxis dahingehend angezeigt, in welchen Förderungsfällen Gemeinden und Länder überhaupt sensible Daten erheben müssen und welche davon thematisch außerhalb des eigenen Hoheitsbereichs liegen. Nur wenn sich solche Sachverhalte auch im Interpretationswege nicht einer Landesmaterie zuordnen ließen, stellte sich überhaupt die Frage nach legislativen Maßnahmen. Davon abgesehen sollte -

²⁷⁴ Vgl. etwa die Transparenzdatenbank-Abfrageverordnung 2025 (FN 208).

auch mit Blick auf die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten - vernünftigerweise generell eine weitgehende inhaltliche Kongruenz von privatwirtschaftlicher Fördertätigkeit und eigenem Hoheitsbereich angestrebt werden.

6.5.1. Aus der Perspektive des **Zustimmungsverfahrens** gemäß Art. 97 Abs. 2 B-VG zeigt sich, dass für ebendieses im Kontext landesgesetzlicher Regelungen über den Zugang zu Bundesregistern im Grunde nur ein marginaler Anwendungsbereich verbleibt: nämlich der Fall der landesgesetzlichen Normierung indirekter Informationszugänge im Wege herkömmlicher (systematischer) Auskunftspflichten von Bundesorganen auf Anfrage, ohne dass bereits eine bundesgesetzliche Öffnungsklausel besteht. Selbst im Zustimmungsfall ist der Bundesgesetzgeber diesfalls freilich nicht davon entbunden, nachträglich eine Öffnungsklausel zu erlassen. Sofern bereits bundesseitige Öffnungsklauseln bestehen, uzw. unabhängig davon, ob sie unmittelbar und ohne Hinzutreten einer landesgesetzlichen Ermächtigungsregelung oder nur mit einer solchen nutzbar sind oder ob sie gar Nutzungspflichten für Landesorgane statuieren, findet Art. 97 Abs. 2 B-VG ebenso wenig Anwendung wie im Falle von auf eine Bundesregisterabfrage abzielenden Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG.

6.5.2. Von vornherein keine Anwendungsfälle des Art. 97 Abs. 2 B-VG wären Informationszugangsregeln der Länder für Zwecke der Privatwirtschaftsverwaltung oder solche, die oberste Organe binden würden. In der bloßen Einrichtung einer automatisierten Online-Abfragemöglichkeit ist im Übrigen keine Mitwirkung an der Landesvollziehung zu erblicken.

Herausforderungen an datenschutzrechtliche Regelungen im Zusammenhang mit der Erteilung von Abfrageberechtigungen aus elektronischen Datenbanken/Registern¹

Jakob Wurm

1. Einleitung
2. Datenschutzrechtliche Determinanten
 - 2.1. Konkretisierung der relevanten Register im datenschutzrechtlichen Zusammenhang
 - 2.2. Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten: Ausgestaltung der Abfrage- und Übermittlungsbefugnis
 - 2.2.1. Das „Doppeltürmodell“
 - 2.2.2. Zur Ausgestaltung von „Öffnungsklauseln“
 - 2.2.3. „Datenerhebung und Datenübermittlung“
 - 2.3. Zeitlicher Umfang der Datenverarbeitung
 - 2.4. Datenschutzrechtliche Rollenverteilung
3. Résumé

1. Einleitung

Die Nutzung von Registern bzw. elektronischen Datenbanken und deren rechtliche Ausgestaltung ist von grundlegender (praktischer) Bedeutung und umfasst eine Vielzahl von Fragestellungen, deren unterschiedliche Dimensionen den Gegenstand dieses Tagungsbandes bilden. Der Untersuchungsschwerpunkt dieses Beitrags ist - in Abgrenzung insbesondere zu allgemein verfassungs- und kompetenzrechtlichen, aber auch spezifisch materienrechtlichen Aspekten - die Frage, welche konkreten datenschutzrechtlichen Herausforderungen bei der Ausgestaltung von Registerabfragen zu beachten sind; somit liegt der Schwerpunkt nachstehender Ausführungen bei der Problemlage „Registerabfragen und Datenschutz“.

¹ Der vorliegende Beitrag stellt eine schwerpunktmäßige Zusammenfassung des Vortrags „Herausforderungen an datenschutzrechtliche Regelungen im Zusammenhang mit der Erteilung von Abfrageberechtigungen aus elektronischen Datenbanken/Registern - Registerabfragen und Datenschutz“ am 7. 11. 2024 im Rahmen der Linzer Legistik-Gespräche 2024 dar und gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

Datenschutzrechtliche Grundsatzfragen stellen sich in allen Konstellationen, insbesondere im Hinblick auf die grundrechtlichen Vorgaben von § 1 DSG² („Grundrecht auf Datenschutz“) sowie auf die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne von Art. 6 DSGVO,³ sowohl in Bezug auf die Datenverarbeitung in den Registern selbst als auch hinsichtlich der datenschutzrechtlich rechtmäßigen „Nutzung“ von Registern durch Zugangseinräumung (im Sinne von Abfrageberechtigungen bzw. generell der Registeröffnung für Dritte).

Mit dieser grundlegenden Problematik (als wesentliche „materielle Determinante“) zusammenhängend stellt sich die Frage der datenschutzrechtlichen Vorgaben für die Registernutzung bzw. -abfrage in zeitlicher Hinsicht („temporale Determinante“), insbesondere also die Frage nach der Speicherdauer von personenbezogenen Daten in Registern und ob Zugriffe auf Datenbanken dauerhaft oder nur punktuell erfolgen dürfen.

Weiters relevant ist, wie die genaue Rollendefinition gemäß Kapitel IV DSGVO („Verantwortlicher und Auftragsverarbeiter“) in Bezug auf das jeweilige Register erfolgt („personale Determinante“), da damit auch entsprechende datenschutzrechtliche Pflichten/Verantwortlichkeiten verbunden sind.

Diese strukturellen Vorgaben („Determinanten“) bilden den Rahmen für die nachstehenden Ausführungen zu den Herausforderungen an datenschutzrechtliche Regelungen im Zusammenhang mit der Erteilung von Abfrageberechtigungen aus elektronischen Datenbanken/Registern.

2. Datenschutzrechtliche Determinanten

Vor der näheren Prüfung der datenschutzrechtlichen Vorgaben im einleitend grob skizzierten materiellen, temporalen und personalen Zusammenhang ist der Gegenstand der nachstehenden Ausführungen in Bezug auf die relevanten Datenbanken bzw. Register zu schärfen.

² Bundesgesetz zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz - DSG), BGBl I 165/1999 idF 70/2024.

³ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl L 2016/119 idF L 2021/74, 35.

2.1. Konkretisierung der relevanten Register im datenschutzrechtlichen Zusammenhang

Im Hinblick auf die nachstehend verwendeten Begriffe „Register“ bzw. „Datenbank“⁴ sind grundsätzliche Präzisierungen bzw. Abgrenzungen erforderlich:

Die Frage der datenschutzrechtlichen Rechtmäßigkeit der Verarbeitung von personenbezogenen Daten im Zusammenhang mit der jeweiligen Registernutzung ist von jener der hier nicht näher zu behandelnden bundes- oder landesgesetzlichen Zuständigkeit zur Einrichtung der Register selbst (im Sinne der jeweiligen einschlägigen kompetenzrechtlichen Zuständigkeit auf Bundes- und/oder Landesebene) zu unterscheiden.

Zweitens ist grundsätzlich nach dem Kreis der zum Zugang zum jeweiligen Register Berechtigten zwischen „öffentlichen“ und „nicht-öffentlichen“ Registern zu differenzieren. In diesem Zusammenhang kann sich aus datenschutzrechtlicher Sicht bereits aus dem (gesetzlich zu definierenden) Zweck der Datenverarbeitung im jeweiligen Register eine Einschränkung des Zugangs ergeben.⁵

Dass für jedes Register eine Angabe des Zwecks für die Datenverarbeitung erforderlich ist, ergibt sich unmittelbar aus dem in Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO⁶ definierten Grundsatz der Zweckbindung. Daher dürfen in Bezug auf das konkrete Register bzw. die konkrete Datenbank personenbezogene Daten nur dann verarbeitet (bzw. übermittelt) werden, wenn dies für die Erreichung des mit dem Registerbetrieb zusammenhängenden Zwecks unbedingt erforderlich ist.

⁴ In diesem Zusammenhang am Rande erwähnt sei die in Art. 4 Z 6 DSGVO enthaltene weite Legaldefinition eines „Dateisystems“ („Jede strukturierte Sammlung personenbezogener Daten, die nach bestimmten Kriterien zugänglich sind, unabhängig davon, ob diese Sammlung zentral, dezentral oder nach funktionalen oder geografischen Gesichtspunkten geordnet geführt wird.“), die im Wesentlichen die Anwendbarkeit der DSGVO für alle „Dateisysteme“ begründet; folglich ist jedes „Register“ bzw. jede „Datenbank“ immer auch ein Dateisystem im Sinne der DSGVO, nicht aber umgekehrt.

⁵ Besonders anschaulich ist die sich aus dem Zweck ergebende Einschränkung des Zugangs der breiten Öffentlichkeit zu „sensiblen Datenbanken“, wie beispielsweise dem Strafregister: So steht einer breiten „Öffnung“ (im Sinne einer Zugänglichmachung für die Allgemeinheit) des Strafregisters schon der in § 1 Bundesgesetz vom 3. Juli 1968 über die Evidenthaltung strafgerichtlicher Verurteilungen (Strafregistergesetz 1968), BGBl 277/1968 idF I 223/2022, definierte Zweck „der Evidenthaltung strafgerichtlicher Verurteilungen für das gesamte Bundesgebiet“ materiell entgegen.

⁶ Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO lautet: „[Personenbezogene Daten müssen] für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden und dürfen nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden; eine Weiterverarbeitung für im öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke, für wissenschaftliche oder historische Forschungszwecke oder für statistische Zwecke gilt gemäß Artikel 89 Absatz 1 nicht als unvereinbar mit den ursprünglichen Zwecken („Zweckbindung“).“

Sofern nicht ausdrücklich angeführt, wird nachstehend vom „Standardfall“ eines auf bundesgesetzlicher Grundlage eingerichteten öffentlich geführten Registers ausgegangen,⁷ anhand dessen herauszuarbeiten ist, welche datenschutzrechtlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Abfrage aus diesem Register beachtlich sind.

2.2. Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten: Ausgestaltung der Abfrage- und Übermittlungsbefugnis

Aus datenschutzrechtlicher Sicht bestehen für die im Rahmen der Hoheitsverwaltung geführten Register hinsichtlich der rechtmäßigen Verarbeitung von personenbezogenen Daten (sowohl hinsichtlich deren Abfrage als auch deren Übermittlung) folgende Vorgaben:

Bereits aus Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO ergibt sich, dass eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage erforderlich ist: Die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten besteht nur dann, wenn die Verarbeitung für die Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe erforderlich ist.⁸

⁷ Musterbeispiele für diese Kategorie der Register sind ua.

- das Zentrale Melderegister (ZMR), siehe § 16 Bundesgesetz über das polizeiliche Meldewesen (Meldegesetz 1991 - MeldeG), BGBl 9/1992 idF I 160/2023
- das Zentrale Personenstandsregister (ZPR), siehe § 44 Bundesgesetz über die Regelung des Personenstandswesens (Personenstandsgesetz 2013 - PStG 2013), BGBl I 16/2013 idF I 181/2023
- das Grundbuch, siehe § 1 Bundesgesetz vom 2. Feber 1955 über die Grundbücher (Allgemeines Grundbuchsgesetz 1955 - GBG 1955), BGBl 39/1955 idF I 81/2020
- das Firmenbuch, siehe § 1 Firmenbuchgesetz (FBG), BGBl 10/1991 idF I 133/2024
- das Unternehmensregister, siehe § 25 Bundesgesetz über die Bundesstatistik (Bundesstatistikgesetz 2000), BGBl I 163/1999 idF I 125/2024
- das Gewerbeinformationssystem (GISA), siehe § 365 Gewerbeordnung 1994 (GewO 1994), BGBl 194/1994 idF I 150/2024

etc.

⁸ Neben der Bestimmung des Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO ist auch Art. 6 Abs. 3 DSGVO in diesem Zusammenhang relevant, worin nähere Details zur Ausgestaltung der Rechtsgrundlage zur Verarbeitung von personenbezogenen Daten zur Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe definiert werden: *„Der Zweck der Verarbeitung muss in dieser Rechtsgrundlage festgelegt oder hinsichtlich der Verarbeitung gemäß Absatz 1 Buchstabe e für die Erfüllung einer Aufgabe erforderlich sein, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde. Diese Rechtsgrundlage kann spezifische Bestimmungen zur Anpassung der Anwendung der Vorschriften dieser Verordnung enthalten, unter anderem Bestimmungen darüber, welche allgemeinen Bedingungen für die Regelung der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung durch den Verantwortlichen gelten, welche Arten von Daten verarbeitet werden, welche Personen betroffen sind, an welche Einrichtungen und für welche Zwecke die personenbezogenen Daten offengelegt werden dürfen, welcher Zweckbindung sie unterliegen, wie lange sie gespeichert werden dürfen und welche Verarbeitungsvorgänge und -verfahren angewandt werden dürfen, einschließlich Maßnahmen zur Gewährleistung einer rechtmäßig und nach Treu und Glauben erfolgenden Verarbeitung, wie solche für sonstige besondere Verarbeitungssituationen gemäß Kapitel IX. Das Unionsrecht oder das Recht der Mitgliedstaaten müssen ein im öffentlichen Interesse liegendes Ziel verfolgen und in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Zweck stehen.“*

Neben dem vorstehend angeführten Grundsatz der Zweckbindung gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO ist für die Ausgestaltung der Eingriffsnorm weiters der Grundsatz der Datenminimierung gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO⁹ zu beachten, wonach keine „überschießenden“ Datenverarbeitungen erfolgen dürfen, sondern die Verarbeitung von personenbezogenen Daten im Register (bzw. für deren Abfrage und Übermittlung) jeweils nur im Rahmen dessen erfolgen darf, was für die Erreichung des Zwecks der konkreten Datenverarbeitung unbedingt erforderlich ist.

Neben diesen unmittelbar aus der DSGVO ableitbaren Grundsätzen der Zweckbindung und der Datenminimierung definiert die im Verfassungsrang stehende Bestimmung des § 1 Abs. 2 DSG¹⁰ weitere Vorgaben für die Ausgestaltung einer Ermächtigungsnorm zur Verarbeitung personenbezogener Daten. Insbesondere ist neben der Verpflichtung, die Eingriffsnorm im Hinblick auf den Eingriff auf das Grundrecht auf Datenschutz möglichst gelinde auszugestalten,¹¹ aus der einschlägigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofs (VfGH) zu § 1 Abs. 2 DSG¹² abzuleiten, dass der Eingriff höchstmöglich präzise zu definieren ist („Präzisionsgebot“).

Es muss folglich in der gesetzlichen Norm für jedermann vorhersehbar bezeichnet werden, unter welchen Voraussetzungen die Verarbeitung der Daten für die Wahrnehmung konkreter Verwaltungsaufgaben zulässig ist. Der jeweilige Gesetzgeber muss somit materienspezifische Regelungen vorsehen, mit denen zulässige Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz konkretisiert und (auf das erforderliche Maß) begrenzt werden. Somit sind durch diese Judikaturerfordernisse für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten in Registern sehr konkrete, eng gefasste Vorgaben zwingend einzuhalten.

⁹ Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO bestimmt, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten „dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein [muss] („Datenminimierung“)“.

¹⁰ § 1 Abs. 2 DSG lautet: „Soweit die Verwendung von personenbezogenen Daten nicht im lebenswichtigen Interesse des Betroffenen oder mit seiner Zustimmung erfolgt, sind Beschränkungen des Anspruchs auf Geheimhaltung nur zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen zulässig, und zwar bei Eingriffen einer staatlichen Behörde nur auf Grund von Gesetzen, die aus den in Art. 8 Abs. 2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), BGBl. Nr. 210/1958, genannten Gründen notwendig sind. Derartige Gesetze dürfen die Verwendung von Daten, die ihrer Art nach besonders schutzwürdig sind, nur zur Wahrung wichtiger öffentlicher Interessen vorsehen und müssen gleichzeitig angemessene Garantien für den Schutz der Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen festlegen. Auch im Falle zulässiger Beschränkungen darf der Eingriff in das Grundrecht jeweils nur in der gelindesten, zum Ziel führenden Art vorgenommen werden.“

¹¹ Mit anderen Worten ist bei mehreren möglichen Eingriffsmöglichkeiten in das Grundrecht auf Datenschutz die gelindeste Form (dh. die „minimalinvasivste“ Variante) zu wählen.

¹² Siehe dazu zuletzt das Erkenntnis des VfGH vom 14. 12. 2023, G 352/2021 mwN. Weiters ist in diesem Zusammenhang auf den Erwägungsgrund 41 der DSGVO zu verweisen: „Die entsprechende Rechtsgrundlage oder Gesetzgebungsmaßnahme sollte [...] klar und präzise sein und ihre Anwendung sollte für die Rechtsunterworfenen gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vorhersehbar sein.“

Zusammenfassend ist aus § 1 Abs. 2 DSG (und dessen Interpretation durch den VfGH) sowie aus Art. 5 und Art. 6 DSGVO abzuleiten, dass für die rechtmäßige Verarbeitung von Daten in im Rahmen der Hoheitsverwaltung geführten Registern eine ausdrückliche gesetzliche, präzise Grundlage erforderlich ist.

Das Erfordernis einer entsprechend den obigen Ausführungen spezifizierten Eingriffsnorm gilt für alle registerbezogenen Verarbeitungsschritte von personenbezogenen Daten, beginnend mit der Ausgestaltung der Einmeldung von Daten in ein bestehendes Register, der Abfragebefugnis (zB für Einsichtnahmen) aus einem Register und der Weitergabe bzw. auch generellen Veröffentlichung von Daten aus dem Register, insbesondere auch für den Fall, dass abgefragte Daten aus einem Register in der Folge im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung (zB im Rahmen der Fördervergabe durch die Bundesländer) weiterverarbeitet werden.¹³

Für den zuletzt beschriebenen Schritt der Nutzung von bundesgesetzlich eingerichteten Registern auf Landesebene bzw. für den Fall, dass in einem Landesgesetz die Übermittlung (bzw. weitere Verarbeitung) von personenbezogenen Daten aus einer bundesgesetzlich geregelten Datenverarbeitung vorgesehen ist, bestehen weitere Vorgaben im Hinblick auf die datenschutzrechtliche Zulässigkeit.

2.2.1. Das „Doppeltürmodell“

Aus den obenstehenden datenschutzrechtlichen Grundsätzen ist abzuleiten, dass eine gesetzliche Übermittlungsermächtigung von Daten aus einem Register für sich allein genommen noch keine ausreichende Grundlage für die Verwendung übermittelter Daten durch den Empfänger darstellt. Die datenschutzrechtliche Zulässigkeit der weiteren Verwendung der übermittelten Daten (sei es auf Bundes- oder auf Landesebene) ergibt sich nämlich erst durch eine zusätzlich im jeweiligen Materiengesetz vorzusehende Bestimmung.

Es müssen somit - bildlich gesprochen - zwei gesetzlich zu definierende Türen „durchschritten“ werden, um einen datenschutzrechtlich zulässigen Datenfluss zu ermöglichen, weshalb sich in diesem Zusammenhang der Begriff des „Doppeltürmodells“ etabliert hat. Auch in Deutschland wurde in vergleichbaren Konstellationen diese Terminologie geprägt, daher ist mit den

¹³ Hingewiesen wird im Zusammenhang mit Datenverarbeitungen, die außerhalb der Hoheitsverwaltung erfolgen, auf die Bestimmung des Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO (Rechtmäßigkeit der Verarbeitung von Daten im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung, dh. mit den Worten der DSGVO für von Behörden nicht „in Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommene Verarbeitungen“). Diesfalls ist eine Interessenabwägung zwischen den berechtigten Interessen des Verantwortlichen (oder Dritten) und jenen der betroffenen Person vorzunehmen.

Worten des deutschen Bundesverfassungsgerichts folgende Definition einschlägig:

„Der Gesetzgeber muss aber nach dem Bild einer Doppeltür sowohl für die Übermittlung [der Bestandsdaten durch die Telekommunikationsanbieter] als auch für den Abruf dieser Daten durch die Behörden jeweils verhältnismäßige Rechtsgrundlagen schaffen.“¹⁴

Datenschutzrechtlich ist folglich aus dieser Perspektive abzuleiten, dass eine „Befugnisnorm“, beispielsweise eine mit Landesgesetz angeordnete Übermittlung (bzw. weitere Verarbeitung) von personenbezogenen Daten aus einer bundesgesetzlich geregelten Datenverarbeitung (im Rahmen eines Bundesregisters) nur dann zulässig ist, wenn bundesgesetzlich auch eine entsprechende Öffnungsklausel vorgesehen ist.¹⁵ Darauf aufbauend wäre es datenschutzrechtlich unzulässig, Weiterverarbeitungsregelungen eines Gesetzgebers im Widerspruch zu Weiterverarbeitungsverböten des anderen Gesetzgebers zu erlassen, weil - im Sinne des Doppeltürmodells - beide Türen „offen“ sein müssen, um eine zulässige Datenverarbeitung zu erwirken. Mit anderen Worten sind zur datenschutzrechtlichen Zulässigkeit die Abfrage- und Übermittlungsbefugnisse korrespondierend auszugestalten.

Als Zwischenergebnis lässt sich für den „Standardfall“ der Datenübermittlungen zwischen Behörden aus Registern im Rahmen der Hoheitsverwaltung festhalten, dass für die Registerabfragen neben der kompetenzrechtlichen Vorfrage in Bezug auf die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes bzw. der Länder (a) das datenschutzrechtliche Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für die jeweilige Datenverarbeitung im Sinne von korrespondierenden Bundes- und Landesbestimmungen besteht und (b) hierbei konkrete datenschutzrechtliche Vorgaben für deren Ausgestaltung (insbesondere im Hinblick auf Zweckbindung, Datenminimierung, Präzisionsgrad im Sinne von Vorhersehbarkeit der Datenverarbeitung und Beschränkung auf das erforderliche Ausmaß) zu beachten sind.

¹⁴ Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 27. 05. 2020, 1 BvR 1873/13, 1 BvR 2618/13 (Bestandsdatenauskunft II) im Zusammenhang mit der Frage, ob personenbezogene Daten von Kunden von Telekommunikationsanbietern betreffend den Abschluss oder die Durchführung des Vertrags (Bestandsdaten) nach Anfrage von Sicherheitsbehörden beauskunftet werden müssen.

¹⁵ Das gilt grundsätzlich auch umgekehrt für gesetzliche Normen im Verhältnis Bund - Länder. Ausdrücklich hingewiesen wird in diesem Zusammenhang (nochmals) darauf, dass zusätzlich zu den datenschutzrechtlichen Zulässigkeitsgeboten auch weitere - hier nicht näher zu behandelnde - (kompetenzrechtliche) Vorgaben zu beachten sind (vgl. neben Art. 18 B-VG auch grundsätzliche kompetenzrechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit Art. 97 Abs. 2 B-VG: Zustimmung der Bundesregierung zu Landesgesetzen, die bei der Vollziehung die Mitwirkung von Bundesorganen vorsehen, etc.).

2.2.2. Zur Ausgestaltung von „Öffnungsklauseln“

Obwohl es gemäß des „Doppeltürmodells“ korrespondierender Abfrage- und Übermittlungsbefugnisse (und somit zweier „offener Türen“ für eine datenschutzrechtlich zulässige Verarbeitung von personenbezogenen Registerdaten) bedarf, ist „die erste Tür“, dh. die jeweilige „Öffnungsklausel“ von besonderer Bedeutung, da diese die weitere Nutzung von Registern vorgibt und dem (Bundes)Gesetzgeber insbesondere die Möglichkeit einräumt, den Kreis der zum Zugang zum jeweiligen Register Berechtigten zu bestimmen.¹⁶ Der konkrete Umfang definiert sich materienspezifisch vom jeweiligen Gegenstand, die „äußere datenschutzrechtliche Grenze“ zur Ausgestaltung von Öffnungsklauseln ergibt sich wiederum aus den datenschutzrechtlichen Vorgaben der oben ausgeführten Bestimmungen des DSG und der DSGVO sowie der Judikatur des VfGH zum Präzisierungsgrad, der Vorhersehbarkeit und Konkretisierung.

Vor diesem Hintergrund sind grundsätzlich pauschale Öffnungsklauseln, die beispielsweise vorsehen, ein Bundesregister für den Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung unspezifisch zu öffnen, datenschutzrechtlich kritisch zu sehen.¹⁷ Prinzipiell ist die möglichst präzise Fassung bzw. umfänglich konkrete Ausgestaltung der Öffnungsklausel im Sinne expliziter Übermittlungsverpflichtungen von personenbezogenen Daten (statt einer pauschalen Ermächtigung zur „weiteren Verwendung“) datenschutzrechtlich wünschenswert, wobei in diesem Zusammenhang auf im Einzelfall zu beachtende kompetenzrechtliche Grenzen zu verweisen ist.

Die in verschiedenen Zusammenhängen verwendete Wendung einer Übermittlungsermächtigung, die den konkreten Zweck der Übermittlung offen lässt bzw. nicht näher definiert (dh. die Eröffnung einer Registerabfrage „soweit für dies für die Besorgung der gesetzlich übertragenen Aufgabe erforderlich ist“¹⁸) ist vor dem Hintergrund der datenschutzrechtlich gebotenen Angabe eines konkreten Zwecks für die Datenverarbeitung grundsätzlich problematisch.

¹⁶ Demzufolge bestehen auf bundesgesetzlicher Ebene eine Vielzahl von Öffnungsklauseln mit unterschiedlicher Reichweite, beispielhaft erwähnt seien: § 16a Abs. 4 MeldeG hinsichtlich des ZMR, § 47 Abs. 2 PStG 2013 hinsichtlich des ZPR, § 7 GBG 1955 hinsichtlich des Grundbuchs, § 34 FBG hinsichtlich des Firmenbuchs, § 25 Abs. 6 Bundesstatistikgesetz 2000 hinsichtlich des Unternehmensregisters, § 365e GewO 1994 hinsichtlich des Gewerbeinformationssystems (GISA).

¹⁷ Natürlich ist immer auch auf den jeweiligen konkreten materiellrechtlichen Hintergrund abzustellen, beispielsweise ist der in § 1 Abs. 3 Unternehmensserviceportalgesetz (USPG), BGBl I 52/2009 idF I 142/2021, vorgesehene „behördenübergreifende Informationsaustausch“, der gemäß den Erläuterungen auf einen „organisatorischen Behördenbegriff“ abstellt und damit auch „Informationen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung, etwa auch im Bereich des Förderwesens [...] mitumfasst“, wohl auf Grund des spezifischen USP-Kontexts anders zu bewerten als eine vollumfängliche, pauschale Öffnung eines Bundesregisters für Zwecke der Privatwirtschaftsverwaltung.

¹⁸ Vgl. beispielsweise ua. die Formulierung in § 16a Abs. 4 MeldeG oder in § 47 Abs. 1 PStG 2013.

2.2.3. „Datenerhebung und Datenübermittlung“

Mitunter wird die Frage aufgeworfen, ob eine gesetzliche Regelung zur Verarbeitung von personenbezogenen Daten in Registern durch eine „Einwilligung des Betroffenen zur Datenermittlung“ substituiert werden kann und somit eine solche Einwilligung eine eigene rechtliche Grundlage für die Datenermittlung bilden kann.

Eine Einwilligungskonstruktion (vgl. dazu Art. 6 Abs. 1 lit. a DSGVO)¹⁹ im Rahmen einer gesetzlich vorgesehenen Datenverarbeitung ist per se problematisch, da grundsätzlich zu fragen ist, ob die „Einwilligung“ als „bloßes“ Tatbestandsmerkmal im Sinne einer Zustimmung zu verstehen wäre oder ob es sich hierbei um eine datenschutzrechtliche Einwilligung im Sinne der Legaldefinition des Art. 4 Z 11 DSGVO iVm. Art. 7 DSGVO handelt.

In diesem Fall könnte die Einwilligung nach Art. 7 Abs. 3 DSGVO auch jederzeit widerrufen werden, was die Unzulässigkeit der Datenverarbeitung zur Folge hätte. Wenn der entsprechende Datensatz zwischenzeitlich weiterverarbeitet bzw. übermittelt wurde, stellen sich zudem auch praktische Fragen im Hinblick auf die technische Durchführbarkeit einer allfälligen Löschung der personenbezogenen Daten, zB im Rahmen einer automationsunterstützten Verarbeitung.

Außerdem ist zu beachten, dass grundsätzlich eine Einwilligung in die Verarbeitung jeweils nur für die eigenen personenbezogenen Daten ausgesprochen werden kann und daher - für den Fall einer Verknüpfung von personenbezogenen Daten Dritter - ein Widerruf oder eine Löschung der Verarbeitung nicht in Bezug auf andere, potentiell mitbetroffene Datensätze in einem Register gilt.²⁰

Zur „Form der Erhebung“ der personenbezogenen Daten, die in das jeweilige Register eingepflegt werden, ist anzumerken, dass neben einer Datenerhebung im Einzelfall durch die jeweilige Behörde auch andere Formen bestehen, insbesondere jene der elektronischen, (voll-)automationsunterstützten Datenermittlung und -übermittlung, wie beispielsweise durch Umsetzung

¹⁹ Diese Bestimmung lautet: „Die Verarbeitung ist nur rechtmäßig, wenn [...] a) [d]ie betroffene Person [...] ihre Einwilligung zu der Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten für einen oder mehrere bestimmte Zwecke gegeben [hat].“

²⁰ Im Zusammenhang mit der Frage des Umfangs der Einwilligung der betroffenen Person zur Datenübermittlung und -übertragung sind kürzlich vom EuGH im Rahmen von Vorabentscheidungsersuchen grundlegende Fragestellungen behandelt worden, deren nähere Auseinandersetzung den gegenständlichen Rahmen sprengen würde; erwähnt sei jedoch cursorisch, dass die Anwendbarkeit der Rechtsgrundlage von Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO geprüft wurde, obwohl eine Einwilligung für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der Bereitstellung eines öffentlichen Registerzugangs abgegeben wurde, siehe im Detail EuGH 4. 10. 2024, C - 200/23 (Agentsia po vprisvaniyata).

unionsrechtlicher Vorgaben auf nationaler Ebene („Once-Only-Prinzip“).²¹ Die primär aus Überlegungen der „Benutzerfreundlichkeit“ vorgegebene Maßgabe, wonach nur am Beginn der Nutzung eines entsprechenden Registers eine einmalige Eingabe von erforderlichen (personenbezogenen) Daten erfolgen soll, ist grundsätzlich zu befürworten.

Dazu ist aus datenschutzrechtlicher Sicht anzumerken, dass natürlich auch in diesem Fall die Maßgeblichkeit der obgenannten Bestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten weiterbesteht, dh insbesondere, dass der Datenaustausch zwischen den Behörden unter Beachtung datenschutzrechtlicher Grundsätze zu erfolgen hat, was nicht zuletzt auch zu einem erhöhten Schutzniveau im Hinblick auf die Sicherheit der personenbezogenen Daten in den Registern führt.²²

In diesem Zusammenhang bzw. zur Frage des angemessenen Sicherheitsniveaus bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten ist auf das strengere datenschutzrechtliche Regime bei der Verarbeitung von „besonderen Kategorien personenbezogener Daten“ im Sinne von Art. 9 DSGVO²³ hinzuweisen. Für die Verarbeitung von besonderen Kategorien personenbezogener Daten gemäß Art. 9 Abs. 1 DSGVO enthält Art. 9 Abs. 2 lit. g leg. cit. die Einschränkung, dass

„die Verarbeitung [...] auf der Grundlage des Unionsrechts oder des Rechts eines Mitgliedstaats, das in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht, den Wesensgehalt des Rechts auf Datenschutz wahrt und angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorsieht, aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich“

sein muss. Zusätzlich darf die Verarbeitung gemäß § 1 Abs. 2 zweiter Satz DSG nur unter Festlegung „angemessener Garantien“ für den Schutz der Geheimhaltungsinteressen der betroffenen Personen vorgesehen werden. Noch

²¹ Vgl. dazu insbesondere die Beiträge von Mario Klier sowie von Bernhard Karning und Georg Nessler in diesem Tagungsband.

²² In diesem Zusammenhang erwähnt sei insbesondere die Verfügbarkeit des datenschutzrechtlichen Rechtsschutzsystems für betroffene Personen, deren Rechte im Fall von Datenschutzverletzungen („Datenmissbrauch“) verfahrensrechtlich durchgesetzt werden können müssen (vgl. zB die Beschwerdemöglichkeit an die Datenschutzbehörde gemäß § 24 ff DSG etc.).

²³ Im allgemeinen Sprachgebrauch ist in diesem Zusammenhang in Anlehnung an die vor Inkrafttreten der DSGVO gebräuchlichen Wendung oftmals auch noch von „sensiblen“ Daten die Rede. Art. 9 Abs. 1 DSGVO lautet: „Die Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie die Verarbeitung von genetischen Daten, biometrischen Daten zur eindeutigen Identifizierung einer natürlichen Person, Gesundheitsdaten oder Daten zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung einer natürlichen Person ist untersagt.“

schärfere Vorgaben enthält Art. 10 DSGVO für die Verarbeitung von „Strafdaten“.²⁴

2.3. Zeitlicher Umfang der Datenverarbeitung

Neben der Ausgestaltung der Öffnungsklauseln (sowie der korrespondierenden Abrufbefugnisse) hinsichtlich des materiell-rechtlichen Umfangs der Verarbeitung personenbezogener Daten in Registern stellt sich außerdem die praktisch relevante Frage der Zugangsregelung in zeitlicher Sicht.

Damit ursächlich verbunden ist die Problematik der datenschutzrechtlich relevanten Faktoren für die Determinierung der Speicherdauer von personenbezogenen Daten in Registern. Datenschutzrechtlich von Belang ist insbesondere, ob Zugriffe auf Datenbanken punktuell oder dauerhaft fortgesetzt erfolgen, da davon grundsätzlich der Grad der Schwere des Eingriffs in das Grundrecht auf den Schutz personenbezogener Daten abhängt.

Zunächst ist prinzipiell im Hinblick auf die Speicherdauer von Daten in Registern nochmals auf die einschlägigen Vorgaben der DSGVO zu verweisen: Die Grundsätze der Zweckbindung und der Datenminimierung gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. b und c DSGVO stehen einer unbegrenzten und vollumfänglichen Speicherung von allen jemals in Datenbanken erfassten personenbezogenen Daten entgegen (und bedingen somit grundsätzlich auch, dass eine konkrete (Höchst-)Aufbewahrungsdauer gesetzlich zu definieren ist).

Aus der DSGVO ergibt sich korrespondierend, dass bei (zeitlich nachträglichen) Wegfall des ursprünglichen Zwecks der Datenverarbeitung die dann nicht mehr benötigten personenbezogenen Daten unverzüglich aus dem Register zu löschen sind.²⁵ Sollte sich aus dem materiellen Kontext bzw. dem Regelungsgegenstand des spezifischen Registers eine Festlegung einer zeitlich konkreten Aufbewahrungsdauer der personenbezogenen Daten nicht ableiten lassen, wäre zumindest zu erwägen, konkrete Bedingungen für die Aufbewahrungsdauer (bzw. der Löschung bei deren Wegfall) festzulegen, um den datenschutzrechtlichen Vorgaben entsprechen zu können.

²⁴ Art. 10 DSGVO lautet: „Die Verarbeitung personenbezogener Daten über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten oder damit zusammenhängende Sicherungsmaßnahmen aufgrund von Artikel 6 Absatz 1 darf nur unter behördlicher Aufsicht vorgenommen werden oder wenn dies nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten, das geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen vorsieht, zulässig ist. Ein umfassendes Register der strafrechtlichen Verurteilungen darf nur unter behördlicher Aufsicht geführt werden.“

²⁵ Vgl. die Bestimmung des Art. 17 Abs. 1 lit. a DSGVO: „Die betroffene Person hat das Recht, von dem Verantwortlichen zu verlangen, dass sie betreffende personenbezogene Daten unverzüglich gelöscht werden, und der Verantwortliche ist verpflichtet, personenbezogene Daten unverzüglich zu löschen, sofern einer der folgenden Gründe zutrifft: a) Die personenbezogenen Daten sind für die Zwecke, für die sie erhoben oder auf sonstige Weise verarbeitet wurden, nicht mehr notwendig.“

Grundsätzlich ist weiters zu beachten, dass gemäß der einschlägigen VfGH-Judikatur²⁶ für die betroffene Person, deren personenbezogene Daten in Registern verarbeitet werden, eine ausreichende Vorhersehbarkeit hinsichtlich der sie betreffenden Datenverarbeitung bestehen muss. Das gilt auch in Bezug auf die zeitliche Komponente der Datenverarbeitung, was insbesondere im Fall der (voll)-automationsunterstützten Datenübermittlung aus einem Register in ein anderes problematisch ist und auch durch Einwilligungskonstruktionen kaum „aufgefangen“ werden kann.²⁷ Das ist insofern von Bedeutung, als in der Praxis nachvollziehbarerweise ein direkter, möglichst uneingeschränkter Zugriff auf Datenbanken in Form von Online-Abfragemöglichkeiten bevorzugt wird.

2.4. Datenschutzrechtliche Rollenverteilung

Die Festlegung der datenschutzrechtlichen Rolle in Bezug auf das jeweilige Register ist von grundlegender Bedeutung und umfasst ein breites Spektrum an damit korrespondierenden Rechten und Verpflichtungen.

Von zentraler Bedeutung ist die Bestimmung des datenschutzrechtlich Verantwortlichen anhand der Kriterien des Art. 4 Z 7 DSGVO,²⁸ wobei gerade bei dieser Abklärung in Bezug auf mehrere Register auch grundsätzlich mehrere Stellen in eine Datenverarbeitung involviert sein können; hier ist jeweils die datenschutzrechtliche Rolle aller beteiligten Akteure zu definieren.²⁹

Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang auf die in Art. 26 DSGVO vorgesehene Möglichkeit, gemeinsame Verantwortlichkeiten zu bestimmen,³⁰ wobei in einer gemeinsamen Vereinbarung unterschiedliche Rechte und

²⁶ Siehe dazu im Detail oben unter Punkt 2.2. (Rechtmäßigkeit der Verarbeitung), Fußnote 12.

²⁷ Siehe zur Problematik der Einwilligung oben unter Punkt 2.2.3. („Datenerhebung und Datenübermittlung“).

²⁸ Art. 4 Z 7 DSGVO definiert als „Verantwortlichen“ *„die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet; sind die Zwecke und Mittel dieser Verarbeitung durch das Unionsrecht oder das Recht der Mitgliedstaaten vorgegeben, so kann der Verantwortliche beziehungsweise können die bestimmten Kriterien seiner Benennung nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten vorgesehen werden“*.

²⁹ Grundsätzlich verwiesen wird in diesem Zusammenhang (auch) auf die rezente Judikatur des EuGH im Zusammenhang mit der (gesetzlichen) Bestimmung des Verantwortlichen gemäß Art. 4 Z 7 DSGVO; EuGH 27.02.2025, C-638/23 (Amt der Tiroler Landesregierung).

³⁰ Art. 26 Abs. 1 DSGVO lautet: *„Legen zwei oder mehr Verantwortliche gemeinsam die Zwecke der und die Mittel zur Verarbeitung fest, so sind sie gemeinsam Verantwortliche. Sie legen in einer Vereinbarung in transparenter Form fest, wer von ihnen welche Verpflichtung gemäß dieser Verordnung erfüllt, insbesondere was die Wahrnehmung der Rechte der betroffenen Person angeht, und wer welchen Informationspflichten gemäß den Artikeln 13 und 14 nachkommt, sofern und soweit die jeweiligen Aufgaben der Verantwortlichen nicht durch Rechtsvorschriften der Union oder der Mitgliedstaaten, denen die Verantwortlichen unterliegen, festgelegt sind. In der Vereinbarung kann eine Anlaufstelle für die betroffenen Personen angegeben werden.“*

Pflichten der Verantwortlichen festgelegt werden können, was dazu führen kann, dass unterschiedliche datenschutzrechtliche Verantwortliche in verschiedenen Phasen der Registernutzung jeweils in unterschiedlichem Ausmaß in die Verarbeitung personenbezogener Daten einbezogen sein können.

Von besonderer Relevanz ist die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit in Bezug auf die Wahrnehmung der Betroffenenrechte gemäß den Art. 12 ff DSGVO hinsichtlich der unterschiedlichen Register, was wiederum die entsprechende Information der betroffenen Personen durch die Verantwortlichen hinsichtlich der in den Registern verarbeiteten personenbezogenen Daten voraussetzt.

Nachdem der Verantwortliche auch der zentrale Bezugspunkt für die Sicherstellung der rechtmäßigen Verarbeitung der personenbezogenen Daten ist, obliegt ihm die Wahrnehmung der Aufgaben der DSGVO im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Sicherheit der personenbezogenen Daten gemäß den Art. 32 ff DSGVO, wobei das Vorgehen im Fall der missbräuchlichen Nutzung des jeweiligen Registers (siehe insbesondere die Meldung und Benachrichtigung im Fall von Datenschutzverletzungen gemäß Art. 33 und Art. 34 DSGVO) besonders hervorzuheben ist.

In Abgrenzung zu den Pflichten des Verantwortlichen ist außerdem auf die Rolle des Auftragsverarbeiters im Sinne von Art. 4 Z 8 DSGVO hinzuweisen.³¹ Im Bereich des Bundes ist beispielsweise die Einbindung der Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ) als Auftragsverarbeiter im Rahmen des Once-Only-Systems³² ein prominentes Beispiel, wobei die entsprechenden (datenschutzrechtlichen) Pflichten des Auftragsverarbeiters im Art. 28 Abs. 3 lit. a bis h DSGVO festgelegt sind und in diesem Fall (Einbindung des BRZ) im Wesentlichen die Festlegung von Aufgaben zwischen dem Betreiber einer für unterschiedliche Zwecke herangezogenen Plattform und den jeweiligen Behörden (bzw. anderen Institutionen) im Fokus steht.

Problematisch wäre grundsätzlich die Konstellation, dass einem obersten Organ (zB einem Bundesminister) auch die Rolle des Auftragsverarbeiters zukäme (also beispielsweise ein Bundesminister alleinig die Rolle eines Plattformbetreibers übernehmen würde), da gemäß Art. 28 Abs. 3 lit. a und Art. 29 DSGVO der Auftragsverarbeiter hinsichtlich der Datenverarbeitung den Weisungen eines Verantwortlichen unterliegt sowie diesem ein Überprüfungs- und Inspektionsrecht gemäß Art. 28 Abs. 3 lit. h DSGVO zukommt. Somit bestünde in diesem Fall zwischen der datenschutzrechtlich

³¹ Art. 4 Z 8 DSGVO definiert als „Auftragsverarbeiter“ *„eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, die personenbezogene Daten im Auftrag des Verantwortlichen verarbeitet“*.

³² Siehe dazu im Detail den Beitrag von Bernhard Karning und Georg Nesslinger in diesem Tagungsband.

gemäß DSGVO klar definierten Rolle als Auftragsverarbeiter und der Stellung als oberstes Organ im Sinne des B-VG ein kaum aufzulösendes Spannungsverhältnis.

3. Résumé

Zusammenfassend ist in Bezug auf den „Standardfall“ eines im Rahmen der Hoheitsverwaltung geführten Registers hinsichtlich der rechtmäßigen Verarbeitung von personenbezogenen Daten (sowohl für deren Abfrage als auch für deren Übermittlung) festzuhalten, dass eine ausdrückliche gesetzliche, präzise Grundlage unentbehrlich ist, die insbesondere den Anforderungen gemäß § 1 Abs. 2 DSG („Grundrecht auf Datenschutz“ und dessen Interpretation durch den VfGH) sowie Art. 5 und Art. 6 DSGVO („Zweckbindung“, „Datenminimierung“ und „Rechtmäßigkeit der Verarbeitung“) zu entsprechen hat.

Die im „Doppeltürmodell“ besonders einprägsam dargestellte Voraussetzung korrespondierender Abfrage- und Übermittlungsbefugnisse für die zulässige Datenverarbeitung steht grundsätzlich pauschalen Öffnungsklauseln, die beispielsweise vorsehen, ein Bundesregister für den Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung unspezifisch zu öffnen, datenschutzrechtlich entgegen.

Datenschutzrechtlich beachtlich ist weiters auch die Frage der (gesetzlichen) Ausgestaltung der Datenerhebung und Datenübermittlung, wobei Einwilligungskonstruktionen grundsätzliche Schwierigkeiten aufwerfen können.

Für die Speicherdauer von Daten in Registern bestehen konkrete, an den Zweck der Datenverarbeitung gebundene enge Voraussetzungen. Im Hinblick auf die datenschutzrechtliche Rollenverteilung zur Registernutzung ist jene des datenschutzrechtlich Verantwortlichen von zentraler Bedeutung, da dieser insbesondere in Bezug auf die Ausübung der Betroffenenrechte und Sicherheitsmaßnahmen wesentliche Verpflichtungen wahrzunehmen hat.

In Summe bestehen somit spezifische datenschutzrechtliche Vorgaben, die im Zusammenhang mit dem Registerbetrieb möglichst umfassend einzuhalten sind, um letztlich sicherstellen zu können, dass das bestmögliche Schutzniveau für die Verarbeitung personenbezogener Daten in allen Konstellationen eingehalten werden kann.

Register- und Systemverbund (RSV) - rechtliche Rahmenbedingungen und Best- Practice-Umsetzungen¹

Bernhard Karning / Georg Nesslinger

1. Ausgangslage
2. Datenschutzrechtliche Rollenverteilung
3. „Filtern“ von Informationen
4. Architektur
5. Angebundene Register
6. Use Case

1. Ausgangslage

Seit einigen Jahren ist in diversen Regierungsprogrammen der Bundesregierung das sog. Once-Only-Prinzip verankert. Dieses wurde erstmals mit der sog. Single-Digital-Gateway-Verordnung,² die 2018 kundgemacht wurde, auch verrechtlicht. Dieser Grundsatz der einmaligen Erfassung von Nachweisen soll die Grundlage für die Schaffung und Verwendung eines vollständig funktionsfähigen, sicheren technischen Systems für den automatisierten grenzüberschreitenden Austausch von Nachweisen zwischen den am Verfahren beteiligten Akteuren bilden, um die Nutzung von Online-Verfahren weiter zu vereinfachen.³

Österreich hat dieses grenzüberschreitende Element aufgegriffen und gleichsam auch innerstaatlich als Anlass genommen, hier entsprechende Umsetzungen vorzunehmen, um Erleichterungen für Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger sowie Behörden beim automatisierten Austausch von Nachweisen und Daten zu etablieren. Das Unternehmensserviceportalgesetz (USPG)⁴ regelt daher die Einrichtung einer Once-Only-Plattform, die das Ziel verfolgt, dass keine über das unbedingt notwendige Ausmaß hinausgehenden Verwaltungslasten aus Informationsverpflichtungen für Bürgerinnen und

¹ Diesem Beitrag liegt ein Vortrag im Rahmen der Linzer Logistik-Gespräche am 8. November 2024 zugrunde; er wurde mit Anmerkungen zum Stand 28. April 2025 ergänzt.

² Verordnung (EU) 2018/1724 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. Nr. L 295 vom 21.11.2018, S 1.

³ Vgl. ErwG 44 zur Single-Gateway-Verordnung.

⁴ BGBl. I Nr. 52/2009, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 142/2021.

Bürger oder Unternehmen verursacht und die technischen Rahmenbedingungen für den behördenübergreifenden Informationsaustausch vereinfacht werden. Neben der Informationsverpflichtungsdatenbank bildet gemäß § 1 Abs. 3 Z 2 USPG der Register- und Systemverbund (RSV) - auch Digital Austria Data Exchange oder kurz dadeX genannt - ein Element dieser Once-Only-Plattform.

2. Datenschutzrechtliche Rollenverteilung

Der im Jahr 2021 gesetzlich eingerichtete Register- und Systemverbund (RSV) ist gemäß § 2 Z 5 USPG in der Fassung BGBl. I Nr. 142/2021 Teil der Once-Only-Plattform und dient zum behördenübergreifenden Austausch von strukturierten elektronischen Informationen, die in einer Datenbank oder einem Register bei einer Behörde oder anderen Institution vorhanden sind; er fungiert also als technischer „Mittler“ („Transportschiene“) für den Austausch von Daten, die als solche nicht ihm zuzurechnen sind.

Ein behördenübergreifender Austausch jedweder Arten von Informationen (insbesondere auch personenbezogener Daten von Unternehmen und natürlichen Personen sowie entsprechender Metadaten) über den RSV ist nur soweit zulässig, als dieser eine ausreichende (datenschutz)rechtliche Grundlage hat. Diese Grundlage kann sich aus unionsrechtlichen und bundes- wie auch landesrechtlichen Vorschriften ergeben. § 6 Abs. 2 USPG stellt demnach keine Generalermächtigung zum behördenübergreifenden Informationsaustausch dar, sondern bereitet lediglich die technischen und organisatorischen Grundlagen, um den Grundsatz der einmaligen Erfassung überhaupt anwenden zu können. Soweit ein solcher Informationsaustausch gesetzlich vorgesehen ist, hat die Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort⁵ diesen nach Maßgabe dieser Gesetze (die insbesondere auch die Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorgaben gewährleisten müssen) zu ermöglichen, dh. ist auch verpflichtet diesen Datentransfer durchzuführen. Zur Einhaltung dieser Verpflichtungen bedient sie sich entsprechend der Vorgaben des § 6 Abs. 1 USPG der Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ GmbH).

Zur Festlegung einer klaren datenschutzrechtlichen Aufgabenverteilung zwischen der BRZ GmbH als technischer Betreiberin des RSV und den jeweiligen Behörden oder anderen Institutionen stellt § 6 Abs. 3 USPG klar, dass der BRZ GmbH im Rahmen des Once-Only-Systems die Rolle der datenschutzrechtlichen Auftragsverarbeiterin zukommt. Die BRZ GmbH hat

⁵ Durch die BMG-Novelle 2022, BGBl. I Nr. 98/2022, wurde die Zuständigkeit der „Digitalisierungsagenden“ dem Bundesministerium für Finanzen und in der Folge mit der BMG-Novelle 2024, BGBl. I Nr. 44/2024, dem Bundeskanzler übertragen, sodass nunmehr der Bundeskanzler dazu verpflichtet ist.

im Rahmen ihrer Tätigkeit die Datenschutzpflichten gemäß Art. 28 Abs. 3 lit. a bis h DSGVO⁶ wahrzunehmen und darf allenfalls weitere Auftragsverarbeiter in Anspruch nehmen.

Der RSV (bzw. aus datenschutzrechtlicher Perspektive die technische Betreiberin BRZ GmbH) ist daher nie datenschutzrechtlich Verantwortlicher für die zu übermittelnden Daten, sondern erbringt diese Aufgabe stets im Auftrag eines Dataproviders (zB eines für ein bestimmtes Register verantwortlichen behördlichen Organ) und/oder Dataconsumers (zB verfahrensführende Behörde) in seiner Rolle als Auftragsverarbeiter (bzw. vertragsrechtlicher Erfüllungsgehilfe). Die datenschutzrechtliche Rechtfertigung gemäß Art. 6 DSGVO für die Übermittlung der Daten (unabhängig von der technischen Umsetzung über den RSV) hat sich entweder aus den jeweiligen im Use-Case relevanten materienspezifischen gesetzlichen Regelungen (zB ausdrückliche fallbezogene Normierung oder Abruf aus einem von vornherein öffentlichen Register) oder über die Einwilligung des Betroffenen gemäß Art. 6 Abs. 1 lit. a DSGVO (zB iZhm § 17 Abs. 2 E-GovG)⁷ zu ergeben. Zusätzlich kann auch eine ausdrückliche Verwendungsanordnung gemäß § 6 Abs. 2 USPG vorliegen, wie sie etwa in § 46a Abs. 2 Z 5 und 6 Familienlastenausgleichsgesetz 1967⁸ vorgesehen ist.⁹ Eine pauschale Ermächtigung existiert nicht, weshalb auch immer eine jeweils Use-Case-bezogene Betrachtung bzw. Einzelfallbetrachtung erforderlich ist.

3. „Filtern“ von Informationen

Gelegentlich besteht der Bedarf, dass der Dataconsumer nur Teile eines vom Dataprovider technisch übermittelten Gesamtdatensatzes benötigt. Hier besteht die Möglichkeit, dass der RSV im Auftrag des Dataproviders oder des Dataconsumers (je nach Anforderung) nur bestimmte Datensätze unverändert oder bestimmte „Errechnungsergebnisse“¹⁰ auf Grund dieser Daten übermittelt:

⁶ Verordnung (EU) 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABI Nr. L 119 vom 4.5.2016, S 1.

⁷ E-Government-Gesetz (E-GovG), BGBl. I Nr. 10/2004, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 117/2024.

⁸ BGBl. Nr. 376/1967, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 25/2025.

⁹ Durch eine solche Verwendungsanordnung gemäß § 6 Abs. 2 USPG kann auch noch - über die datenschutzrechtliche Rechtfertigung für den Datenaustausch hinaus - eine Betriebspflicht für den Bundeskanzler eingeführt werden, den RSV für diesen konkreten Datenaustausch bereit zu stellen.

¹⁰ So könnte beispielsweise lediglich die Information, ob eine betreffende Person finanzielle Mittel über oder unter einem bestimmten Schwellenwert als Einkommen zur Verfügung hat, dem Dataconsumer in einem bestimmten Verfahren übermittelt werden, obwohl sich die Abfrageberechtigung des Dataconsumers auch über die exakten Einkommensdaten erstrecken würde.

Der Dataprovider kann daher den RSV beauftragen, nur bestimmte Teile des Gesamtdatensatzes an den Dataconsumer weiterzureichen. Der RSV tut dies in diesem Fall in seiner Rolle als Auftragsverarbeiter/Erfüllungsgehilfe für den Dataprovider und ist bei diesem Vorgang der Sphäre des Dataproviders zuzuordnen.

Unter der Voraussetzung, dass der Dataconsumer den Gesamtdatensatz eines Registers abfragen darf, ist es zulässig, dass der RSV als Auftragsverarbeiter (oder Erfüllungsgehilfe im Auftrag des Dataconsumers) für den Dataconsumer eine Teilinformation herausfiltert, um lediglich die für die Applikation des Dataconsumers zwingend erforderlichen Informationen zu übermitteln.¹¹ Der RSV ist bei diesem Vorgang der Sphäre des Dataconsumers zuzuordnen und agiert auch hier ausschließlich in der Rolle eines Auftragsverarbeiters.

Zu betonen ist, dass das USPG eine solche generelle „Filterfunktion“ des RSV nicht vorsieht, es besteht dafür also keine gesonderte gesetzliche Grundlage. Wenn der RSV daher - zusätzlich zu seiner gesetzlich geregelten „Transportfunktion“ - derartige Services erbringt, so bedarf es ergänzender gesetzlicher Grundlagen bzw. vertraglicher Vereinbarungen, die beispielsweise in der Praxis über Nutzungsvereinbarungen erfüllt werden.

Angemerkt werden darf, dass in der Konstellation der „Filterung“ im Auftrag des Dataconsumers das Argument der Datenminimierung nur sehr bedingt zutreffend ist: Da die „Filterung“ der mit dem RSV transportierten Daten ja in dieser Konstellation im Auftrag des Dataconsumers erfolgt, erhält dieser in rechtlicher Hinsicht nämlich den unveränderten (Gesamt)datensatz, der vom Dataprovider an den RSV übergeben wird. Der Dataconsumer ist sodann datenschutzrechtlich verantwortlich (für alle erhaltenen Daten), und in seinem Auftrag führt die BRZ GmbH eine „Filterung“ durch und gibt nur einen Teil der Daten wiederum weiter.

4. Architektur

Der RSV bildet zusammen mit der hier nicht näher zu behandelnden Informationsverpflichtungsdatenbank (IVDB)¹² die Once-Only-Plattform (OOP).¹³

¹¹ Dabei könnte es sich beispielsweise um die bloße Information handeln, dass ein Eintrag in einem bestimmten Register besteht, nicht jedoch um die Inhaltsdaten des Registereintrags an sich.

¹² Die IVDB enthält Beschreibungen zu Informationsverpflichtungen für Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen; sie ist ein Werkzeug, um Behörden aufzuzeigen, welche Meldedaten auf Basis welcher Gesetze bereits vorliegen und damit über den RSV (nach entsprechender technischer Anbindung) zur Verfügung gestellt werden können.

¹³ § 1 Abs. 3 USPG.

Technisch handelt es sich bei dem RSV-System um eine zentrale, portalverbundintegrierte Datendrehscheibe, die von der BRZ GmbH entwickelt wurde und weiterentwickelt sowie betrieben wird und die sich aus folgenden Komponenten zusammensetzt:

- Admin GUI - Definition des Datenaustausches
- Dataconsumer-Schnittstelle - einheitliche Schnittstelle zum Bezug von Daten
- Transaction Manager - führt Datenaustäusche auf Basis von Exchanges durch
- Dataprovider-Schnittstelle / Wrapper - Schnittstelle für Datenquellen

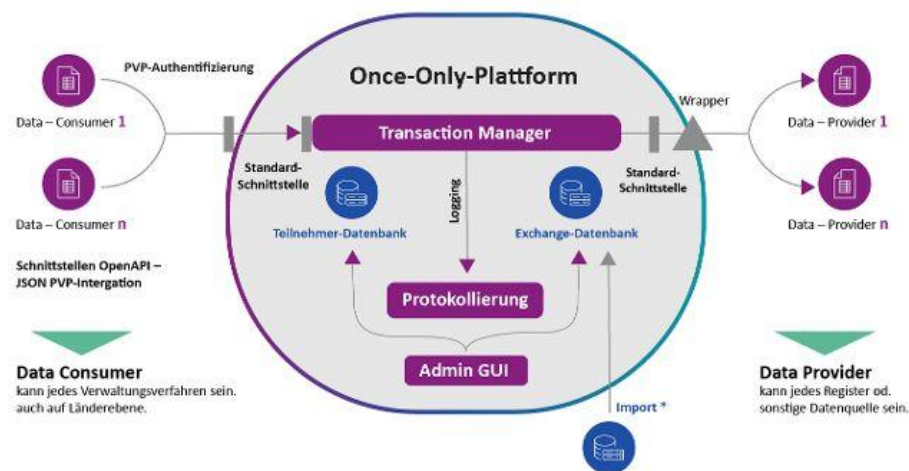


Abbildung 1: Aufbau des RSV

Diese Komponenten und deren Zusammenspiel werden im Folgenden genauer erklärt.

RSV Admin GUI:¹⁴

In diesem Tool, das als portalintegrierte Webanwendung aus den jeweiligen Anwendungsportalen der Verwaltung aufrufbar ist, werden die Datenabfragen über Exchanges modelliert. In dieser Webanwendung wird von Fall zu Fall festgelegt, welche Datenfelder aus welchen Datenquellen benötigt werden, für welchen Usecase und für welche Organisation die Daten bezogen werden sollen, wer die relevanten Ansprechpartner sind und auf Grund welcher juristischen Grundlage die Abfrage erfolgen kann.

Der so erstellte Exchange wird der Participant-ID (eindeutige ID einer Verwaltungsentität) der anfragenden Organisation zugeordnet und den im Exchange definierten Dataprovidern zum Review übermittelt. Eine Abfrage des Exchange ist erst nach der Freigabe der Dataprovider möglich. Ein Entzug

¹⁴ GUI = graphical user interface (grafische Benutzeroberfläche bzw. -schnittstelle, Bedienoberfläche).

der Freigabe, zB bei einem Verdacht auf Missbrauch, ist jederzeit ebenfalls über das RSV Admin GUI möglich.

Dataconsumer-Schnittstelle:

Technisch betrachtet ist die Dataconsumer-Schnittstelle eine Applikation, die Daten eines Dataproviders über das RSV-Webservice abfragt. Die Kommunikation erfolgt dabei über die einheitliche Dataconsumer-Schnittstelle. Durch diese genormte Schnittstelle ist es möglich, auch Datenquellen mit unterschiedlichen Response-Formaten in einem einzelnen Aufruf abzufragen. Das heißt, dass über die Dataconsumer-Schnittstelle in einem Exchange verschiedenste Datenquellen abgefragt werden können. Der Dataconsumer greift hierfür mittels Portalverbund (PV) auf den Transaction Manager des RSV zu und stößt eine Datenabfrage an - das ist die Ausführung des im Admin GUI definierten Exchanges.

Transaction Manager:

Der Transaction Manager ist das technische Herzstück für die Ausführung der im Admin GUI definierten Exchanges. Bei einer Datenabfrage durch einen Dataconsumer prüft der Transaction Manager zunächst, ob es sich um die Abfrage eines zulässigen, durch die Dataprovider freigegebenen und der Participant-ID des Dataconsumers zugeordneten Exchange handelt. Wenn dies der Fall ist, ist im Exchange hinterlegt, welche Register und Datenfelder für die Abfrage benötigt werden. Der Transaction Manager stößt über die entsprechenden Schnittstellen die für den Exchange relevanten Dataprovider an. Die genormten Antworten der Dataprovider werden durch den Transaction Manager gesammelt. Der Transaction Manager entfernt mittels Tailoring Datenfelder, die nicht an den Dataconsumer ausgeliefert werden sollen (Datenminimierung). Die so aufaggregierte Antwort wird an den Dataconsumer retourniert.

Die Kommunikation zwischen Dataconsumer und Transaction Manager erfolgt als synchrone Maschinen-zu-Maschinen-Kommunikation.

Dataprovider-Schnittstelle / Wrapper:¹⁵

Bei einer Dataprovider-Schnittstelle handelt es sich um eine Applikation, die (Register-) Daten über den RSV anbietet.

Im Rahmen einer Registeranbindung wird ein Wrapper für eine oder mehrere Standardschnittstellen des Dataproviders aufgebaut. Dieser Wrapper setzt die für die Abfrage benötigten Header („Kopfzeilen“) und normiert bzw. standardisiert die Response des Dataproviders. Durch die so geschaffene Standardschnittstelle für Dataprovider kann sich der RSV problemlos an eine

¹⁵ Wrapper = Verpackung, Umschlag → Software, die andere Software umgibt (ganze Programme oder auch nur einzelne Programmteile bis Programmklassen).

Vielzahl unterschiedlicher Register anbinden und diese bereitstellen. Der Dataprovider-Wrapper wird im Rahmen einer Datenabfrage durch den Transaction Manager aufgerufen.

5. Angebundene Register

Dataprovider	Abkürzung
Adressregister BEV	-
Ediktsdatei - Insolvenzdatenbank	-
Ediktsdatei – Offenkundige Zahlungsunfähigkeit	-
EDM Anlagenverzeichnis	-
EDM Codelisten	-
EDM elektr. Register für Anlagen & Stammdaten	eRAS
Edu.Reg	Edu.Reg
Ergänzungsregister natürliche Personen	ERnP
Finanz Strafregister	FABE
Firmenbuch	FB
Fremdenregister	IZR
Führerscheinregister (Foto)	FSR
Gewerbeinformationssystem Austria	GISA
Grundbuch	GB
Identitätsdokumentenregister	IDR
Kraftfahrzeugzentralregister	KZR
Single Digital Gateway	SDG
Stammzahlenregister	SZR
Strafregister	STR
Straßenaufsichtsorgane Oberösterreich	SAO OÖ
Studierendenregister	SR
Teilnehmerverzeichnis	TNVZ
Transparenzdatenbank	TDB
Unternehmensregister	UR

Wirtschaftskammer Lehrlinge	WKO
Wirtschaftskammer Befähigungsnachweis	WKO
Zentrale Begutachtungsdatenbank	ZBD
Zentrales Melderegister	ZMR
Zentrales Personenstandsregister	ZPR
Zentrales Staatsbürgerschaftsregister	ZSR
Zentrales Waffenregister	ZWR

Tabelle 1: An den RSV angebundene Datenquellen mit Stand Juli 2025

Mit Stand Juli 2025 sind 31 Datenquellen an den RSV angebunden. Jede Datenquelle kann dabei mehrere verfügbare Methoden beinhalten, über die Daten abgerufen werden können. Aktuell sind mehr als 130 Methoden über den RSV abrufbar.

6. Use Case

Ein anschauliches Beispiel, wie der Einsatz des RSV wirkt ist, die Gewerbeanmeldung. Dies ist ein Musterbeispiel für registerbasierte Validierungen im Antragsprozess. Die folgende Beschreibung ist ablauftechnisch und nicht juristisch zu verstehen:

Im Rahmen einer Gewerbeanmeldung, welche digital über das Unternehmensserviceportal (USP) erledigt werden kann, muss überprüft werden, ob Gewerbeausschließungsgründe für das jeweilige Gewerbe vorliegen. Diese Informationen mussten früher „händisch“ durch die Gewerbebehörde geprüft werden. Mit dem Einsatz des RSV werden die relevanten Register bei Einlangen eines Antrags automatisiert überprüft. Ebenso werden beim elektronischen Gründungsprozess am USP mit Zustimmung des Benutzers vorab Firmenbuchdaten an die Finanz übermittelt, um dem Once-Only-Prinzip gerecht zu werden.

Wenn für den Antragsteller in keiner der relevanten Register ein Eintrag vorliegt, dann wird bildlich gesprochen die Information retourniert, dass hier keine Gewerbeausschließungsgründe vorliegen. In diesem Fall kann die Genehmigung sofort erfolgen. In Zukunft kann auch dieser Schritt für den Positivfall automatisiert werden (GISA Express).

Bei Gewerben, die einen Befähigungsnachweis erfordern, kann zusätzlich die Vorlage entfallen, wenn dieser digital vorhanden ist.

Dies alles führt zu einer Entlastung für die Verwaltung und zu einer Beschleunigung des Antragsprozesses. Da ähnliche repetitive Prüfschritte auch bei anderen Anträgen wahrscheinlich sind, können ähnliche Prüfungen unter Einsatz des RSV auch bei anderen Use Cases angedacht werden.

Die Register gemäß § 22 des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002

Angelika Pichler / Nastja Fischtschenko

1. Kleine Zeitreise
2. Elektronisches Datenmanagementsystem (EDM-System)
3. Zentrales Anlagenregister (ZAReg)
4. Behördliche Daten
5. EDM-Spezialregeln
6. EDM-Applikationen
7. Ausblick

1. Kleine Zeitreise

Mit der Digitalisierung wurde in der Abfallwirtschaft auf der Grundlage des Abfallwirtschaftsgesetzes im Jahr 1990 begonnen. Seitens des damaligen Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie wurde der so genannte „Abfalldatenverbund“ als bundesweite Einrichtung „zur Kontrolle von Art, Menge, Herkunft und Verbleib der gefährlichen Abfälle oder Altöle“ eingerichtet, mit dessen Führung das Umweltbundesamt betraut war. Bereits der Abfalldatenverbund wies eine lokale Datenerfassung und -verarbeitung mittels Client/Server-Applikationen in allen Ämtern der Landesregierungen samt zentraler Zusammenführung der Daten in einer Zentraldatenbank im Umweltbundesamt auf.

Im Jahr 2002 hat dann der Bund mit dem Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (im Folgenden: AWG 2002) die Bedarfskompetenz auch für nicht gefährliche Abfälle weitgehend in Anspruch genommen und die Chance ergriffen, die elektronische Unterstützung der Verwaltung noch weitgehender im Gesetz zu verankern: Damit wurde die Grundlage für das elektronische Datenmanagementsystem bzw. das „EDM-System“ geschaffen.

2. Elektronisches Datenmanagementsystem (EDM-System)

Zugrunde lag bereits damals insbesondere der Gedanke des „Once-Only-Prinzips“, wonach bestimmte Daten möglichst nur einmal für sämtliche Verwaltungsprozesse bereitgestellt werden, um Zeit und Aufwand zu sparen. Getrieben war die Schaffung des EDM insbesondere durch die zahlreichen

Meldepflichten unterschiedlicher Akteure in der Abfallwirtschaft und die Tatsache, dass viele Normunterworfenen des Abfallwirtschaftsrechts -wie etwa mehr als 4.000 Abfallsammler und -behandler, aber auch Inverkehrsetzer bestimmter Produkte - bundesweit tätig sind. Anforderung war zudem, dass eine elektronische Abwicklung der Meldungen ermöglicht werden muss, um die Daten zur Erfüllung der EU-Berichtspflichten und die für den Vollzug der Behörden notwendigen Informationen in moderner, effizienter Weise verwalten zu können. Auch die notwendigen Daten zur abfallwirtschaftlichen Planung (insb. Bundes-Abfallwirtschaftsplan) werden vorwiegend aus dem EDM-System bezogen.

Blickt man allerdings in die Stammfassung des AWG 2002 (BGBl. I Nr. 102/2002), so findet man die Bezeichnung „EDM“ nicht. Konkret wurden mit § 22 AWG 2002 „Register“ geschaffen, und zwar ein Register für Stammdaten und weitere Register, insbesondere für solche Daten, die nach dem AWG 2002, nach dessen Verordnungen oder im Rahmen der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen an die Behörde zu übermitteln sind.

3. Zentrales Anlagenregister (ZAREg)

Herzstück des EDM-Systems ist das nach internationalen Standards entwickelte Stammdatenregister. Ehemals „elektronisches Register für abfallwirtschaftliche Stammdaten“ bzw. „eRAS“ genannt, hat sich in der Praxis, nach Einbindung auch anderer Rechtsbereiche als dem Abfallwirtschaftsrecht, mittlerweile die Bezeichnung „Zentrales Anlagenregister“ bzw. „ZAREg“ durchgesetzt.

Ganz generell können im ZAREg unterschiedliche - ortsfeste oder mobile - Einrichtungen als „Anlagen“ erfasst werden. Das ZAREg erlaubt es, Anlagen im EDM aus unterschiedlichen Perspektiven, entsprechend den juristischen Materien, wie bspw. Abfallwirtschafts- oder Gewerberecht samt zugehöriger spezieller Anforderungen wie jene des IPPC-Regimes, abzubilden und die so erfassten Anlagen auch für einzelne fachliche Themenstellungen (zB Abfallbilanzen, Emissionsmeldungen) heranzuziehen.

Zur Befüllung des Stammdatenregisters mit Daten sind im AWG 2002 zwei Wege vorgesehen: Einerseits eine Registrierungspflicht für bestimmte Personen durch diese Personen selbst (insb. Abfallsammler, Abfallbehandler, Abfalltransporteure, Abfallerzeuger von gefährlichen Abfällen, Notifizierende gemäß der EG-Abfallverbringungsverordnung, Hersteller bzw. Inverkehrsetzer bestimmter Produkte) und andererseits eine „Mitwirkungspflicht“ bei der behördlichen Erfassung der Stammdaten. In diesen Fällen unterstützen die Betroffenen die Behörde bei der Erfassung der Stammdaten. Dies betrifft vor allem Erzeuger nicht gefährlicher Abfälle, deren Daten im

Rahmen der Abfallbilanzierung benötigt werden - insbesondere zur Rückverfolgung der Abfallherkunft. Insgesamt sind aktuell rund 59.000 Rechtspersonen im EDM registriert.

Derzeit führt der Weg zur Registrierung über einen digitalen EDM-spezifischen Registrierungsantrag. Aktuell wird jedoch, alternativ dazu, auch die Möglichkeit der Registrierung via Unternehmensserviceportal umgesetzt.

Je nach Unternehmenstätigkeit müssen die betroffenen Unternehmen unterschiedliche Informationen bzw. Stammdaten im ZAREg erfassen. Welche Daten dies sind, ergibt sich aus den entsprechenden Bestimmungen des AWG 2002 (zB §§ 20, 21) bzw. dessen Durchführungsverordnungen (zB Abfallbilanzverordnung). Ganz generell erfasst werden jedenfalls Name, Rechtsform, Branchencode, Sitz- und Zustelladresse eines Unternehmens. Teilweise müssen zudem Standorte (zB Betriebsstätten) und Anlagen (insb. Abfallbehandlungsanlagen) erfasst werden. Aktuell sind rund 29.000 Standorte und 52.000 Anlagen im System registriert.

Ganz grundsätzlich ist im AWG 2002 vorgesehen, dass registrierte Personen ihre Stammdaten aktuell zu halten haben (Stammdatenpflege), wobei Daten teils automatisch aus anderen E-Government-Registern übernommen werden können.

Zur eindeutigen Identifikation von Personen, Standorten und Anlagen im EDM-System ist gemäß AWG 2002 „eine Nummer zu verwenden, die eine international genormte einheitliche Identifikation für Lokationen und Artikel darstellt und die möglichst in den elektronischen Datenverkehr der Wirtschaft integriert werden kann“ (§ 22 Abs. 1 zweiter Satz AWG 2002). Im EDM-Kontext ist daher generell das Nummernsystem der GS1 Austria (einer 100%igen Tochter der Wirtschaftskammer Österreich) in Verwendung: Jede im ZAREg bzw. im EDM registrierte Person erhält eine eindeutige Identifikationsnummer (Global Location Number), die sogenannte „Personen-GLN“. Jedem Standort wird eine „Standort-GLN“ und jeder Anlage eine „Anlagen-GLN“ zugeteilt, wobei dem EDM ein spezifischer Nummernkreis zur Verfügung steht.

4. Behördliche Daten

Sind die Stammdaten eines Unternehmens im EDM erfasst, so hat auch die Behörde bestimmte Daten des Unternehmens in das EDM-System zu übertragen. Das AWG 2002 sieht in § 22a unter anderem vor, dass die Erlaubnisdaten der Abfallsammler und -behandler und bestimmte Daten einer Anlagengenehmigung von der zuständigen Behörde im Register zu erfassen sind. Bestimmte Daten, zB die von einer Berechtigung umfassten Abfallarten

samt zugehöriger Behandlungsverfahren, müssen dabei strukturiert im System erfasst werden. Für andere Informationen (zB Bescheide, die als PDF-Dokumente vorliegen) steht ein Dateiupload zur Verfügung.

Die von der Behörde erfassten Angaben bilden unter anderem die Grundlage für die öffentliche Abfrage der Berechtigungsdaten von Abfallsammlern und -behandlern.

5. EDM-Spezialregeln

In § 22b bis § 22e AWG 2002 sind gesetzliche „Spielregeln“ für das EDM-System vorgesehen. Diese betreffen beispielsweise den Umgang mit den Zugangsdaten (Benutzername und Passwort) zum System. Jedes registrierte Unternehmen erhält einen „Hauptbenutzerzugang“ und kann im eigenen Verantwortungsbereich weitere Personen („Nebenbenutzer“) eintragen, die sich ebenfalls mittels individueller Zugangsdaten im EDM einloggen können. Hervorzuheben ist dabei insbesondere die Bestimmung, dass jedes Handeln eines Haupt- oder Nebenbenutzers im EDM-System der registrierten Person rechtsverbindlich zuzurechnen ist (vgl. § 22d Abs. 2 AWG 2002: *„Ein unter einem Zugang gestelltes Anbringen oder eine unter einem Zugang gesetzte Handlung gilt - unabhängig davon, wer die Übermittlung tatsächlich durchführt - als Anbringen oder Handlung der registrierten Person, es sei denn, die registrierte Person macht glaubhaft, dass das Anbringen bzw. die Handlung trotz Einhaltung ihrer Sorgfaltspflichten unter missbräuchlicher Verwendung der Zugangsdaten durch einen Dritten gestellt wurde.“*).

Im Hinblick auf die Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung ist bereits im AWG 2002 festgelegt, dass die Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) und die Landeshauptleute die Daten als „für die Verarbeitung Verantwortliche“ verarbeiten (§ 22 Abs. 4 leg. cit.). Als Auftragsverarbeiterin ist primär die Umweltbundesamt GmbH festgelegt, wobei auch andere Auftragsverarbeiter herangezogen werden dürfen.

Bereits im AWG 2002 ist festgelegt, dass nicht nur die BMK, sondern - im Rahmen des jeweilig ausdrücklich genannten Zuständigkeitsbereichs und im Hinblick auf bestimmte festgelegte Zwecke - auch bestimmte andere Bundesministerinnen und Bundesminister in Abstimmung mit der BMK die EDM-Register nutzen dürfen (§ 22 Abs. 5a bis 5c und 5e leg. cit.). Eine solche Nutzung findet aktuell insbesondere im Zuständigkeitsbereich des Bundesministers für Arbeit und Wirtschaft im Hinblick auf bestimmte Industrieanlagen statt. Hinsichtlich der Einhebung der Altlastenbeiträge besteht eine Nutzung von Daten durch den Bundesminister für Finanzen, im Bereich des Wasserrechts werden EDM-Daten vom Bundesminister für

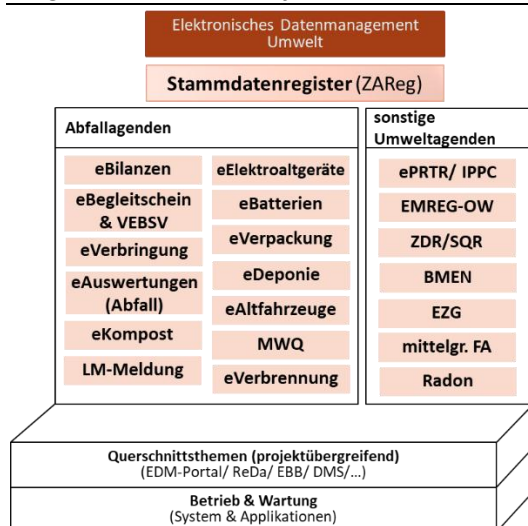
Landwirt- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft in das Emissionsregister Oberflächenwasserkörper (EMREG-OW) übernommen. Die amtliche Nummer eines Betriebs gemäß Tiermaterialengesetz (TNP-Nummer) wird im Zuständigkeitsbereich des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz im EDM erfasst; das EDM wird hier also nicht nur für den Abruf, sondern sogar für die Abspeicherung von Daten aus dem Zuständigkeitsbereich eines anderen Bundesministers genutzt. Das AWG 2002 sieht sohin eine Öffnung des EDM-Systems auch für die jeweils genannten anderen Bundesministerinnen und Bundesminister vor, wobei Voraussetzung für die konkrete Nutzung eine entsprechende Rechtsgrundlage im jeweils „anderen“ Rechtsbereich ist.

§ 5 Abs. 5d AWG 2002 eröffnet zudem auch den Landesregierungen die Möglichkeit, die Register für Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich zu nutzen. Die tatsächliche Verwendung erfolgt ausschließlich auf Grundlage der jeweils anwendbaren landesgesetzlichen Bestimmungen und liegt im organisatorischen Ermessen der Länder (vgl. als Beispiel für eine derartige Nutzung etwa § 18a Oö. Luftreinhalte- und Energietechnikgesetz 2002 [Oö. LuftREnTG] betreffend die Erfassung von „Landes-“Feuerungsanlagen mit einer Brennstoffwärmeleistung von mindestens 1 MW im EDM-System).

Vor dem Hintergrund, dass zahlreiche im EDM verarbeitete Informationen Umweltinformationen darstellen, ist im AWG 2002 auch die Rechtsgrundlage für deren (aktive) Veröffentlichung geschaffen worden. § 87a AWG 2002 sieht vor, dass bestimmte Daten der Register „jedermann“ zugänglich sind. Dies betrifft etwa die von einer Erlaubnis zur Sammlung oder Behandlung umfassten Abfallarten bzw. den Umfang der Berechtigung der Abfallsammler und -behandler. Dieser Zugriff auf die öffentlichen Daten erfolgt für nichteingeloggte Benutzer via EDM-Portal (https://edm.gv.at/edm_portal/home.do).

6. EDM-Applikationen

Zur Abwicklung der unterschiedlichen Meldungen im Abfallwirtschaftsrecht und in den einbezogenen anderen Umweltrechtsbereichen stehen die eingerichteten „EDM-Applikationen“ zur Verfügung, wobei aktuell 23 Applikationen vorhanden sind und jährlich rund 900.000 Meldungen digital abgewickelt werden. Im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Weiterentwicklung des EDM-Systems zur Anpassung an den Stand der Technik wird auf einen modulhaften Aufbau der EDM-Applikationen geachtet, sodass diese, soweit erforderlich, nur via Schnittstellen Daten aus dem ZAREg erhalten. Die nachfolgende Grafik bietet einen Überblick über das EDM-System und die aktuellen Meldeapplikationen.



Übersicht über das EDM-System (Stand: 11/2024)

Anmerkung: ePRTR und IPPC sowie ZDR und SQR stellen je eine eigene Applikation dar, sodass man auf die oben angeführte Zahl von 23 Applikationen kommt.

7. Ausblick

Im Jahr 2024 wurden erstmals Daten aus dem Stammregister des EDM in die zentrale und leistungsfähige Datendrehscheibe dadeX - legistisch als „Register- und Systemverbund“ (RSV) bezeichnet - eingespeist. Damit wurde ein wichtiger Schritt für die österreichische Verwaltung gesetzt: Angebundene Systeme von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden können damit effizient und sicher auf diese Daten zugreifen, um den systemübergreifenden Austausch zu optimieren.

EDM hat sich zum Ziel gesetzt, als „Single Point of Information“ im Umweltbereich zu fungieren und belastbare Daten zu generieren. Die erfassten Daten sollen allen berechtigten Personen/Behörden für ihre Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen. Neben der effizienten Abwicklung von Meldungen rückt insbesondere die IT-Unterstützung der gesamten Prozesskette in Verwaltungsabläufen in den Vordergrund. Die Register des EDM sind entsprechend dem Stand der Technik, dh. in Richtung eines agnostisch offenen Ecosystems und als neutrale Datenplattform in Form eines Datenaustauschservice für Registrierte, weiterzuentwickeln. Ein weiterer Schwerpunkt wird die verstärkte Nutzung der Daten im Rahmen von Auswertungen, zB für die abfallwirtschaftliche Planung, sein.

Transparenzdatenbank - Die Erfassung von Leistungen und die Abfrage von personenbezogenen Daten aus der Transparenzdatenbank in praktischer Sicht

Gregor Schmied

1. Einführung
2. Big Picture TDB
3. Ausgewählte Rechtsfragen aus der Praxis
 - 3.1. Allgemeines
 - 3.2. Einsichtnahme in Daten der TDB im Rahmen einer personenbezogenen Abfrage
4. Conclusio

1. Einführung

In Österreich werden nicht erst seit der Covid-19-Pandemie jährlich hohe Summen für Förderungen aufgewendet. Ein umfassender Überblick über das gesamte Fördersystem bestand lange nicht und führte zu einer schwer durchschaubaren Struktur. Die Verwaltung von Förderungen erfolgt vielfach im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung, was zu weiteren Doppelgleisigkeiten führen kann. Das Resultat ist ein fragmentiertes System mit komplexen Zuständigkeiten und Überschneidungen. Bereits 2007 empfahl der Rechnungshof daher konkrete Verbesserungen. Darunter fiel auch der Vorschlag zur Einführung einer IT-gestützten Förderungsdatenbank unter Mitwirkung aller Gebietskörperschaften.¹

Aus diesem Grund entwickelte im Jahr 2010 eine Expertengruppe verschiedene Maßnahmen zur Optimierung des Förderungswesens. Beteiligt waren mehrere Bundesministerien sowie Vertreterinnen und Vertreter der Länder und Gemeinden. Auch Institutionen wie der Rechnungshof, das Institut für Höhere Studien (IHS), das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und das Zentrum für Verwaltungsforschung (KDZ) wirkten mit. Im selben Jahr wurde das Transparenzdatenbankgesetz - TDBG beschlossen und im BGBl. I Nr. 109/2010 kundgemacht. Das Transparenzdatenbankgesetz in seiner Stammfassung erlaubte ausschließlich den

¹ Vgl. *Sandra Tscheliesnig*, Die österreichische Transparenzdatenbank - Instrument für ein effizientes Förderungswesen, ÖHW 2019 H 1-3, 29.

Leistungsempfängerinnen und -empfängern den Zugriff auf ihre Daten, nicht jedoch den Förderstellen zur Überprüfung von Fördervoraussetzungen. Da dies zur Erfüllung der intendierten Zwecke unzureichend war, wurde im Jahr 2012 das TDBG aufgehoben und das Transparenzdatenbankgesetz 2012 - TDBG 2012, BGBl. I Nr. 99/2012, erlassen, um insbesondere auch Förderstellen den Zugriff auf relevante personenbezogene Daten zu gewähren und eine breitere Beteiligung an der Transparenzdatenbank durch die Länder zu ermöglichen.²

Somit liefert die Transparenzdatenbank (TDB) seit 2013 einen umfassenden Überblick über Förderungen in Österreich auf Bundes-, Landes- und (auf freiwilliger Basis) auch auf Gemeindeebene. Sie dient Bürgerinnen und Bürgern als zentrale Informationsplattform für Förderungen und umfasst mittlerweile über 5.000 Förderangebote. Förderstellen können mithilfe der TDB die Voraussetzungen für die Vergabe von Förderungen (etwa Einkommensgrenzen) prüfen und potenzielle Doppel- und Mehrfachförderungen identifizieren. Darüber hinaus ermöglicht die Datenbank durch anonymisierte Auswertungen eine effiziente Steuerung und Weiterentwicklung des Förderungswesens.

Die TDB stellt damit das einzige österreichweite Instrument dieser Art dar. Sie liefert einen strukturierten gebietskörperschaftenübergreifenden Überblick über gewährte und angebotene Förderungen. Der Zugang erfolgt über das öffentlich zugängliche Transparenzportal.³

Dennoch gibt es auch Kritik und Verbesserungspotenziale. Insbesondere wird dabei häufig die Unvollständigkeit bei den erfassten Leistungen genannt, da mangels einheitlicher Regelungskompetenz des Bundes bislang nur der Bund sowohl zur vollständigen Erfassung seiner Förderungsbeschreibungen als auch zur Mitteilung über Gewährungen und Auszahlungen von Leistungen verpflichtet ist.⁴ Um auch die Länder in die TDB einzubinden, wurde im Jahr 2012 eine erste Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen Bund und Ländern geschlossen.⁵ Diese hatte die systematische Erfassung abstrakter Beschreibungen der Landesförderungen zum Ziel. Zur vollständigen Erfassung von Auszahlungen bzw. Leistungsmitteilungen gab es auf Grund dieser Vereinbarung jedoch keine Verpflichtung für die Länder.⁶ Dadurch

² Vgl. *Tscheliesnig*, ÖHW 2019 H 1-3, 29.

³ Vgl. *Tscheliesnig*, ÖHW 2019 H 1-3, 29.

⁴ Vgl. *Stefanie Fasching*, Die Transparenzdatenbank - Eine unendliche Geschichte?, *Jahrbuch Behilfsrecht* 2020, 409.

⁵ Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über eine Transparenzdatenbank, BGBl. I Nr. 73/2013.

⁶ Vgl. *Tscheliesnig*, ÖHW 2019 H 1-3, 29.

ergaben sich in der Praxis zwangsläufig auch Einschränkungen bei den Nutzungs- und Abfragemöglichkeiten.⁷

Gestartet mit einem Pilotprojekt im Jahr 2017 melden mittlerweile alle Bundesländer freiwillig Daten aus den Bereichen Umwelt und Energie an die TDB. Dies unterstreicht den verwaltungsübergreifenden Nutzen des Instruments. Die Datenbank unterstützt die gezielte Steuerung von Subventionsausgaben auf gesamtstaatlicher Ebene. Sie liefert Informationen zu zugesagten und ausbezahlten Förderungen sowohl für Förderstellen als auch für einzelne Antragstellerinnen und Antragsteller. Bei einkommensabhängigen Leistungen ermöglicht sie den Zugriff auf Einkommensdaten der Förderungswerberinnen und Förderungswerber. Die Länder tragen weitgehend die im Rahmen gemeinsamer Analysen erarbeiteten Optimierungsvorschläge mit, wodurch sukzessive eine umfassende Datenbasis entstand. Diese Entwicklung wurde durch die COVID-19-Pandemie stark beschleunigt. Der akute Bedarf an raschen Hilfsmaßnahmen führte zu zahlreichen Förderprogrammen auf Bundes- und Landesebene. Dabei kam es teilweise zu gegenseitigen Ausschlüssen der Förderungen, wodurch die Anzahl der personenbezogenen Abfragen aus der TDB im Vergleich zu den Jahren vor der Pandemie um ein Vielfaches anstieg.

Auch erste Gemeinden und Städte nutzen die Möglichkeit zur freiwilligen Meldung an die TDB. Für Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern ist eine vereinfachte Teilnahme vorgesehen. Statt einer Einzelbeschreibung jeder Maßnahme können standardisierte Förderungsschienen genutzt werden. Dadurch soll eine zentrale Informationsmöglichkeit über kommunale Leistungen für Bürgerinnen und Bürger geschaffen werden.⁸

Um diese positiven Entwicklungen auch rechtlich zu verankern, wurde im Rahmen der Verhandlungen zum Finanzausgleich 2024 der Abschluss einer neuen Art.-15a-Vereinbarung über die Etablierung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank (im Folgenden: TDB-Vereinbarung) beschlossen und im BGBl I Nr. 138/2014 kundgemacht.⁹ Darin verpflichten sich die Länder nunmehr, die TDB weitestgehend wie der Bund zu verwenden und somit neben der Erfassung von Förderungsbeschreibungen auch Leistungsmitteilungen zu Gewährungen und Auszahlungen vollständig an die Transparenzdatenbank (nach Ablauf verschiedener Umsetzungsfristen) ab dem Jahr 2026 durchzuführen.¹⁰

⁷ Vgl. *Fasching*, Jahrbuch Beihilferecht 2020, 409.

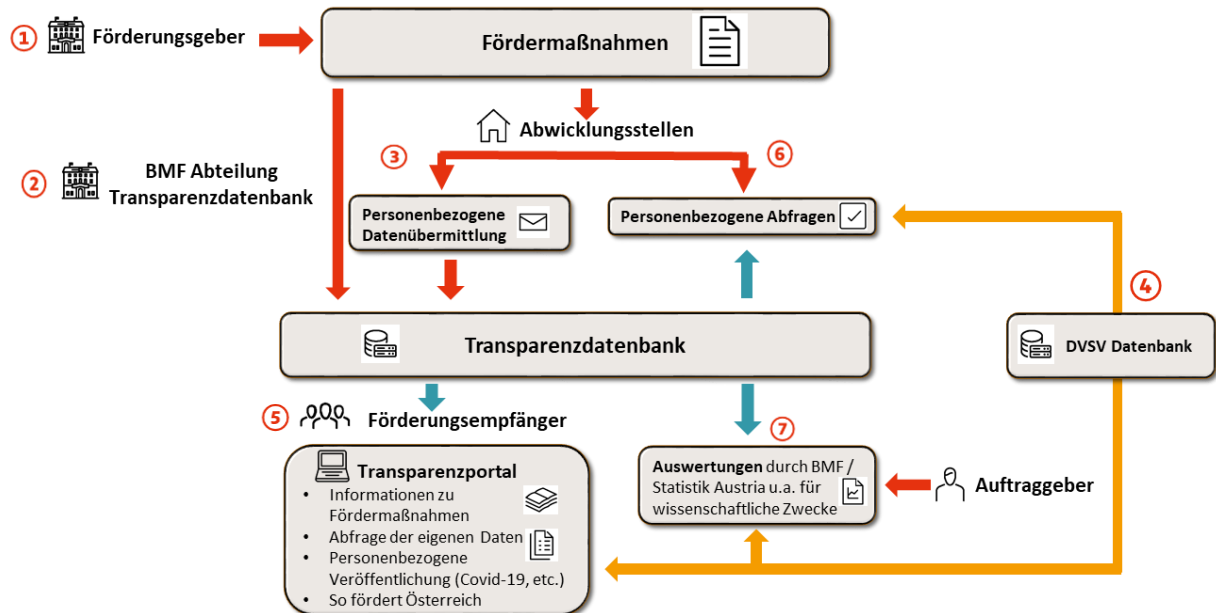
⁸ Vgl. *Elisabeth Klaus*, Gebietskörperschaftenübergreifender Einsatz der Transparenzdatenbank als Instrument für ein effizientes Förderungswesen, ÖHW 2022, 157.

⁹ Vgl. *Florian Schwetz*, Der Finanzausgleich ab 2024 - Ein Überblick über den Gang der Verhandlungen und die wesentlichen Ergebnisse, ÖHW 2024, 23.

¹⁰ Vgl. Art. 9 Z 2 bis 4 der TDB-Vereinbarung.

2. Big Picture TDB

Anhand des folgenden „Big Pictures“ soll im folgenden Abschnitt ein kompakter Überblick über die Funktionsweise und die Verantwortlichkeiten im Rahmen der TDB gegeben werden:¹¹



Ad 1) Fördermaßnahmen werden von den zuständigen Förderungsgebern¹² in einer einheitlichen Struktur erfasst und in der TDB gespeichert. Eine Fördermaßnahme, auch als „Leistungsangebot“ bezeichnet, beschreibt abstrakt eine aus öffentlichen Mitteln finanzierte oder teilfinanzierte Leistung einschließlich ihrer Bezugs-Voraussetzungen.

Ad 2) Die „Datenklärungsstelle“ (Abteilung II/12 - Transparenzdatenbank im Bundesministerium für Finanzen) führt eine Qualitätskontrolle der erfassten Fördermaßnahmen durch und schlägt gegebenenfalls Verbesserungen vor. Im Rahmen dieser Prüfung werden die Fördermaßnahmen zudem einheitlich kategorisiert, so dass vergleichbare Leistungen thematisch zusammengefasst werden (zB „Tourismusförderungen“). Dies erleichtert insbesondere themenbezogene Auswertungen und schafft eine bessere Übersichtlichkeit. Des Weiteren prüft die Datenklärungsstelle auf Basis der von der leistungsdefinierenden Stelle konkret angegebenen Rechtsgrundlage für die

¹¹ Eine umfassendere Darstellung und Beschreibung des Big Pictures findet sich in dem auf der Website www.transparenzportal.gv.at veröffentlichten technisch-organisatorischen Infopaket.

¹² Der Begriff des Förderungsgebers eignet sich zur einfachen Veranschaulichung der Rolle/Aufgabe im Rahmen des abgebildeten Schaubilds zwar gut, wird in der Praxis jedoch teilweise unterschiedlich bzw. nicht immer korrekt verwendet. Das TDBG 2012 kennt den Begriff des „Förderungsgebers“ nicht und spricht stattdessen von der „leistungsdefinierenden Stelle“. In § 15 TDBG 2012 ist geregelt, wer für Bundes-, Landes- oder Gemeindeleistungen jeweils leistungsdefinierende Stelle ist.

Förderung, ob eine Einsichtnahme in andere Förderungen erforderlich ist und stellt gegebenenfalls die Einsichtsberechtigungen ein.

Ad 3) Abwicklungsstellen sind jene inländischen Einrichtungen, die Förderungen für Förderungsnehmerinnen und Förderungsnehmer abwickeln. Abwicklungsstellen des Bundes und der Länder übermitteln personenbezogene Förderungsfälle (Gewährungen) sowie Auszahlungen zu ihren Fördermaßnahmen elektronisch an die TDB. Einige Städte und Gemeinden haben ebenfalls damit begonnen, personenbezogenen Daten zu übermitteln. Ein Förderungsfall muss spätestens mit der Gewährung an eine Förderungsnehmerin bzw. einen Förderungsnehmer an die TDB gemeldet werden. Zu jedem Förderungsfall sind in der Folge alle zugehörigen Auszahlungen sowie eventuelle Rückzahlungen zu erfassen. Sofern keine Aus- oder Rückzahlungen mehr zu einem Förderungsfall zu erwarten sind, kann ein Förderungsfall auf „abgerechnet“ gesetzt werden.

Ad 4) Leistungen aus der Datenbank des Dachverbandes der Sozialversicherungsträger, wie zB Krankengeld, Pflegegeld, Wochengeld etc. werden nicht in der TDB selbst verarbeitet, sondern sind bei einer Abfrage online über eine Schnittstelle eingebunden. Das umfasst mit Stand November 2024 463 Mio. Datensätze mit einem Volumen von 444 Mrd. Euro.

Ad 5) Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, Organisationen und öffentliche Einrichtungen können am Transparenzportal unter www.transparenzportal.gv.at einen umfassenden Überblick über aktuelle Förderungsmöglichkeiten des Bundes, der Länder und einzelner Gemeinden erhalten. Derzeit sind die Beschreibungen von über 3.300 „beantragbaren“ Maßnahmen am Transparenzportal öffentlich einsehbar. Die Förderungsgeber sind verpflichtet, die beschriebenen Fördermaßnahmen laufend zu aktualisieren. Das Transparenzportal bietet nicht nur Zugang zu Informationen über Förderungen und individuelle Leistungen, sondern stellt auch Auswertungen, Berichte und Visualisierungen zu Förderungen und Auszahlungen bereit. Ab September 2025 sind am Transparenzportal staatliche Leistungen, die nicht an Privatpersonen gehen und über dem Schwellenwert von 1.500 Euro liegen, öffentlich einsehbar. Auf das Transparenzportal erfolgen jährlich mehrere Millionen Zugriffe.

Ad 6) Neben der Selbstabfrage für Bürgerinnen und Bürger (vgl. Ad 5) können berechtigte Förderungsstellen über die TDB personenbezogene Abfragen zu konkreten Förderungswerberinnen und Förderungswerbern durchführen, um die Voraussetzungen für die Gewährung, Rückforderung oder Einstellung einer Leistung online zu prüfen (zB Einkommensgrenzen oder andere ausbezahlte bzw. gewährte Förderungen zum selben Zweck). Über die TDB nicht abrufbar sind jedoch insbesondere Informationen über Alimente,

Zuschüsse von privater Seite (= keine öffentlichen Mittel), Immobilienwerte, Sparbücher etc.

Um unerwünschte Mehrfachförderungen zu vermeiden, sind sämtliche Förderungsstellen verpflichtet, vor der Gewährung einer Förderung eine derartige Abfrage aus der TDB durchzuführen.¹³ Große Abwicklungsstellen wie zB das Arbeitsmarktservice (AMS) oder die Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mbH (AWS), aber teilweise auch die Bundesministerien und Ämter der Landesregierungen binden das Instrument automatisiert in ihre Förderungsprozesse ein, sodass die Daten schnell und einfach abgefragt werden können. Damit nutzen neben der Finanzverwaltung immer mehr Förderungsstellen und öffentliche Einrichtungen die Daten aus der TDB für Kontrollzwecke. Im Jahr 2024 führte dies zu einer Rekordzahl von etwa 8 Millionen personenbezogenen Abfragen.

Ad 7) Schließlich leistet die TDB auch einen Beitrag zur Steuerung des Förderungswesens in Österreich. Beispielsweise können gebietskörperschaftenübergreifende Auswertungen über Daten der TDB bei der Statistik Austria in Auftrag gegeben werden. Die Statistik Austria hat die Möglichkeit, die Daten der TDB beispielsweise mit geografischen oder demografischen Merkmalen (Geschlecht, Alter, Einkommensschicht udgl.) zu verschneiden, um die Treffgenauigkeit von Förderungen besser zu analysieren. Des Weiteren ist der Bundesminister für Finanzen ermächtigt, über die TDB verfügbare Auszahlungsdaten datenschutzkonform auszuwerten und in anonymisierter Form an wissenschaftliche Einrichtungen weiterzugeben. Seit Mitte 2020 werden bei der Mitteilung des Förderungsfalles an die TDB durch die Abwicklungsstellen auch standardisierte Förderungsgegenstände (zB „E-Fahrzeuge“) geliefert, so dass Auswertungen noch granularer und zielgerichteter gestaltet werden können.

3. Ausgewählte Rechtsfragen aus der Praxis

3.1. Allgemeines

Wie bereits in der Einführung dargestellt, stellen sich in Zusammenhang mit der TDB zahlreiche Rechtsfragen, die vor allem in der Praxis große Relevanz haben. Vor allem das Fehlen einer einheitlichen Regelungskompetenz im Bereich des Förderungswesens und damit verbundenen Transparenzbestimmungen führt zuweilen zu unterschiedlichen Auffassungen über die jeweilige Kompetenzgrundlage zur Erlassung konkreter Bestimmungen (insb. datenschutzrechtlicher Grundlagen) in diesem Rechtsbereich. Diesem

¹³ Für den Bund ist dies in § 25 Abs. 1c TDBG 2012 normiert. Die Länder haben sich dazu in der TDB-Vereinbarung verpflichtet und setzen dies auch im jeweiligen Landesrecht um.

Themenkomplex widmete sich im Rahmen der Linzer Legistikgespräche 2024 daher auch ein eigener Beitrag¹⁴ und auch im Rahmen der Begutachtungsverfahren¹⁵ zu den Landesgesetzen in Umsetzung der TDB-Vereinbarung wird von den Verfassungsdiensten der Länder und des Bundes teilweise eine unterschiedliche Position vertreten. Im Rahmen des vorliegenden Beitrags kann keine abschließende Darstellung oder Beurteilung zu diesem Themenkomplex gegeben werden. Es sollen jedoch in den folgenden Absätzen einige aus Sicht des Autors relevante Punkte festgehalten werden.

Grundsätzlich kann jedem Kompetenztatbestand die Erbringung von Geldleistungen durch die öffentliche Hand (Unterstützungsleistungen) zugeordnet werden. Förderungen sind also akzessorisch stets einer bestimmten Materie, nämlich jener Verwaltungsmaterie, in deren Rahmen eine Leistung vergeben wird, zuzuordnen (VfSlg 4609/1963; 20.359/2019). Damit bilden sie sog. Annexmaterien zu einer Kompetenznorm.¹⁶ Die Zuständigkeit zur Erlassung von Bestimmungen im Bereich der Transparenz im Förderungswesen muss daher wohl ebenfalls der Kompetenz zur Regelung der Hauptmaterie folgen. Diese Schlussfolgerung ergibt sich auch aus den Materialien zur Stammfassung des TDBG 2012¹⁷ und hat zur Folge, dass eine einheitliche Zuständigkeit des Bundes oder der Länder zur Gesetzgebung und Vollziehung nicht besteht. Das TDBG 2012 als einfaches Bundesgesetz gibt in diesem Sinne daher nur für den Bund verbindliche Regelungen vor und kann die Nutzung der TDB durch Länder und Gemeinden nur im Sinne einer Öffnungsklausel („Doppeltürmodell“) erlauben.¹⁸ Je nach Datenverarbeitung sind daher zusätzliche eigene Rechtsgrundlagen für Länder (und Gemeinden) zu schaffen, um die TDB auch umfassend nutzen zu können, wozu sich die Länder in der TDB-Vereinbarung auch verpflichtet haben.¹⁹

In der Praxis stellen sich daher sowohl für den Bundesminister für Finanzen als datenschutzrechtlich Verantwortlichem für die TDB²⁰ als auch für die mitteilenden und abfrageberechtigten Stellen, (datenschutz-)rechtliche Fragen bei der Einmeldung von personenbezogenen Daten zur Gewährung und

¹⁴ Vgl. den Beitrag von *Thomas Uebe* in diesem Tagungsband.

¹⁵ Vgl. etwa die Stellungnahme des BKA-VD vom 22.4.2025, GZ 2025-0.244.864, zum Entwurf eines Wiener Landesgesetzes, mit dem das Wiener Fördertransparenzgesetz geändert wird (abgerufen am 11.6.2025 unter <https://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/begutachtung/pdf/2025002s7.pdf>).

¹⁶ *Christoph Grabenwarter / Stefan Leo Frank*, B-VG² (Stand 1.1.2025, rdb.at), Vor Art 10 - 15, Rz. 9.

¹⁷ Vgl. ErläutRV 1891 BlgNR XXIV GP, 4: „Die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung dieses Bundesgesetzes ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 4 B-VG (Bundesfinanzen), Art. 10 Abs. 1 Z 13 B-VG (sonstige Statistik, soweit sie nicht nur den Interessen eines einzelnen Landes dient) und Art. 10 Abs. 1 Z 16 B-VG (Einrichtung von Bundesbehörden). Darüber hinaus können als Kompetenzgrundlage diejenigen Kompetenztatbestände herangezogen werden, aufgrund derer der Bund Leistungen erbringen kann.“

¹⁸ Vgl. etwa § 32 Abs. 6 TDBG 2012.

¹⁹ Vgl. Art. 9 Z 1 der TDB-Vereinbarung.

²⁰ Vgl. § 12 TDBG 2012.

Auszahlung von Leistungen, bei der Nutzung der personenbezogenen Abfragen beziehungsweise bei der Einsichtnahme in die TDB und bei der sonstigen Verarbeitung (zB Weitergabe und Veröffentlichung) der in der TDB verarbeiteten Daten.

Es liegt in Umsetzung des Art. 3 Abs. 2 der TDB-Vereinbarung im Verantwortungsbereich der Länder, die Rechtsgrundlagen für die Übermittlung der von ihnen in die TDB einzumeldenden Daten und für die personenbezogenen Abfragen dieser Daten zu schaffen. Dies umfasst sowohl Leistungen aus dem Bereich der Hoheits- als auch der Privatwirtschaftsverwaltung und in diesem Zusammenhang auch - sofern relevant - Leistungen, die Rückschlüsse auf Daten besonderer Kategorien personenbezogener Daten nach Art. 9 DSGVO zulassen.²¹

Auf Grund dieser Vorgaben muss der Bundesminister für Finanzen als datenschutzrechtlich Verantwortlicher für die TDB davon ausgehen können, dass die Länder ohne entsprechende Rechtsgrundlage keine personenbezogenen Daten an die TDB übermitteln (werden) und er selbst daher über eine ausreichende datenschutzrechtliche Grundlage für die Verarbeitung aller in der TDB enthaltenen Daten verfügt. Seitens der durch die Länder übermittelten Daten kann sich der Bundesminister für Finanzen bei der Verarbeitung dieser Daten in der TDB dabei insbesondere auf § 1 Abs. 3 TDBG 2012 stützen. Gemäß dieser Verfassungsbestimmung sind *„Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände [...] ermächtigt, gebietskörperschaftenübergreifend Daten in der Transparenzdatenbank zu verarbeiten“*.

3.2. Einsichtnahme in Daten der TDB im Rahmen einer personenbezogenen Abfrage

Bei Anlage eines neuen Leistungsangebots und der Einstellung von Einsichtsberechtigungen hat der Bundesminister für Finanzen zu prüfen, ob für die jeweilige Datenverarbeitung (insb. die personenbezogene Abfrage) eine ausreichende datenschutzrechtliche Rechtfertigung gegeben ist.²² Für die Prüfung der Gewährung einer Einsichtnahme in Daten der TDB (personenbezogenen Abfrage) gilt dabei im Wesentlichen Folgendes:

²¹ Leistungsangebote mit Bezug zu besonderen Kategorien personenbezogener Daten im Sinne des Art. 9 Abs. 1 DSGVO sind in der TDB gemäß § 21 Abs. 1 Z 3 TDBG 2012 als „sensibel“ zu kennzeichnen.

²² Vgl. zur Prüfung von Leistungsangeboten unter „2. Big Picture TDB“ die Ausführungen zu den Schritten 1 und 2.

Voraussetzung 1: Rechtsgrundlage für die Einsicht

Die Rechtsgrundlagen ergeben sich hierfür in erster Linie aus den Bestimmungen des TDBG 2012 iVm. materienrechtlichen Bestimmungen wie Gesetzen, Verordnungen und Förderungsrichtlinien. Je nachdem welche Daten eingesehen werden müssen, wird ein anderer rechtlicher Maßstab für die Beurteilung der Einsichtsberechtigung herangezogen:

Einsicht in andere (nicht sensible) Förderungen bzw. Leistungen

Die Rechtsgrundlage für die Abfrage von nicht als „sensibel“ gekennzeichneten Leistungen zur Erfüllung des Überprüfungszwecks²³ ergibt sich im Wesentlichen aus § 32 Abs. 5 und 6 TDBG 2012.

Sofern eine Abfrage in Erfüllung des Überprüfungszwecks für eine Leistung erfolgt, die in die Regelungskompetenz der Länder fällt, ist § 32 Abs. 6 TDBG 2012 iSd. oben genannten „Doppeltürmodells“ als Öffnungsklausel zu sehen und bedarf daher zusätzlich noch landesrechtlicher Regelungen.

Darüber hinaus ist die Einsichtsberechtigung insofern eingeschränkt, als jeweils nur Einsicht auf jene Daten zu gewähren ist, die für die Gewährung, die Einstellung oder die Rückforderung einer Leistung durch diese konkrete abfrageberechtigte Stelle für eine bestimmte Aufgabe jeweils erforderlich sind. In der Regel ergibt sich diese Erforderlichkeit aus den konkreten Förderungsrichtlinien und den dort geregelten Voraussetzungen (etwa Ausschluss von Doppel- und Mehrfachförderungen).

Damit abfragende Stellen von dem Recht auf Einsicht auch tatsächlich Gebrauch machen, ist die Verpflichtung zur TDB-Abfrage vor Gewährung einer Förderung gemäß § 8 TDBG 2012 zur Vermeidung von Mehrfachförderungen („Überprüfungszweck“) gesetzlich normiert.²⁴

Einsicht in das Einkommen

Das Einkommen fällt nicht unter die Leistungsarten gemäß § 4 TDBG 2012 und wird daher gesondert behandelt.

Die Einsicht in das Einkommen wird immer nur dann eingestellt, wenn sich die Notwendigkeit der Einsicht im Einzelfall aus der jeweiligen Rechtsgrundlage ergibt (zB Richtlinie, Gesetz).

²³ Vgl. § 2 Abs. 1 Z 4 TDBG 2012.

²⁴ Vgl. § 25 Abs. 1c TDBG 2012 für den Bund bzw. analoge Regelungen in den Landesgesetzen in Umsetzung der TDB-Vereinbarung.

Einsicht in sensible Daten

Als „sensibel“ gekennzeichnet²⁵ sind in der TDB Daten, die einen eindeutigen Rückschluss auf den Gesundheitszustand einer Person zulassen, wie zB Wochengeld, Pflegegeld, Invaliditätspension, Förderungen für Menschen mit Behinderungen (zB Blindenführhund, Adaptierung eines PKW etc.). Die Gewährung einer Einsicht in diese Leistungen erfordert eine den Anforderungen des Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO entsprechende explizite Rechtsgrundlage aus der hervorgeht, welche sensiblen Leistungen relevant für die Gewährung der eigenen Förderung sind.

Eine Einsichtnahme in sensible Leistungen ist darüber hinaus (technisch) erst möglich, wenn die Einsichtsberechtigung per Verordnung des Bundesministers für Finanzen kundgemacht wurde (idR zweimal jährlich) und die verordnete Einsichtsberechtigung im System freigeschaltet wurde.²⁶

Voraussetzung 2: Ein konkreter „Anlassfall“

Die personenbezogene Abfrage ist nur im Zuge der Gewährung, Einstellung oder Rückforderung einer konkreten Leistung und sofern diese Daten für eine bestimmte Aufgabe jeweils erforderlich sind, rechtlich zulässig.²⁷ Sind auf Grund der Gestaltung der Förderungsmaßnahme beispielsweise keine anderen Förderungen/Leistungen und auch kein Einkommen für die Gewährung einer Förderung von Relevanz und Mehrfachförderungen nicht ausgeschlossen oder allenfalls sogar erwünscht, ist eine Abfrage der TDB „nicht erforderlich“ und die Einsichtnahme wird durch das Bundesministerium für Finanzen nicht freigeschaltet. Des Weiteren wird jede Abfrage der TDB mitprotokolliert und der betroffenen Person am „Transparenzportal“ unter „*Wer hat mich abgefragt?*“ angezeigt.

Voraussetzung 3: Meldung der Gewährungen und Auszahlungen

Gemäß § 32 Abs. 6 TDBG 2012 ist für die Erteilung der Leseberechtigung für Länder und Gemeinden weiters eine Voraussetzung, dass die jeweilige leistende Stelle auf diese Leistung (also den ursprünglichen Abfragegrund bzw. Anlassfall) Mitteilungen nach § 25 in die TDB übermitteln wird.

²⁵ Vgl. § 21 Abs. 1 Z 3 TDBG 2012.

²⁶ Vgl. etwa zuletzt die Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Abfrage von sensiblen Daten 2025 nach dem Transparenzdatenbankgesetz 2012 (Transparenzdatenbank-Abfrageverordnung 2025), BGBl. II Nr. 41/2025.

²⁷ Vgl. § 32 Abs. 5 und 6 TDBG 2012.

4. Conclusio

Die TDB hat sich seit ihrer Einführung als zentrales Instrument zur Erhöhung der Nachvollziehbarkeit und Effizienz im österreichischen Förderungswesen etabliert. Mit der neuen TDB-Vereinbarung und dem Ziel einer flächendeckenden Nutzung durch Bund und Länder ab 2026 wird ein bedeutender Schritt in Richtung einer vollständigen und datenbasierten Förderungssteuerung gesetzt. Die laufenden Erweiterungen der Funktionalitäten sowie die zunehmende Zahl an Abfragen und freiwilligen Meldungen - insbesondere auch auf kommunaler Ebene - zeigen die hohe praktische Relevanz und Akzeptanz der TDB.

Gleichzeitig sind in der Vergangenheit zahlreiche rechtliche Fragestellungen zutage getreten, insbesondere im Bereich der datenschutzrechtlichen Legitimation von personenbezogenen Abfragen sowie im föderalistischen Spannungsfeld divergierender Kompetenzverteilungen. Die Verwirklichung einer tatsächlich gebietskörperschaftenübergreifenden TDB erfordert daher nicht nur technische und organisatorische Maßnahmen, sondern auch einen klaren rechtlichen Rahmen und ein abgestimmtes Verständnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Die Weiterentwicklung der TDB wird maßgeblich davon abhängen, inwieweit es gelingt, diese Herausforderungen in einem kooperativen und rechtskonformen Setting zu bewältigen und gleichzeitig die Potenziale für ein intelligentes, datenbasiertes Förderungswesen systematisch zu nutzen.

Besondere Fragen im Zusammenhang mit der Verwirklichung einer tatsächlich gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank¹

Thomas Uebe

1. Heterogenität der potenziell in der Transparenzdatenbank zu erfassenden Sachverhalte
2. Komplexität der legislativen Herausforderungen
 - 2.1. Vorbemerkungen
 - 2.2. Kompetenzgrundlage
 - 2.3. Grundrechtliche Anforderungen
 - 2.3.1. Datenschutz
 - 2.3.2. Gleichheitssatz
 - 2.4. Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung
 - 2.5. Verfassungsrechtliche Sonderbestimmung: § 1 Abs. 3 TDBG 2012
 - 2.6. Ausgewählte Einzelprobleme anhand der einfachgesetzlichen Rechtslage und der Verpflichtungen gemäß der „TDB-Vereinbarung“
 - 2.6.1. Allgemeine Vorbemerkungen und datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit
 - 2.6.2. Notwendigkeit der Klarheit über die aktuell tatsächlich zu erfassenden Rechtsträger, die personenbezogene Daten in die Transparenzdatenbank einmelden sollen
 - 2.6.3. Zwischenresümee: Was kann die Landesgesetzgebung regeln?
 - 2.6.4. „Kofinanzierungen“

¹ Der Beitrag gibt grundsätzlich die Inhalte des am 7. November 2024 bei den Linzer Logistik-Gesprächen gehaltenen Vortrags wieder. Nach diesem Zeitpunkt eingetretene Entwicklungen bis Anfang August 2025, insbesondere die Bemühungen um eine zeitgerechte Umsetzung der auf eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zurückgehenden Verpflichtungen der Länder zur Erlassung der notwendigen landesgesetzlichen Bestimmungen zur Sicherstellung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank, wurden teilweise in Fußnoten angemerkt.

2.6.5. „Letztempfänger-Argumentation“ bei mehreren Mitgliedern einer „Förderungskette“

2.6.6. Fallbeispiel „Stromkostenzuschuss“

3. Resümee

1. Heterogenität der potenziell in der Transparenzdatenbank zu erfassenden Sachverhalte

1.1. Einen Überblick darüber, was die Transparenzdatenbank als solche eigentlich ist, welche Funktionalitäten sie hat und wie sie letztlich dazu beitragen kann, staatliche Aufgaben in effizienter und verwaltungsökonomischer Weise zu bewältigen, ist Gegenstand des Beitrags von *Gregor Schmied* in diesem Tagungsband.² Zur Vermeidung von Wiederholungen sei daher einleitend auf diesen Beitrag verwiesen.

Es soll aber angesichts der folgenden Ausführungen noch einmal besonders betont werden, dass die potenziell in der Transparenzdatenbank zu erfassenden **Sachverhalte überaus heterogen** sind, was man der Begriffserklärung des Wortes „Heterogenität“ entsprechend auch so ausdrücken kann, dass die Menge der in der Transparenzdatenbank erfassten Sachverhalte hinsichtlich eines oder mehrerer Merkmale sehr uneinheitlich ist.

1.2. Was die **Vielfalt der** von der Transparenzdatenbank erfassten **Leistungsarten** anbelangt, so sind diese grundsätzlich im § 4 TDBG 2012³ aufgezählt und umfassen neben den im Beitrag von *Gregor Schmied* ausführlich behandelten Förderungen auch

- Sozialversicherungsleistungen,
- Ruhe- und Versorgungsbezüge,
- ertragssteuerliche Ersparnisse,
- Ersparnisse aus begünstigten Haftungsentgelten und verbilligten Fremdkapitalzinsen und auch
- Sachleistungen.

Auch der vorliegende Beitrag beschränkt sich im Wesentlichen auf die Leistungsart „**Förderungen**“, die ihrerseits wiederum eine Reihe von

² *Gregor Schmied*, Transparenzdatenbank - Die Erfassung von Leistungen und die Abfrage von personenbezogenen Daten aus der Transparenzdatenbank in praktischer Sicht.

³ Transparenzdatenbankgesetz 2012 (TDBG 2012), BGBl. I Nr. 99/2012, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 169/2023; eine jüngste Änderung ergab sich durch das Informationsfreiheits-Anpassungsgesetz, BGBl. I Nr. 50/2025.

Unterarten aufweist, die im § 8 TDBG 2012 näher umschrieben werden. Das reicht von

- Mitgliedsbeiträgen über
- Gesellschafterzuschüsse,
- Spenden- und Jubiläumsgelder,
- den wichtigen Bereich der sog. „direkten Förderungen“, über
- Zuwendungen mit Sozial- und Familienleistungscharakter und über
- Entschädigungen bis hin zu
- Zahlungen an Intermediäre, das sind Geldleistungen an Dritte, die diese in Form von Sachleistungen weitergeben.⁴

Die Leistungsart „Förderungen“ steht deshalb aktuell im besonderen Fokus, weil sich die Länder anlässlich der Gespräche über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2024 in einer **Vereinbarung** gemäß Art. 15a B-VG **über die Etablierung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank** (im Folgenden kurz „**TDB-Vereinbarung**“)⁵ verpflichtet haben, landesgesetzliche Grundlagen dafür zu schaffen, dass die bereits seit Jahren bestehende Transparenzdatenbank auch mit solchen „Landesleistungen“ befüllt wird, für die das ohne ausdrückliche landesgesetzliche Rechtsgrundlagen eben nicht geht.

1.3. Die Heterogenität der potenziell in der Transparenzdatenbank zu erfassenden Sachverhalte ergibt sich jedoch nicht nur aus der Vielfalt der angesprochenen Leistungsarten und deren Unterarten; sie wird vielmehr noch dadurch deutlich erhöht, dass dazu auch noch eine **Vielfalt von leistungsgewährenden Rechtsträgern** hinzukommt, die möglicherweise verpflichtet sein bzw. verpflichtet werden könnten, Daten betreffend die Gewährung einer Leistung in die Transparenzdatenbank einzumelden und uU auch Abfragen aus der Transparenzdatenbank zu tätigen, bevor sie ihrerseits eine Leistung gewähren. Denn auch wenn in der Regel von „staatlichen“ Leistungen gesprochen wird, die in der Transparenzdatenbank abgebildet werden sollen, und darüber hinaus nicht nur im Titel der 15a-Vereinbarung (lediglich) der gebietskörperschaftenübergreifende Charakter der Transparenzdatenbank

⁴ Zur Abgrenzung des Rechtsbegriffs „Förderung“ von dem in der Lehre verwendeten Begriff „Subvention“, denen wiederum der unionsrechtliche Begriff der Beihilfe gegenübersteht, vgl. jüngst *Peter Bußjäger / Florian Klebelsberg*, Die Länder und die Förderungsverwaltung, in: *Peter Bußjäger / Mathias Eller / Florian Klebelsberg*, Die Privatwirtschaftsverwaltung der Länder (2025), S 343 ff (343 ff).

⁵ Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über die Etablierung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank, BGBl. I Nr. 138/2024.

betont wird, so ist damit keineswegs gesagt, dass als leistungsgewährende Stelle auch formal immer der „Staat“ - also die Gebietskörperschaften (der Bund oder ein Land oder eine Gemeinde) - auftreten muss.

Vielmehr ergibt sich aus verschiedensten Bestimmungen des TDBG 2012 und der „TDB-Vereinbarung“, dass auch Rechtsträger, die von Verfassungen wegen nicht den Staat repräsentieren, vom Regime der Transparenzdatenbank betroffen sein sollen. Diese Rechtsträger werden im vorliegenden Beitrag in weiterer Folge als **„sonstige Rechtsträger“** bezeichnet.

Eine weitere bedeutende Differenzierung ergibt sich aus dem Umstand, dass all die potenziell vom Regelungsregime des Transparenzdatenbankrechts erfassten Rechtsträger in unterschiedlichster Position bzw. Funktion betroffen sein könnten. Auch wenn diese Differenzierung bereits starke Überschneidungen mit der gleich anschließend anzusprechenden Komplexität der legislatischen Herausforderungen⁶ aufweist, soll sie bereits hier als „vorgefundenes Faktum“ angesprochen werden: Die verschiedenen Rechtsträger können bei der Vergabe von transparenzdatenbankrelevanten Leistungen **entweder im Bereich der Hoheitsverwaltung tätig sein oder in den Formen des Zivilrechts handeln; die Formen des Zivilrechts sind ihrerseits vielfältig** und reichen von der Vergabe von Mitteln im eigenen Namen und auf eigene Rechnung bis zu verschiedensten Formen der Gestaltung von Vertretungsmöglichkeiten.

1.4. Und schließlich ist die Heterogenität der Transparenzdatenbank noch dadurch gekennzeichnet, dass die Datensammlungen in dieser Datenbank (unmittelbar) **verschiedensten Zwecken** dienen; § 2 TDBG 2012 zählt insgesamt sieben Zwecke auf, wobei es zwischen den einzelnen dort angeführten Zwecken durchaus auch Überschneidungen gibt.⁷

1.5. Von der Sachverhaltsebene her sind für den vorliegenden Beitrag neben der Verpflichtung verschiedenster Stellen zur Einmeldung personenbezogener Daten in die Transparenzdatenbank insbesondere die **Zugriffsmöglichkeiten durch sog. „abfrageberechtigte Stellen“** auf diese in der Transparenzdatenbank enthaltenen Daten von Bedeutung, soweit diese Abfragemöglichkeiten dem übergeordneten **Wirkungsziel** dienen, **Doppel- oder Mehrfachförderungen zu vermeiden:**

⁶ Siehe dazu Punkt 2.

⁷ Vgl. dazu bereits *Thomas Uebe*, Das Projekt der Transparenz öffentlicher Leistungen - die Entwicklung einer Leistungsangebotsdatenbank, einer Transparenzdatenbank und eines Transparenzportals, ÖHW 2013, S 61 ff (63 ff).

- durch die Versagung von Förderungen auf Grund erkannter anderweitig bereits bezogener Leistungen
- über die Ermöglichung der Überprüfung der allfälligen Einstellung bereits gewährter Förderungen
- bis hin zu deren Rückforderung.

2. Komplexität der legislatischen Herausforderungen

2.1. Vorbemerkungen

2.1.1. In einem engen Zusammenhang mit der soeben beschriebenen Heterogenität der Thematik „Transparenzdatenbank“ - aber nicht damit zu verwechseln oder gar gleichzusetzen (!) - steht die Komplexität der damit verbundenen juristischen Herausforderungen, die zunächst einmal an verschiedensten Eckpfeilern unserer verfassungsrechtlichen Grundordnung festzumachen sind, wobei auch diese Eckpfeiler ihrerseits wiederum wechselseitig verbunden sind.

2.1.2. An dieser Stelle seien zunächst stichwortartig die aus der Sicht des Autors des vorliegenden Beitrags größten **verfassungsrechtlichen Herausforderungen** angesprochen; unter den Punkten 2.2. bis 2.5. wird - allerdings auch nur kursorisch - auf einzelne dieser Herausforderungen und ihre Wechselbezogenheit im Allgemeinen etwas näher eingegangen. Weitere legislative Schwierigkeiten werden bei der anschließenden Behandlung ausgewählter Einzelprobleme unter Punkt 2.6. angesprochen.

Die größten verfassungsrechtlichen Herausforderungen waren seit Anbeginn und sind letztlich noch heute

- die **Kompetenzgrundlage** im Bundesstaat einschließlich des Grundsatzes der Trennung der Vollzugsbereiche von Bund und Ländern,
- **grundrechtliche Anforderungen**, insbesondere
 - das Grundrecht auf Datenschutz einschließlich von Vorgaben zu organisatorischen Vorkehrungen zur Sicherstellung datenschutzrechtlicher Anforderungen und
 - der Gleichheitsgrundsatz
 - einerseits allgemein (Art. 2 StGG) und
 - andererseits das Recht der Gemeinden, als selbständiger Wirtschaftskörper innerhalb der Schranken der allgemeinen

Bundes- und Landesgesetze tätig sein zu dürfen (Art. 116 Abs. 2 B-VG)

- und schließlich der Umstand, dass Leistungsgewährungen sowohl im Rahmen der **Hoheitsverwaltung** als auch im Rahmen der **Privatwirtschaftsverwaltung** erfolgen können und darüber hinaus offensichtlich auch Handlungen „sonstiger Rechtsträger“ einbezogen werden sollen.

2.2. Kompetenzgrundlage

Die **Besonderheit** der Transparenzdatenbank liegt wohl darin, dass sie schon von ihrem ursprünglichen Konzept her **eine sowohl gebietskörperschaftenübergreifende als auch eine materienübergreifende Datenbank** darstellen soll(te). Sie dient also - mit anderen Worten - schon vom Ansatz her der Verarbeitung von Daten, die im Vollzug verschiedenster Materien anfallen - und das gebietskörperschaftenübergreifend. Das unterscheidet sie wohl von allen anderen Datenbanken. So ist etwa das Zentrale Melderegister zwar eine Datenbank, die gebietskörperschaftenübergreifend von den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern als Meldebehörden gemeinsam „bearbeitet“ wird und die mittlerweile aus verschiedensten Gründen zu verschiedensten Zwecken von verschiedensten Behörden bis hin zu Privatpersonen „genützt“ werden kann, aber die eigentliche Einrichtung erfolgte wohl materienspezifisch im Hinblick auf den Kompetenztatbestand „Meldewesen“ (Art. 10 Abs. 1 Z 7 B-VG).

Ein in der Sache ähnlich gebietskörperschaftenübergreifendes Thema wie der Betrieb der Transparenzdatenbank in dem umfassenden von *Gregor Schmied* beschriebenen Sinn wäre bspw. die Statistik, für die es allerdings eine klare kompetenzrechtliche Aufteilung gibt: Art. 10 Abs. 1 Z 13 B-VG ordnet dem Bund *„unter Wahrung der Rechte der Länder, im eigenen Land jegliche Statistik zu betreiben - sonstige Statistik, soweit sie nicht nur den Interessen eines einzelnen Landes dient“* zu.

Klar ist, dass die Bundesverfassung **keine ausdrückliche Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung** in Angelegenheiten einer Transparenzdatenbank in dem umfassenden von *Gregor Schmied* beschriebenen Sinn enthält. Eine solche Kompetenz vermag auch der im Jahr 2023 als Verfassungsbestimmung eingefügte Abs. 3 des § 1 TDBG 2012 nicht zu vermitteln - zu dieser Bestimmung etwas später unter Punkt 2.5.

Die Schlussfolgerung, dass die Kompetenz zur gesetzlichen Regelung einer solchen Transparenzdatenbank daher im selbständigen Wirkungsbereich der Länder verbleibt (Art. 15 B-VG), wäre zumindest im Ergebnis originell, wurde aber wohl noch von niemandem gezogen.

Auch Überlegungen, die Verpflichtung zur Übermittlung von personenbezogenen Daten über Leistungserbringungen in die Transparenzdatenbank auf die **Organisationskompetenz** zu stützen, wurde **schon recht bald eindeutig entgegengetreten**,⁸ wenngleich - wie noch mehrfach zu zeigen sein wird - ein grundsätzlich organisationsbezogener Ansatz in der einfachgesetzlichen Rechtslage auf Grund des TDBG 2012 und der auf diesem aufbauenden „TDB-Vereinbarung“ nach wie vor eine große Rolle spielt.⁹

Umfangreichen Widerspruch erhielten auch Lösungsvorschläge über die Berufung auf die Zivilrechtskompetenz gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG.¹⁰

Somit bleibt eigentlich nur noch das sog. „**Zahnradmodell**“ mit dem Versuch übrig, über die Argumentation von Querschnittsmaterienkompetenztatbeständen und den Annexmaterienansatz eine von verschiedenen Gesetzgebern „zusammengestoppelte“ Rechtsgrundlage für das Konstrukt „Transparenzdatenbank“ zu rechtfertigen.

Es ist auf Grund der mittlerweile schon seit Jahren sich verfestigenden Praxis wohl davon auszugehen, dass der Lösungsansatz des Zahnradmodells eine **gewisse Anerkennung** gefunden hat, ohne dass Klarheit darüber besteht, welche tatsächlich bereits seit längerem bestehenden Regelungen des Bundes auf welche konkreten Kompetenztatbestände gestützt werden könnten und welche - zusätzlichen - Regelungen einer Gesetzgebungstätigkeit der Länder bedürften.

Aus Sicht der Länder konnte diese Diskussion bis jetzt zwar durchaus interessiert, aber ohne echte Betroffenheit geführt werden, da man sich an der vom Bund eingerichteten und vom Bund tatsächlich betriebenen Datenbank nur insofern „beteiligte“, als man Daten, die im Rahmen der privatwirtschaftsverwaltungsförmlichen Gewährung von Förderungen anfielen, insoweit in die Transparenzdatenbank einmeldete, als der Bund dies angeboten hatte, und Abfragen aus der Transparenzdatenbank insoweit vornahm, als der Bund dies tatsächlich zuließ - eine gesetzgeberische Verantwortung für eigene Regelungen hatten die Länder bisher aber nicht. Das ändert sich nun durch die

⁸ Vgl. die Stellungnahme des BKA-VD vom 23. Februar 2011, BKA-601.662/001-V/8/2011, an das BMF und das BMASK, wo es auf S 2 heißt (vgl. auch die Zusammenfassung auf S 13): „*Da bei der Übermittlung von Daten über Leistungserbringungen in bestimmten Bereichen basierend auf einer materiellrechtlichen Grundlage der Bezug der Regelung zur konkreten Funktion stärker ist als der Bezug zur abstrakten Organisation (vgl. VfSlg. 8466/1978), ist die Regelung der Materienkompetenz und nicht der Organisationskompetenz zuzuordnen.*“

⁹ Eine gewisse organisationsbezogene Hürde im Zusammenhang mit möglichen Einmeldeverpflichtungen in die Transparenzdatenbank stellt auch das den Gemeinden - also bestimmten Organisationseinheiten - durch Art. 116 Abs. 2 B-VG verfassungsrechtlich eingeräumte Recht dar, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben auszuschreiben.

¹⁰ Vgl. die in FN 8 angeführte Stellungnahme des BKA-VD, S 8 ff.

Verpflichtungen auf Grund der „TDB-Vereinbarung“ und wird die in den letzten Jahren etwas eingeschlafene **Diskussion** zu den Kompetenzgrundlagen wohl **wieder etwas anfeuern**, allerdings vermutlich ohne dass dies an solchen Pflöcken etwas ändern wird, die sich mittlerweile in der Praxis „bewährt“ haben. Nachschärfungen in Einzelbereichen wird es aber sicherlich geben bzw. sogar geben müssen. Eine vertiefende Auseinandersetzung mit dieser Kompetenz-Problematik im Allgemeinen kann an dieser Stelle zwar nicht erfolgen, aber das **persönliche Resümee des Autors dieses Beitrags aus rein verfassungsrechtlicher Sicht** - unter Außerachtlassung des zuvor schon angesprochenen letztlich notwendigen Pragmatismus’ - soll nicht unerwähnt bleiben:

Der Versuch, einzelne Regelungen des Betriebs (in einem weiten Sinn) einer umfassenden Transparenzdatenbank auf verschiedene bestehende Bundeskompetenztatbestände - einschließlich einer Erweiterung dieser Tatbestände durch Annexmaterien-Argumente - zu stützen und den Rest der „notwendigen“ Regelungen den Ländern zu überlassen, ist mE rechtsdogmatisch nicht haltbar.¹¹ Darüber hinaus ist insbesondere die Berufung auf die Annexmaterien-Eigenschaft des konkreten Datenschutzes auch kaum mit der bestehenden - und als solcher bisher nicht grundsätzlich hinterfragten - Staatspraxis vereinbar, wonach Förderungen über weite Strecken als solche nicht gesetzlich näher determiniert sind. Gerade eine solche nähere inhaltliche Determinierung der Förderungsvergabe wäre aber wohl die Voraussetzung dafür, dass von der Annexmateriengesetzgebungskompetenz „datenschutzrechtliche Rechtfertigung“ überhaupt Gebrauch gemacht werden kann, denn nur dann, wenn auch die eigentliche Regelungskompetenz in Anspruch genommen wird, also in concreto auch die Vergabe von Förderungen als

¹¹ Ein gewichtiges sachliches Argument gegen das „Zahnradmodell“ ist der Umstand, dass die Anordnung einer Einspeisung von Daten in eine Datenbank im Rahmen der Verfolgung der eigenen Materie unter Umständen vollkommen nutzlos ist, weil diese Daten in den betroffenen Behörden ohnehin hinreichend bekannt sind. Der „einspeisende Materiengesetzgeber“ müsste diesfalls also eine Anordnung treffen, die ausschließlich für Nachweis- und Überprüfungszwecke im Rahmen anderer Materien relevant wäre. Darüber hinaus sei im Hinblick auf praktische Abgrenzungsschwierigkeiten bei Förderungen, die tendenziell kompetenzübergreifend angelegt sind, Folgendes angemerkt: Entsprechend dem Determinierungsgebot des Art. 18 Abs. 2 B-VG und im Hinblick auf mögliche Rechtsschutzwege muss letztlich erkennbar sein, ob sich eine konkrete Einmeldungsverpflichtung in die Transparenzdatenbank auf ein Bundesgesetz oder ein Landesgesetz stützt. Entschieden abgelehnt wird hier daher die vom BKA-VD in seiner ergänzenden Stellungnahme an das BMF vom 16. Mai 2011, BKA-601.662/0003-V/8/2011, auf S 5 f vertretene Auffassung, dass es mit Art. 18 B-VG vereinbar sei, „dass sich in Einzelfällen möglicher Weise nicht eindeutig feststellen lässt (weil die eindeutige Zuordnung einer Leistungserbringung zu einem Kompetenztatbestand unklar erscheint), ob eine konkrete Datenmeldung auf Grund der bundes- oder landesrechtlichen Regelungen erfolgt“. Eine Parallele zum Veranlassungsprinzip iZm. dem Grundsatz der eigenen Kostentragung nach § 2 F-VG 1948 kann hier schon deswegen nicht gezogen werden, weil es dort „nur“ um staatsinterne Finanzierungsfragen geht, für die letztlich ein eigenes Rechtsschutzinstrumentarium, nämlich eine Klage gemäß Art. 137 B-VG, zur Verfügung steht (siehe zum Veranlassungsprinzip grundsätzlich *Peter Bußjäger / Florian Klebelsberg*, Förderungsverwaltung [FN 4], S 353).

solche inhaltlich näher geregelt werden würde, gibt es überhaupt einen Anknüpfungspunkt für eine Annexregelung.¹² Die These der datenschutzrechtlichen Rechtfertigung von Einmeldungen in die Transparenzdatenbank und von Abfragen aus der Transparenzdatenbank über eine Annexmaterien-gesetzgebungskompetenz scheitert in der Praxis also schon an ihrer eigenen Prämisse, und es ist nicht erkennbar, dass das Regime der Transparenzdatenbank zum Anlass genommen werden könnte, eine weitere Verrechtlichung des Förderungswesens als unabdingbar in Angriff zu nehmen; schließlich würde das zwangsläufig die ohnehin brisante Kompetenzabgrenzungsproblematik noch einmal erheblich verschärfen.

Die Einrichtung einer zentralen materienübergreifenden Transparenzdatenbank kann also letztlich eben nicht über eine Vielzahl von Teilgesetzgebungskompetenzen „zusammengestoppelt“ werden. Es handelt sich bei der Sicherstellung eines zentralen Überblicks über Leistungen verschiedener Gebietskörperschaften im Zusammenhang mit verschiedenen Materien und in einer Gemengelage aus Tätigkeiten sowohl im Bereich der Hoheits- als auch der Privatwirtschaftsverwaltung vielmehr um ein Anliegen, das nur über eine explizite Kompetenzeinräumung - im Ergebnis sinnvollerweise wohl weitgehend zugunsten des Bundes - verwirklicht werden kann.

Die Errichtung und der Betrieb einer Transparenzdatenbank in dem umfassenden von *Gregor Schmied* beschriebenen Sinn ist daher mE im Sinne einer „Weder-noch-Kompetenz“ zu qualifizieren; ihre **Verwirklichung bedürfte daher eigentlich einer ausdrücklichen bundesverfassungsrechtlichen Grundlage!**¹³

Schon an dieser Stelle sei darauf aufmerksam gemacht, dass die soeben geschilderte grundsätzliche kompetenzrechtliche Problematik bei der konkreten politischen **Konzeptionierung der Transparenzdatenbank** noch dadurch verschärft wurde, dass das TDBG 2012 - und diesem folgend die „TDB-Vereinbarung“ zwar primär einen organisatorischen Anknüpfungspunkt für die intendierte Abgrenzung von Bundes- und Landesgesetzgebungskompetenzen für die „Materie“ Transparenzdatenbank wählt; gleichzeitig wird diese Abgrenzung aber mit einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise verknüpft, da **auch die Herkunft der im Rahmen der Erbringung der Leistung - also der jeweiligen Förderung - eingesetzten Finanzmittel eine entscheidende Rolle** spielen soll.¹⁴ Die zusätzlichen Probleme bei der

¹² Vgl. in dem Sinn auch ausführlich jüngst die Erläuterungen zum Landesgesetz, mit dem das Oö. TDB-Begleitregelungsgesetz (Oö. TDB-BrG) erlassen und das Oö. Auskunftspflicht-, Datenschutz- und Informationsweiterverwendungsgesetz (Oö. ADIG) geändert wird, AB 1171/2025 BlgLT 29. GP, S 4 f.

¹³ An dieser Einschätzung hat sich auch angesichts der mittlerweile weitgehend bereits erlassenen Länder-Begleitgesetze nichts geändert.

¹⁴ Vgl. zum **organisatorischen Ansatz** insbesondere § 1 Abs. 4 TDBG 2012 („Dieses Bundesgesetz gilt für alle Organe des Bundes. Es gilt weiters für von Bund mit der Abwicklung von Leistungen betraute

kompetenzrechtlichen Einordnung konkreter gesetzlicher Regelungen, die dieser konzeptionelle Ansatz mit sich bringt, werden in der Folge noch aufgezeigt werden.¹⁵

2.3. Grundrechtliche Anforderungen

2.3.1. Datenschutz

Ein Dauerthema der Auseinandersetzung über die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen im Zusammenhang mit der Transparenzdatenbank stellt seit Jahren der Datenschutz dar. Dabei geht es einerseits um die **inhaltlich-sachliche Rechtfertigbarkeit** über

- Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO (für Verarbeitungen im Rahmen der Hoheitsverwaltung),
- Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO (für Verarbeitungen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung) und über
- Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO (besondere Anforderungen im Hinblick auf besondere Kategorien personenbezogener Daten - also im Sinne der früheren, etwas bildhafteren Nomenklatur „sensible Daten“)

und andererseits um die **Festlegung der Verantwortlichkeit für die Rechtmäßigkeit tatsächlicher Verarbeitungsvorgänge**.

Schon dieser kurze Überblick zeigt die enge Verquickung der Datenschutz-Problematik mit den Themenfeldern „Kompetenzverteilung“, „Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung“ und auch mit anderen Grundrechten auf - das muss an dieser Stelle vorerst genügen.¹⁶

Rechtsträger, soweit die Leistung der Gesetzgebung des Bundes unterliegt.“), aber auch § 4a Abs. 3 und 4 leg. cit. Über den letzten Halbsatz des § 1 Abs. 4 TDBG 2012 spielen zwar auch die Überlegungen zur Annexmateriengesetzgebungskompetenz in diese zentrale Bestimmung des TDBG 2012 herein (vgl. auch jüngst § 7 erster Satz S.FTG [FN 26]); das ändert aber nichts am grundsätzlich organisationsbezogenen Ansatz, denn für andere als die dort genannten Organe des Bundes einerseits und vom Bund mit der Abwicklung von Leistungen betraute Rechtsträger andererseits gilt das TDBG 2012 eben nicht, auch wenn die Leistung durch den Bundesgesetzgeber geregelt werden könnte.

Die **Relevanz der Herkunft der eingesetzten Mittel** ergibt sich aus § 3 TDBG 2012.

¹⁵ Siehe die Ausführungen unter den Punkten 2.6.2., 2.6.3. und 2.6.4.

¹⁶ Das ändert freilich nichts daran, dass bisweilen versucht wird, die datenschutzrechtlichen Aspekte isoliert von kompetenzrechtlichen Überlegungen darzulegen; vgl. etwa im vorliegenden Tagungsband den Beitrag von *Jakob Wurm*, Herausforderungen an datenschutzrechtliche Regelungen im Zusammenhang mit der Erteilung von Abfrageberechtigungen aus elektronischen Datenbanken/Registern. Richtig ist allerdings, dass Abfragen aus der Transparenzdatenbank *vor* der Vergabe einer Förderung im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung durchaus auch auf eine „bloße“ Einwilligung des Förderwerbers als Bestandteil des Förderungsvertrags - zur bewussten Vermeidung von Mehrfachförderungen - gestützt werden können (vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. a DSGVO). In diesem Fall stellen sich natürlich keine kompetenzrechtlichen Fragen.

2.3.2. Gleichheitssatz

Wenn man grundrechtliche Anforderungen anspricht, kann natürlich der Gleichheitssatz nicht ausgelassen werden:

In allgemeiner Hinsicht scheint es wohl nicht zweifelhaft zu sein, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten in der Transparenzdatenbank (in dem umfassenden von *Gregor Schmied* beschriebenen Sinn) inhaltlich-sachlich rechtfertigbar ist. Dafür sprechen nicht zuletzt die verfassungsrechtliche **Verpflichtung zum Anstreben nachhaltig geordneter Haushalte** der Gebietskörperschaften (Art. 13 Abs. 2 B-VG) sowie der **Grundsatz sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Handelns**, der sich in verschiedenen bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen, wie etwa im Art. 126b Abs. 5 B-VG findet.

Im Besonderen ist aber im vorliegenden Zusammenhang auch das **Recht der Gemeinden auf Tätigkeit als selbständiger Wirtschaftskörper** „innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze“ (Art. 116 Abs. 2 B-VG) zu beachten.

Eine allfällige **Verpflichtung der Gemeinden zur Einmeldung von Leistungen**, die im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung gewährt werden, trifft Gemeinden nicht „wie jeden Privaten“. Zur Vermeidung von Missverständnissen und zur Klarstellung sei aber ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es hier um das Wirtschaften mit eigenen Mitteln der Gemeinde geht und nicht um deren mögliche Tätigkeit als bloße Abwicklungsstelle für den Bund oder ein Land (so eine Funktion könnte schließlich auch ein sonstiger „Privater“ übernehmen).¹⁷

2.4. Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung

In der Transparenzdatenbank werden sowohl Daten verarbeitet, die im Rahmen der Hoheitsverwaltung angefallen sind als auch solche, die im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung angefallen sind.

Mit dieser einfachen Feststellung allein ist es allerdings nicht getan: Letztlich ist eine **Zuordnung der Gewährung jeder einzelnen Leistung** zu einem der beiden Bereiche **notwendig**, da für Leistungen, die im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung gewährt werden, jedenfalls weitgehend nur sog. „Selbstbindungsgesetze“ ohne unmittelbare Außenwirksamkeit erlassen werden können.¹⁸

¹⁷ Siehe dazu näher unter Punkt 2.6.2.3.

¹⁸ Die Zuständigkeit zur Erlassung solcher „Selbstbindungsgesetze“ wird weitgehend aus Art. 17 B-VG abgeleitet; zu verschiedensten Begründungswegen für die Zuständigkeit zur Erlassung von Selbstbindungsgesetzen abseits der Berufung auf Art. 17 B-VG vgl. *Arno Kahl* in Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (11. Lfg. 2013), Art. 17 RZ 5.

Angesichts des Umstands, dass die Transparenzdatenbank als Sammelbecken von Daten anzusehen ist, die insgesamt sowohl im Rahmen der Hoheitsverwaltung als auch im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung erhoben wurden und die auch „gemischt“ abgefragt werden können, stellt sich auch die **Frage, ob der „Betrieb“ der Transparenzdatenbank als solcher der Hoheits- oder der Privatwirtschaftsverwaltung zuzurechnen ist.**

Für den Betrieb der Transparenzdatenbank im Rahmen der Hoheitsverwaltung spricht möglicherweise, dass zumindest auch (!) hoheitlich erhobene Daten eingespeist werden und Daten auch (!) im Rahmen der Hoheitsverwaltung abgefragt werden.¹⁹

Für den Betrieb der Transparenzdatenbank im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung spricht möglicherweise, dass Einmeldungs- und Abfrageverpflichtungen in eine hoheitlich betriebene Datenbank wohl kaum durch bloße Selbstbindungsgesetze festgelegt werden könnten, wohingegen dies in der Praxis weitgehend der Fall sein dürfte.²⁰

In engem Konnex zum Thema „Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung“ stehen natürlich auch **Fragen nach den Grenzen der Privatwirtschaftsverwaltung als solcher und der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Dritte** - ein Thema, dem sich die Beiträge von *Manuel Neusiedler* und *Martina Kofler-Schlögl* im vorliegenden Tagungsband²¹ näher widmen.

2.5. Verfassungsrechtliche Sonderbestimmung: § 1 Abs. 3 TDBG 2012

Mit BGBl. I Nr. 169/2023 wurde die **verfassungsrechtliche Bestimmung des § 1 Abs. 3** in das TDBG 2012 eingefügt; sie lautet:

„Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sind ermächtigt, gebietskörperschaftenübergreifend Daten in der Transparenzdatenbank zu verarbeiten.“

¹⁹ In diesem Sinne wohl *Gerhard Kunnert* in seinem Beitrag „Verfassungs- und unionsrechtliche Schranken für die Indienstnahme von Bundesregistern für Verwaltungszwecke der Länder“ in diesem Tagungsband.

²⁰ Die Frage nach der Einordnung des Betriebs der Transparenzdatenbank bleibt weiterhin offen. Trotz Kritik von Bundesdienststellen in den Begutachtungsverfahren zu Landesgesetzentwürfen, mit denen die „TDB-Vereinbarung“ umgesetzt werden sollte, haben sich die Länder dazu entschlossen, im Einklang mit dem TDBG 2012 auch in ihren Gesetzen nicht ausdrücklich danach zu unterscheiden, ob die Vergabe der jeweils betroffenen Förderung im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung oder allenfalls im Bereich der Hoheitsverwaltung erfolgt. Lediglich in Bezug auf die Abwicklung von Förderungen durch vom jeweiligen Land verschiedene Rechtsträger schien eine ausdrückliche gesetzliche Klarstellung, die sich so im Bundesrecht nicht findet, sinnvoll bzw. geradezu notwendig (vgl. etwa den AB betreffend das Oö. TDB-BrG [FN 12], S 5 und die konkreten Regelungen in § 8 Bgld. FTG, § 6 Oö. TDB-BrG, § 7 S.FTG, § 9 StFTG 2025 und § 11 Tiroler Fördertransparenzgesetz [alle FN 26]).

²¹ *Manuel Neusiedler*, Legistische Fragestellungen zur Privatwirtschaftsverwaltung; *Martina Kofler-Schlögl*, Legistische Fragestellungen zur notwendigen Aufsicht bei ausgegliederter Aufgabenbesorgung vor dem Hintergrund aktueller verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung.

Zweck dieser Regelung ist gemäß den Erläuterungen in der Regierungsvorlage²²

- die **Überwindung des Grundsatzes der Trennung der Vollzugsbereiche** - dazu noch etwas näher unter Punkt 2.6.1. - und
- eine **inhaltlich-sachliche datenschutzrechtliche Rechtfertigung** für die Dateneinmeldung in die Transparenzdatenbank und die Datenverarbeitung in der Transparenzdatenbank.

Ob auch die **Einmeldung von Landesdaten „in die“ Transparenzdatenbank** tatsächlich durch § 1 Abs. 3 TDBG 2012 mitabgedeckt ist, wird teilweise bezweifelt und soll in nächster Zeit mit dem Bund geklärt werden. Hier geht es um den Gesetzeswortlaut „**in der** Transparenzdatenbank“, was nach Einschätzung einiger voraussetzt, dass sich die Daten bereits in der Transparenzdatenbank befinden. Der Autor des vorliegenden Beitrags kann dieser Argumentation nicht folgen. Auszugehen ist vielmehr grundsätzlich - und wohl im Einklang mit den eben wiedergegebenen Erläuterungen der Regierungsvorlage - davon, dass eine umfassende Verarbeitung personenbezogener Förderungsdaten zu den unzweifelhaft im öffentlichen Interesse gelegenen Zwecken der Transparenzdatenbank gehört; es sei an dieser Stelle nochmals an die Ausführungen zum Gleichheitssatz unter Punkt 2.3.2. verwiesen. Eine umfassende Verarbeitung „in der“ Transparenzdatenbank ergibt allerdings überhaupt nur dann einen Sinn, wenn diese Daten auch entsprechend umfassend „in die“ Transparenzdatenbank eingegeben werden - mit anderen Worten: § 1 Abs. 3 TDBG 2012 setzt die Dateneingabe in die Transparenzdatenbank notwendigerweise voraus und schließt sie daher auch in seine Rechtfertigung mit ein.²³

Der Autor des vorliegenden Beitrags geht im Übrigen sogar soweit, dass diese Rechtfertigung **auch die Verarbeitung „sensibler Daten“** - miteinschließen sollte.²⁴ Denn auch den verschärften Anforderungen des Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO wird wohl dadurch Rechnung getragen, dass das TDBG 2012 zusätzliche Abfragebeschränkungen für „sensible Daten“ enthält. Diese Abfragebeschränkungen sollen sicherstellen, dass „sensible Daten“, wenn sie einmal in die Transparenzdatenbank eingegeben worden sind, nur unter besonderen Voraussetzungen weiterverarbeitet werden dürfen. Konkret sieht das so aus:

²² RV 2306 BlgNR 27. GP.

²³ Diese Überlegungen zur Reichweite des § 1 Abs. 3 TDBG 2012 betreffend die inhaltlich-sachliche datenschutzrechtliche Rechtfertigung für die Dateneinmeldung in die Transparenzdatenbank und die Datenverarbeitung in der Transparenzdatenbank dürfen freilich nicht zu Fehlschlüssen in Bezug auf die konkrete Verantwortlichkeit für die Rechtmäßigkeit tatsächlicher Verarbeitungsvorgänge führen; dazu näher unter Punkt 2.6.1.

²⁴ Dieser Auffassung sind auch die Landesgesetzgeber bei Umsetzung der Verpflichtungen aus der „TDB-Vereinbarung“ weitgehend gefolgt; vgl. etwa den AB betreffend das Oö. TDB-BrG (FN 12), S 3 ff.

Über das Regime der regelmäßig neu erlassenen **Transparenzdatenbank-Abfrageverordnungen** sind Zugriffe auf „sensible Daten“ - und zwar auch auf solche Daten, die im Zusammenhang mit Landesleistungen erhoben und in die Transparenzdatenbank eingemeldet wurden (!) - nur im Rahmen der Gewährung solcher Leistungen - auch Landesleistungen (!) - zulässig, die in der jeweiligen Anlage 1 der Verordnung des Bundesministers für Finanzen ausdrücklich angeführt sind. Diese rechtlichen Einschränkungen sind auch technisch entsprechend umgesetzt. Zugriffe auf alle in der Transparenzdatenbank enthaltenen sensiblen Daten sind also sowohl rechtlich als auch faktisch nur in einem sehr eingeschränkten Maß zulässig bzw. überhaupt möglich.

Diese besonderen Abfragebeschränkungen stellen eine Rahmenbedingung dar, die dem Bundesverfassungsgesetzgeber bei der Erlassung des § 1 Abs. 3 TDBG 2012 nicht nur **wohlbekannt** war, sondern die er wohl zu Recht auch **als fortdauernde Voraussetzung einer entsprechenden sachlichen Rechtfertigung** für die Verarbeitung solcher Daten ansehen konnte.

Eine gewisse Einschränkung der Reichweite der datenschutzrechtlichen Rechtfertigung des § 1 Abs. 3 TDBG 2012 muss aber jedenfalls gemacht werden: Allfällige **Einnmeldungen durch sonstige Rechtsträger** sind nämlich wohl kaum durch diese Bestimmung datenschutzrechtlich gedeckt, da diese sonstigen Rechtsträger nicht unter den dort ausdrücklich angesprochenen Adressatenkreis „Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände“ fallen.

Und noch etwas muss - leider - betont werden: Die Bestimmung des § 1 Abs. 3 TDBG 2012 enthält jedenfalls nach - soweit bekannt - einhelliger Meinung insbesondere **keine kompetenzrechtlichen Festlegungen**.

Resümierend ist festzuhalten, dass eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Transparenzdatenbank eine langjährige Forderung der Länder war - insbesondere Oberösterreich hat das (wie der Autor aus eigener Beteiligung weiß) immer wieder eingemahnt. Die nunmehrige Formulierung des § 1 Abs. 3 TDBG 2012 wurde dem Bund auf der Zielgerade der letztjährigen FAG-Verhandlungen quasi „abgetrotzt“ und scheint durchaus geeignet, zumindest gewisse Probleme zu lösen, aber viele entscheidende Fragen bleiben leider trotzdem offen.²⁵

²⁵ Um so mehr wäre es ratsam, im Sinne der bereits angesprochenen Notwendigkeit, bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung der einfachgesetzlichen Regelungen zur Transparenzdatenbank einen gewissen Pragmatismus walten zu lassen, den § 1 Abs. 3 TDBG 2012 nicht unnötig eng auszulegen, wie dies leider aktuell teilweise noch immer der Fall ist (vgl. die Hinweise in FN 26; ein wenig verständnisvoller in diesem Tagungsband der Beitrag von *Gerhard Kunnert*, Verfassungs- und unionsrechtliche Schranken für die Indienstnahme von Bundesregistern für Verwaltungszwecke der Länder).

2.6. Ausgewählte Einzelprobleme anhand der einfachgesetzlichen Rechtslage und der Verpflichtungen gemäß der „TDB-Vereinbarung“

2.6.1. Allgemeine Vorbemerkungen und datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit

Nach dem Überblick über verschiedenste verfassungsrechtliche Fragen kommen wir nun in die **Niederungen der einfachgesetzlichen Ausgestaltung der Transparenzdatenbank** und zur nun - auf Grund der aktuellen 15a-Vereinbarung - auch die Landeslegistinnen und -legisten treffenden Verpflichtung, einen landesgesetzlichen Beitrag zur Etablierung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank zu leisten.²⁶

Da ist natürlich zunächst einmal - wie bereits erwähnt - **Pragmatismus** insofern angesagt, als man sich wohl der normativen Kraft des Faktischen beugen und von der eigentlich zuvor in Frage gestellten Prämisse ausgehen muss, dass der **Bund** eine Datenbank wie die **Transparenzdatenbank als solche überhaupt einrichten durfte** und der jeweils „zuständige“ Gesetz-

²⁶ Die auf Landesseite notwendigen rechtlichen Grundlagen zur Umsetzung der „TDB-Vereinbarung“ sind gemäß deren Art. 9 Z 1 bis spätestens 28. August 2025 in Kraft zu setzen.

Eine von den Landesamtsdirektoren eingesetzte Länderarbeitsgruppe erarbeitete bis Ende Jänner 2025 einen Mustergesetzesentwurf, der das Ziel verfolgte, in enger Abstimmung mit den Formulierungen des TDBG 2012 des Bundes und der „TDB-Vereinbarung“ eine möglichst lückenlose Gesamtgesetzgebung im Sinne des Anliegens einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank zu gewährleisten.

Die Reaktion des Bundes auf die Ergebnisse der Länderarbeitsgruppe war gespalten: Während das BMF die Ansätze der Länder im Wesentlichen begrüßte, äußerten das BKA-VD und das BMJ teils heftige Kritik; dabei wurden insbesondere die in den konkreten Begutachtungsentwürfen der einzelnen Länder getroffenen verfassungsrechtlichen und datenschutzrechtlichen Annahmen in Zweifel gezogen, nachdem zuvor erfolgte Anfragen der Länderarbeitsgruppe teils gar nicht und teils nur sehr eingeschränkt beantwortet worden waren.

Bis 6. August 2025 haben dessen mehr oder weniger ungeachtet folgende Länder bereits ihre landesgesetzlichen „Begleitregelungen“ zum TDBG 2012 erlassen:

- Burgenland: Gesetz vom 26. Juni 2025 zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über die Etablierung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank (Burgenländisches Förderungstransparenzgesetz - Bgld. FTG), LGBL. Nr. 57/2025
- Oberösterreich: Landesgesetz, mit dem das Oö. TDB-Begleitregelungsgesetz (Oö. TDB-BrG) erlassen und das Oö. Auskunftspflicht-, Datenschutz- und Informationsweiterverwendungsgesetz (Oö. ADIG) geändert wird, LGBL. Nr. 59/2025
- Salzburg: Gesetz vom 2. Juli 2025 über die Transparenz von Förderungen im Land Salzburg (Salzburger Förderungstransparenzgesetz - S.FTG), LGBL. Nr. 74/2025
- Steiermark: Gesetz vom 1. Juli 2025 über die Transparenz von Förderungen (Steiermärkisches Förderungstransparenzgesetz - StFTG 2025), LGBL. Nr. 55/2025
- Tirol: Gesetz vom 2. Juli 2025, mit dem das Tiroler Förderungstransparenzgesetz geändert wird, LGBL. Nr. 61/2025

Die Länder Kärnten, Niederösterreich, Vorarlberg und Wien werden es nicht mehr schaffen, ihre rechtlichen Grundlagen zur Umsetzung der „TDB-Vereinbarung“ vor dem 28. August 2028 zu erlassen.

geber - auch gestützt lediglich auf Art. 17 B-VG²⁷ - Einmeldungen in die Transparenzdatenbank und Abfragen aus der Transparenzdatenbank vorschreiben darf.

Damit muss wohl auch anerkannt werden, dass **die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit für die Verarbeitung personenbezogener Daten** in der Transparenzdatenbank - **weiterhin** - ausschließlich dem Bund - dem **Bundesminister für Finanzen** - zukommt. Dies ergibt sich konkret aus § 12 TDBG 2012, der diesbezüglich eindeutig ist.

Dessen ungeachtet ist es wohl offensichtlich, dass die **Befüllung** der Transparenzdatenbank **mit Daten aus dem Landesbereich** in einer Art und Weise erfolgt, auf die der **Bundesminister** für Finanzen **keine unmittelbare Einflussnahme** ausüben kann. Insofern stehen die Regelungen des TDBG 2012 wohl auch von vornherein in keinem Widerspruch zum Grundsatz der Trennung der Vollzugsbereiche von Bund und Ländern. Insbesondere kann nicht außer acht gelassen werden, dass der Bundesminister für Finanzen de facto gar keine Möglichkeiten hat, die Richtigkeit der eingespeisten Daten zu überprüfen, auch wenn er die Verantwortung dafür übernimmt, sobald sie in der Transparenzdatenbank abgespeichert sind.

Spätere Richtigstellungen müssten aber jedenfalls vom Bundesminister für Finanzen veranlasst werden können - hier hilft § 1 Abs. 3 TDBG 2012 wohl wirklich weiter (oder doch auch nicht?). Tatsächlich erfolgte Richtigstellungen müssten möglicherweise zumindest „aktiv“ vom Bundesminister für Finanzen zur Kenntnis genommen werden; jedenfalls spricht § 31 TDBG 2012 wohl **klar dagegen, dass Änderungen einfach faktisch - etwa auch durch Landesdienststellen - vorgenommen werden können.**

In diesem Zusammenhang stellt sich allerdings auch die **Frage, welche personenbezogenen Daten überhaupt unrichtig eingemeldet werden können:**

- Falsch sein kann offenbar nur die Höhe der gewährten und ausgezahlten Förderung, oder
- die konkrete Leistung könnte bei einem unzutreffenden Leistungsangebot eingetragen worden sein - (nur) das könnte auch unmittelbar dem Bundesminister für Finanzen auffallen.
- Die Identität des Förderungswerbers betreffende Daten werden über das sog. bereichsspezifische Personenkennzeichen (bPK) in einer Weise übermittelt, auf die die leistende Stelle gar keinen Einfluss hat.

²⁷ Zur Kompetenzgrundlage für die Erlassung von Selbstbindungsgesetzen vgl. aber auch den Hinweis in FN 18.

2.6.2. Notwendigkeit der Klarheit über die aktuell tatsächlich zu erfassenden Rechtsträger, die personenbezogene Daten in die Transparenzdatenbank einmelden sollen

2.6.2.1. Ein wichtiger Punkt - auch für die Umsetzung der „TDB-Vereinbarung“ durch die Länder - ist die Klarheit über diejenigen Rechtsträger, die verpflichtet sein sollen, bestimmte Leistungen in die Transparenzdatenbank einzumelden.

Diese rechtsträgerbezogene **Frage** stellt sich letztlich nur **bei Förderungen, die im Rahmen des Zivilrechts vergeben werden**, denn bei hoheitlich zu gewährenden Förderungen muss diese Festlegung ohnehin ausdrücklich durch den jeweils zuständigen Materiengesetzgeber getroffen werden,²⁸ und angesichts dieses Umstands spielt es bei hoheitlich vergebenen Förderungen aus der Sicht der Gesetzgebungszuständigkeit für die Schaffung einer Einmeldeverpflichtung in die Transparenzdatenbank auch keine Rolle, welcher Herkunft die eingesetzten Finanzmittel sind.

Privatrechtsförmiges Verhalten der Gebietskörperschaften erfolgt hingegen im Einklang mit der Bundesverfassung weitgehend auch ohne konkrete gesetzliche Grundlage; noch viel mehr gilt das für sonstige Rechtsträger, die öffentliche Mittel zur Verfolgung staatlicher Zwecke einsetzen. Hier sind nicht nur Differenzierungen nach der Art der eingesetzten Mittel notwendig; hier ist auch ganz grundsätzlich zu klären, welche Rechtsträger auf welche Weise zur Einmeldung personenbezogener Daten in die Transparenzdatenbank verpflichtet werden können.

2.6.2.2. In einem ersten Schritt soll versucht werden, diejenigen **Rechtsträger** festzumachen, **die im eigenen Namen und mit eigenen Mitteln Leistungen gewähren** und die verpflichtet sein sollen, diesbezügliche personenbezogene Daten in die Transparenzdatenbank einzumelden.

Dass die Einmeldepflichten in die Transparenzdatenbank und die Abfragepflichten aus der Transparenzdatenbank den **Bund** und die **Länder** als Rechtsträger treffen, ist **unstrittig**.

Gemeinden und auch Gemeindeverbände sind **wohl - noch - nicht betroffen**; schon insofern ist auch der Titel der „TDB-Vereinbarung“, der von einer „gebietskörperschaftenübergreifenden“ Transparenzdatenbank spricht, wohl eher als Programmansage gemeint, denn als zusammenfassende Beschreibung des Inhalts der Verpflichtungen auf Grund dieser Vereinbarung.

²⁸ Dies verlangt schon Art. 18 Abs. 1 B-VG.

Die Nichtbetroffenheit der Gemeinden als Rechtsträger, die mit eigenen Mitteln tätig werden, ergibt sich einerseits aus der im § 1 Abs. 4 TDBG 2012 verankerten Beschränkung der Anwendung dieses Gesetzes²⁹ und andererseits daraus, dass sich die „TDB-Vereinbarung“ trotz ihres umfassenderen programmatischen Titels konkret auf Leistungen der Vertragspartner „Bund und Länder“ beschränkt und sich - außerhalb des Feldes von Leistungen, die im Hoheitsbereich gewährt werden - nur noch auf solche vom Bund oder den Ländern verschiedene Rechtsträger bezieht, die von den Partnern der 15a-Vereinbarung - also dem Bund oder einem Land - konkret mit der „Abwicklung“ von Leistungen betraut wurden.³⁰

Unter gewissen Voraussetzungen könnten aber Gemeinden und auch **sonstige Rechtsträger (!)** - also noch übergreifender als bloß gebietskörperschaften-übergreifend - sehr wohl auch dann vom Regime der Transparenzdatenbank erfasst sein, wenn sie Leistungen im eigenen Namen und mit eigenen Mitteln gewähren, nämlich dann, **wenn diese Mittel einerseits ursprünglich im Haushaltsvoranschlag des Bundes oder eines Landes enthalten waren und (!) außerdem** in weiterer Folge den Gemeinden oder sonstigen Rechtsträgern **konkret zum Zweck der Vergabe von Förderungen zur Verfügung gestellt** wurden. Es handelt sich in diesen Fällen nämlich um „Leistungen aus öffentlichen Mitteln“ im Sinn des § 3 TDBG 2012, deren Gewährung mit der Pflicht zur Einmeldung personenbezogener Daten in die Transparenzdatenbank (und zur allfälligen Abfrage solcher Daten aus der Transparenzdatenbank) verbunden ist bzw. auf Grund der Festlegungen der „TDB-Vereinbarung“ künftig sein soll. Hier zeigen sich die Auswirkungen der allgemein unter Punkt 2.2. bereits angesprochenen Verknüpfung organisationsrechtlicher Betrachtungsweisen mit solchen wirtschaftlicher Art zum ersten Mal recht eindeutig.³¹

Das Kriterium der ursprünglichen Herkunft eigener Mittel eines Rechtsträgers aus dem Bundes- oder einem Landeshaushalt ist trotz der grundsätzlichen

²⁹ Siehe dazu FN 14.

³⁰ Vgl. Art. 3 Abs. 2 der „TDB-Vereinbarung“, insbesondere dessen Z 4; dazu näher unter Punkt 2.6.2.3.

³¹ Ob darüber hinaus auch im Anwendungsbereich der „TDB-Vereinbarung“ - also nicht nur im Anwendungsbereich des TDBG 2012 - der noch weitere Begriff der öffentlichen Mittel iSd. § 3 TDBG 2012 heranzuzuziehen ist, der etwa auch Mittel umfasst, die von der Europäischen Union oder einer ihrer Einrichtung stammen, könnte strittig sein: Art. 1 der „TDB-Vereinbarung“ stellt in seiner Zielbestimmung nämlich ausdrücklich nur auf „öffentliche Mittel des Bundes und der Länder“ ab. Letztlich sind sich Bund und Länder aber einig, dass das umfassende Begriffsverständnis des § 3 TDBG 2012 auch auf die „TDB-Vereinbarung“ durchschlagen soll (vgl. die grundsätzliche Bezugnahme auf die Rahmenbedingungen des TDBG 2012 im Art. 2 Abs. 1 der „TDB-Vereinbarung“ und zB auch die Erläuterungen zu § 2 Abs. 3 Oö. TDB-BrG im AB 1171/2025 BlgLT 29. GP, S 10).

In der Praxis dürfte dieser Frage insbesondere bei sog. Kofinanzierungen durch nationale Stellen eine nicht unbedeutende Rolle zukommen. Das Besondere an derartigen Förderungen ist, dass die Mittel der Europäischen Union, mit denen die Förderungen mitfinanziert werden, ihrerseits keinen Niederschlag in einem Bundes- oder einem Landeshaushalt finden und insofern lediglich „durchgeschleust“ werden; vgl. dazu auch die Überlegungen unter Punkt 2.6.4.

Einbeziehung einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise im Regelungskonzept der Transparenzdatenbank allerdings nur mit Einschränkungen zu beachten bzw. konkret heranzuziehen. Wirklich schlagend werden könnte es etwa **bei Zweckzuschüssen (an Gemeinden), bei Mittelzuteilungen an gewisse Fonds oder an gesetzlich eingerichtete sonstige Rechtsträger oder auch bei öffentlich-rechtlichen Leistungsvereinbarungen, wie sie etwa mit Universitäten abgeschlossen werden.** Aus praktischer Sicht ganz wesentlich ist jedoch der Umstand, dass **Mittelübertragungen** des Bundes oder eines Landes **auf Grund von Förderungsverträgen in diesen Zusammenhängen nicht (!) in Betracht** kommen dürften, da in diesem Fall die betroffenen Rechtsträger selbst Förderungsempfänger sind, was eine gleichzeitige Qualifikation als „leistende Stelle“ ausschließt. Im Sinne der Nomenklatur des TDBG 2012 sind diese **Förderungsempfänger** zwar keine „Leistungsempfänger“ im Sinn des § 13 des zitierten Gesetzes, sondern ihrerseits **„Leistungsverpflichtete“** im Sinn des § 14 leg. cit., da sie eine Förderung nur zu dem Zweck erhalten, selbst Förderungen zu vergeben; das ändert allerdings nichts daran, dass sie **jedenfalls keine „leistende Stelle“** im Sinn des § 16 TDBG 2012 sind und daher die von ihnen gewährten Förderungen nicht in die Transparenzdatenbank einzumelden sind.

Eine Art der zivilrechtlichen Übertragung von öffentlichen Mitteln an Gemeinden und sonstige Rechtsträger, bei der das Kriterium der ursprünglichen Herkunft dieser Mittel theoretisch durchaus eine Rolle spielen könnte, wäre der **Abschluss von Treuhandverträgen**. Hier handelt der Treuhänder zwar in wirtschaftlicher Hinsicht für den Treugeber, wird aber nach außen hin im eigenen Namen tätig und kann formal auch Eigentümer der eingesetzten Mittel sein - ob diese Form der Aufgabenübertragung in der Praxis tatsächlich vorkommt, wird zwar bezweifelt, ist dem Autor dieses Beitrags aber letztlich nicht bekannt.³²

Eine Einschränkung des Kreises der auf die soeben geschilderte Weise TDB-einmeldepflichtigen Rechtsträger könnte im Übrigen möglicherweise noch dadurch gegeben sein, dass nur solche Rechtsträger betroffen sein könnten, die ihrerseits der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen - dazu noch näher gleich anschließend unter Punkt 2.6.2.3.

Und noch etwas ist festzuhalten: **Gemeinden**, die mit eigenen Mitteln „im engeren Sinn“ (also insbesondere aus Ertragsanteilen nach den Regelungen des Finanzausgleichs, aber etwa auch aus Einnahmen auf Grund erwerbswirtschaftlicher Tätigkeiten) wirtschaften, sind nach dem zuvor Gesagten zwar grundsätzlich nicht unmittelbar von den Verpflichtungen des TDBG 2012

³² Vgl. aber die Anmerkung in FN 34.

erfasst, sie sind aber ermächtigt, **freiwillig** Einmeldungen in die Transparenzdatenbank und Abfragen aus der Transparenzdatenbank zu tätigen (vgl. § 4a Abs. 3 TDBG 2012) - für Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (mit Ausnahme der Landeshauptstädte) gelten diesfalls im Übrigen Erleichterungen gegenüber den allgemeinen Einmeldebestimmungen durch die auf § 21 Abs. 3 TDBG 2012 gestützte Transparenzdatenbank-Förderungsschienenverordnung.³³

Die Einbeziehung der Leistungen von Gemeinden auf der Basis bloßer Freiwilligkeit hat natürlich den Vorteil, dass sie nicht mit der verfassungsrechtlichen Garantie des Art. 116 Abs. 2 B-VG in Konflikt kommen kann, andererseits **beeinträchtigt** die Zufälligkeit der Berücksichtigung einer potenziell nicht zu vernachlässigenden Zahl von Leistungen die **Aussagekraft von Abfragen** aus der Transparenzdatenbank wohl doch deutlich.

2.6.2.3. Gemeinden und sonstige Rechtsträger können natürlich nicht nur mit formal eigenen Mitteln und im eigenen Namen als Förderungsgeber auftreten, sondern **auch für den Bund oder ein Land Förderungen mit deren Mitteln („auf deren Rechnung“) und in deren Namen abwickeln.** Dem trägt auch Art. 3 Abs. 2 Z 4 der „TDB-Vereinbarung“ Rechnung, der ausdrücklich Leistungen einbezieht, die von von den Vertragsparteien verschiedenen Rechtsträgern **„abgewickelt“** werden.

In zivilrechtlicher Hinsicht erfolgt diese Art der Aufgabenübertragung im Wesentlichen durch einen **Auftrag samt Vollmacht gemäß den §§ 1002 ff ABGB (auch Bevollmächtigungsvertrag oder Geschäftsbesorgungsvertrag genannt).**³⁴

³³ BGBl. II Nr. 137/2024.

³⁴ Interessant ist in dem Zusammenhang die Einschätzung des VfGH betreffend die rechtliche Stellung der COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG), die Gegenstand seines Erkenntnisses VfSlg. Nr. 20.641/2023 war: Während er in RN 54 dieses Erkenntnisses ausführt, dass sämtliche Tätigkeiten der COFAG *„im Namen der COFAG, aber ausschließlich auf Rechnung des Bundes durchgeführt“* werden (was bei der Annahme einer grundsätzlich zivilrechtlichen Aufgabenübertragung an die COFAG für einen Treuhandvertrag sprechen würde), schließt er sich in RN 60 offensichtlich der in RN 58 wiedergegebenen Auffassung des BMF an, wonach das Rechtsverhältnis des Bundes mit der COFAG eine Geschäftsbesorgung im Sinne des § 1002 ABGB und damit ein (zivilrechtliches) Auftragsverhältnis sei. Wie aus RN 59 des Erkenntnisses hervorgeht, soll dieses Auftragsverhältnis offenbar eine zusätzliche Ergänzung durch Finanzierungsvereinbarungen zwischen dem Bund und der COFAG erhalten, in denen unter anderem festgelegt sei, wie die COFAG mit den übertragenen Mitteln umzugehen habe (Gestionierung/besondere Berichtspflichten). Dass das Gesamtkonstrukt derart unklar ist, liegt wohl schon am nicht näher untersuchten Ansatz, nach welchem die Aufgaben der COFAG einerseits gesetzlich grundgelegt und über Verordnungen (also hoheitlich) näher ausgeführt werden und andererseits letztlich im Zivilrechtsweg auf die COFAG selbst überbunden werden.

Keine „Abwicklung“ im eigentlichen Sinn durch einen nichtstaatlichen Rechtsträger liegt hingegen etwa dann vor, wenn ein Kreditinstitut auf Antrag des Förderungsnehmers und mit Zustimmung des Landes als Förderungsgeber Zinszuschüsse des Landes zu einem Wohnbauförderungskredit direkt vom Land abholt. In einem solchen Fall kann wohl nicht die Rede davon sein, dass sich das Land der betroffenen

Lege non distinguente sind wohl **auch Gemeinden als „von den Vertragsparteien verschiedene Rechtsträger“** anzusehen. Die Frage ist nun, ob Gemeinden und sonstige Rechtsträger, die im Auftrag des Bundes oder eines Landes eine Förderung mit deren Mitteln („auf deren Rechnung“) abwickeln, jedenfalls als leistende Stelle anzusehen sind und daher Einmeldungen in die Transparenzdatenbank und Abfragen aus der Transparenzdatenbank vorzunehmen haben oder ob es diesbezüglich noch gewisse Einschränkungen gibt.

Der gerade eben nur halb zitierte Art. 3 Abs. 2 Z 4 der 15a-Vereinbarung bezieht - wie sein Pendant im TDBG 2012, nämlich § 4a Abs. 4 - **nur solche Rechtsträger als einmeldungspflichtige leistende Stellen** mit ein, „**welche der Kontrolle des Rechnungshofes gemäß den §§ 11, 12, 13, 15, 16, 17 und 18 des Rechnungshofgesetzes 1948 [...] unterliegen**“.

Unter den hier ausdrücklich verwiesenen Bestimmungen befindet sich auch § 13 und der darauf Bezug nehmende Abs. 3 des § 15 Rechnungshofgesetz 1948 (RHG), der die Verwendung öffentlicher Mittel durch sonstige Rechtsträger ganz allgemein der Rechnungshofkontrolle unterwirft - und zwar unabhängig davon, ob sonstige Kriterien für eine vollumfängliche Gebarungskontrollunterworfenheit des jeweiligen Rechtsträgers sprechen. Würde man diesen Verweis auf das RHG ernst nehmen, so wäre die Einschränkung der TDB-Einmeldungsverpflichtung in Art. 3 Abs. 2 Z 4 der „TDB-Vereinbarung“ und § 4a Abs. 4 TDBG 2012 durch das Kriterium der Rechnungshof-Kontrollunterworfenheit vollkommen inhaltsleer, da kein Fall denkbar wäre, in dem diese Voraussetzung - nämlich die Abwicklung von Förderungen mit Mitteln des Bundes bzw. eines Landes - *nicht* vorliegt.

Insofern wird man wohl argumentieren müssen, dass die zitierten Bestimmungen ganz offensichtlich überschießend sind und der Verweis wohl so gelesen werden muss, dass er die Verpflichtungen zu Einmeldungen in die Transparenzdatenbank und zu Abfragen aus der Transparenzdatenbank auf solche **Rechtsträger beschränkt, die per se - also „als solche“ hinsichtlich ihrer gesamten Gebarung - der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen**. Das wären etwa bei Gemeinden nur solche mit mindestens 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Diese Auffassung hat auch das Bundesministerium für Finanzen erst jüngst bestätigt.³⁵

Unklar bleibt allerdings das Verhältnis des Art. 3 Abs. 2 Z 4 der „TDB-Vereinbarung“ zu den gerade zuvor unter Punkt 2.6.2.2. angesprochenen

Kreditinstitute „bedient“, um seine Förderung abzuwickeln; daran ändert auch der zweite Satz des § 16 Abs. 1 TDBG 2012 nichts, der für solche Fälle gar nicht anwendbar sein dürfte.

³⁵ Diese Argumentation haben auch die Landesgesetzgeber übernommen - vgl. etwa die konkrete Formulierung im § 2 Abs. 5 Z 3 Bgld. FTG, § 2 Abs. 5 Z 3 Oö. TDB-BrG, § 2 Z 3 S.FTG, § 2 Abs. 1 Z 3 StFTG 2025, § 5 Abs. 5 lit. c Tiroler Fördertransparenzgesetz (alle FN 26); vgl. bspw. die dazugehörigen Erläuterungen im AB betreffend das Oö. TDB-BrG (FN 12), S 10 f.

Fallkonstellationen, in denen von Bund und Ländern verschiedene Rechtsträger im eigenen Namen und mit (formal) eigenen, aber letztlich „öffentlichen“ Mitteln Leistungen gewähren, ohne diese Mittel selbst im Rahmen eines Förderungsvertrags erhalten zu haben. Das Bundesministerium für Finanzen geht nämlich offenkundig davon aus, dass auch in diesen Fällen eine „Abwicklung“ im Sinn des Art. 3 Abs. 2 Z 4 der „TDB-Vereinbarung“ vorliegt, was den Kreis der in diesen Fallkonstellationen Verpflichteten - zumindest in Bezug auf Gemeinden - auch noch deutlich weiter einschränken würde; der Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 Z 4 der „TDB-Vereinbarung“ legt das allerdings nicht nahe, denn eine Vergabe von Förderungen im eigenen Namen und auf eigene Rechnung ist nicht bloß als „Abwicklung“ für den Bund bzw. ein Land, sondern als eigenständige Gewährung dieser Förderung zu qualifizieren.

2.6.3. Zwischenresümee: Was kann die Landesgesetzgebung regeln?

Auch wenn zur Interpretation der wechselseitigen Verpflichtungen von Bund und Ländern auf Grund der „TDB-Vereinbarung“ bisweilen auf zentrale Bestimmungen des TDBG 2012 zurückgegriffen werden muss,³⁶ so kann in diesem Beitrag nicht näher darauf eingegangen werden, welche Sachverhalte tatsächlich schon bisher von den Bestimmungen des TDBG 2012 erfasst waren.

Aus rein rechtlicher Sicht sei nur auf die schon mehrfach angesprochene allgemeine Bestimmung des § 1 Abs. 4 leg. cit. verwiesen, wonach dieses Bundesgesetz (nur) für alle Organe des Bundes und für solche Rechtsträger gilt, die vom Bund mit der Abwicklung von Leistungen betraut wurden, die der Gesetzgebung des Bundes unterliegen. Dazu kann - ebenfalls nur sehr allgemein - angemerkt werden, dass diese Bestimmung bei Zugrundelegung des hier angenommenen Begriffsverständnisses der „Abwicklung“³⁷ wohl etwas zu eng gefasst ist, wenn man die kompetenzrechtlichen Möglichkeiten ausnutzen möchte, um dem unter den Punkten 2.6.2.2. und 2.6.2.3. dargestellten politischen Willen bestmöglich Rechnung zu tragen.

Noch weniger kann hier dargestellt werden, welche Sachverhalte tatsächlich - also losgelöst von der Subsumierung unter die konkreten Bestimmungen des TDBG 2012 - bisher in der Transparenzdatenbank erfasst waren; lediglich ein plakatives Beispiel soll am Ende dieses Beitrags unter Punkt 2.6.6. veranschaulichen, welche Unklarheiten selbst in Bezug auf solche Leistungen

³⁶ Das ergibt sich schon aus dem im Art. 2 Abs.1 der „TDB-Vereinbarung“ festgehaltenen Grundsatz, dass diese Vereinbarung „nach Maßgabe dieser Vereinbarung entsprechend dem Bundesgesetz über eine Transparenzdatenbank 2012 [...] umgesetzt wird“.

³⁷ Vgl. dazu die Ausführungen im letzten Absatz unter Punkt 2.6.2.3.

bestehen, denen einerseits große praktische Bedeutung zukommt und die andererseits auf den ersten Blick sogar in rechtlicher Hinsicht als durchaus einfach zu beurteilen scheinen.

Hier geht es jetzt um die Frage: Was bedeutet all das letztlich für die Landesgesetzgebung?

Das folgende Zwischenresümee stellt den Versuch der Erstellung einer **Synthese auf Grund der vorangegangenen rechtlichen Überlegungen unter bestmöglicher Berücksichtigung der mutmaßlichen politischen Absichten** dar:

- Solange nur **Mittel des Landes** betroffen sind, die jeweils **im eigenen Namen - also im Namen des Landes** - vergeben werden, kann sowohl eine Einmelde- als auch eine Abfragepflicht auch für Abwicklungsstellen, die anderen Rechtsträgern zuzurechnen sind, festgelegt werden, wobei im Einzelnen Folgendes gilt:
 - **Behördlich tätig werdende Organe** können diesbezüglich durch den Landesgesetzgeber als **Materiengesetzgeber** gebunden werden; dies betrifft sowohl Landesorgane im organisatorischen Sinn als auch Landesorgane im funktionellen Sinn, also auch Beliehene. Genau genommen ist diese plakativ gut verständliche Aussage - „Handeln im Namen des Landes“ - allerdings nicht ganz richtig, denn letztlich spielt es im Rahmen der Hoheitsverwaltung formal kaum eine Rolle, für welchen Rechtsträger das jeweils handelnde Verwaltungsorgan handelt; entscheidend ist hier vielmehr ausschließlich die Zuständigkeit dieses Organs, entsprechende Handlungen zu setzen.
 - **Außerhalb der Hoheitsverwaltung** ist wie folgt zu unterscheiden:
 - Handeln von Organen der Länder im organisatorischen Sinn (Privatwirtschaftsverwaltung)
Eine - unmittelbare - Verpflichtung der Organe der Länder im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung kann - außerhalb einer inhaltlich umfassenden Regelung der gesamten Förderungsvergabe als solcher im Rahmen der Kompetenz zur gesetzlichen Determinierung einer bestimmten Verwaltungsmaterie³⁸ - durch Selbstbindungsgesetze auf der Grundlage des Art. 17 B-VG³⁹ erfolgen; eine solche **selbstbindungsgesetzliche Verpflichtung**

³⁸ Vgl. dazu die Ausführungen unter Punkt 2.2. Diese Option wird auch hier in Anbetracht der geringen Wahrscheinlichkeit ihrer praktischen Umsetzung nicht näher verfolgt; die bisher erlassenen Landesgesetze zur Umsetzung der „TDB-Vereinbarung“ (vgl. FN 26) bestätigen diese Einschätzung der weiteren Entwicklungen.

³⁹ Zu verschiedensten Begründungswegen für die Zuständigkeit zur Erlassung von Selbstbindungsgesetzen abseits der Berufung auf Art. 17 B-VG vgl. FN 18.

wäre zwar nicht notwendig, um tatsächlich Einmeldungen in die Transparenzdatenbank und Abfragen aus der Transparenzdatenbank vornehmen zu können - wie auch die bisherige Praxis zeigt -, ist aber im Hinblick auf die Vorgaben der „TDB-Vereinbarung“ wohl geboten und jedenfalls auf breiter politischer Basis gewünscht.

Sollen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Landes - also durch Organe des Landes - auch **sensible Daten** in die Transparenzdatenbank eingemeldet werden (was bisher nicht möglich war), so ist dies mittlerweile durch die umfassende verfassungsrechtliche Bestimmung des **§ 1 Abs. 3 TDBG 2012** datenschutzrechtlich gerechtfertigt. Das gilt auch (generell) für Abfragen aus der Transparenzdatenbank, auch wenn anzunehmen ist, dass die konkreten Förderungsverträge zum Zweck der Vermeidung von unerwünschten Doppel- und Mehrfachförderungen weiterhin eine ausdrückliche Einwilligung zu solchen Abfragen vorsehen.⁴⁰

- Handeln von Organen der Länder im lediglich funktionellen Sinn
Organe sonstiger Rechtsträger können mittelbar über eine selbstbindungsgesetzliche Verpflichtung von Landesorganen dadurch **erfasst** werden, dass die Landesorgane angehalten werden, Aufträge zu Förderungsabwicklungen durch Dritte nur unter Überbindung von Einmelde- und Abfrageverpflichtungen zu erteilen.

Für die **Einmeldung „sensibler“ Daten** durch Organe sonstiger Rechtsträger kann wohl - wie bereits unter Punkt 2.5. erwähnt - § 1 Abs. 3 TDBG nicht als datenschutzrechtliche Rechtfertigungsgrundlage herangezogen werden. Eine bloß selbstbindungsgesetzliche Rechtfertigung - noch dazu eine bloß über Auftrag eines Landesorgans im organisatorischen Sinn vermittelte Rechtfertigung - kommt wohl auch nicht als taugliche Rechtsgrundlage in Betracht. Eine sonstige Kompetenzgrundlage für eine landesgesetzliche Regelung könnte nur in einer konkreten allgemeinen Landesmaterie gelegen sein; diese könnte nach den Ausführungen unter Punkt 2.2. aber jedenfalls nur herangezogen werden können, wenn die betroffene Förderung als solche näher gesetzlich ausgeführt werden würde - eine bloße Pauschalermächtigung für alle Förderungen, die sich auf eine landes-

⁴⁰ Vgl. bereits FN 16.

gesetzlich regelbare Materie bezieht, könnte zwar datenschutzrechtlichen Anforderungen genügen, scheidet aber aus praktischen Erwägungen im Hinblick auf die damit verbundenen kompetenzrechtlichen Anforderungen wohl jedenfalls aus.⁴¹ Von vornherein auf einfachgesetzlicher Ebene nicht umsetzbar ist eine datenschutzrechtliche Rechtfertigung für die Einmeldung „sensibler“ Daten bei transkompetenten Förderungen - ein Problem, vor dem übrigens eigentlich auch der Bund stehen müsste und das für den Bund vor der Erlassung des § 1 Abs. 3 TDBG 2012 noch viel weitreichender gewesen sein muss. Ein relativ einfacher **Weg, aus diesem Dilemma herauszukommen**, wäre wohl eine **inhaltliche Ausweitung der Verfassungsbestimmung des § 1 Abs. 3 TDBG 2012 auf sonstige Rechtsträger**.

- Auch die unter Punkt 2.6.2.2. geschilderten **Fälle, in denen sonstige Rechtsträger im eigenen Namen und mit (letztlich) eigenen - außerhalb eines Förderungsvertrags zur Verfügung gestellten - öffentlichen Mitteln** Leistungen gewähren, sind - abgesehen von der Unlösbarkeit der Rechtsgrundlage für die Einmeldung „sensibler“ Daten - wohl über die Festlegung von Bedingungen bei der Mittelübergabe an diese Rechtsträger lösbar.⁴²

2.6.4. „Kofinanzierungen“

Ein weiterer Themenbereich, der hier nur kurz angeschnitten werden kann, ohne großartige Lösungsansätze zu bieten, ist der der sog. **„Kofinanzierungen“**. Gemeint sind in diesem Zusammenhang Förderungen **durch Landesdienststellen im Namen des Landes** mit Mitteln, die teilweise auch vom Bund und/oder der Europäischen Union zur Verfügung gestellt wurden; es ist aber natürlich auch die umgekehrte Konstellation denkbar, dass Bundesdienststellen im Namen des Bundes auch Mittel verteilen, die von den Ländern und/oder der Europäischen Union zur Verfügung gestellt wurden.⁴³

⁴¹ Die unter Punkt 2.5. dargestellten Überlegungen für die Eignung des § 1 Abs. 3 TDBG 2012, auch die Verarbeitung „sensibler“ Daten zu rechtfertigen, würden wohl auch für eine entsprechende landesgesetzliche Regelung gelten; das Problem ist „nur“ die unter Punkt 2.2. geschilderte Notwendigkeit, die Förderungen als solche inhaltlich näher zu regeln, bevor eine datenschutzrechtliche Rechtfertigung über die Inanspruchnahme einer Annexmateriengesetzgebungskompetenz geschaffen werden kann; zu praktischen Überlegungen in diesem Zusammenhang vgl. schon FN 38, aber auch jüngst § 7 erster Satz S.FTG (FN 26).

⁴² Bei den selbständig agierenden sonstigen Rechtsträgern kommt im Übrigen auch noch die Problematik der eventuellen zusätzlichen Übertragung der Aufgaben der leistungsdefinierenden Stelle dazu (vgl. § 15 und § 39 Abs. 5 TDBG 2012 und vergleichbare Bestimmungen in den mittlerweile erlassenen Landesgesetzen); das kann hier aber nicht näher vertieft werden.

⁴³ Eine Kofinanzierung iSd. hier verwendeten Begriffsverständnisses liegt aber immer nur dann vor, wenn letztlich *ein* Fördervertrag mit *einem* Fördergeber abgeschlossen wird. Lediglich koordinierte - letztlich

Für die Verpflichtung zu Einmeldungen und Abfragen ist grundsätzlich - ungeachtet der Mittelherkunft - von den soeben unter Punkt 2.6.3. dargestellten Überlegungen auszugehen. Das Problem liegt darin, dass bei Einmeldungen dieser Art aus der Transparenzdatenbank heraus **nicht erkennbar** ist, **woher die eingesetzten Mittel tatsächlich stammen**: Mittel, die dem Land über einen Zweckzuschuss des Bundes zur Verfügung gestellt wurden, stammen zwar vom Bund, sind aber in rechtlicher Hinsicht zu Mitteln des Landes geworden; Förderungen, die aus diesen Mittel gespeist sind, werden daher zurecht - allerdings bedauerlicherweise ohne besondere Kennzeichnung - als „Landesleistung“ in der Transparenzdatenbank angezeigt.

Eine Erkennbarkeit der gemäß § 3 TDBG 2012 beachtlichen konkreten Herkunft der vergebenen Mittel könnte in Bezug auf die **Abgrenzung „Bundes- zu Landesmittel“** letztlich **möglicherweise überhaupt nur dadurch gewährleistet** werden, **dass die jeweilige Förderung auch formal so gesplittet wird**, dass der Bundesanteil im Auftrag und im Namen des Bundes gewährt wird. **Insbesondere in Bezug auf EU-Mittel**, die ja nur „durchgeschleust“ werden und bis zur Auszahlung auch in rechtlicher Hinsicht Mittel der Europäischen Union bleiben, scheint das ohne nähere Auseinandersetzung mit diesem Themenbereich auf den ersten Blick eigentlich alternativlos zu sein.

Eine besondere Problematik - insbesondere bei der Förderungsabwicklung durch sonstige Rechtsträger - könnten überdies **Kofinanzierungen mit solchen Mitteln** darstellen, **die nicht als öffentliche Mittel im Sinn des § 3 TDBG 2012 anzusehen sind**, zB die Mitfinanzierung einer grundsätzlich dem TDB-Regime unterliegenden Förderung durch Landwirtschaftskammerbeiträge. Auch hier kann kein konkretes Beispiel benannt werden, aber schon aus praktischen Gründen völlig ausgeschlossen scheinen derartige Konstruktionen jedenfalls nicht zu sein.

Hier würden sich dann die Fragen stellen:

- Werden derartige kofinanzierte Förderungen gar nicht in die Transparenzdatenbank aufgenommen?
- Werden derartige kofinanzierte Förderungen nur in der Höhe des Einsatzes öffentlicher Mittel in der Transparenzdatenbank dargestellt?

„gewünschte“ Doppel- oder Mehrfachförderungen durch mehrere Förderungsstellen erfüllen diesen Begriff nicht; solche Fallkonstellationen wären ohnehin problemlos in der Transparenzdatenbank darstellbar und müssten nicht besonders problematisiert werden; vgl. in dem Zusammenhang aber auch das Förderhandbuch der Stadt Wien (Version 3.0 vom 3. Juni 2024), S 129, wo der Begriff „Kofinanzierungen“ ausdrücklich für den Fall verwendet wird, dass „mehrere Förderdienststellen [beabsichtigen] derselben/demselben Förderwerber*in für dieselbe Maßnahme, auch wenn mit verschiedener Zweckwidmung, Förderungen zu gewähren“.

- Werden derartige kofinanzierte Förderungen in voller Höhe unter stillschweigender „Mitvereinnahmung“ der nicht öffentlichen Mittel in der Transparenzdatenbank dargestellt?
- Werden derartige kofinanzierte Förderungen in voller Höhe unter besonderer Ausweisung des Anteils der nicht öffentlichen Mittel an dieser Förderung in der Transparenzdatenbank dargestellt?⁴⁴

2.6.5. „Letztempfänger-Argumentation“ bei mehreren Mitgliedern einer „Förderungskette“

Als letztes ausgewähltes Einzelproblem soll die sog. „Letztempfänger-Argumentation“ bei mehreren Mitgliedern einer „Förderungskette“ angesprochen werden. Diese besagt, dass dann, wenn die Leistungserbringung in einer Kette mehrerer leistender Stellen erfolgt, die **Zwischenglieder aus der Leistungskette ausgeblendet** werden sollen, sodass nur der Letztempfänger als Leistungsempfänger in der Transparenzdatenbank ausgewiesen wird. Rechtlich abgeleitet wird diese Argumentation aus § 13 Abs. 2 TDBG 2012.⁴⁵

Unstrittig dürfte in dem Zusammenhang aber auch sein, dass TDB-relevante **Zahlungsströme** jedenfalls **enden, wenn** ein Empfänger eine Leistung erhalten hat, die als **direkte Förderung** zu qualifizieren ist, was sich durch den Abschluss eines Förderungsvertrags manifestiert - darauf wurde schon unter Punkt 2.6.2.2. hingewiesen; maW: Die Verpflichtung zur Weitergabe erhaltener Mittel über einen Förderungsvertrag beendet die TDB-relevante Förderungskette jedenfalls. Auch hier zeigt sich wieder - wie bei der Thematik der eingesetzten Mittel - ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen konkreten rechtlichen Rahmenbedingungen einerseits und einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise andererseits.

Konkret belegt werden kann dieses Spannungsverhältnis etwa bei Förderungen im Sportbereich. Das Bundesministerium für Finanzen verweist im Zusammenhang mit der Letztempfänger-Maßgeblichkeit nämlich regelmäßig auf das Beispiel **„Zahlungen an Dachverbände und Landesverbände als bloße „Durchlaufposten“**“ - „nur“ die Leistung an den einzelnen Sportverein sei in einem solchen Fall einmeldepflichtig in die Transparenzdatenbank.⁴⁶

⁴⁴ Zumindest diese letzte Darstellungsvariante scheint nicht der bestehenden Praxis zu entsprechen - abgesehen davon, dass es dafür auch keine hinreichende gesetzliche Grundlage geben dürfte.

⁴⁵ § 13 Abs. 2 TDBG 2012 lautet: „Als Leistungsempfänger gilt nicht, wer verpflichtet ist, die erhaltenen Mittel weiterzugeben, ohne dafür eine angemessene geldwerte Gegenleistung zum eigenen Nutzen zu erhalten.“

⁴⁶ Vgl. etwa die Ausführungen im Schreiben des BMF vom 30. Oktober 2024, GZ 2024-0.784.455 betreffend die Beantwortung von Fragen der Länderarbeitsgruppe zur Umsetzung der „TDB-Vereinbarung“, S 4.

Auch ohne genaue Kenntnis der konkreten Abwicklungsmethoden, die diesem Sportförderungsbeispiel zugrunde liegen, kann vermutlich davon ausgegangen werden, dass **Rechtsträger, die per se nicht der Rechnungshofkontrolle unterliegen** (wie zB wohl auch Sport-Dach- und Landesverbände) **keine bloßen „Durchlaufstellen“** sind, sondern grundsätzlich **nur Leistungsempfänger** bzw. (wie im konkreten Fallbeispiel) **Leistungsverpflichtete** oder allenfalls auch **Intermediäre** sein können - Letzteres wäre dann der Fall, wenn die empfangene Geldleistung nicht als Förderung weitergegeben, sondern eine Sachleistung, wie etwa eine Beratertätigkeit, erbracht werden soll.⁴⁷

Leistende - und damit TDB-einmeldepflichtige - Stelle könnte ein solcher Rechtsträger wohl nur sein, wenn er im Rahmen eines zivilrechtlichen **Bevollmächtigungsvertrags** beauftragt würde, Förderungen im Namen des Bundes - oder des Landes - zu vergeben. Im angesprochenen Sportförderungs-Beispiel müsste es dann aber sogar zu „Sub-Beauftragungen“ vom Dach- an den jeweiligen Landesverband kommen, damit dieser tatsächlich verpflichtet werden kann, Einmeldungen in die Transparenzdatenbank für den Bund vorzunehmen.

Im Endeffekt kommt es also möglicherweise darauf an, ob es dem Bund bzw. einem Land gelingt, einen zwischengeschalteten Rechtsträger dazu zu bringen, selbst als leistende Stelle Einmeldungen in die Transparenzdatenbank vorzunehmen. Ist der dafür in Frage kommende Rechtsträger dazu nicht bereit - zum Abschluss eines Bevollmächtigungsvertrags **kann schließlich niemand gezwungen werden** -, bleibt nichts anderes übrig, als bereits die Zahlung an den Rechtsträger als Leistungsverpflichtetem in die Transparenzdatenbank einzumelden.⁴⁸ Dass dies im Ergebnis eine bloße Zufälligkeit der Art der Darstellungen in der Transparenzdatenbank bewirken würde, die dem grundsätzlichen Anliegen der Transparenz möglicherweise mehr schadet als die zusätzliche Eintragung nützt, braucht wohl nicht näher erläutert zu werden.

2.6.6. Fallbeispiel „Stromkostenzuschuss“

Zum Abschluss soll noch ein Beispiel für eine Förderung aufgezeigt werden, die einerseits alle in Österreich lebenden Personen persönlich betrifft und die andererseits ein finanzielles Ausmaß umfasst, das eine Berücksichtigung im Rahmen einer gesamtstaatlichen Betrachtung des Förderungswesens als geradezu unabdingbar erscheinen lässt: der Stromkostenzuschuss. Gerade weil dieses Beispiel *prima vista* besonders gut geeignet ist, die Problematik der von

⁴⁷ Vgl. § 14 TDBG 2012 („Leistungsverpflichteter“) und § 8 Abs. 10 leg. cit. („Intermediäre“).

⁴⁸ Wenn von einer Unterstützung von als förderungswürdig eingeschätzten einzelnen Sportvereinen nicht überhaupt Abstand genommen werden soll, fehlen wohl verwaltungsökonomisch vertretbare Alternativen, da eine Direktabwicklung durch eine zentrale Bundesdienststelle vermutlich sehr aufwändig wäre.

ihrer Intention her umfassend angelegten Transparenzdatenbank näher zu durchleuchten, verblüfft es umso mehr, dass der Stromkostenzuschuss in der Transparenzdatenbank gar keinen Niederschlag gefunden hat, wie der Autor anlässlich der Recherche für diesen Beitrag anhand seines persönlichen Transparenzdatenbank-Auszugs überraschterweise feststellen musste.

Von den rechtlichen Rahmenbedingungen her scheint der Stromkostenzuschuss durchaus eine typische Förderung des Bundes im Sinn des TDBG 2012 zu sein:

Seit 1. Dezember 2022 und bis 31. Dezember 2024 werden Haushaltskundinnen und -kunden ab einem (Arbeits-)Strompreis von 10 Cent/kWh bis zu 30 Cent bis zum tatsächlichen Strompreis zugeschossen (seit Juli 2024 sind das „nur“ noch 15 Cent); die **Zuschüsse werden vom Bund als Träger von Privatrechten** geleistet.⁴⁹ **Empfänger** ist formal die **natürliche Person, die aus einem Stromlieferungsvertrag zahlungspflichtig ist**.⁵⁰

Die konkrete Auszahlungsmodalität ist im Stromkostenzuschussgesetz selbst nicht geregelt. Im Internet findet sich unter www.finanz.at der Hinweis, dass der Stromkostenzuschuss „automatisch“ auf der Stromrechnung zur Anwendung kommt.⁵¹ Das klingt ein bisschen nach einem Mechanismus, der keiner weiteren Begründung mehr bedarf.

So einfach ist es aber natürlich nicht: Es stellt sich schon insbesondere die **Frage, welches Rechtsverhältnis zwischen dem Bund und den Energielieferanten als Auszahlungsstellen besteht**.

Die Vermutung liegt nahe, dass der Bund mangels einer generellen Regelung, die es im Bereich der reinen Privatwirtschaftsverwaltung ja auch gar nicht geben kann, **Bevollmächtigungsverträge** mit allen Stromlieferanten abgeschlossen hat. Die Stromlieferanten wurden sodann als leistende Stellen im Namen des Bundes tätig. Zu einer Einmeldung in die Transparenzdatenbank wurden sie entweder nicht verpflichtet oder zumindest ist der Stromlieferant des Autors dieses Beitrags dieser Verpflichtung nicht nachgekommen. Sollte es nicht gelungen sein, die Stromlieferanten zu einer Einmeldung der Zuschusszahlungen in die Transparenzdatenbank zu verpflichten, wäre diese Verpflichtung beim Bund selbst „hängen geblieben“⁵² - das wäre allerdings äußerst unökonomisch, da er sich dafür erst die Kundendaten von den

⁴⁹ § 3 Abs. 1 Stromkostenzuschussgesetz (SKZG), BGBl. I Nr. 156/2022, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 199/2023.

⁵⁰ § 4 Abs. 1 Stromkostenzuschussgesetz.

⁵¹ Diese Information ist mittlerweile - nach dem Auslaufen des Stromkostenzuschusses - nicht mehr verfügbar.

⁵² Vgl. die Ausführungen zur „Letztempfänger-Argumentation“ bei mehreren Mitgliedern einer „Förderungskette“ unter Punkt 2.6.5.

jeweiligen Stromlieferanten besorgen hätte müssen; und auch das wäre zumindest im Fall des Autors dieses Beitrags nicht erfolgt.

Der beim gerade eben unter Punkt 2.6.5. dargestellten Sportförderungsbeispiel angesprochene **Ausweg**, einfach die Zahlungen an die jeweiligen **Stromlieferanten als Leistungsverpflichtete** in die Transparenzdatenbank einzumelden und damit die TDB-relevante Zahlungskette bereits auf dieser Ebene zu beenden, wäre wohl ein klarer **Verstoß gegen die selbstbindungsgesetzlichen Vorgaben des Stromkostenzuschussgesetzes**, das ausdrücklich von einer Gewährung eines Zuschusses des Bundes an die zahlungspflichtigen Stromlieferkunden spricht, was einen Förderungsvertrag mit den Stromlieferanten in diesem Zusammenhang ausschließen dürfte.⁵³ Aus dem gleichen Grund wäre auch eine theoretisch - also abseits der konkreten Vorgaben des Stromkostenzuschussgesetzes - ebenfalls denkbare Deutung problematisch, derzufolge der Stromlieferant als Intermediär auftritt, der seinen Kunden eine vergünstigte Sachleistung - nämlich preisreduzierten Strom - zur Verfügung stellt.

Der Stromkostenzuschuss ist aber auch noch aus einem anderen Grund interessant: Der Zuschuss des Bundes soll nämlich **in wirtschaftlicher Hinsicht** nicht den konkreten Vertragspartner des Stromlieferanten als Einzelperson entlasten, sondern den **Haushalt des Vertragspartners**, der auch aus mehreren Personen bestehen kann, wobei es ab einer Haushaltsgröße ab vier Personen für jede Person einen Stromkostenergänzungszuschuss gibt.

Dem Autor des vorliegenden Beitrags war bis jetzt zwar klar, dass es erforderlich sein kann, als Voraussetzung für die Gewährung einer Förderung nachzuweisen, dass das Haushaltseinkommen einen gewissen Betrag nicht überschreitet; die *Zuerkennung* einer Förderung an einen Haushalt schien ihm allerdings nicht möglich zu sein, sodass die Regelung des § 4 Abs. 1 Stromkostenzuschussgesetz - **Empfänger** des Zuschusses ist der zahlungspflichtige **Stromlieferungsvertragspartner** - rechtlich wohl tatsächlich unausweichlich ist. Nicht von der Hand zu weisen ist allerdings der Umstand, dass diese Art der Darstellung von Leistungsempfängern zu einer verzerrten Wahrnehmung der besonderen Begünstigung einzelner Personen in der Transparenzdatenbank führen würde, wenn dieser Zuschuss dort überhaupt angeführt wäre.

Ein gewisses **Einordnungsproblem** zeigt sich zuletzt auch noch im Hinblick auf den Umstand, dass der Stromkostenzuschuss vorrangig der allgemeinen **Verbesserung der Einkommenssituation der Förderungsempfänger** dienen soll, ohne dass diese eine im öffentlichen Interesse gelegene Gegenleistung erbringen müssen. Daher erfüllt der Stromkostenzuschuss nicht die Kriterien für das Vorliegen einer direkten Förderung im Sinn des § 8 Abs. 1

⁵³ Vgl. dazu die Ausführungen unter Punkt 2.6.2.2.

Z 4 TDBG 2012, sondern wäre letztlich als Zuwendung mit Sozial- oder Familienleistungscharakter im Sinn der Z 5 des § 8 Abs. 1 leg. cit. zu qualifizieren. Bei Anlegung desselben Maßstabs könnten Energiekostenzuschüsse an Unternehmen von vornherein aus dem umfassenden Förderungsbegriff des § 8 TDBG 2012 herausfallen, denn Sozial- und Familienleistungen können juristischen Personen nicht zuerkannt werden. Um dem grundsätzlichen Zweck der Transparenz der Verwendung öffentlicher Mittel nicht massiv zuwiderzulaufen, muss daher wohl davon ausgegangen werden, dass **Energiekostenzuschüsse für Unternehmen**, die auch in Form juristischer Personen auftreten können, stets sehr wohl als **direkte Förderungen** anzusehen sind; die dafür erbrachte oder beabsichtigte Leistung ist die Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit des Unternehmens, an der ein grundsätzliches öffentliches Interesse besteht.

Insgesamt zeigt sich auch beim hier dargestellten Fall des Stromkostenzuschusses nach dem Stromkostenzuschussgesetz wieder das Phänomen der bloßen Zufälligkeit einzelpersonenbetreffender Darstellungen in der Transparenzdatenbank, das das grundsätzliche Anliegen des Konzepts dieser Datenbank letztlich massiv untergräbt.⁵⁴

3. Resümee

Auch wenn es nicht gelungen ist, das zum Abschluss gewählte Beispiel des Stromkostenzuschusses klar einzuordnen - oder eigentlich besser gesagt „*Nicht zuletzt der Umstand, dass es nicht gelungen ist, das zum Abschluss gewählte Beispiel klar einzuordnen*“ - zeigt deutlich auf, dass sich auch abseits der schwierigen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen in Bezug auf jede einzelne Leistung Fragen stellen, die im bewussten Gesamtzusammenhang aller möglichen staatlichen Leistungen betrachtet werden müssen und die einer Lösung zugeführt werden sollten, die der Komplexität der Herausforderungen in einer sachlichen Art und Weise Rechnung trägt.

Hier wartet weiterhin viel Arbeit auf die österreichischen Legistinnen und Legisten des Landes - in diesem Sinne: Packen wir's an!

⁵⁴ Vgl. schon die Anmerkungen unter Punkt 2.6.2.2. iZm. der freiwilligen Einmeldung von Gemeindeleistungen und unter Punkt 2.6.5. iZm. der „Letztempfänger-Argumentation“.

II. Generalthema

„Mögliche Rechtsformen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben“

Legistische Fragestellungen zur Privatwirtschaftsverwaltung¹

Manuel Neusiedler

1. Vorbemerkungen
2. Zulässigkeitsfrage: (Grenzen der) Wahlfreiheit des Gesetzgebers?
 - 2.1. Allgemeines
 - 2.2. Kompetenzverteilung
 - 2.3. Grundrechte
 - 2.4. Rechtsstaatliche Überlegungen
 - 2.5. Unionsrecht
3. Determinierungsfrage
 - 3.1. Determinierungspflicht(en)?
 - 3.2. Arten der Determinierung
 - 3.2.1. Außenrecht („Verwaltungsprivatrecht“)
 - 3.2.2. Selbstbindungsgesetze
4. Erkennbarkeitsfrage
5. Gemeindefrage: „allgemeine Gesetze“ als Grenze
 - 5.1. Grundsätzliches
 - 5.2. Reichweite des Schrankenvorbehalts
 - 5.2.1. Für jedermann geltendes Recht
 - 5.2.2. Kein gemeindespezifisches Sonderrecht
 - 5.3. Ausnahmen
6. Schlussbetrachtung

1. Vorbemerkungen

Prima vista mag der vorliegend zu unternehmende Versuch, legistische Fragestellungen zur Privatwirtschaftsverwaltung zu identifizieren, verwundern. Immerhin gilt nach nunmehr hA das Legalitätsprinzip des Art. 18 Abs. 1 B-VG für die Privatwirtschaftsverwaltung nicht und kommt sie daher prinzipiell auch

¹ Der Verfasser hat Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ *Martina Kofler-Schlögl* für ihre wertvollen Anmerkungen zu danken.

ohne besondere einfachgesetzliche Handlungsermächtigung aus.² Bei näherer Betrachtung stellen sich für den (einfachen) Gesetzgeber iZm. der Privatwirtschaftsverwaltung dennoch einige - **mitunter diffizile** - **Fragen**. Dies liegt zum einen daran, dass dem Gesetzgeber die Schaffung spezifischer Regelungen für die Privatwirtschaftsverwaltung gestattet ist, die über die bloße Anordnung der Privatrechtsform³ hinausgehen können. Zum anderen ist der Gesetzgeber trotz Nichtgeltung des Legalitätsprinzips für die Privatwirtschaftsverwaltung ausnahmsweise dennoch zu ihrer näheren Determinierung in bestimmten Fällen verpflichtet.⁴ Nachfolgend sollen - gleichwohl ohne Anspruch auf Vollständigkeit - einschlägige legistische Fragestellungen ausgeleuchtet werden. Dabei können allerdings keine umfassenden Lösungswege für die vielgestaltigen Herausforderungen geboten werden, die sich iZm. der Privatwirtschaftsverwaltung für Legist:innen stellen. Intendiert ist vielmehr die Schärfung ihres **Problembewusstseins** in diesem Bereich.

2. Zulässigkeitsfrage: (Grenzen der) Wahlfreiheit des Gesetzgebers?

2.1. Allgemeines

Generell kann der Gesetzgeber der Verwaltung die Wahrnehmung einer Aufgabe bzw. die Ausübung einer Befugnis in hoheitlicher oder nichthoheitlicher Form auftragen, eine Angelegenheit also entweder in die Hoheits- oder aber in die Privatwirtschaftsverwaltung verweisen.⁵ Bei dieser Entscheidung unterliegt der einfache Gesetzgeber einigen - sogleich in wesentlichen Konturen darzustellenden - verfassungs- und sogar unionsrechtlichen Bindungen; bei der Formenwahl ist er daher gerade nicht völlig frei.⁶

² Näher unter Punkt 3.1.

³ Dazu sogleich unter Punkt 2.

⁴ Dazu unter Punkt 3.1.

⁵ Siehe nur *Leitl-Staudinger*, Verfassungsrechtlicher Spielraum bei der Wahl privatwirtschaftlicher oder hoheitlicher Verwaltung, JAS 2023, 12 (13).

⁶ Instruktiv *K. Korinek/Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung (1993), 187 ff.; ebenso *Berka*, Verfassungsrecht⁸ (2021), Rz. 659; *Kahl* in *Kneihs/Lienbacher*, Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (11. Lfg. 2013), Art. 17 B-VG, Rz. 11; *Kleewein*, Vertragsraumordnung (2003), 135; *Leitl-Staudinger*, JAS 2023, 14 ff.; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹¹ (2015), Rz. 565, die aber von einer bloß begrenzten Wirkmacht der einschlägigen verfassungsrechtlichen Schranken auszugehen scheinen; *Mayr*, Rechtsfragen der Rekommunalisierung (2018), 21; *R. Novak*, Privatwirtschaftsverwaltung im Wandel?, in FS Schachner-Blazizek (2002), 163 (171); im Ergebnis auch *Moser/T. Müller* in *Kahl/Khakzadeh/Schmid*, Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (2021), Art. 17 B-VG, Rz. 5, die, obschon sie zunächst eine grundsätzliche Wahlfreiheit des Gesetzgebers postulieren, sodann wesentliche verfassungsrechtliche Einschränkungen aufzeigen; sowie *Kahl/Schmid*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁸ (2023), Rz. 349; *Muzak*, Bundes-Verfassungsrecht⁶ (2020), Art. 17 B-VG, Rz. 1; VfSlg. 20.099/2016; verkürzend *A. Hauer*, Staats- und Verwaltungshandeln⁵ (2017), Rz. 536 (arg. „von Verfassungs wegen vielfach die Wahl“ [Hervorhebung nicht übernommen]), was aber der Lehrbucheigenschaft seiner Darstellung geschuldet sein dürfte.

Würde er dem hoheitlichen Vollzug (von Verfassungs wegen) vorbehaltene Maßnahmen dennoch in nichthoheitliche Formen kleiden, wäre dem Gesetzgeber ein Formenmissbrauch vorzuwerfen.⁷ Die Erkenntnis der **begrenzten Formenwahl-Freiheit des Gesetzgebers** ist vor allem ein Verdienst von *Bernhard Raschauer*, der bereits 1977 der inzwischen wohl überkommenen⁸ Auffassung, wonach der Gesetzgeber die Handlungsform nach Belieben festlegen dürfe,⁹ mit beachtlichen - hier jedoch nicht im Einzelnen nachzuzeichnenden - Argumenten entgegentrat.¹⁰ Ausgehend von dieser Erkenntnis, hat der Gesetzgeber, wenn er eine Angelegenheit in die Privatwirtschaftsverwaltung verweisen möchte, zunächst die „Zulässigkeitsfrage“ zu klären, mithin ob diesbezüglich verfassungs- bzw. unionsrechtliche Verbote schlagend werden.¹¹

2.2. Kompetenzverteilung

Verfassungsrechtliche Grenzen der Formenwahl-Freiheit des Gesetzgebers ergeben sich unter anderem aus der Kompetenzverteilung.¹² Erstens darf der Gesetzgeber der **Hoheitsverwaltung** nur jene Angelegenheiten zuweisen, zu deren Regelung er nach der **Kompetenzverteilung zuständig** ist. In Ermangelung einer entsprechenden Kompetenz besteht für den Gesetzgeber bloß die Möglichkeit, der Verwaltung - im Rahmen von sog. „Selbstbindungsgesetzen“ -¹³ die Aufgabenbesorgung in nichthoheitlicher Form aufzutragen.¹⁴ Zweitens kann die **hoheitliche Besorgung bestimmter (Staats-)Aufgaben in der Kompetenzverteilung angelegt** sein, was dem Gesetzgeber die beliebige Anordnung der **Privatrechtsform verwehrt**.¹⁵ Dies wird unter anderem in Bezug auf sicherheits- und verwaltungspolizeiliche Kompetenztatbestände wie Fremdenpolizei (Art. 10 Abs. 1 Z 7 B-VG), Straßenpolizei (Art. 11 Abs. 1 Z 4, Art. 118 Abs. 3 Z 4 B-VG), Veranstaltungs- und Baupolizei (Art. 15 Abs. 1, Art. 118 Abs. 3 Z 3 und 9 B-VG)

⁷ Kahl in Kneihls/Lienbacher, Art. 17 B-VG, Rz. 11.

⁸ Ebenso die Bewertung von *Leitl-Staudinger*, JAS 2023, 14 (16); sowie schon *Korinek/Holoubek*, Privatwirtschaftsverwaltung, 187 ff.; siehe aber noch den Befund von *K. Korinek*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung im B-VG, in *K. Korinek/Rill* (Hrsg.), Grundfragen des Wirtschaftslenkungsrechts (1982), 83 (100).

⁹ So aber zB *Antoniolli/Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1996), 31 mwN, 40; wohl ebenso *Puck*, Nichthoheitliche Verwaltung - Typen und Formen, in *FS Antoniolli* (1979), 275 (297 f.).

¹⁰ *B. Raschauer*, Grenzen der Wahlfreiheit zwischen den Handlungsformen der Verwaltung im Wirtschaftsrecht, ÖZW 1977, 1 (2 ff.).

¹¹ Ebenso schon *B. Binder*, Der Staat als Träger von Privatrechten (1980), 288.

¹² *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹³ (2022), Rz. 239.

¹³ Vgl. noch näher unter Punkt 3.2.2.

¹⁴ *Leitl-Staudinger*, JAS 2023, 13.

¹⁵ *Korinek/Holoubek*, Privatwirtschaftsverwaltung, 90 f., 188; ebenso *A. Hauer*, Gibt es einen Kernbereich des Sozialrechts als Teil der Hoheitsverwaltung?, JAS 2023, 1 (5); *Kahl in Kneihls/Lienbacher*, Art. 17 B-VG, Rz. 11; dies (wohl) noch nicht erwägend *Binder*, Staat, 285.

oder Nahrungsmittelkontrolle (Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG) angenommen.¹⁶ Auch Wirtschaftslenkungsmaßnahmen sind nach ihrer verfassungsrechtlichen Konzeption in hoheitliche Formen zu kleiden und daher keiner Substitution durch Privatrechtsakte zugänglich; Entsprechendes soll für gewerbe- polizeiliche Maßnahmen (Art. 10 Abs. 1 Z 8 B-VG) gelten.¹⁷ Ferner hat *Andreas Hauer* jüngst umfassend nachzuweisen versucht, dass Art. 10 Abs. 1 Z 11 B-VG prinzipiell von einem hoheitlichen Sozialversicherungs- Verhältnis, dh. dem Leistungsverhältnis zwischen Sozialversicherungs-Träger und Versicherten, ausgeht. Das Leistungsrecht einer sozialen Pflicht- versicherung mit öffentlich-rechtlicher (hoheitlicher) Beitragseinbringung hat der einfache (Bundes-)Gesetzgeber daher schon von Verfassungs wegen grundsätzlich hoheitlich auszugestalten; eine lediglich vereinzelte privat- rechtsförmige Leistungsgewährung würde dabei nicht schaden.¹⁸ Generell sind **privatrechtliche Unterstützungs-, Ergänzungs- oder Begleitmechanismen** trotz verfassungsrechtlicher Grundkonzeption eines Aufgabenbündels für den hoheitlichen Vollzug nicht ausgeschlossen.¹⁹ Zu denken ist etwa an den Einsatz von Instrumenten der (fakultativen) Vertragsraumordnung zur optimalen Umsetzung der hoheitlichen raumplanerischen Festlegungen.²⁰

2.3. Grundrechte

Beschränkungen der Befugnis des einfachen Gesetzgebers, Vollzugsaufgaben in die Privatwirtschaftsverwaltung zu verweisen, können sich außerdem aus den Grundrechten ergeben. Am weitesten ging idZ wohl *Raschauer*, indem er annahm, dass der Gesetzgeber schon wegen der strikten, durch die Gerichts- barkeit des öffentlichen Rechts effektuierten Grundrechtsbindung des

¹⁶ Näher *Raschauer*, ÖZW 1977, 3 ff. Nicht soll dies aber etwa hinsichtlich der Querschnittsmaterie „Energieraumplanung“ gelten (*Parapatics*, Das Recht der Energieraumplanung [2021], 79).

¹⁷ *Korinek/Holoubek*, Privatwirtschaftsverwaltung, 189, die im Übrigen aaO 35 f., 38, 187 f. entsprechende Verbote schon aus der nach Art. 17 bzw. Art. 116 Abs. 2 B-VG begrenzten Privatrechts- fähigkeit der Gebietskörperschaften ableiten (für diese plädieren [auch] *Grabenwarter/Holoubek*, Zur Auslegung des Art. 17 B-VG, ZfV 2016, 14 [16, 20]; aA *Wiederin*, Gemeinwohl, Effizienzprinzip und Rechtspersönlichkeit der Bundesländer, wbl 2015, 669 [672 ff.]); zuvor schon *Korinek*, Grenzen, 105.

¹⁸ *Hauer*, JAS 2023, 6 ff.

¹⁹ *Raschauer*, ÖZW 1977, 4 f., 12; vgl. auch *Leitl-Staudinger*, JAS 2023, 15, der zufolge „zumindest nicht die gesamte Vollziehung“ solcher „hoheitsgeneigten“ Angelegenheiten „der Privatwirtschafts- verwaltung überantwortet werden darf“; *Neusiedler*, Grenzenlose Freiheit? Wahlmöglichkeiten der Verwaltung zwischen hoheitlichem und nichthoheitlichem Handeln, in *Bußjäger/Eller/Klebensberg* (Hrsg.), Die Privatwirtschaftsverwaltung der Länder (2025), 107 (117 f.) zur Fremdenpolizeikompetenz des Bundes (Art. 10 Abs. 1 Z. 3 B-VG).

²⁰ *Kleewein*, Vertragsraumordnung, 137; *Stolzlechner* in *Kneihs/Lienbacher*, Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (24. Lfg. 2020), Art. 116 B-VG, GemVerfNov 1962, Rz. 26; vgl. begrifflich zur Vertragsraumordnung und zu möglichen Vertragstypen konzis *Kleewein*, Instrumente der Raumordnung - Überblick und Ausblick, bbl 2014, 100 (101 ff.).

hoheitlich handelnden Staats gehalten sei, den hoheitlichen Vollzug als Regelfall vorzusehen.²¹ Ob sich diese pauschale Auffassung in Ansehung der nunmehr wohl unbestrittenen Bindung auch des im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung tätigen Staats an die Grundrechte (sog. „Fiskalgeltung“)²² und der Möglichkeit der Betroffenen von (behaupteten) Grundrechtsverletzungen durch den nichthoheitlich handelnden Staat, dagegen - mehr oder minder wirksamen -²³ gerichtlichen (Grund-)Rechtsschutz zu suchen,²⁴ aufrechterhalten lässt, mag allerdings bezweifelt werden.²⁵

Zumindest aber sprechen gute Gründe dafür, auf Grund des **Gleichheitsgrundsatzes** (Art. 7 Abs. 1 B-VG, Art. 2 StGG) Beschränkungen der Formenwahl-Freiheit des einfachen Gesetzgebers anzunehmen. Dieser darf die (nichthoheitliche) **Handlungsform** nicht beliebig festlegen, sondern hat sich von **sachlichen Überlegungen** leiten zu lassen.²⁶ So darf der Gesetzgeber bspw. Sozialleistungen in ein und demselben Rechtsbereich gerade nicht nach völligem Gutdünken zum Teil in der Hoheitsverwaltung und zum Teil in der Privatwirtschaftsverwaltung vollziehen lassen. Unter dem Blickwinkel des Gleichheitssatzes problematisch schiene eine einfachgesetzliche Ausgestaltung etwa dann, wenn die Gewährung von eminenten Leistungen der Lebenssicherung ohne Rechtsanspruch in der Privatwirtschaftsverwaltung vorgesehen würde, während weniger bedeutsame Leistungen hoheitlich zu gewähren wären.²⁷ Auch der VfGH hat rezent im COFAG-Erk.²⁸ zu verstehen gegeben, dass dem einfachen Gesetzgeber der Ausschluss eines Rechtsanspruchs und die damit - allenfalls -²⁹ zum Ausdruck gebrachte Festlegung der Privatrechtsform nicht ins Belieben gestellt sind; verstieß doch die Anordnung in § 3b Abs. 2 ABBAG-Gesetz³⁰ idF BGBl. I 2021/228, wonach die Betroffenen auf die Gewährung von finanziellen Leistungen durch die COFAG (COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes) keinen

²¹ Raschauer, ÖZW 1977, 5.

²² Bspw. Berka, Verfassungsrecht⁸, Rz 661; Kahl in Kneihls/Lienbacher, Art. 17 B-VG, Rz. 10; ders./Schmid, Verwaltungsrecht⁸, Rz. 351; Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht⁶ (2021), Rz. 629 f.; zurückhaltend wohl noch Schäffer, Die sogenannte Privatwirtschaftsverwaltung und das Gesetz, in FS. Antonioli (1979), 253 (273 [arg. „*einzig der Gleichheitsgrundsatz*“]).

²³ Siehe auch noch unter Punkt 2.5.

²⁴ Instruktiv Hauer, Staatshandeln⁵, Rz. 549 ff; ders., JAS 2023, 3 f.

²⁵ Siehe insbesondere Holoubek, Handlungsformen, Legalitätsprinzip und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in FS B. Raschauer (2013), 181 (186 f.); vgl. auch Leitl-Staudinger, JAS 2023, 14 f., der zufolge Rechtsschutzdefizite in der Privatwirtschaftsverwaltung unter anderem auf Grund der Anerkennung der Fiskalgeltung der Grundrechte „*ein Stück weit abgedeckt [werden]*“; ferner aber auch die Bedenken von Pernthaler/Prantl, Raumordnungsverträge aus verfassungsrechtlicher Sicht, in ÖROK (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen integrierter Bodenpolitik in Österreich (1995), 213 (235).

²⁶ Leitl-Staudinger, JAS 2023, 17; ebenso schon Binder, Staat, 283 f.

²⁷ Hauer, JAS 2023, 10.

²⁸ VfSlg. 20.641/2023; zum Prüfungsbeschluss schon Leitl-Staudinger, JAS 2023, 18.

²⁹ Dazu noch näher unter Punkt 4.

³⁰ Bundesgesetz über die Einrichtung und den Betrieb einer Abbaumanagementgesellschaft des Bundes (ABBAG-Gesetz), BGBl. I 2014/51.

Rechtsanspruch haben, nach Auffassung des Gerichtshofs schon deshalb gegen das Sachlichkeitsgebot, weil diese Leistungen ausweislich der gesetzgeberischen Intention zum Teil als „funktionelles Äquivalent für (hoheitlich zu gewährende) Entschädigungen nach dem Epidemiegesetz“ konzipiert sein sollten.³¹ Vom Gesetzgeber wird mithin eine gewisse **Konsequenz** verlangt: Will er in einem Gesetz Entsprechungen von hoheitlichen (Entschädigungs-)Leistungen aus einem anderen Gesetz vorsehen, so darf er bei sonstiger Unsachlichkeit auch den unbedingten Anspruch auf die Entsprechungsleistungen nicht ausschließen.

Unabhängig von Sachlichkeitsüberlegungen können Grundrechte dem Gesetzgeber aber auch die (Anordnung der) hoheitliche(n) Gestaltung verwehren und ihm bloß Regelungen über konsensbasierte Privatrechtsmechanismen gestatten. Namentlich in den **grundrechtlich absolut geschützten Bereichen**, in welche der Staat überhaupt (bzw. mangels Verhältnismäßigkeit) nicht (zwangsweise) eingreifen darf, kommt **nur** - aber immerhin - eine auf Konsens mit den betroffenen Rechtsunterworfenen beruhende **privatrechtliche Gestaltung** in Betracht.³² Denn die für das Eingehen einer Vertragsbeziehung (generell und daher auch) mit dem Staat erforderliche Einwilligung der Betroffenen schließt wenigstens konzeptionell den verpönten einseitigen Grundrechtseingriff aus.³³ Gleichwohl verfängt dieses idealtypische Konzept auf Grund spezifisch staatlicher Machtpositionen gegenüber den Einzelnen vielfach nicht³⁴ - von „echter“ Freiwilligkeit kann diesfalls keine Rede sein. Soweit die Rechtsunterworfenen (daher) in Vertragsbeziehungen mit dem Staat gleichsam gezwungen werden, besteht zwischen dem Abschluss privatrechtlicher Verträge und dem hoheitlichen Grundrechtseingriff im Ergebnis kaum ein Unterschied.³⁵ Vor diesem Hintergrund ist privatrechtsförmiges Verwaltungshandeln in grundrechtlich

³¹ VfSlg. 20.641/2023.

³² Binder, Staat, 281 f.; vgl. auch Fröhler, Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik (1969), 78, der zu Recht jene Fälle, in denen der Staat ein Grundstück für öffentliche Zwecke zu erwerben trachtet, ohne es - mit Blick auf die Eigentumsfreiheit der Betroffenen - enteignen zu dürfen, den im Haupttext abstrakt umschriebenen Konstellationen zuschlägt, die einen Rückgriff auf (hoheitliche) Zwangsmittel ausschließen.

³³ Gleichsinnig Berka, Verfassungsrecht⁸, Rz. 661, dem zufolge „es im Einzelfall an den Voraussetzungen für einen Grundrechtseingriff fehlen [kann], wenn der Bürger mit dem Staat vertragliche Bindungen eingeht“; Parapatics, Energieraumplanung, 279.

³⁴ Mit Pernthaler/Prantl, Raumordnungsverträge, 223 ist überhaupt „[i]n aller Regel [...] von der Überlegenheit“ des Staats auszugehen, weil dieser nicht bloß privatrechtsförmig, sondern auch mit imperium handeln kann (Hervorhebung nicht übernommen).

³⁵ Instruktiv Peter Oberndorfer, Zur Leistungspflicht des daseinsvorsorgenden Staates, in FS Eichler (1977), 433 (439 f.); siehe auch zu Vertragsschlüssen vor dem Hintergrund drohender Enteignungen Fröhler, Wirtschaftsrecht, 78; mit Blick auf Raumordnungsverträge Kleewein, Konsequenzen aus dem Erkenntnis des VfGH zur Salzburger Vertragsraumordnung, JBl 2000, 562 (565, 571 f.); Parapatics, Energieraumplanung, 268 f.; Pernthaler/Prantl, Raumordnungsverträge, 232 f.; VfSlg. 15.625/1999 sowie noch unten unter Punkt 3.1.

absolut geschützten Bereichen nur insoweit zulässig, als ihm keine „*de facto Zwangswirkung*“ zukommt.³⁶

2.4. Rechtsstaatliche Überlegungen

Gegen eine unbeschränkte Formenwahl-Freiheit des einfachen Gesetzgebers sind wiederholt rechtsstaatliche Argumente bemüht worden.³⁷ Aus den **Art. 129 ff. B-VG** über die Verwaltungsgerichtsbarkeit bzw. aus ihrem (primären)³⁸ Zuschnitt auf die Kontrolle **hoheitlichen Verwaltungshandelns** wurde gefolgert, dass der einfachen Gesetzgebung die schrankenlose oder übermäßige Verweisung von Vollzugsaufgaben in die Privatwirtschaftsverwaltung verwehrt sein muss. Ansonsten könnten verfassungsgesetzlich garantierte Rechtsschutzeinrichtungen problematischerweise ihre (Haupt-) Aufgaben nicht wahrnehmen, liefe doch mangels Festlegung von Vollzugsaufgaben der Hoheitsverwaltung die verwaltungsgerichtliche Kontrolle weitgehend leer.³⁹ In ihrer Abstraktheit lässt sich daher die These, wonach der einfache Gesetzgeber auf Grund der verfassungsrechtlich vorgesehen Kontrollfunktion der Verwaltungsgerichte Vollzugsangelegenheiten **nicht unbegrenzt** der Hoheitsverwaltung vorenthalten und der **Privatwirtschaftsverwaltung überbinden** darf, nicht überzeugend bestreiten. Wann diese Grenze der Formenwahl-Freiheit des Gesetzgebers konkret überschritten ist, lässt sich indes kaum exakt bestimmen.

In eine ähnliche Richtung weist und insofern (wenigstens) ein Stück weit aufschlussreich scheint aber immerhin jene Judikatur des VfGH, der zufolge dem Rechtsstaatsprinzip das Gebot innewohnt, „*die behördliche Festlegung von Rechtsfolgen an eine Form zu knüpfen, die einen verfassungsgesetzlich vorgesehenen Rechtsschutz sowie eine inhaltliche Überprüfung des entsprechenden Aktes ermöglicht*“.⁴⁰ Hinter dieser Annahme steht nämlich erklärterweise ein Verständnis des Rechtsstaatsprinzips, das die rechtliche Konstruktion von Verwaltungsakten mit erheblichen Rechtswirkungen als unbekämpfbare Akte verbietet, weil das Rechtsschutzsystem der Bundesverfassung ansonsten leerliefe.⁴¹ Die Formenwahl des Gesetzgebers hat sich sohin auch an den (gesetzlich vorgesehenen bzw. beabsichtigten) **Wirkungen**

³⁶ Binder, Staat, 282.

³⁷ ZB bei Berka, Verfassungsrecht⁸, Rz. 659, 670; Korinek/Holoubek, Privatwirtschaftsverwaltung, 189 f.; ebenso Kleewein, Vertragsraumordnung, 136; im Ergebnis auch Binder, Staat, 279.

³⁸ Dh. abgesehen von den (ausführungsbedürftigen) Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte für Beschwerden in Vergabesachen (Art. 130 Abs. 2 Z 2 B-VG; zust. Raschauer, Verwaltungsrecht⁶, Rz. 429) bzw. vom schillernden Typus der „*Beschwerden, Streitigkeiten oder Anträge in sonstigen Angelegenheiten*“ (Z 4 leg. cit.). Siehe auch noch FN 46.

³⁹ Raschauer, ÖZW 1977, 3 mwN.

⁴⁰ VfSlg. 13.699/1994; 18.941/2009; 19.728/2012.

⁴¹ VfSlg. 13.699/1994; vgl. auch VfSlg. 11.590/1987.

eines **Vollzugsakts** zu orientieren.⁴² Wohl zu Recht wird davon ausgegangen, dass dem Gesetzgeber die Festlegung der Privatrechtsform regelmäßig dort verwehrt ist, wo staatliche **Zwangsbefugnisse** in einer mit der Eingriffsverwaltung vergleichbaren Intensität ausgeübt werden sollen.⁴³ Aus der zitierten Judikatur des VfGH dürfte Vergleichbares abzuleiten sein:⁴⁴ Würde ein Akt erhebliche Rechtswirkungen nach sich ziehen oder würden durch ihn **einseitig** Rechtsfolgen festgelegt, muss den Betroffenen der (öffentlich-rechtliche) Rechtsschutz nach den Art. 129 ff. B-VG offenstehen, was auf eine vom Gesetzgeber verpflichtend vorzusehende **hoheitliche (Bescheid-)Konstruktion** (bzw. Verordnungslösung bei generellem Adressat:innenkreis)⁴⁵ hinausläuft - außer die effektive Überprüfung der Rechtsfolgen eines nichthoheitlichen (nicht bescheidförmigen) Akts wäre anderweitig sichergestellt (dh. zuvorderst durch Schaffung einer Kontrollbefugnis der Verwaltungsgerichte).⁴⁶ Würde der einfache Gesetzgeber der Verwaltung verbotenerweise dennoch die Privatrechtsform auftragen (oder ermöglichen), wäre dies - unabhängig von einem subjektiven Umgehungswillen in Bezug auf die verfassungsrechtliche Formenbindung -, wie zuvor angeklungen,⁴⁷ als Rechtsformenmissbrauch bzw. „*Rechtsformverfehlung*“ verfassungswidrig.⁴⁸

⁴² (Im Ergebnis) ebenso *Berka*, Verfassungsrecht⁸, Rz. 670; *Holoubek* in FS Raschauer, 191, wenngleich es ihm wörtlich auf die „*Art der zu besorgenden [vollziehenden] Aufgabe*“ ankommt; vgl. auch *T. Müller*, Rechtsschutz gegen schlichte Hoheitsakte - zugleich eine Besprechung von VfGH 15. 10. 2016, E 560/2016, JRP 2018, 76 (78: „*wirkungsbezogene[r] Ansatz*“).

⁴³ *Kahl* in *Kneihs/Lienbacher*, Art. 17 B-VG, Rz. 11; *ders./Schmid*, Verwaltungsrecht⁸, Rz. 349; ebenso *Korinek/Holoubek*, Privatwirtschaftsverwaltung, 188; *Leitl-Staudinger*, JAS 2023, 15; *Parapatics*, Energieraumplanung, 79; im Ergebnis auch *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹³, Rz. 239, die aber zu Recht auf die - wenngleich beschränkte (restriktiv auch *Hauer*, JAS 2023, 6 FN 30) - Möglichkeit der privatrechtlichen Zwangsausübung hinweisen; dem Grunde nach - freilich mit Blick auf den Trennungsgrundsatz (Art. 94 Abs. 1 B-VG) - zust. der VfGH in Slg. 11.492/1987, wiewohl er die entscheidungsgegenständliche Kindesabnahme durch den Amtsvormund bzw. -kurator (nunmehr Kinder- und Jugendhelferträger) schließlich als von der Bundesverfassung akzeptierte, privatrechtsförmige (!) Zwangsausübung deutete; vgl. außerdem bereits *Korinek*, Grenzen, 105 f. Ferner zur Existenz einseitiger zivilrechtlicher Anordnungs- bzw. Entscheidungsbefugnisse noch unter Punkt 4.

⁴⁴ So (jedenfalls) *Leitl-Staudinger*, JAS 2023, 17.

⁴⁵ Vgl. VfSlg. 12.574/1990 zu den Benützungsrichtlinien für die Archivalien des Österreichischen Staatsarchivs (präziser: zu ihrer Aufhebung); siehe aber auch VfGH 7. 3. 2024, V 5/2022, zur Deutung von Anstaltsordnungen von Krankenanstalten als „*Rechtsakte des Privatrechts*“ (eingehend kritisch *M. K. Greifeneder*, VfGH: Zur Rechtsnatur von Anstaltsordnungen, JMG 2024, 264 [266 ff.]).

⁴⁶ Also etwa im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens vor den Verwaltungsgerichten in Vergabesachen in Ausführung des Art. 130 Abs. 2 Z 2 B-VG oder eines Verwaltungsgerichtsverfahrens über „*Beschwerden, Streitigkeiten oder Anträge in sonstigen Angelegenheiten*“ iSd. Z 4 leg. cit. (FN. 38). Siehe VfSlg. 13. 699/1994 sowie *Leitl-Staudinger*, JAS 2023, 16; vgl. auch *Berka*, Verfassungsrecht⁸, Rz. 670; ferner *Holoubek* in FS Raschauer, 193, 195.

⁴⁷ Siehe unter Punkt 2.1.

⁴⁸ *Korinek/Holoubek*, Privatwirtschaftsverwaltung, 190; ebenso *Hauer*, JAS 2023, 6; *Kahl/Schmid*, Verwaltungsrecht⁸, Rz. 349; vgl. auch die Überlegungen von *Binder*, Staat, 280; ferner *Raschauer*, ÖZW 1977, 1.

2.5. Unionsrecht

Neben Verfassungsvorgaben hat der einfache Gesetzgeber bei der Festlegung (bzw. „Wahl“) der Vollzugsform auch allfällige unionsrechtliche Implikationen zu beachten. So folgte der VfGH aus den Vorgaben der Aufnahme-Richtlinie,⁴⁹ dass Grundversorgungsleistungen ausschließlich durch eine förmliche hoheitliche, gerichtlich nachprüfbare Entscheidung verweigert, beschränkt oder entzogen werden dürfen. Die **Grundversorgung** von Asylwerber:innen darf daher **nur auf Grund eines rechtsgestaltenden Bescheids** eingeschränkt oder entzogen werden.⁵⁰ Ein Problem bestünde demnach sogar mit Regelungen, die erst eine nachträgliche bescheidmäßige Feststellung über die (Rechtmäßigkeit der) zuvor erfolgte(n) faktische(n) Beschränkung bzw. Entziehung von Leistungen vorsähen - derartige Bestimmungen wären kraft Anwendungsvorrangs unangewendet zu lassen.⁵¹ Ebenso **scheidet** eine Leistungsbeschränkung bzw. -entziehung im Rahmen der **Privatwirtschaftsverwaltung** aus.⁵²

Bei der Festlegung der Vollzugsform in Angelegenheiten im Anwendungsbereich des Unionsrechts wird der Gesetzgeber nicht zuletzt auch dem **primärrechtlichen Äquivalenzgrundsatz** Rechnung zu tragen haben. Diesem zufolge dürfen die Mitgliedstaaten das (bzw. die) Verfahren zur Durchsetzung von Ansprüchen, die im Unionsrecht wurzeln, nicht vergleichsweise ungünstiger gestalten als „*bei entsprechenden Klagen, die nur innerstaatliches Recht betreffen*“.⁵³ Davon ausgehend, dass sich der in Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung grundsätzlich⁵⁴ vorgesehene Rechtsschutz durch die ordentlichen Gerichte im Zivilprozess - insbesondere auf Grund des ihm innewohnenden Formalismus, der Beibringungsmaxime und der darin typischerweise auflaufenden, nicht unerheblichen Verfahrenskosten - verglichen mit dem verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gegen Erledigungen im Rahmen der Hoheitsverwaltung als weniger günstig

⁴⁹ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), ABl. L 2014/180, 96.

⁵⁰ VfSlg. 20.098/2016; 20.099/2016; zu dieser Judikatur auch *Hauer*, JAS 2023, 11.

⁵¹ VfSlg. 20.098/2016; ebenso VfSlg. 18.447/2008 zur Aufnahme-Richtlinie aF (Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylwerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. L 2003/31, 18).

⁵² VfSlg. 20.099/2016; vgl. (aber) auch schon vor den Klarstellungen durch den VfGH eingehend zu dieser Problematik *Matti*, Effektiver Rechtsschutz für Asylsuchende im Grundversorgungsrecht, in *Filzwieser/Taucher* (Hrsg.), Asyl- und Fremdenrecht Jahrbuch 2016 (2016), 123 (135, 137 ff.).

⁵³ ZB - jeweils mwN - EuGH 14. 12. 1995, C-312/92, *Peterbroeck* Rz. 12; 15. 4. 2010, C-542/08, *Barth* Rz. 17; 15. 6. 2023, C-721/21, *Eco Advocacy* Rz. 21; näher zum Äquivalenzgrundsatz etwa *Öhlinger/Eberhard/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁸ (2023), 120 ff.

⁵⁴ Siehe aber den in FN 38 erwähnten Art. 130 Abs. 2 Z 2 B-VG zur Möglichkeit des Materien-gesetzgebers, eine Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zur Entscheidung über Beschwerden in Vergabesachen zu begründen.

für die Betroffenen darstellt,⁵⁵ könnte der Äquivalenzgrundsatz die Formenwahl-Freiheit des österreichischen Gesetzgebers beschränken. Unter der soeben ausgeführten Prämisse müsste dem Gesetzgeber nämlich die Verweisung unionsrechtlicher Ansprüche in die Privatwirtschaftsverwaltung und im Streitfall auf den ordentlichen Rechtsweg dann verwehrt sein, **wenn** für **vergleichbare**, genuin-österreichische **Angelegenheiten** die Besorgung im Rahmen der **Hoheitsverwaltung** unter anschließender verwaltungsgerichtlicher Kontrolle vorgesehen ist.

3. Determinierungsfrage

3.1. Determinierungspflicht(en)?

IZm. der Privatwirtschaftsverwaltung stellt sich für Legist:innen außerdem die Frage, ob bzw. inwieweit diese gesetzlich vorherbestimmt werden darf oder sogar muss. In der älteren Lehre war umstritten, ob das Legalitätsprinzip des Art. 18 Abs. 1 B-VG (auch) für die Privatwirtschaftsverwaltung gilt.⁵⁶ Weitgehend durchgesetzt haben dürfte sich die (daher wohl herrschende) Auffassung von seiner Nichtgeltung.⁵⁷ Der VfGH scheint **inzwischen** ein Stück weit von der - zunächst von ihm selbst geteilten -⁵⁸ Annahme **der strikten Nichtgeltung von Art. 18 Abs. 1 B-VG abgerückt** zu sein⁵⁹ bzw. hat dieses Postulat in der jüngeren Judikatur relativiert und präzisiert.

Entsprechende Vorzeichen lassen bereits die Entscheidungen des Gerichtshofs Slg. 15.059/1997 und Slg. 19.509/2011 zum Rundfunk- bzw. ORF-Gesetz⁶⁰ erkennen. In diesen ging er zwar implizit davon aus, dass privatrechtsförmiges Handeln (der Organe) des ORF - ebenso wie nichthoheitliches Verwaltungshandeln - (weiterhin) keiner einfachgesetzlichen Ermächtigung bedarf, wollte jedoch die „gesetzliche Festlegung von **Schranken der**

⁵⁵ Hauer, JAS 2023, 4; Kahl/Schmid, Verwaltungsrecht⁸, Rz. 349; Leitzl-Staudinger, JAS 2023, 15; offenbar ebenso Holoubek in FS Raschauer, 187; Kahl in Kneihs/Lienbacher, Art. 17 B-VG, Rz. 4, 9; in Bezug auf Fremde (Asylsuchende) im Besonderen Matti, Rechtsschutz, 140; vgl. auch zur Rechtslage vor Einführung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit Antonioli/Koja, Verwaltungsrecht³, 39; Fröhler, Wirtschaftsrecht, 80; VfSlg. 15.625/1999; ferner Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹, Rz. 562; demgegenüber aber auch - wenngleich vor dem Hintergrund des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzes gegen Verordnungen - Kleewein, JBl 2000, 571; ihm folgend Parapatics, Energieraumplanung, 286 ff.

⁵⁶ Dafür bspw. Binder, Staat, 256 (ff.); Fröhler, Wirtschaftsrecht, 86; Klecatsky, Die Köpenickiade der Privatwirtschaftsverwaltung, JBl 1957, 337 (339 f.); dagegen etwa Rill, Demokratie, Rechtsstaat und staatliche Privatwirtschaftsverwaltung, in FS Wenger (1983), 57 (69); Ringhofer, Die österreichische Bundesverfassung (1977), B-VG Art. 17, 78; Schäffer in FS Antonioli, 263.

⁵⁷ So die Bewertung des umfangreichen Meinungsstands bei Kahl in Kneihs/Lienbacher, Art. 17 B-VG, Rz. 4; ebenso schon Antonioli/Koja, Verwaltungsrecht³, 243. Siehe noch FN. 76.

⁵⁸ VfSlg. 7716/1975; 7717/1975; 19.762/2013.

⁵⁹ Neusiedler, Wahlmöglichkeiten 111 f.

⁶⁰ Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF-Gesetz [ORF-G]), BGBl. 1984/379 (WV) idF BGBl. I 2025/16.

Privatautonomie [gegenständlich] des ORF“ dem Bestimmtheitsgebot gemäß Art. 18 Abs. 1 B-VG unterworfen wissen.⁶¹ Solche Schrankenregelungen (etwa in Gestalt einer Verpflichtung des Kuratoriums des ORF zur Sendezeitvergabe) „hatten und haben“, so der VfGH, „uneingeschränkt den Anforderungen des Art. 18 Abs. 1 und 2 B-VG zu entsprechen“.⁶² Anders gewendet blieb der ORF bei privatrechtsförmigen Tätigkeiten zwar (weiterhin) auf überhaupt keine einfachgesetzliche Handlungsermächtigung angewiesen; würde sich der Gesetzgeber aber zu einer Regelung über das Handeln der Organe des ORF (und damit zu einer Einschränkung seiner Privatautonomie) entschließen, hätten die betreffenden Bestimmungen den Determinierungsanforderungen des Legalitätsprinzips zu entsprechen.⁶³ Die zitierten Entscheidungen mögen vornehmlich nicht die Einbindung der staatlichen Privatwirtschaftsverwaltung in das Determinierungsgebot des Art. 18 Abs. 1 B-VG, sondern die Einschränkung der Privatautonomie des ORF als vom Staat (formal) zu trennende juristische Person betreffen, woraus sich - wiewohl nicht isoliert -⁶⁴ das Postulat strenger Determinierungserfordernisse für die erwähnten Schrankenregelungen speist.⁶⁵ Nichtsdestoweniger werden diese Erkenntnisse teilweise als wegbereitend für eine - wenn auch beschränkte - Einhegung der Privatwirtschaftsverwaltung durch das Legalitätsprinzip wahrgenommen.⁶⁶ So haben *Christoph Grabenwarter* und *Michael Holoubek* aus diesen Entscheidungen ganz **allgemein** das Erfordernis abgeleitet, dass ein - entsprechend dem zuvor Ausgeführten, nicht zwingend zu erlassendes - Gesetz, das **privatrechtsförmiges Handeln** (auch und gerade des Staats) **regelt**, den Determinierungsanforderungen des Art. 18 Abs. 1 B-VG zu genügen hat.⁶⁷

Im hier interessierenden Zusammenhang bemüht wurde aber auch das Erkenntnis des VfGH Slg. 20.235/2018 über die AQ Austria.^{68,69} Vor dem

⁶¹ VfSlg. 19.509/2011 (Hervorhebungen durch den Verfasser).

⁶² VfSlg. 15.059/1997.

⁶³ VfSlg. 19.509/2011; vgl. auch zu Selbstbindungsgesetzen unter Punkt 3.2.2. und VfSlg. 20.199/2017.

⁶⁴ In Slg. 15.059/1997, worin Regelungen über die Sendezeitvergabe gegenständlich waren, bezog sich der VfGH auch auf den verfassungsgesetzlichen Rundfunkauftrag zur Berücksichtigung der Meinungsvielfalt sowie auf die „*evidente Bedeutung [der Vergabe von Sendezeiten] für das gesamte staatliche, gesellschaftliche und politische Leben, namentlich auch unter Bedachtnahme auf die Meinungsäußerungsfreiheit*“, und stellte damit letztlich nicht nur auf die Einschränkung der Privatautonomie des ORF, sondern (zumindest mittelbar) ebenso auf die (schützenswerte) Position von Sendezeitinteressent:innen und Rundfunkempfänger:innen ab.

⁶⁵ *Hauer*, Staatshandeln⁵, Rz. 596.

⁶⁶ Vgl. *Berka*, Verfassungsrecht⁸, Rz. 663; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹³, Rz. 612; aber auch die sogleich im Haupttext zu thematisierende Entscheidung VfSlg. 20.235/2018 über die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (AQ Austria).

⁶⁷ *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht - Allgemeines Verwaltungsrecht⁵ (2022), Rz. 1019; aA mit Blick auf privatrechtsförmige Fördermaßnahmen *Hauer*, JAS 2023, 4.

⁶⁸ FN 66.

⁶⁹ *Leitl-Staudinger*, JAS 2023, 19; *Neusiedler*, Wahlmöglichkeiten, 111 f., 121.

Hintergrund ihrer Aufgaben hielt der Gerichtshof fest, dass es bei gesetzlicher Zuweisung **besonderer privatrechtlicher Befugnisse zur Durchsetzung öffentlicher Interessen** (wie der Qualitätssicherung im Hochschulbereich) an eine Einrichtung „im Sinne des Art. 18 Abs. 1 B-VG [...] der Vorherbestimmung konkreter Rechtswirkungen“ bedarf.⁷⁰ Ob diese Formulierung als Bekenntnis des VfGH zu einer Ausweitung des Determinierungsgebots des Art. 18 Abs. 1 B-VG auf solche Belange der Privatwirtschaftsverwaltung zu deuten⁷¹ oder aber davon auszugehen ist, dass der Gerichtshof das Determinierungserfordernis direkt aus dem Rechtsstaatsprinzip folgert, soll hier dahinstehen. Jedenfalls lässt sich in Ansehung der jüngeren Judikatur des VfGH konstatieren, dass in die vermeintlich beendete Diskussion über die (Nicht-)Geltung von Art. 18 Abs. 1 B-VG für die Privatwirtschaftsverwaltung erneut Bewegung gekommen ist.⁷²

Das unterstreicht *prima vista* bzw. bei Ausblenden des Entscheidungskontexts auch das obzitierte⁷³ COFAG-Erkenntnis des VfGH, in welchem der Gerichtshof die privatrechtsförmige Tätigkeit der (ausgegliederten) COFAG zur staatlichen Verwaltung - *nota bene* - iSd. Art. 20 B-VG gezählt hat.⁷⁴ Da der Begriff der „staatliche[n] Verwaltung“ nicht nur im COFAG-Erkenntnis, sondern ebenfalls in Art. 18 Abs. 1 B-VG Erwähnung findet, in dem diese ausdrücklich der Gesetzesbindung unterworfen wird, mag man geneigt sein, die Frage zu stellen, ob das Legalitätsprinzip sogar Konstellationen wie die im COFAG-Erkenntnis erwähnten einbegreift und insoweit eine spezifische gesetzliche Determinierung verlangt. Die Bejahung dieser Frage liegt jedoch schon deshalb nicht ohne Weiteres nahe, weil der VfGH im COFAG-Erkenntnis den Verwaltungsbegriff im Kontext des Art. 20 Abs. 1 B-VG und der Übertragung von Verwaltungssachen auf nichtstaatliche Organe, nicht jedoch vor dem Hintergrund des Legalitätsprinzips des Art. 18 Abs. 1 B-VG bemühte.⁷⁵

Soweit bzw. wenn mit der hA das **Legalitätsprinzip** für die Privatwirtschaftsverwaltung **nicht gilt**,⁷⁶ ist diese auf **keine** nach den Maßstäben des Art. 18 Abs. 1 B-VG determinierte **einfachgesetzliche Ermächtigung**

⁷⁰ VfSlg. 20.235/2018; anschließend VfSlg. 20.518/2021.

⁷¹ *Leitl-Staudinger*, JAS 2023, 19.

⁷² *Neusiedler*, Wahlmöglichkeiten, 121 ff.

⁷³ Unter Punkt 2.3. FN 28.

⁷⁴ VfSlg. 20.641/2023.

⁷⁵ *Neusiedler*, Wahlmöglichkeiten, 121 f.; zur unterschiedlichen Reichweite des Verwaltungsbegriffs in Art. 18 Abs. 1 B-VG einerseits und in Art. 20 Abs. 1 B-VG andererseits jüngst *Lukan*, Die staatliche Verwaltung, ZfV 2024, 249 (252 mwN); ferner *Antoniolli/Koja*, Verwaltungsrecht³, 244.

⁷⁶ Etwa *Berka*, Verfassungsrecht⁸, Rz. 497 mwN; *Grabenwarter/Frank*, B-VG (2020), B-VG Art 18, Rz. 3; *Rill/Kneih* in *Kneih/Lienbacher*, Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (31. Lfg. 2023), Art. 18 Abs. 1 - 2 B-VG, Rz. 34, 37 ff.; dagegen aber *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht¹¹, Rz. 570. Vgl. auch bereits FN 57.

angewiesen.⁷⁷ Bund, Länder und Gemeinden dürfen sich daher prinzipiell auch ohne spezifische gesetzliche Grundlage der Formen des Privatrechts bedienen, solange dies nur bestehenden Gesetzen nicht zuwiderläuft, also bspw. keine Strafvorschriften verletzt.⁷⁸

Eine besondere einfachgesetzliche **Ermächtigung** für nichthoheitliche Verwaltungstätigkeit kann aber **auf Grund anderer Verfassungsvorgaben** als dem Legalitätsprinzip des Art. 18 Abs. 1 B-VG (ausnahmsweise) geboten sein.⁷⁹ **Demokratische** wie **rechtsstaatliche** Überlegungen fordern eine gewisse gesetzliche Vorherbestimmung sogar der Privatwirtschaftsverwaltung.⁸⁰ Ihre spezialgesetzliche Determinierung ist nach Umständen zum Ausgleich der staatlichen Übermacht (auch) in den Privatrechtsbeziehungen mit den Rechtsunterworfenen erforderlich.⁸¹ Im Übrigen kann die Privatwirtschaftsverwaltung aus **grundrechtlichen Erwägungen** auf eine einfachgesetzliche Handlungsermächtigung angewiesen sein, weil erlaubte Grundrechtseingriffe eine gesetzliche Grundlage voraussetzen.⁸² Hat man erkannt, dass (bestimmte Typen von) Raumordnungsverträge(n) der Gemeinden auf Grund der durch ihre Raumordnungskompetenz (Art. 118 Abs. 3 Z 9 B-VG) bedingten Machtposition gegenüber den Grundstückseigentümer:innen regelmäßig in Grundrechte eingreifen,⁸³ scheint die Forderung nach einer besonderen (raumordnungs)gesetzlichen Ermächtigung für solche Verträge⁸⁴ dogmatisch berechtigt.⁸⁵

⁷⁷ Bspw. *Hauer*, Staatshandeln⁵, Rz. 595; *Pernthaler/Prantl*, Raumordnungsverträge, 227, 230; *Stolzlechner* in *Kneihs/Lienbacher*, Art. 116 B-VG, GemVerfNov 1962, Rz. 25; *ders./Bezemek*, Öffentliches Recht⁸ (2023), Rz. 508.

⁷⁸ *ZB Adamovich jun./Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht IV² (2017), Rz. 49.004; *Berka*, Verfassungsrecht⁸, Rz. 663; *Ringhofer*, B-VG Art. 17, 77 f.; *Stolzlechner* in *Kneihs/Lienbacher*, Art. 116 B-VG, GemVerfNov 1962, Rz. 20, 25, 28; instruktiv auch *Raschauer*, Verwaltungsrecht⁶, Rz. 561 ff.

⁷⁹ *Holoubek* in *FS Raschauer*, 185 FN 16; ebenso *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹³, Rz. 612; vgl. auch *Korinek*, Grenzen, 104.

⁸⁰ *Berka*, Verfassungsrecht⁸, Rz. 498; vgl. auch *Raschauer*, ÖZW 1977, 8; Präferenzen zudem bei *K. Korinek*, Das Zusammenspiel hoheitlicher und privatrechtlicher Gestaltungsakte in der kommunalen Wirtschaftsverwaltung, in *Krejci/Ruppe* (Hrsg.), Rechtsfragen der kommunalen Wirtschaftsverwaltung (1992), 27 (39); aA *Rill* in *FS Wenger*, 76.

⁸¹ *Korinek/Holoubek*, Privatwirtschaftsverwaltung, 79 f., 83, 191; vgl. aber auch die gleichsinnigen Überlegungen von *Fröhler*, Wirtschaftsrecht, 86 f. - wiewohl - mit Blick auf das (seiner Auffassung nach für die Privatwirtschaftsverwaltung gleichermaßen geltende [zur Positionierung der älteren Lehre schon FN 56]) Legalitätsprinzip des Art. 18 Abs. 1 B-VG.

⁸² *Neusiedler*, Wahlmöglichkeiten, 119 ff.; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹³, Rz. 612; (wohl) ebenso *Leitl-Staudinger*, JAS 2023, 15; vgl. auch *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht⁵, Rz. 1020; *Kleewein*, Vertragsraumordnung, 137; ferner aber *Binder*, Staat, 290 zur prinzipiellen Problematik der Identifikation von Grundrechtseingriffen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung, weil diese regelmäßig „zwanglos“ in den Konsensformen des Privatrechtes erfolgt“.

⁸³ Siehe bspw. *Parapatics*, Energieraumplanung, 268 f., 279 f.; *Pernthaler/Prantl*, Raumordnungsverträge, 231 ff.; ebenso schon *Kleewein*, JBl 2000, 566, 571 f.; sowie zuvor schon unter Punkt 2.3.

⁸⁴ *ZB* bei *Kleewein*, bbl 2014, 101; *VwSlg.* 13.625 A/1992.

⁸⁵ *Neusiedler*, Wahlmöglichkeiten, 120 f.; *Parapatics*, Energieraumplanung, 269.

Sogar insoweit die Privatwirtschaftsverwaltung verfassungsrechtlich ohne genaue gesetzliche Vorherbestimmung auskommt, ist dem einfachen Gesetzgeber - wie eingangs angeklungen -⁸⁶ eine nähere **Determinierung keineswegs verwehrt**.⁸⁷ Auf Grund der - noch zu thematisierenden -⁸⁸ Schutzfunktion des Vorbehalts der „*allgemeinen Bundes- und Landesgesetze*“, in deren Rahmen sich die Gemeinden gemäß Art. 116 Abs. 2 B-VG als „*selbständig[e] Wirtschaftskörper*“ betätigen dürfen, ist jedoch die kommunale Privatwirtschaftsverwaltung gesetzlichen Regelungen nicht uneingeschränkt zugänglich.⁸⁹

3.2. Arten der Determinierung

3.2.1. Außenrecht („Verwaltungsprivatrecht“)

Die gesetzliche Determinierung der Privatwirtschaftsverwaltung ist auf **zwei Arten** denkbar. Erstens kann sie durch **außenwirksame Bundes- oder Landesgesetze** besonders geregelt werden (sog. „Verwaltungsprivatrecht“).⁹⁰ Solche Regelungen kommen jedoch nur im Bereich der **kompetenzmäßigen Privatwirtschaftsverwaltung** in Betracht, setzen daher eine (Außen-)Gesetzgebungszuständigkeit hinsichtlich der betreffenden Angelegenheit voraus.⁹¹ Die Kompetenztatbestände der allgemeinen Kompetenzverteilung vermitteln - mag mit dem Verfassungs(- bzw. Kompetenz)begriff „Vollziehung“ auch ausschließlich der hoheitliche Bereich adressiert sein -⁹² (sogar) Gesetzgebungszuständigkeiten zur Regelung der nichthoheitlichen Verwaltung.⁹³

⁸⁶ Siehe unter Punkt 1.

⁸⁷ *Korinek/Holoubek*, Privatwirtschaftsverwaltung, 88 f. mwN; ebenso *Korinek*, Zusammenspiel, 37 f.; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹³, Rz. 613; siehe auch bereits *Schäffer* in FS Antonioli, 264 ff.; ferner die Überlegungen von *Holoubek* in FS Raschauer, 188 mit Blick auf das in der Bundesverfassung angelegte „*Primat des Gesetzgebers gegenüber der Vollziehung*“.

⁸⁸ Vgl. unter Punkt 5.

⁸⁹ *Neusiedler*, Wahlmöglichkeiten, 123; *Oberndorfer* in FS Eichler, 438.

⁹⁰ *Adamovich et. al.*, Staatsrecht IV², Rz. 49.007; *Kahl/Schmid*, Verwaltungsrecht⁸, Rz. 347 (aber in Rz. 352 mit einem abweichenden bzw. engeren Verständnis des Begriffs „Verwaltungsprivatrecht“).

⁹¹ *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht⁵, Rz. 1018; *Moser/Müller* in *Kahl/Khakzadeh/Schmid*, Art. 17 B-VG, Rz. 9, 11; ebenso *Kahl/Schmid*, Verwaltungsrecht⁸, Rz. 347; *Pernthaler/Prantl*, Raumordnungsverträge, 226.

⁹² Statt vieler *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹³, Rz. 238.

⁹³ (Näher) *Kahl* in *Kneihs/Lienbacher*, Art. 17 B-VG, Rz 7 f.; *Korinek/Holoubek*, Privatwirtschaftsverwaltung 89 ff.; *R. Novak*, Hoheitsverwaltung und Privatwirtschaftsverwaltung, ÖJZ 1979, 1 (7 f.); *Rill* in FS Wenger, 90 ff.; ebenso *Korinek*, Zusammenspiel, 37; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹³, Rz 613; vgl. auch zur lediglich marginalen Relevanz der Länderkompetenz zur Schaffung von Sonderzivilrecht nach Art. 15 Abs. 9 B-VG *Korinek/Holoubek*, Privatwirtschaftsverwaltung, 94 ff.

3.2.2. Selbstbindungsgesetze

Die Privatwirtschaftsverwaltung kann zweitens in **Selbstbindungsgesetzen** näheren Regelungen zugeführt werden.⁹⁴ (Nur)⁹⁵ in dieser Gesetzesform ist dem Bund und den Ländern die Determinierung der Privatwirtschaftsverwaltung auch im **transkompetenten Bereich** möglich,⁹⁶ dh. soweit sie keine Kompetenz zur Außengesetzgebung haben. Daher dürfen Selbstbindungsgesetze **ausschließlich innenwirksam** sein: Sie adressieren einzig die Organe der eigenen Gebietskörperschaft, sind also nur für diese verbindlich, und dürfen Rechtsunterworfenen weder Rechte einräumen noch Pflichten auferlegen.⁹⁷ Hingegen wären außenwirksame (einfach)gesetzliche Regelungen im transkompetenten Bereich verfassungswidrig.⁹⁸

Im obzitierten⁹⁹ COFAG-Erk. des VfGH qualifizierte der Gerichtshof die Bestimmungen des ABBAG-Gesetzes (und der darauf beruhenden Verordnungen) trotz des dezidierten Ausschlusses eines Rechtsanspruchs auf finanzielle Leistungen in § 3b Abs. 2 aF richtigerweise nicht als Selbstbindungsregelungen. Denn die einschlägigen Bestimmungen adressieren gerade nicht den Bundesminister für Finanzen als organisatorische Bundesbehörde, sondern primär die COFAG als eine „*außerhalb der Staatsorganisation stehende Einrichtung*“.¹⁰⁰

Ebenso **keinen Selbstbindungscharakter** haben gesetzliche Regelungen der **kommunalen Privatwirtschaftsverwaltung**,¹⁰¹ weil der (Bundes- oder Landes-)Gesetzgeber notwendigerweise Bestimmungen für eine fremde Gebietskörperschaft schaffen muss. Diese Regelungen setzen vielmehr, entsprechend dem zuvor Ausgeführten,¹⁰² eine bereichsspezifische (Außen-) Gesetzgebungskompetenz voraus.¹⁰³

Schließlich darf die **Eignung** von Selbstbindungsgesetzen zur Determinierung der Privatwirtschaftsverwaltung in jenem Ausmaß, welches die Bundesverfassung (entsprechend dem zuvor Ausgeführten)¹⁰⁴ verlangt, **nicht**

⁹⁴ Adamovich et. al., Staatsrecht IV², Rz. 49.007; siehe zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit etwa Korinek/Holoubek, Privatwirtschaftsverwaltung, 103 ff.; Schäffer in FS Antoniolli, 265 f.; Wenger, Zur Problematik der österreichischen „Selbstbindungsgesetze“, in FS F. Korinek (1972), 189 (196 ff.).

⁹⁵ Rill in FS Wenger, 98.

⁹⁶ Statt vieler Kahl in Kneih/Lienbacher, Art. 17 B-VG, Rz. 6.

⁹⁷ Bspw. Antoniolli/Koja, Verwaltungsrecht³, 35; Kahl/Schmid, Verwaltungsrecht⁸, Rz. 347; Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹, Rz. 565; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹³, Rz. 613.

⁹⁸ Korinek/Holoubek, Privatwirtschaftsverwaltung, 107 f.; aA Binder, Staat, 79 ff.

⁹⁹ Siehe unter Punkt 2.3. FN 28; vgl. auch unter Punkt 3.1.

¹⁰⁰ VfSlg. 20.641/2023.

¹⁰¹ Vgl. noch unter Punkt 5.

¹⁰² Siehe unter Punkt 3.2.1.

¹⁰³ Korinek, Zusammenspiel, 37; Stolzlechner in Kneih/Lienbacher, Art. 116 B-VG, GemVerfNov 1962, Rz. 27; ebenso Parapatics, Energieraumplanung, 261.

¹⁰⁴ Siehe unter Punkt 3.1.

überschätzt werden. Denn die nach dem Legalitätsprinzip bzw. für eine „*rechtsstaatlich ausreichende ,außenrechtliche‘ Determinierung*“ unerlässliche subjektive Berechtigung der Betroffenen¹⁰⁵ lässt sich aus Selbstbindungsgesetzen per definitionem - eigentlich -¹⁰⁶ nicht gewinnen;¹⁰⁷ und nicht immer (insbesondere nicht bei erheblichen Eingriffen in grundrechtlich geschützte Bereiche durch nichthoheitliches Verwaltungshandeln)¹⁰⁸ vermögen die Instrumente der Privatrechtsordnung diese Leerstelle zu füllen bzw. auszugleichen.¹⁰⁹

4. Erkennbarkeitsfrage

Ein weiteres Problemfeld stellt die Frage der **Erkennbarkeit** der vom Gesetzgeber in einer bestimmten Angelegenheit angeordneten **Vollzugsform** dar. Nicht immer sieht das Gesetz ausdrücklich eine bestimmte Handlungsform vor (wie etwa in § 23 Abs. 1 StbG¹¹⁰ den Bescheid über die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft oder aber in § 15 Abs. 2 Oö. ROG 1994¹¹¹ privatwirtschaftliche Maßnahmen¹¹² der Gemeinde zur Unterstützung ihrer Aufgaben der örtlichen Raumplanung). Vielfach ist (daher) für die Rechtsunterworfenen, aber auch für die Vollziehung nicht ohne Weiteres erkennbar, ob das Gesetz eine Angelegenheit in der **Hoheits-** oder aber in der **Privatwirtschaftsverwaltung** besorgt wissen will.¹¹³ Welche Vollzugsform das Gesetz in einer bestimmten Angelegenheit vorsieht, ist häufig eine **schwierige Auslegungsfrage**, die unter Zuhilfenahme aller Interpretationsmethoden zu beantworten ist.¹¹⁴ Der Gesetzgeber sollte sich bei der Festlegung

¹⁰⁵ Korinek/Holoubek, Privatwirtschaftsverwaltung, 108.

¹⁰⁶ Siehe aber Kahl/Schmid, Verwaltungsrecht⁸, Rz. 347 zur methodisch fragwürdigen Aufladung von Selbstbindungsgesetzen mit mittelbarer Außenwirkung iSv. Leistungsansprüchen, die wegen der Fiskalgeltung der Grundrechte (siehe unter Punkt 2.3.) generiert werden könnten, in der Rsp. des OGH (etwa rezent OGH 24. 7. 2023, 5 Ob 184/22b); vgl. auch Hauer, JAS 2023, 4; Raschauer, Verwaltungsrecht⁶, Rz. 565, 633.

¹⁰⁷ Rill in FS Wenger, 64, 66; ders./Kneihs in Kneihs/Lienbacher, Art. 18 Abs. 1 - 2 B-VG, Rz. 40.

¹⁰⁸ Vgl. unter Punkt 3.1. etwa zu Raumordnungsverträgen.

¹⁰⁹ Kahl in Kneihs/Lienbacher, Art. 17 B-VG, Rz. 9; Korinek/Holoubek, Privatwirtschaftsverwaltung, 108 f.; vgl. auch Antonioli/Koja, Verwaltungsrecht³, 245. Nach Rill in FS Wenger, 66 sei die Privatrechtsordnung hiezu von vornherein ungeeignet.

¹¹⁰ Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (StbG), BGBl. 1985/311 (WV) idF BGBl. I 2025/50.

¹¹¹ Oö. Raumordnungsgesetz 1994 (Oö. ROG 1994), oö. LGBl. 1993/114 idF LGBl. 2025/48.

¹¹² Als solche werden in § 16 Abs. 1 Oö. ROG 1994 bspw. Nutzungs- oder Kostenträgungsvereinbarungen mit den Grundeigentümer:innen (Z 1 leg. cit.) sowie der Grundstückserwerb durch die Gemeinde (Z 2 leg. cit.) ausgewiesen.

¹¹³ Adamovich et. al., Staatsrecht IV², Rz. 49.007; Denk, Zur Abgrenzung von Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung im Sozialhilferecht, JAS 2022, 197 (200); Stolzlechner/Bezemek, Öffentliches Recht⁸, Rz. 489 f., ebenso M. K. Greifeneder, Privatwirtschaftsverwaltung im Sozialhilfe- und Versorgungsrecht des Landes, JAS 2023, 124 (128).

¹¹⁴ Kahl in Kneihs/Lienbacher, Art. 17 B-VG, Rz. 12; Stolzlechner in Kneihs/Lienbacher, Art. 116 B-VG, GemVerfNov 1962, Rz. 26; OGH 30. 8. 2016, 1 Ob 116/16i; 27. 9. 2016, 1 Ob 98/16t; 24. 8. 2017, 8 Ob 79/17a mwN.

der Vollzugsform - wie sonst auch - um Klarheit bemühen. Damit ist nicht nur den Rechtsunterworfenen gedient, sondern wird zugleich die Gefahr der verfassungsgerichtlichen Kassation der betroffenen Bestimmung wegen unzureichender Bestimmtheit gebannt.

Dem Gesetzgeber ist davon **abzuraten**, sich von vornherein auf die tradierte **Zweifelsregel zu „verlassen“**, der zufolge eine unklare Anordnung über die Vollzugsform dahingehend aufgelöst würde, dass im Zweifel von einer Ermächtigung zu (bloß) nichthoheitlichem Handeln auszugehen wäre.¹¹⁵ Da solches Handeln, wie ausgeführt,¹¹⁶ grundsätzlich keiner spezifischen einfachgesetzlichen Ermächtigung bedarf, scheint das Postulat der Zweifelsregel auf ersten Blick insofern hilfreich, als deren Anwendung sozusagen die „Rettung“ einer Gesetzesbestimmung ermöglicht, die für den hoheitlichen Vollzug unzureichend determiniert wäre.¹¹⁷ Bei näherer Betrachtung erweist sich die Zweifelsregel jedoch keineswegs als unumstrittenes „Allheilmittel“. Erstens ist ihre **Wirkmacht enden wollend**: Die Zweifelsregel muss in jenen Fällen der (nach Maßgabe des Art. 18 Abs. 1 B-VG) unzureichend bestimmten gesetzlichen Anordnung über die Handlungsform versagen, in denen die Verfassung ausnahmsweise (sogar) für nichthoheitliches Verwaltungshandeln eine näher determinierte gesetzliche Regelung voraussetzt oder in denen die betreffende Angelegenheit verfassungsrechtlich der Hoheitsverwaltung vorbehalten ist.¹¹⁸ Zweitens sieht sich die Zweifelsregel - gerade wenn sie unreflektiert, übereilt oder gleichsam „mechanisch“ bemüht wird (bloß deshalb, weil der Gesetzestext keine ausdrückliche Festlegung einer bestimmten Handlungsform enthält) - durchaus **berechtigter Kritik** ausgesetzt.¹¹⁹ Drittens wurde im Schrifttum¹²⁰

¹¹⁵ Vgl. zB *B. Binder*, Wirtschaftsunternehmungen der Gemeinde, in *Pabel* (Hrsg.), Das österreichische Gemeinderecht (2016), 14. Teil, Rz. 22; *Stolzlechner/Bezemek*, Öffentliches Recht⁸, Rz. 490 mwN.; OGH 27. 2. 2017, 1 Ob 201/16i.

¹¹⁶ Siehe unter Punkt 3.1.

¹¹⁷ *Neusiedler*, Wahlmöglichkeiten, 128 ff.; vgl. auch *Denk*, JAS 2022, 201 f.

¹¹⁸ *Korinek/Holoubek*, Privatwirtschaftsverwaltung, 195; *Neusiedler*, Wahlmöglichkeiten, 129 f.; ebenso *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht⁵, Rz. 1016; gleichermaßen für einen nur eingeschränkt möglichen Rekurs auf die Zweifelsregel *Kahl in Kneihs/Lienbacher*, Art. 17 B-VG, Rz. 12. Siehe zu diesen Konstellationen schon die Überlegungen unter den Punkten 2. und 3.1. sowie zu den erstgenannten Fällen erneut VfSlg. 20.235/2018 mitsamt den sogleich folgenden, darauf bezogenen Ausführungen im Haupttext.

¹¹⁹ Nach *Novak* in FS Schachner-Blazizek, 171 f. würde durch die Geltung einer solchen Zweifelsregel die „rechtsstaatlich ohnehin untragbare - vielleicht eingeplante - Mehrdeutigkeit des Gesetzes oder Verwaltungsakts“ sogar „noch honoriert“; *Peter Oberndorfer*, Handlungsformen der Verwaltung und Rechtsschutz (aus österreichischer Sicht), in *Ress* (Hrsg.), Entwicklungstendenzen im Verwaltungs-verfahrensrecht und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit (1990), 39 (49) zufolge müsse die Zweifelsregel in Ansehung der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Verwaltungskontrolle (Art. 129 ff. B-VG) geradezu umgekehrt, mithin zugunsten der Hoheitsverwaltung umgedeutet werden. Vgl. auch *Holoubek* in FS Raschauer, 191, 194; *Raschauer*, Verwaltungsrecht⁶, Rz. 699; sowie schon *Oberndorfer* in FS Eichler, 435.

¹²⁰ ZB *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht⁵, Rz. 1016; *Novak* in FS Schachner-Blazizek, 172 ff.; vgl. auch *Holoubek* in FS Raschauer, 191; *Müller*, JRP 2018, 78.

nachzuweisen versucht, dass die Zweifelsregel in der Judikatur des VfGH einen **Bedeutungswandel** erfahren hat: Die in älteren Entscheidungen¹²¹ vielbeschworene Regel spielt in der jüngeren Judikatur kaum mehr eine Rolle. Das unterstreicht nicht zuletzt das bereits zitierte¹²² Erk. VfSlg. 20.235/2018, worin der Gerichtshof § 27 HS-QSG¹²³ idF BGBl I 2014/45 über die externe Qualitätssicherung hinsichtlich grenzüberschreitender Hochschulstudien durch die AQ Austria wegen unzureichender Bestimmtheit von Rechtsnatur und Rechtswirkungen des darin vorgesehenen Melde- und Bestätigungsverfahrens aufhob, anstatt die Regelung unter Rekurs auf die besagte Zweifelsregel zugunsten der Privatwirtschaftsverwaltung zu deuten (bzw. zu „retten“) und deswegen Implikationen des Art. 18 Abs. 1 B-VG auszuschließen.¹²⁴ Solche Beobachtungen mögen „nur“ rechtstatsächlicher Natur sein; von Legist:innen sollte dieser Bedeutungsrückgang gleichwohl ins Kalkül gezogen werden. Hat der VfGH schon seit längerem nicht mehr auf die Zweifelsregel rekurriert, indiziert dies allenfalls für die Zukunft, dass der Gerichtshof nicht (wieder) ohne Weiteres bereit sein würde, eine gesetzliche Handlungsermächtigung im Zweifel zugunsten der Privatwirtschaftsverwaltung zu deuten.

Bei der Festlegung der Vollzugsform sollte der Gesetzgeber schließlich beachten, dass sogar die **Verwendung von „Signalformulierungen“**, die entweder eine hoheitliche Aufgabenwahrnehmung nahelegen (bspw. Verben wie „anordnen“, „bestimmen“, „entscheiden“, „entziehen“ etc.)¹²⁵ oder aber den Vollzug im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung indizieren (insbesondere bei ausdrücklichem Ausschluss eines Rechtsanspruchs),¹²⁶ ihre **Tücken** hat. So hat der VfGH schon Ende der 1960er-Jahre klargestellt, dass weder der (Rechts-)Begriff der „Bewilligung“ noch der Terminus „entscheiden“ notwendigerweise mit einer hoheitlichen Erledigung korrespondieren; nach Umständen kann die betreffende Angelegenheit in der Privatwirtschaftsverwaltung zu vollziehen sein.¹²⁷ Zu Recht hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass gerade der Bewilligungsbegriff nicht nur im Rahmen der hoheitlichen Vollziehung, sondern auch im Privatrecht

¹²¹ VfSlg. 3183/1957; 7078/1973 mwN; 10.357/1985.

¹²² Siehe unter Punkt 3.1. FN 70.

¹²³ Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz (HS-QSG), BGBl. I 2011/74.

¹²⁴ *Leitl-Staudinger*, JAS 2023, 19; siehe auch bereits unter Punkt 3.1.

¹²⁵ *Raschauer*, Verwaltungsrecht⁶, Rz. 697; ebenso VfSlg. 19.728/2012.

¹²⁶ *Hauer*, JAS 2023, 2, 4; vgl. (aber) auch *Neusiedler*, Wahlmöglichkeiten, 128 („entfaltet bestenfalls Indizwirkung“).

¹²⁷ VfSlg. 5395/1966 (zur Bewilligung der Benützung von Bundesstraßen für straßenfremde Zwecke durch die Bundesstraßenverwaltung nach § 21 Bundesstraßengesetz [1948], BGBl. 1948/59 [nunmehr Zustimmung zur Benützung gemäß § 28 Abs. 1 Bundesstraßengesetz 1971, BGBl. 1971/286 idF BGBl. I 2023/143]); 6084/1969 (zur Gewährung von Fondshilfe durch die Krnt. LReg. nach dem dem VfGH als Entwurf vorgelegten Kärntner Hausstandsgründungsfondsgesetz); vgl. auch *Novak* in FS Schachner-Blazizek, 168.

gebräuchlich ist (etwa in § 459 ABGB über die „*Bewilligung des Pfandgebers*“ zur Benützung der verpfändeten Sache durch den:die Gläubiger:in).¹²⁸ Die Verwendung von (vermeintlichen) Signalwörtern, welche prima vista den hoheitlichen Vollzug nahelegen, schließt daher - anders gewendet - auf Grund der Existenz **einseitiger zivilrechtlicher Entscheidungsbefugnisse** Unschärfen nicht aus.¹²⁹ Aber auch der - vielfach als charakteristisch für die Privatwirtschaftsverwaltung angesehene -¹³⁰ gesetzliche **Ausschluss eines Rechtsanspruchs** ist für sich genommen mehrdeutig.¹³¹ Damit kann der Gesetzgeber zwar eine Aufgabenwahrnehmung in der Privatwirtschaftsverwaltung normiert haben.¹³² Genauso gut könnte er aber vor dem Hintergrund der **Terminologie des § 8 AVG** - dieser stellt „*Rechtsanspr[ü]ch[e]*“ den (bloßen) „*rechtlichen Interesse[n]*“ gegenüber - eine gebundene Entscheidung ausgeschlossen und eine Ermessensentscheidung im Rahmen der Hoheitsverwaltung vorgesehen haben.¹³³ Mit all diesen Überlegungen soll die Verwendung solcher Signalformulierungen mitnichten schlechtgeredet werden. Die Legistik sollte sich jedoch der mit ihnen verbundenen Doppeldeutigkeiten gewahr sein.

5. Gemeindefrage: „allgemeine Gesetze“ als Grenze

5.1. Grundsätzliches

In Art. 116 Abs. 2 B-VG werden die Gemeinden ausdrücklich als „*selbständig[e] Wirtschaftskörper*“ mit dem Recht, sich „*innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze*“ unter anderem (privat)wirtschaftlich zu betätigen, konstituiert.¹³⁴ Durch diesen Schrankenvorbehalt werden die Gemeinden zwar einerseits verpflichtet, im Rahmen ihrer Privatwirtschaftsverwaltung die allgemeinen Gesetze von Bund und Ländern zu befolgen.¹³⁵ Auf der anderen Seite manifestiert sich darin, wie bereits

¹²⁸ Das konkret vom VfGH angeführte Beispiel in Slg. 5395/1966, § 434 ABGB, scheint indes wenig(er) glücklich gewählt. Die in § 434 ABGB angesprochene „*Bewilligung der Einverleibung*“ meint die grundbuchsgerichtliche Bewilligung iSd. § 94 GBG (Allgemeines Grundbuchsgesetz 1955, BGBl. 1955/39 idF. BGBl. I 2020/81) und damit eine hoheitliche Erledigung.

¹²⁹ Vgl. auch *Raschauer*, Verwaltungsrecht⁶, Rz. 697.

¹³⁰ ZB bei *Denk*, JAS 2022, 202; *Hauer*, JAS 2023, 2, 4; VfSlg. 20.199/2017; 20.471/2021 (sogleich FN 131).

¹³¹ (Scheinbar) apodiktisch aber die Formulierung in VfSlg. 20.199/2017; 20.471/2021, wonach der Gesetzgeber durch den ausdrücklichen Ausschluss eines Rechtsanspruchs gar „*unzweifelhaft festgelegt*“ habe, dass die Besorgung der bzgl. Angelegenheit in nichthoheitlicher Verwaltung erfolgen solle.

¹³² *Leitl-Staudinger*, JAS 2023, 18; ebenso VfSlg. 20.641/2023.

¹³³ *Greifeneder*, JAS 2023, 126 f., 129, 134; ihm folgend *Neusiedler*, Wahlmöglichkeiten, 128.

¹³⁴ *Konzis Giese in Kahl/Khakzadeh/Schmid*, Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (2021), Art. 116 B-VG, Rz. 12; ebenso *Antoniolli/Koja*, Verwaltungsrecht³, 32 („*umfassende Ermächtigung zur privatwirtschaftlichen Betätigung*“).

¹³⁵ *Stolzlechner in Kneih/Lienbacher*, Art. 116 B-VG, GemVerfNov 1962, Rz. 20; ebenso *Mayr*, Rekommunalisierung, 20.

angeklungen,¹³⁶ aber auch ein **Schutz der Gemeinden vor „Überregulierung“**. Bundes- und Landesgesetzgeber dürfen die kommunale Privatwirtschaftsverwaltung prinzipiell **nur** Bindungen durch die besagten **allgemeinen Gesetze** unterwerfen.¹³⁷

5.2. Reichweite des Schrankenvorbehalts

5.2.1. Für jedermann geltendes Recht

Wie die Wendung „*allgemein[e] Bundes- und Landesgesetze*“ in Art. 116 Abs. 2 B-VG zu verstehen ist, dh. - anders gewendet - die Reichweite des Schrankenvorbehalts, war gerade in der älteren Lehre umstritten. Doch wurde bereits dort der überzeugende Nachweis geführt, dass sich dieser Vorbehalt mitnichten auf jene **Rechtsvorschriften** reduzieren lässt, die **für alle Rechtsunterworfenen** gelten.¹³⁸ In der Privatwirtschaftsverwaltung haben die Gemeinden zwar - genau wie alle Privaten - insbesondere die Zivil- und Strafrechtsordnung zu befolgen¹³⁹ und dürfen daher etwa (potentielle) Vertragspartner:innen weder täuschen (vgl. § 870 erster Fall ABGB, §[§] 108 [146] StGB) noch (gefährlich) bedrohen (vgl. § 870 zweiter Fall ABGB, § 107 StGB). Der **Schrankenvorbehalt** des Art. 116 Abs. 2 B-VG reicht allerdings **weiter**.¹⁴⁰

5.2.2. Kein gemeindespezifisches Sonderrecht

Über jene Rechtsvorschriften hinaus, die alle Rechtsunterworfenen adressieren, umfassen die „*allgemeinen Bundes- und Landesgesetze*“ iSd. Art. 116 Abs. 2 B-VG Regelungen, die sich im Speziellen nicht ausschließlich auf die kommunale Privatwirtschaftsverwaltung, sondern auch auf die Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes bzw. des jeweiligen Bundeslands beziehen.¹⁴¹ Der (kompetenzmäßig zuständige)¹⁴² einfache Bundes- oder Landesgesetzgeber darf die Privatwirtschaftsverwaltung der Gemeinden daher

¹³⁶ Siehe unter Punkt 3.1.

¹³⁷ Gleichsinnig Neusiedler, Wahlmöglichkeiten, 124; Stolzlechner in Kneihs/Lienbacher, Art. 116 B-VG, GemVerfNov 1962, Rz. 32; im Ergebnis auch Binder, Staat, 292.

¹³⁸ Fröhler/Peter Oberndorfer, Recht und Organisation der Kommunalwirtschaft (1974), 53 f.; instruktiv auch Korinek/Holoubek, Privatwirtschaftsverwaltung, 82 f.; ebenso Mayr, Rekommunalisierung, 23; nunmehr im Ergebnis außerdem Binder, Wirtschaftsunternehmungen, Rz. 36; aA. noch ders., Staat, 292 f; Hengstschläger, Zur Zulässigkeit einfachgesetzlicher Determinierungen der Privatwirtschaftsverwaltung der Gemeinden, in FS Adamovich jun. (1992), 143 (144); wohl ebenfalls Ringhofer, B-VG Art. 116, 348.

¹³⁹ Giese in Kahl/Khakzadeh/Schmid, Art. 116 B-VG, Rz. 16.

¹⁴⁰ Stolzlechner in Kneihs/Lienbacher, Art. 116 B-VG, GemVerfNov 1962, Rz. 31 f.; Weber in K. Korinek/Holoubek et. al., Österreichisches Bundesverfassungsrecht (12. Lfg. 2016), Art. 116 B-VG, Rz. 14.

¹⁴¹ Schon Fröhler/Oberndorfer, Kommunalwirtschaft, 54.

¹⁴² Vgl. unter Punkt 3.2.2.

- vorbehaltlich der Wahrung ihres Rechts auf Selbstverwaltung -¹⁴³ in gleicher Weise wie jene des Bundes bzw. des betreffenden Landes regulieren. Indes ist dem Gesetzgeber die Schaffung von „**gemeindespezifische[m] Sonderrecht**“ **untersagt**, dh. die Diskriminierung der Gemeinden durch Beschränkung ausschließlich ihrer Privatwirtschaftsverwaltung.¹⁴⁴ Problematisch muten daher etwa die - immer noch - in § 68 Abs. 1 NÖ GO 1973¹⁴⁵ und in § 71 Abs. 1 lit. b Vbg. Gemeindegesetz¹⁴⁶ vorzufindenden Konkurrenzverbote der Gemeinden an, wonach diese nur in jenen Wirtschaftsbereichen Unternehmungen betreiben dürfen, in denen keine anderen (privaten) Unternehmer:innen tätig sind.¹⁴⁷ Demgegenüber wird die (bundes- oder landes)gesetzliche Auferlegung von kommunalen Pflichtaufgaben, welche den Gemeinden zur privatrechtsförmigen Erledigung aufgetragen sind, vielfach nicht als eine nach Art. 116 Abs. 2 B-VG verpönte Beschränkung erachtet -¹⁴⁸ ob das von *Harald Stolzlechner* ins Treffen geführte grammatikalisch-formal(istisch)e Argument, dass die Verpflichtung zu einem Tun keine „Schranke“ darstelle, weil es zu keiner Beschränkung der Entscheidungsbefugnis von Gemeindeorganen bei (der Art und Weise) der Aufgabenerledigung komme,¹⁴⁹ tatsächlich verfängt, steht freilich auf einem anderen Blatt.

5.3. Ausnahmen

Im Grunde nach Art. 116 Abs. 2 B-VG untersagtes gemeindespezifisches **Sonderrecht** darf der einfache (Bundes- oder Landes-)Gesetzgeber nur dann rechtmäßigerweise schaffen, soweit dafür (ausnahmsweise) eine **andere**

¹⁴³ *Korinek/Holoubek*, Privatwirtschaftsverwaltung, 83.

¹⁴⁴ *Oberndorfer* in FS Eichler, 438; *Stolzlechner* in *Kneihs/Lienbacher*, Art. 116 B-VG, GemVerfNov 1962, Rz. 32; nunmehr auch *Binder*, Wirtschaftsunternehmen, Rz. 36 f.; wohl ebenso *Neuhöfer*, Privatwirtschaftliche Handlungsformen in der Gemeindeverwaltung, in FS Winkler (1997), 679 (680); unklar *Giese* in *Kahl/Khakzadeh/Schmid*, Art. 116 B-VG, Rz. 18.

¹⁴⁵ NÖ Gemeindeordnung 1973 (NÖ GO 1973), nÖ. LGBl. 1000-0 (WV) idF LGBl. 2025/63.

¹⁴⁶ Gemeindegesetz, vbg. LGBl. 1985/40 idF LGBl. 2022/42.

¹⁴⁷ *Stolzlechner* in *Kneihs/Lienbacher*, Art. 116 B-VG, GemVerfNov 1962, Rz. 41; ebenso *Binder*, Wirtschaftsunternehmen, Rz. 31; *Giese* in *Kahl/Khakzadeh/Schmid*, Art. 116 B-VG, Rz. 18; sowie schon *Fröhler/Oberndorfer*, Kommunalwirtschaft, 54, 59 ff.; und im Ergebnis *Binder*, Staat, 294 f.; *Hengstschläger* in FS Adamovich, 147; kritisch auch *Weber* in *Korinek/Holoubek et. al.*, Art. 116 B-VG, Rz. 19; differenzierend zu Konkurrenzverboten (Subsidiaritätsklauseln) aber *Korinek/Holoubek*, Privatwirtschaftsverwaltung, 84 f. FN 139; *Mayr*, Rekommunalisierung, 52 ff.; zuvor bereits *Korinek*, Zusammenspiel, 35.

¹⁴⁸ *Korinek/Holoubek*, Privatwirtschaftsverwaltung 39, 84 f.; *Stolzlechner* in *Kneihs/Lienbacher*, Art. 116 B-VG, GemVerfNov 1962, Rz. 27; ebenso *Giese* in *Kahl/Khakzadeh/Schmid*, Art. 116 B-VG, Rz. 14; *Kleewein*, JBl 2000, 575; *Pernthaler/Prantl*, Raumordnungsverträge, 229 (relativierend jedoch aaO, 236); offenlassend *Schäffer* in FS Antonioli, 269 (aber mwN in FN 63); kritisch indes *Segalla*, Kommunale Daseinsvorsorge (2006), 166; *Weber* in *Korinek/Holoubek et. al.*, Art. 116 B-VG, Rz. 14.

¹⁴⁹ *Stolzlechner* in *Kneihs/Lienbacher*, Art. 116 B-VG, GemVerfNov 1962, Rz. 27; vgl. auch *Novak*, ÖJZ 1979, 9; *Pernthaler/Prantl*, Raumordnungsverträge, 231.

verfassungsgesetzliche Grundlage besteht.¹⁵⁰ So können bspw. Genehmigungsvorbehalte für Angelegenheiten der kommunalen Privatwirtschaftsverwaltung (wie in § 69 Abs. 3 Oö. GemO 1990¹⁵¹ für die Errichtung wirtschaftlicher Unternehmungen durch die Gemeinde) nach Maßgabe des Art. 119a Abs. 8 B-VG statuiert werden.¹⁵² Danach dürfen einzelne Maßnahmen des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde, durch die „*überörtliche Interessen in besonderem Maß berührt sind*“, an eine aufsichtsbehördliche Genehmigung gebunden werden; das gilt insbesondere für Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung. Nicht nur durch Genehmigungsvorbehalte, sondern zB auch durch die Schaffung weiterer **Aufsichtsmittel** ist der einfache (Landes-)Gesetzgeber dazu in der Lage, die kommunale Privatwirtschaftsverwaltung zu regulieren.¹⁵³ Zu denken ist etwa an die aufsichtsbehördliche Nichtigkeitsklärung von im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung gefassten Beschlüssen von Gemeindeorganen.¹⁵⁴

Nicht beigetreten wird demgegenüber der von einem Teil des Schrifttums vertretenen Auffassung, der einfache Gesetzgeber sei zur **Konkretisierung** der verfassungsrechtlichen **Effizienzkriterien** (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit) durch an die Gemeinden adressierte, ihre privatwirtschaftliche Tätigkeit betreffende **Verbote** befugt.¹⁵⁵ Solche Vorschriften würden nämlich die begriffliche Trennung der - nichtsdestoweniger im Rahmen der (kommunalen) Privatwirtschaftsverwaltung zu beachtenden -¹⁵⁶ Maßstäbe der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit vom Rechtmäßigkeitsmaßstab im Verfassungsrecht übergehen.¹⁵⁷ Immerhin würden Verhaltensweisen, die nach der Terminologie der Verfassung „nur“ als ineffizient zu bewerten wären, durch einfaches Gesetz für rechtswidrig erklärt.

¹⁵⁰ Stolzlechner in Kneihls/Lienbacher, Art. 116 B-VG, GemVerfNov 1962, Rz. 32; vgl. auch die Überlegungen von Binder, Staat, 293 f.; Hengstschläger in FS Adamovich, 145.

¹⁵¹ Oö. Gemeindeordnung 1990 (Oö. GemO 1990), oö. LGBL 1990/91 (WV) idF LGBL 2025/64.

¹⁵² Fröhler/Oberndorfer, Kommunalwirtschaft, 58; Mayr, Rekommunalisierung, 31 ff.; Stolzlechner in Kneihls/Lienbacher, Art. 116 B-VG, GemVerfNov 1962, Rz. 34.

¹⁵³ Neusiedler, Wahlmöglichkeiten, 124 f.

¹⁵⁴ (Näher) Hengstschläger in FS Adamovich, 150 ff.

¹⁵⁵ Vgl. zB Hengstschläger in FS Adamovich, 148 f. (ferner zu Spekulationsverboten aaO, 147); Korinek, Zusammenspiel, 35; entsprechende Präferenzen auch bei Fröhler/Oberndorfer, Kommunalwirtschaft, 55; differenzierend aber Mayr, Rekommunalisierung, 35 ff., 38 f. und 48 ff.; überhaupt zweifelnd Neuhofer in FS Winkler, 681.

¹⁵⁶ ZB Giese in Kahl/Khakzadeh/Schmid, Art. 116 B-VG, Rz. 20; Mayr, Rekommunalisierung, 34; Raschauer, Verwaltungsrecht⁶, Rz. 566; Stolzlechner in Kneihls/Lienbacher, Art. 116 B-VG, GemVerfNov 1962, Rz. 23.

¹⁵⁷ Siehe schon die Kritik von Wiederin, wbl 2015, 678; vgl. auch Neusiedler, Wahlmöglichkeiten, 116 f.; demgegenüber Korinek, Zusammenspiel, 42 f.; sowie Kahl in Kneihls/Lienbacher, Art. 17 B-VG, Rz. 13 im Hinblick auf eine - seiner Auffassung nach mögliche - verfassungsgerichtliche Normenkontrolle am Maßstab des Effizienzprinzips.

6. Schlussbetrachtung

Durch die vorstehenden Ausführungen konnte gezeigt werden, dass sich für die Legistik iZm. der Privatwirtschaftsverwaltung **einige** - im Detail durchaus **komplexe** - **Fragen** stellen. Möchte der einfache Gesetzgeber die Besorgung einer bestimmten Angelegenheit im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung vorsehen, gilt es zunächst zu klären, ob dies im Hinblick auf übergeordnete rechtliche Vorgaben überhaupt zulässig ist. Unter anderem aus einzelnen Kompetenztatbeständen, aus den Grundrechten (namentlich zuvorderst dem Gleichheitssatz), aus rechtsstaatlichen und sogar aus unionsrechtlichen Überlegungen erfließen wesentliche Grenzen für die Formenwahl-Freiheit des Gesetzgebers, die Aufgabenbesorgung (entweder in hoheitlicher oder aber auch) in nichthoheitlicher Form vorzusehen. Neben dieser **Zulässigkeitsfrage** hat der Gesetzgeber die **Determinierungsfrage** zu stellen, dh. ob und auf welche Weise er die Privatwirtschaftsverwaltung (in einzelnen Bereichen) spezifisch determinieren will bzw. ob er sogar zu einer besonderen Determinierung verpflichtet ist. Von der Determinierungsfrage abgeschichtet wurde die - gleichwohl nach Umständen mit Determinierungsproblemen in Beziehung stehende - Frage der **Erkennbarkeit** der Vollzugsform, welche der Gesetzgeber in einer bestimmten Angelegenheit normiert bzw. vorsehen möchte. Ob der Gesetzgeber eine Angelegenheit in der Hoheits- oder aber in der Privatwirtschaftsverwaltung vollzogen wissen will, sollte er möglichst klar und unmissverständlich festlegen; dabei muss sich die Legistik auch der sich aus der Verwendung von vermeintlichen Signalformulierungen ergebenden Unschärfen gewahr sein. Schließlich wurde auf die „**Gemeindefrage**“ iZm. der gesetzlichen Regelung der **kommunalen Privatwirtschaftsverwaltung** aufmerksam gemacht. Auf Grund des Schrankenvorbehalts in Art. 116 Abs. 2 B-VG dürfen Bundes- und Landesgesetzgeber die Privatwirtschaftsverwaltung der Gemeinden - vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Ausnahmen - nur Bindungen durch sog. „*allgemein[e] Gesetze*“ unterwerfen. Gemeinden sind insoweit gleichsam vor Überregulierung geschützt.

Legistische Fragestellungen zur notwendigen Aufsicht bei ausgegliederter Aufgabenbesorgung vor dem Hintergrund aktueller verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung¹

Martina Kofler-Schlögl

1. Vorbemerkungen
2. Weisungs- und Aufsichtsbefugnis und das Verwaltungsorganisationskonzept der Bundesverfassung
3. Die „Ausgliederung“ und ihre Voraussetzungen im Spiegel der bisherigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung
4. Rezente verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur notwendigen Aufsicht bei ausgegliederter Aufgabenbesorgung
 - 4.1. VfSlg 20.522/2021: AQ-Austria
 - 4.2. VfSlg 20.556/2022: Gesundheitsplanungs GmbH
 - 4.3. VfSlg 20.641/2023: COFAG
5. Schlussbemerkungen

1. Vorbemerkungen

Staatliche Aufsicht im Rahmen staatlicher Verwaltung stellt einen unverzichtbaren Baustein des demokratischen Grundprinzips unserer Verfassung dar; so auch und insbesondere bei ausgegliederter Aufgabenbesorgung. Dem Begriff der „Ausgliederung“ bzw. der ausgegliederten Aufgabenbesorgung wird im Schrifttum unterschiedliche Bedeutung beigemessen.² Diesem Beitrag liegt ein umfassendes Verständnis zugrunde; er bezieht sich auf die Übertragung bzw. Besorgung **staatlicher Aufgaben der Hoheits- oder auch Privatwirtschaftsverwaltung auf** bzw. durch **vom Staat verschiedene private, aber auch öffentlich-rechtliche Rechtsträger**, die organisatorisch deshalb nicht zum Staat gehören und zudem keine Selbstverwaltungskörper sind. Demgegenüber wird unter Beleihung als Unterbegriff üblicherweise bloß die Übertragung von Hoheitsgewalt verstanden.³

¹ Der vorliegende Beitrag stellt die Schriftfassung des von der Verfasserin im Rahmen der Linzer Legistik-Gespräche 2024 am 8. November 2024 gehaltenen Vortrags dar.

² Vgl. etwa *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁶ (2021), Rz 89 ff, 376 ff; *Samonig*, Ausgliederungsschranken in der Rechtsprechung des VfGH, ÖJZ 2025, 330 (331).

³ *Raschauer*, Verwaltungsrecht⁶, Rz 115.

Der VfGH hatte sich in den letzten Jahren mehrmals mit ausgliederungs- und insbesondere auch aufsichtsspezifischen Fragestellungen auseinanderzusetzen; er schlug dabei grundlegend Pflöcke ein bzw. nahm er teilweise auch eine Neuauslotung vor. Vor dem Hintergrund der rezenten verfassungsgerichtlichen Entscheidungen zur AQ Austria (VfSlg 20.522/2021), zur Gesundheitsplanungs GmbH (VfSlg 20.566/2022) und zur COFAG (VfSlg 20.641/2023) werden im Folgenden legistische Anforderungen und Herausforderungen im interessierenden Kontext identifiziert und analysiert. Zur Grundlegung wird zuvor ein Schlaglicht auf das verwaltungsorganisationsrechtliche Grundkonzept unserer Bundesverfassung geworfen und in der gebotenen Kürze die Zulässigkeit von Ausgliederungen im Spiegel der bisherigen Judikatur nachgezeichnet.

2. Weisungs- und Aufsichtsbefugnis und das Verwaltungsorganisationskonzept der Bundesverfassung

Die verfassungsrechtliche Notwendigkeit staatlicher Aufsicht innerhalb der staatlichen Verwaltung als Teil einer umfassenden Leitungsgewalt entspringt Art. 20 Abs. 1 B-VG. In Symbiose mit dem Legalitätsprinzip des Art. 18 B-VG etabliert diese Bestimmung Wesenselemente unseres Demokratieprinzips, soll doch auch das Führen der Verwaltung letztlich vom Volkswillen getragen sein.⁴ Es wird also nicht nur die staatliche Vollziehung gemäß Art. 18 B-VG an die Gesetze als Ausdruck des „Volkswillens“ gebunden und damit **inhaltlich demokratisch legitimiert**. Art. 20 B-VG geht zudem im Zusammenspiel mit Art. 77 B-VG und Art. 101 B-VG zunächst davon aus, dass Bund und Länder ihre Verwaltungsgeschäfte durch eigene Organe, also **Verwaltungsorgane im organisatorischen Sinn**, besorgen und ordnet die Verwaltung hierarchisch, indem den **obersten Organen** des Bundes oder der Länder eine umfassende Leitungsbefugnis eingeräumt wird.⁵

Letzteres ist aus demokratischer Perspektive deshalb essentiell, weil sich doch die in unserer Bundesverfassung⁶ und auch die in den Landesverfassungen vorgesehenen parlamentarischen Kontroll- und Sanktionsinstrumente überwiegend bloß auf die Verwaltungsspitze beziehen. Die dadurch vermittelte **organisatorisch-personelle Legitimation** schlägt auf Grund der

⁴ Dazu *Holoubek*, Dynamische Verwaltungsorganisation und das Verwaltungsorganisationskonzept der Bundesverfassung, in FS Wimmer (2008), 221 (228 f); *Wimmer*, Demokratische Legitimation und Kontrolle weisungsfreier Verwaltungsorgane, in FS Korinek (2010), 3 (6 ff).

⁵ Vgl. zu alledem *Eberhard*, Ausgliederung und Beleihung - Verwaltungsrechtliche Strukturen und verfassungsrechtliche Herausforderungen, in FS Schulev-Steindl (2024), 81 (84 f); ferner *Ponader*, Aktuelle Rechtsfragen zur Ausgliederung im Kontext der COFAG-Rechtsprechung des VfGH, ÖHW 2023, 239 (239).

⁶ Art. 52, Art. 74 Abs. 1, Art. 76 Abs. 2 iVm. Art. 142 Abs. 2 lit. b, Art. 105 Abs. 2 iVm. Art. 142 Abs. 2 lit. d B-VG.

Leitungs- und Steuerungsbefugnis und der korrespondierenden Gehorsamspflicht gemäß Art. 20 Abs. 1 B-VG auf die gesamte Verwaltung durch.⁷ Die Leitungs- und Steuerungsbefugnis umfasst explizit **Weisungen**, erschöpft sich aber nicht darin, sondern verpflichtet die obersten Organe umfassend zur **Aufsicht** über nachgeordnete Organe. Denn - so hielt der VfGH schon im Jahr 1961 fest - “[e]ine Leitungsbefugnis ohne Aufsichtsbefugnis ist nicht denkbar“.⁸

Das sich aus Art. 20 Abs. 1 B-VG ergebende Aufsichtsrecht ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs umfassend und beinhaltet von Verfassungs wegen grundsätzlich alle denkbaren Möglichkeiten.⁹ Eine nähere Ausgestaltung ist demnach nicht notwendig, wenn auch prinzipiell möglich; jede Einschränkung der Leitungs- und Steuerungsbefugnis reduziert aber im selben Ausmaß die parlamentarische Verantwortlichkeit der Verwaltungsspitze.¹⁰

Von diesem Grundkonzept - Handeln durch eigene organisatorische Organe unter der Weisung und Aufsicht der Verwaltungsspitze¹¹ - kann einfachgesetzlich nur mit verfassungsrechtlicher Billigung abgewichen werden. So erlaubt die Verfassung seit BGBl I 2008/2 Weisungsfreistellungen nach Maßgabe des Art. 20 Abs. 2 B-VG, mithin für bestimmte „**weisungsfreie Zonen**“,¹² unter der Voraussetzung einer **angemessenen Aufsicht durch ein oberstes Organ**, um derart verdünnt den Legitimationszusammenhang aufrechtzuerhalten.¹³

Der Staat ist auch nicht zwingend auf eigene Organe angewiesen, sondern kann auch auf staatsfremde Rechtsträger außerhalb des eigentlichen Zurechnungszusammenhangs zurückgreifen. Dies geschieht mit (mittlerweile) expliziter verfassungsgesetzlicher Grundlage auch bei sonstigen Selbstverwaltungskörpern,¹⁴ die ebenso weisungsfrei¹⁵ oder weisungsgebunden¹⁶

⁷ Oberndorfer, Art 1 B-VG, in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht - Kommentar (3. Lfg 2000), Rz 22; die Verwaltung ist damit letztlich eine inhaltlich wie organisatorisch vom Parlament abhängige Gewalt (Eberhard, Demokratische Verwaltung und „Demokratisierung aller Lebensbereiche“, ZfV 2015, 158 [159]).

⁸ VfSlg 4117/1961; siehe dazu auch Raschauer, Verwaltungsrecht⁶, Rz 363; ders, Art 20 B-VG, in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht - Kommentar (3. Lfg 2000), Rz 16 ff.

⁹ VfSlg 4117/1961; vgl. auch 20.522/2021, Rz 48; dazu Raschauer, Verwaltungsrecht, Rz 363; ders, Art 20 B-VG, Rz 17.

¹⁰ Raschauer, Art 20 B-VG, Rz 25.

¹¹ „Funktionsvorbehalt zugunsten der organisatorischen Verwaltungshierarchie“ (Pavlidis, Funktionsgerechte Verwaltungsstruktur(en) als Verfassungspostulat, ÖZW 2022, 197 [203]).

¹² Fischerlehner, Weisungsfreie Verwaltungsbehörden nach Art 20 B-VG idF der B-VGN 2008, JBl 2010, 417 (420).

¹³ Statt vieler Forster, Art 20 B-VG, in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hrsg), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte (2021), Rz 24.

¹⁴ Art. 120a ff B-VG.

¹⁵ Art. 120b Abs. 1 B-VG.

¹⁶ Art. 120b Abs. 2 B-VG.

agieren können. Nach einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Erlaubnis für die heute interessierenden Ausgliederungskonstruktionen sucht man hingegen vergeblich. Diese wird jedoch, wie im Folgenden abzubilden ist, in stRsp. des VfGH vorausgesetzt.

3. Die „Ausgliederung“ und ihre Voraussetzungen im Spiegel der bisherigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung

Bereits im Jahr 1932 ging der VfGH in einer richtungsweisenden Entscheidung¹⁷ zur Einbeziehung eines staatsfremden Akteurs, konkret der Nationalbank als Aktiengesellschaft, in die staatliche Verwaltung von der grundsätzlichen **Vereinbarkeit von Ausgliederungen¹⁸ mit dem verfassungsrechtlich grundgelegten Organisationsplan der Verwaltung** aus. In der Tierseuchenfonds-Entscheidung aus dem Jahr 1960 reichte der Gerichtshof sodann die dogmatische Begründung dafür nach und berief sich auf das beredte Schweigen der Verfassung.¹⁹ Ausgliederungen waren bei der Schaffung der Verfassung bereits bekannt gewesen und das Konzept war unwidersprochen hingenommen worden; insofern sei von deren stillschweigender Akzeptanz auszugehen (**Antwortcharakter der Verfassung**). Schon in diesem Erkenntnis stellt der VfGH heraus, dass eine solche Verwaltungsarchitektur die Ausnahme vom Grundsatz bloß für einzelne Aufgaben zu sein hat. Diese dürfe zudem nur soweit reichen, *„als sich nicht aus dem durch den Wesensgehalt der Bundesverfassung allgemein bestimmten Aufbau der staatlichen Verwaltung oder aus einzelnen besonderen Bestimmungen der Bundesverfassung eine Einschränkung ergibt“*.^{20,21}

In seiner Leitentscheidung VfSlg 14.473/1996 zur Austro-Control-GmbH definierte der VfGH sodann einen Katalog an Kriterien, die der Übertragung von hoheitlichen Aufgaben iSe. Beleihung auf externe Rechtsträger Grenzen setzen. Zwar spricht die Verfassung diese (ebenso wie die grundsätzliche Zulässigkeit der Ausgliederung) nicht ausdrücklich an, der Gerichtshof leitet sie aber zum Schutz des Organisationskonzepts der Bundesverfassung aus dieser ab.²² Die Kriterien finden - dies geht später in VfSlg 16.400/2001 aus der Entscheidung zur Bundeswertpapieraufsicht hervor - unabhängig davon Anwendung, ob es sich bei dem Externen um einen privatrechtsförmig

¹⁷ VfSlg 1455/1932; siehe auch VfSlg 1946/1950.

¹⁸ Wiewohl in dieser Entscheidung noch von „Eingliederungen“ die Rede ist.

¹⁹ VfSlg 3685/1960.

²⁰ So wurde insbesondere auch schon auf die aus Art. 102 B-VG und dem Grundsatz der mittelbaren Bundesverwaltung erwachsenden Schranken hingewiesen; siehe dazu (viel) später VfSlg 20.556/2022.

²¹ Vgl. dazu auch Samonig, ÖJZ 2025, 331.

²² Siehe auch VfSlg 20.641/2023, Rz 40; zudem Wieser, Art 77 B-VG, in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht - Kommentar (9. Lfg 2012), Rz 11 mwN.

organisierten Rechtsträger oder um eine juristische Person des öffentlichen Rechts handelt.²³

Eine solche verfassungskonforme Ausgliederung, wobei die Judikatur sich stets auf Beleihungen bezog, darf demnach unter folgenden Voraussetzungen gesetzlich angeordnet werden:

- Sie hat sich auf bloß **vereinzelte Aufgaben** zu beschränken.²⁴
- Der demokratische **Legitimationszusammenhang** muss einfachgesetzlich durch effektive Leitungs- und Steuerungsbefugnisse der Verwaltungsspitze **sichergestellt** werden.
- Staatliche Kernaufgaben dürfen nicht übertragen werden;²⁵ Angelegenheiten der Außenpolitik,²⁶ der inneren und äußeren Sicherheit sowie die Ausübung der staatlichen Strafgewalt²⁷ darf der Staat als **ausgliederungsfeste Aufgaben** - auch nicht vereinzelt - aus der Hand geben.²⁸
- Und zuletzt ist noch dem **Sachlichkeitsgebot** bzw. dem verfassungsrechtlichen **Effizienzgebot** zu entsprechen.²⁹

²³ Auch gegenüber einer vom Staat verschiedenen juristischen Person öffentlichen Rechts greift die aus Art. 20 Abs. 1 B-VG ableitbare unbeschränkte Leitungs- und Weisungsbefugnis nicht unmittelbar (VfSlg 20.556/2022), selbst wenn diese nach dem Willen des Gesetzgebers nichts anderes als eine Spezialbehörde darstellen sollte (siehe schon *Kelsen/Fröhlich/Merkl*, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 [1922], 88). Art. 20 Abs. 1 wirkt nur innerhalb der Verwaltungsorganisation des Bundes und der Länder, nicht jedoch gegenüber Organen staatsfremder Rechtsträger, wobei einerlei ist, ob diese privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur sind (VfSlg 17.421/2004). Die Beleihungskriterien finden deshalb jedenfalls Anwendung und es ist damit nicht möglich, sich der verfassungsrechtlichen Zwängen durch Ausgliederung zu entledigen (idS schon VfSlg 3685/1960).

²⁴ Der Umfang dieser Anforderung ist ungewiss (vgl. etwa *Wiederin*, Öffentliche und private Umweltverantwortung - Verfassungsrechtliche Vorgaben, in ÖWAV [Hrsg], Staat und Privat im Umweltrecht [2000], 75 [85]) und sie stellte sich bisher als zahnlos dar. Keine Ausgliederungskonstruktion war vor diesem Hintergrund als verfassungswidrig aufgehoben worden. In VfSlg 16.400/2001 hielt es der VfGH im Prüfungsbeschluss noch für denkbar, dass der Bundeswertpapieraufsicht mit einem sehr weitreichenden wirtschaftsaufsichtsrechtlichen Aufgabengebiet mehr als bloß vereinzelte Aufgaben übertragen worden seien; er griff diesen Gedanken jedoch im Folgenden nicht mehr auf. In VfSlg 20.556/2022, Rz 153 f zur Gesundheitsplanung GmbH wurden entsprechende Bedenken zerstreut.

²⁵ Siehe statt vieler zur diesbezüglichen Kritik *Baumgartner*, Verwaltungsreform und Staatsorganisation, in Lienbacher/Pürgy (Hrsg), Risiken und Chancen der Verwaltungsreform und Deregulierung (2012), 33 (43 ff).

²⁶ VfSlg 16.995/2003.

²⁷ Statt vieler *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹³ (2022), Rz 565.

²⁸ Dazu *Holoubek* in FS Wimmer, 232 f, der auch darin eine Absicherung „der verfassungsrechtlichen Organisationsentscheidung für die Ministerialverwaltung vor grundlegender Veränderung durch den einfachen Gesetzgeber“ sieht.

²⁹ Zur Kritik an diesen Kriterien siehe etwa *Wiederin*, Umweltverantwortung, 83 f.

Diese in der Rechtsprechung des VfGH entwickelten Kriterien sollen „*vor einer Aushöhlung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Staatsorganisation in qualitativer und quantitativer Hinsicht*“ schützen.³⁰

Mit Blick auf die hier interessierende Themenstellung stellt sich die Frage, warum der Legitimationszusammenhang durch das einfache Gesetz herzustellen ist. Art. 20 Abs. 1 B-VG knüpft zunächst an das Regelmodell an und entfaltet **unmittelbar Wirkungen nur gegenüber Verwaltungsorganen im organisatorischen Sinn**, also innerhalb der Staatsorganisation, nicht aber gegenüber externen Akteuren.³¹ Deshalb ist es am einfachen Gesetzgeber, den aus Art. 20 Abs. 1 B-VG ableitbaren **demokratischen Anforderungen** Genüge zu tun und die Ingerenzbefugnis der Verwaltungsspitze sicherzustellen. Art. 20 Abs. 1 B-VG verpflichtet somit - zwar nicht ausdrücklich, aber implizit - den einfachen Gesetzgeber,³² ein Weisungs- und ein dieses vervollständigendes Aufsichtsverhältnis, mithin die Leitungsbefugnis eines obersten Organs, sicherzustellen.³³ Das muss nicht explizit geschehen; eine ausreichende Leitungsbefugnis kann sich allenfalls auch aus dem allgemeinen Gesellschaftsrecht ergeben.³⁴ Wesentlich dabei sind insbesondere auch Instrumente zur Effektivierung der Leitung, etwa in Form einer personellen Steuerungsmöglichkeit,³⁵ um nicht dem Vorwurf der Zahnlosigkeit zu verfallen.³⁶

Im Jahr 2003 ließ der VfGH in VfSlg 16.995/2003 zur E-Control-GmbH noch wissen, dass die Erlassung von Verordnungen zwar verfassungsrechtlich sensibel sei, aber als solche keine ausgliederungsfeste Aufgabe des Staates darstelle. Da aber nur vereinzelte Aufgaben übertragen werden dürfen, bedarf es jedenfalls einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung dazu; auf

³⁰ VfSlg 20.556/2022, Rz 154.

³¹ VfSlg 20.556/2022, Rz 136; siehe mwN Pavlidis, ÖZW 2022, 202.

³² VfSlg 20.556/2022, Rz 136; zuletzt Eberhard in FS Schulev-Steindl, 85 f; siehe auch Pavlidis, ÖZW 2022, 202 mwN.

³³ Siehe dazu Holoubek, FS Wimmer, 229 ff.

³⁴ Siehe schon VfSlg 14.473/1996.

³⁵ Grundlegend VfSlg 16.400/2001 zur Bundeswertpapieraufsicht, wo noch die Notwendigkeit einer „*direkten Steuerungsbefugnis hinsichtlich des Personals*“ betont wird; eine Durchbrechung des Legitimationszusammenhangs ist auch dann anzunehmen, wenn die Verwaltungsspitze „*[w]eder [...] die Begründung noch die Beendigung eines Dienstverhältnisses zur BWA unmittelbar bewirken [kann], und auch die Verwendung der personellen Ressourcen für bestimmte Aufgaben [...] seiner unmittelbaren Ingerenz entzogen [ist]. Insgesamt sind somit die Weisungsbefugnisse des Bundesministers nur unzureichend eingeräumt, was den sich aus Art 20 Abs 1 und Art 77 B-VG ergebenden Anforderungen an die Organisation ausgegliederter Rechtsträger, denen Verwaltungsaufgaben zur Besorgung unter Einsatz von imperium übertragen sind, widerspricht*“; siehe zur legitimationsstiftenden Funktion einer Bestellungsingerenz gemäß Art. 20 Abs. 1 B-VG, die es ebenso auszugleichen gilt, Pavlidis, ÖZW 2022, 205 ff.

³⁶ Siehe Perthold-Stoitzner, Überlegungen zur „Effektivität“ der Leitungs- und Steuerungsfunktion von Beliehenen nach der B-VG-Novelle BGBl I 2008/2, in FS Kopetzki (2019), 475 (479); zudem Korinek, Staatsrechtliche Bedingungen und Grenzen der Ausgliederung und Beleihung, ÖZW 2000, 46 (52).

Grundlage der allgemeinen Ermächtigung nach Art. 18 Abs. 2 B-VG dürfen Ausgegliederte/Beliehene hingegen keine Verordnungen erlassen.³⁷

Das Grundmuster ist festgelegt, die folgende Judikatur bewegte sich einige Jahre im vorgegebenen Rahmen.

4. Rezente verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur notwendigen Aufsicht bei ausgegliederter Aufgabenbesorgung

4.1. VfSlg 20.522/2021: AQ-Austria

Im Jahr 2008 erfolgte eine Neugestaltung des Art. 20 B-VG und insbesondere seines Abs. 2 durch BGBl I 2008/2. Seitdem ist es dem einfachen Gesetzgeber im großzügigeren Ausmaß als zuvor überlassen, Weisungsfreistellungen vorzusehen - weisungsfreie Zone (Art. 20 Abs. 2 Z 1 bis 8 B-VG) und angemessenes Aufsichtsrecht vorausgesetzt.

Im Schrifttum knüpfte daran ein Diskurs,³⁸ ob Art. 20 Abs. 2 B-VG auch die Weisungsfreistellung von mit der Verwaltungsbesorgung betrauten staatsfremden Akteuren trägt. Von der weitaus hL³⁹ wurde dies so vertreten, wiewohl es in einer grammatikalisch-systematischen Auslegung nicht unbedingt nahe liegt.⁴⁰ Fast schon überraschend spät hatte sich der VfGH im Jahr 2021 mit eben dieser Frage auseinanderzusetzen und erkannte, dass nach Maßgabe des Art. 20 Abs. 2 B-VG **auch nichtstaatliche Akteure aus dem Weisungszusammenhang ausgeklammert werden dürfen.**

Konkret ging es um die gesetzliche Weisungsfreistellung eines Organs der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (AQ Austria), einer Anstalt des öffentlichen Rechts, das hoheitliche Aufgaben im Bereich der Qualitätssicherung bei Fachhochschulen, Privathochschulen und Privatuniversitäten zu besorgen hat.

Der VfGH betonte die **systematische Einheit der Abs. 1 und 2** des Art. 20 B-VG, die im Einklang auszulegen seien. Wenn nun Abs. 1 nach der Rsp. des VfGH Ausgliederungen zulässt, dann muss auch eine Weisungsfreistellung nach Abs. 2 möglich sein. Diese ist aber, so will es Abs. 2 nun einmal, explizit

³⁷ Vgl. auch VfSlg 16.048/2000.

³⁸ Siehe dazu Pavlidis, ÖZW 2022, 202.

³⁹ ZB Baumgartner, Weisungsfreistellung durch den einfachen Gesetzgeber (Art 20 Abs 2 B-VG) - Konsequenzen für die Wirtschaftsaufsicht durch Regulierungsbehörden, ZfB 2009, 742 (744); ders., Verwaltungsreform, 43; Holoubek, Wirkungsorientierung und Art 20 Abs 1 und 2 B-VG, in Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg), Wirkungsorientierte Verwaltung und Öffentlicher Dienst (2013), 59 (68 ff); Öhlinger, Weisungsfreie Verwaltungsbehörden nach der B-VG-Novelle BGBl I 2008/2, JRP 2008, 85 (89 f).

⁴⁰ Siehe Janko, Staats- und Verwaltungsorganisation² (2020), 136.

gesetzlich vorzusehen (arg: „Durch Gesetz können Organe [...] von der Bindung an Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe **freigestellt werden**.“).⁴¹ Dieses Aktivierungserfordernis soll auch für Ausgliederungskonstruktionen gelten, obschon sich doch für gerade diese keine unmittelbaren Wirkungen aus Abs. 1 ergeben, mithin von Verfassungs wegen gar keine Aufsichtsbefugnis und Weisungsbindung eines obersten Organs besteht, von der freigestellt werden könnte. Der Legitimationszusammenhang müsste doch nach den verfassungsgerichtlich entwickelten Ausgliederungskriterien ohnehin erst hergestellt werden.⁴²

Dennoch, der VfGH ist hier deutlich: Überträgt der einfache Gesetzgeber einem externen Rechtsträger Verwaltungsaufgaben, hat das Gesetz diesen entweder zwingend an die „demokratische Legitimationsleine“ zu legen und der Ingerenzbefugnis der Verwaltungsspitze zu unterwerfen oder eben explizit die „Leine locker zu lassen“ und von Weisungen freizustellen.⁴³ Losgelassen werden darf die „Leine“ freilich nicht. Eine angemessene Aufsicht, insbesondere durch effektive Informations- und Abberufungsrechte ist jedenfalls sicherzustellen.⁴⁴ Nur nach Maßgabe des einfachgesetzlich eingeräumten Aufsichtsrechts bleibt die insofern „steuernde“ Verwaltungsspitze sodann dem Parlament verantwortlich.⁴⁵ Auch von den weiteren Voraussetzungen einer verfassungskonformen Ausgliederung kann Abs. 2 des Art. 20 B-VG nicht befreien.⁴⁶

Der VfGH gab schon in diesem Fall unzweifelhaft zu erkennen, dass **Aufsicht als flexibles Konzept** zu verstehen ist, das nicht schablonenartig anzulegen ist. Vielmehr kann den demokratischen Notwendigkeiten auf unterschiedliche Art und Weise Genüge getan werden, und der Gesetzgeber hat sich dabei nicht nur - wie es Art. 20 Abs. 2 B-VG nahelegt - an der jeweiligen Aufgabe zu orientieren, sondern auch an der konkreten Organisationsform, die es zu beaufsichtigen gilt.⁴⁷ Der VfGH lässt uns an dieser Stelle freilich noch im Ungewissen, was das zu bedeuten hat: Ist nun ein externer Akteur, der schon seinem Wesen nach durch eine gewisse Staatsferne gekennzeichnet ist, deshalb an die kürzere Leine zu nehmen, oder soll gerade dies einen lockereren Zugang rechtfertigen? Im konkreten Fall konnte dies dahinstehen, war doch ohnehin ein sehr engmaschiges Aufsichtsnetz gespannt.⁴⁸

⁴¹ Hervorhebung durch die Verfasserin.

⁴² Siehe oben unter Punkt 3.

⁴³ VfSlg 20.522/2021, Rz 57.

⁴⁴ VfSlg 20.522/2021, Rz 55.

⁴⁵ Zudem unterliegt der Leiter eines weisungsfreien Organs einem gesonderten parlamentarischen Befragung- und Zitationsrecht gemäß Art. 52 Abs. 1a B-VG; vgl. VfSlg 20.522/2021, Rz 56.

⁴⁶ IdS VfSlg 20.522/2021, Rz 58 ff.

⁴⁷ VfSlg 20.522/2023, Rz 76.

⁴⁸ VfSlg 20.522/2023, Rz 76.

Deutlich gemacht wird demgegenüber, dass Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 B-VG in einem **Regel-Ausnahme-Verhältnis** zueinander stehen, das nicht umgekehrt werden darf,⁴⁹ unabhängig davon, ob ein Verwaltungsorgan im organisatorischen oder auch funktionellen Sinn weisungsfrei zu stellen ist.

In einem letzten Punkt hatte der Gerichtshof noch zu entscheiden, ob es verfassungsrechtlich zulässig sei, die AQ Austria bzw. dessen Board mit der **Erlassung von Verordnungen** zu betrauen.⁵⁰ Ausgegliederten soll dies nach bisheriger Rsp. erlaubt sein, jedoch ist eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage vorausgesetzt.⁵¹ Warum stand es im Konkreten also überhaupt in Frage? Der VfGH erwog, an seine Rsp. vor der Neugestaltung des Art. 20 B-VG im Jahr 2008 anzuknüpfen. Art. 20 Abs. 2 B-VG idF vor BGBl I 2008/2 hatte dem einfachen Gesetzgeber nur ein einziges Modell zur Verfügung gestellt, um weisungsfreie Verwaltung zu ermöglichen: in Form von Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. Wiewohl es sich bei diesen Kollegialbehörden um Verwaltungsorgane im organisatorischen Sinn gehandelt hatte, war ihnen nach der Rsp. des VfGH die Verordnungserlassung „aus rechtsstaatlichen Gründen“ verwehrt gewesen.⁵² Abgesehen von der grundsätzlichen Gesetzesbindung, die ihnen eine inhaltliche demokratische Legitimation vermittelt hatte, waren diese völlig von der Leine gelassen und auch nicht durch eine Aufsicht iSd. Art. 20 Abs. 1 B-VG demokratisch rückzukoppeln. Eine materielle Gesetzgebung durch derart weisungsfrei gestellte Organe würde damit die Leitungsbefugnis der obersten Organe unterlaufen.

Was also auf den ersten Blick daherkam wie eine beleihungsspezifische Frage - darf ein externer Rechtsträger weisungsfrei Verordnungen erlassen? - entpuppte sich auf den zweiten als eine solche zur Weisungsfreiheit allgemein, egal, ob ein Verwaltungsorgan im organisatorischen Sinn oder im funktionellen Sinn zum Einsatz kommt. Der verfassungsrechtliche Hintergrund ist heute aber ein anderer als vor 2008: Es werden zumindest minimale

⁴⁹ VfSlg 20.522/2023, Rz 56, 59, 66; das Konzept des Art. 20 Abs. 1 B-VG, das von einer Verwaltung durch weisungsgebundene Verwaltungsorgane im organisatorischen Sinn ausgeht, stellt auch nach der B-VG-Novelle 2008 die Regel dar, während eine Weisungsfreistellung, zumal eines externen Rechtsträgers, die Ausnahme zu bleiben hat. Dies gilt auch für den Landesverfassungsgesetzgeber bei der Schaffung allfälliger weiterer Kategorien. Damit begegnet der Gerichtshof in einem obiter dictum entgegenstehenden Auffassungen im Schrifttum, die durch Abs. 1 und 2 des Art. 20 B-VG seit dem Jahr 2008 eine gleichwertige Wahlmöglichkeit zwischen zwei Organisationsmodellen verwirklicht sahen (dazu Baumgartner, Verwaltungsreform, 37; Eberhard, ZfV 2015, 159 f). Aufgeworfen hat, aber unbeantwortet ließ der VfGH dabei die Frage, ob dieses aus der Verfassung ableitbare Regel-Ausnahme-Modell einen integrationsfesten Kern bildet. Diesfalls wären dem einfachen Gesetzgeber die Hände gebunden, sollte eine Weisungsfreistellung gemäß Art. 20 Abs. 2 Z 8 B-VG, selbst wenn sie nach Maßgabe Rechts der Europäischen Union (Art. 20 Abs. 2 Z 8 B-VG) „unbedingt“ geboten ist, sich nicht mehr als Ausnahme darstellen; zu alledem VfSlg 20.522/2021, Rz 65 f.

⁵⁰ VfSlg 20.522/2021, Rz 80.

⁵¹ Siehe oben unter Punkt 3.

⁵² Zuvor noch VfSlg 5095/1965, 5096/1965, 13.564/1993.

demokratisch-legitimierende Anforderungen gestellt. Bei Weisungsfreistellungen gemäß Art. 20 Abs. 2 B-VG ist zumindest eine verdünnte Ingerenz durch staatliche Aufsicht aufrechtzuerhalten. Art. 52 Abs. 1a B-VG sichert zudem im beschränkten Ausmaß eine parlamentarische Anbindung.⁵³

Ausdrückliche Verordnungserlassungskompetenzen sind damit auf Grund der schon besprochenen systematischen Einheit der beiden ersten Absätze des Art. 20 B-VG auch in Bezug auf weisungsfreie externe Rechtsträger innerhalb der weisungsfreien Zone **verfassungsrechtlich getragen**, sofern denn ein angemessenes Aufsichtsrecht besteht.⁵⁴ Als kompensatorische Elemente wichtig erschienen dem Gerichtshof dabei ein entsprechend hoher Determinierungsgrad des Gesetzes bzw. auch ein durchzuführendes Begutachtungsverfahren im Zuge der Verordnungserlassung.⁵⁵ Zwar steht dies streng genommen nicht in Zusammenhang mit der Frage nach der Angemessenheit einer Aufsicht;⁵⁶ in einer Gesamtschau vermag die reduzierte personell-organisatorische Legitimation aber durch eine inhaltlich und zugleich verfahrensrechtliche Legitimation ausgeglichen zu werden.

4.2. VfSlg 20.556/2022: Gesundheitsplanungs GmbH

Im Jahr 2022 entschied der VfGH über die Gesundheitsplanungs GmbH bzw. deren Einbindung in die staatliche Verwaltung und behandelte dabei zahlreiche beleihungsspezifische Fragen, wobei im Folgenden wiederum Überlegungen zur Aufsicht und zur Weisung bei nichtstaatlichen Rechtsträgern im Fokus stehen.⁵⁷

Zu beurteilen hatte der Gerichtshof eine komplexe „erweiterte“ Beleihungskonstruktion. Gesellschafter der sogenannten Gesundheitsplanungs GmbH waren und sind Bund, Länder und der Dachverband der Sozialversicherung, die jeweils eine Vertreterin bzw. einen Vertreter in die

⁵³ VfSlg 20.522/2021, Rz 82.

⁵⁴ VfGH 20.522/2023, Rz 84; dies soll offenbar auch dann gelten, wenn kein ministerieller Genehmigungsvorbehalt vorgesehen ist und sich die aufsichtsbehördliche Rechtmäßigkeitskontrolle lediglich auf den Bescheid beschränkt; dazu kritisch *Huber*, Hochschulrechtliche Entscheidungen - Hre, n@HZ 2022, 82 (86).

⁵⁵ VfSlg 20.522/2021, Rz 84 ff.

⁵⁶ Dazu *Pavlidis*, ÖZW 2022, 205.

⁵⁷ Zu den umfangreichen spezifisch föderalen Aspekten siehe *Werni*, Ausgewählte verfassungsrechtliche Probleme der Beleihung im Bundesstaat - Bemerkungen zu VfGH 30.6.2022, G 334-341/2021-29, V 265/2021-29, in Land Oberösterreich (Hrsg), Linzer Legistik-Gespräche 2022 (2023), 253 (263 ff); *Wiederin*, Die Beleihung als Passepartout - Anmerkungen zu VfGH 30. 6. 2022, G 334-341/2021, V 265/2021, RdM 2023, 56 (56 f); ferner *Ernst*, Die Begrenzung der Beleihung durch die Kompetenzverteilung, JBl 2024, 141 (142 ff).

Generalversammlung entsenden.^{58,59} Der GmbH kam und kommt dabei eine **einzige Aufgabe** zu - nämlich die in einem auf Grund der kompetenzrechtlichen Zersplitterung notwendigen, aufwendigen, strukturierten und kooperativen Prozess zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherung⁶⁰ erstellten Planungsdokumente zur Sicherung der Gesundheitsversorgung (sogenannte Strukturpläne)⁶¹ in **verbindliche Verordnungsform** zu gießen. Je nach Zuständigkeitsbereich („Gesundheitswesen“ nach Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG oder Heil- und Pflegeanstaltenwesen nach Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG) agiert(e) die GmbH dabei als funktionelle Bundes- oder Landesbehörde.

Der VfGH hegte nun Bedenken, ob die Leitungsbefugnis der jeweiligen Verwaltungsspitze effektiv ausgestaltet ist. Zwar war die Geschäftsführung der GmbH bei der Verordnungserlassung gesetzlich an die Weisungen des Bundesministers bzw. der obersten Organe der Landesvollziehung gebunden;⁶² verankert ist zudem auch ein umfassendes Informationsrecht.⁶³ Es fehlte dem die Gesundheitsplanungs GmbH betreffenden Sondergesellschaftsrecht (für den Vollzugsbereich des Bundes, Niederösterreichs, Oberösterreichs und Wiens) jedoch an Möglichkeiten, die Missachtung einer Weisung zu

⁵⁸ § 23 Abs. 3 Bundesgesetz zur partnerschaftlichen Zielsteuerung-Gesundheit (G-ZG), BG BGBl I 2017/26, zuletzt geändert durch BGBl I 2024/3; der verfassungsgerichtlichen Entscheidung lag das G-ZG idF BGBl I 2022/9 zugrunde.

⁵⁹ VfSlg 20.556/2022, Rz 142.

⁶⁰ Dazu VfSlg 20.556/2022, Rz 122.

⁶¹ Auf Bundes- und Landesebene sind dafür Zielsteuerungskommissionen als Koordinationsgremien eingesetzt, die aus Vertretern des Bundes, der Länder und der Sozialversicherung bestehen (dazu *Werni*, Beleihung, 257). In diesen Einrichtungen findet die eigentliche Planungsarbeit statt, deren Ergebnis, die Strukturpläne, privatrechtliche Vereinbarungen mit unverbindlichem Charakter, darstellen (*Wallner*, Die Konstruktion der Gesundheitsplanungs GmbH ist weitgehend verfassungskonform - Erkenntnis des VfGH vom 30.6.2022, G 334-341/2021-29, V 265/2021-29, in Baumgartner (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2023 [2023], 176 [177]). Die Verordnungsinhalte werden in diesen Gremien, die als Organe der Bundesgesundheitsagentur bzw. der Landesgesundheitsfonds eingerichtet sind, festgelegt. Es stand in Frage, ob sie diesbezüglich in ausreichendem Ausmaß der Ingerenz der Verwaltungsspitze unterliegen. Dies bejahte der VfGH trotz fehlender Weisungsbindung schließlich mit Blick auf die konkreten Aufgaben und vor dem Hintergrund der notwendigen einvernehmlichen Willensbildung und der Leitungsfunktion des zuständigen Bundesministers bzw. des zuständigen Mitglieds der Landesregierung in der jeweiligen Zielsteuerungskommission (VfSlg 20.566/2022, Rz 122; dazu auch *Stöger*, Beleihung im interföderalen Kontext - Die Gesundheitsplanungs GmbH vor dem VfGH, in FS Merli [2023], 303 [308 f]).

⁶² § 23 Abs. 7 G-ZG idF BGBl I 2008/100; § 23 Abs. 8 G-ZG idF BGBl I 2008/100 verpflichtete die Landesausführungsgesetze, Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse der Landesregierungen sicherzustellen; siehe VfSlg 20.556/2022, Rz 127, 138; vgl. dazu *Werni*, Beleihung, 257.

⁶³ § 23 Abs. 7 G-ZG idF BGBl I 2008/100; in systematischer Zusammenschau mit Abs. 8 par. cit., der Aufsicht, Weisung und Informationsrecht durch die Konjunktion „und“ verknüpfte (arg. „*der Aufsicht und den Weisungen [...] und auf deren Verlangen zur jederzeitigen Information verpflichtet*“), ergab sich zwar, dass „Aufsicht“ noch einen über die Weisungs- und Informationsrechte hinausgehenden Inhalt haben sollte (idS die Argumentation der BReg in VfSlg 20.566/2023, Rz 132, die für ein „unbeschränktes“ Aufsichtsrecht eintrat). Dieser Aspekt blieb jedoch ungeregelt und damit letztlich inhaltslos, ist doch die Aufsicht über einen Beliehenen ausdrücklich durch das einfache Gesetz auszugestalten (idS auch VfSlg 20.566/2022, Rz 139).

sanktionieren und die demokratisch erforderliche Leitungsbefugnis damit zu effektuieren.⁶⁴

Einmal mehr betonte der VfGH - diesmal im Zusammenhang mit der weisungsgebundenen Ausgliederung - die Einzelfallabhängigkeit bei der Bestimmung des **notwendigen Maßes an Aufsicht**,⁶⁵ markierte zugleich aber auch eine **Unterkante**. Diese ergibt sich wiederum aus der systematischen Einheit von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 B-VG: Eine angemessene Aufsicht nach Abs. 2 dieser Bestimmung als Voraussetzung für eine verfassungskonforme Weisungsfreistellung setzt nämlich voraus, dass ein Organwalter (auch eines beliebigen Rechtsträgers) „aus wichtigem Grund“ **abberufen werden kann**.⁶⁶ Der auf den Punkt gebrachte Größenschluss des VfGH ist nun folgender: Wenn schon die „weitere Leine“ nach Abs. 2 des Art. 20 B-VG ein solches Sanktionsrecht einfordert, muss dies für die kürzere nach Abs. 1 genauso gelten.

Ausdrücklich war dem Materiengesetz zwar ein solches Sanktionsrecht nicht zu entnehmen, dennoch zeigte hier der VfGH trotz erster Zweifel ein offenes Herz, indem er auch in dieser Konstellation Instrumente des allgemeinen Gesellschaftsrechts genügen ließ, die durch ein dem Parlament verantwortliches Organ wahrgenommen werden.⁶⁷ Die Bestellung und auch die Abberufung des Geschäftsführers erfolgt nach § 15 Abs. 1 bzw. § 16 Abs. 1 GmbH-Gesetz⁶⁸ durch die Gesellschafterversammlung. Diese besteht im konkret vorliegenden Fall zwar aus Vertretern des Bundes, der Länder und der Sozialversicherung,⁶⁹ die allerdings einstimmig vorzugehen haben.⁷⁰ Das zuständige oberste Organ kann damit zumindest nicht überstimmt werden; allein zu seiner Disposition steht die Position des Geschäftsführers freilich aber auch nicht.

Diese Einschränkung würde - so der VfGH - „*vor dem Hintergrund der Eigenart der der Gesundheitsplanungs GmbH übertragenen Aufgabe nicht*“ schaden.⁷¹ Die GmbH dient letztlich nur als Medium, um den zuvor schon akkordierten (auch einvernehmlichen) Willen von Bund, Ländern und Sozialversicherung in Verordnungsform zu verrechtlichen.⁷² Diese Aufgabe

⁶⁴ VfSlg 20.556/2022, Rz 130, 136.

⁶⁵ VfSlg 20.556/2022, Rz 137; *Lachmayer*, Ausgliederungen und Beleihungen im Spannungsfeld der Verfassung, JBl 2007, 750 (761 f) mwN.

⁶⁶ VfSlg 20.556/2022, Rz 137 ff; dazu auch *Stöger* in FS Merli, 312.

⁶⁷ VfSlg 20.556/2022, Rz 136, 141 ff.

⁶⁸ Gesetz vom 6. März 1906 über Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH-Gesetz - GmbHG), RGBI 1906/58, zuletzt geändert durch BGBl I 2023/179.

⁶⁹ VfSlg 20.556/2022, Rz 142.

⁷⁰ § 23 Abs. 3 G-ZG idF BGBl I 2008/100 und auch idGF; VfSlg 20.556/2022, Rz 143.

⁷¹ VfSlg 20.556/2022, Rz 143; siehe auch Rz 137.

⁷² Siehe zur vom VfGH erkannten verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von „gemischten Verordnungen“, die sowohl dem Vollzugsbereich des Bundes als auch dem der Länder zuzuordnen sind und die damit

der Verordnungserlassung ist damit - so der Grundgedanke - getragen von gleichgerichteten Interessen.⁷³ Mit anderen Worten: Es sollten ohnehin alle an einem Strang ziehen, Interessenskonflikte seien nicht zu erwarten.⁷⁴ In Anbetracht dieser Umstände würde das allgemeine Gesellschaftsrecht ausreichend Instrumente zur Verfügung stellen, um ein weisungswidriges Verhalten des Geschäftsführers zu sanktionieren. Den Anforderungen des Art. 20 B-VG ist damit nach den Ausführungen des VfGH Genüge getan und eine „hinreichend effektive Möglichkeit zur Abberufung“ vorgesehen.⁷⁵

Der VfGH war merklich bemüht, eine Konstruktion zu retten, die alle Beteiligten guthießen und die Koordinierungsprobleme der Vergangenheit löste.⁷⁶ Das Ergebnis befremdet nichtsdestoweniger angesichts der semantischen Deutlichkeit des Art. 20 B-VG in diesem Punkt und der verfassungsrechtlich grundgelegten legitimationsstiftenden Stellung des Bundesministers als oberstes Organ. Dieses kann sich nicht alleine durchsetzen, sondern nur sicherstellen, dass nichts gegen seinen Willen entschieden wird.⁷⁷ Dem Parlament verantwortlich bleibt zwar allein der Bundesminister, aber eben nur soweit, als ihm Instrumente zur Steuerung in die Hand gegeben werden.⁷⁸ Damit erscheint ein nicht unerheblicher Teil der gestaltenden Tätigkeit aus dem Legitimationszusammenhang herausgelöst, und die Verantwortlichkeit des Bundesministers bezieht sich im Wesentlichen bloß auf die Kompromissfindung, was unter demokratisch-legitimatorischen Gesichtspunkten schwach ausgeprägt erscheint.

4.3. VfSlg 20.641/2023: COFAG

Zuletzt erwies sich das verfassungsgerichtliche Erkenntnis zur COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes (COFAG) aus dem Oktober des Jahres 2023 als aufsehenerregend, wurden doch darin ausgetretene Pfade verlassen und lange aufrechterhaltene Paradigmen einer Revision unterzogen.

auf mehreren Kompetenztatbeständen gründen, VfSlg 20.556/2022, Rz 245 ff; dazu kritisch *Wiederin*, RdM 2003, 59.

⁷³ VfSlg 20.556/2022, Rz 143.

⁷⁴ Darüber hinaus würde es, so der VfGH, die Anforderungen des Art. 20 Abs. 1 und 2 B-VG überspannen, vom einfachen Gesetzgeber zu erwarten, „jede theoretisch denkbare Eventualität“ zu bedenken; wohl zu Recht kritisch *Stöger* in FS Merli, 312; *Wiederin*, RdM 2023, 58.

⁷⁵ VfSlg 20.556/2022, Rz 143.

⁷⁶ Zu den Hintergründen ferner *Stöger* in FS Merli, 304 ff; *Werni*, Beleihung, 254 ff.

⁷⁷ Vgl. die Argumentation der BReg in VfSlg 20.566/2022, Rz 115.

⁷⁸ Allgemein *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht - Allgemeines Verwaltungsrecht⁵ (2022), Rz 810; ferner *Korinek*, ÖZW 2000, 52.

In seiner Entscheidung VfSlg 20.522/2021 zur AQ Austria ging der VfGH noch von einer glasklaren Scheidelinie aus.⁷⁹ **Kontrollbedürftige Verwaltung im Sinne des Art. 20 Abs. 1 B-VG** besteht in zwei Fällen:⁸⁰

- immer dann, wenn ein organisatorisches Verwaltungsorgan zum Einsatz gelangt, unabhängig von der Handlungsform und dem Inhalt der Tätigkeit; das Zurechnungsmerkmal ist demnach alleine das handelnde Organ;
- immer dann, wenn Hoheitsgewalt ausgeübt wird - selbst wenn dies durch einen externen Akteur geschieht; das Zurechnungsmerkmal ist demnach allein die Handlungsform.

Handelt ein nicht-staatlicher Akteur privatrechtsförmig, stellte dies (bisher) hingegen keine Verwaltung iSd. Art. 20 Abs. 1 B-VG - auch keine Privatwirtschaftsverwaltung - dar.⁸¹ Tut ein zumindest formal Privater also formal Privates, ist der einfache Gesetzgeber nicht angehalten, die metaphorische Leine anzulegen, also Weisung und Aufsicht gemäß Abs. 1 art. cit. oder alternativ Weisungsfreistellung und Aufsicht gemäß Abs. 2 art. cit. vorzusehen.⁸² Dies gilt auch dann, wenn die Aufgabe zuvor staatlich besorgt wurde.⁸³ Eine Einbindung in den demokratischen Legitimationszusammenhang erübrigt sich;⁸⁴ die Beleihungsschranken finden keine Anwendung.⁸⁵

Die COFAG war genau ein solcher privater Rechtsträger, dem es gesetzlich zur Aufgabe gemacht wurde, auf privatrechtlichem Weg finanzielle Unterstützungsmaßnahmen für heimische Unternehmen im Gefolge der

⁷⁹ VfSlg 20.522/2021; vgl. siehe ferner VfSlg 19.992/2015, 19.993/2015 und auch im COFAG-Erkenntnis selbst (VfSlg 20.641), Rz 57.

⁸⁰ VfSlg 20.641/2023, Rz 39 f; dazu zuletzt *Holoubek*, Die „Verwaltung“ des Art. 20 Abs. 1 B-VG, in FS Merli (2023), 349 (350 ff); *Lukan*, Die staatliche Verwaltung, ZfB 2024, 249 (258).

⁸¹ Grundlegend *Rill*, Zum Verwaltungsbegriff, in FS Antonioli (1979), 35 (49 ff); allgemein *Köchele*, Private in der Privatwirtschaftsverwaltung, in Fuchs et al (Hrsg), Staatliche Aufgaben, private Akteure, Band 2: Erscheinungsformen und Effekte (2017), 224 f; *Raschauer* in *Korinek/Holoubek*, Art 20 B-VG, Rz 49; zudem *Müller*, COFAG-Erkenntnis: Neues zur Reichweite der Privatwirtschaftsverwaltung, ÖJZ 2024, 68 (68): „Die Ausgliederung der Privatwirtschaftsverwaltung führte in diesen Fällen aus dem Verwaltungsbegriff heraus“ (mit Bezugnahme auf „verallgemeinerungsfähige“ verfassungsgerichtliche Rechtsprechung); zuletzt *Eberhard*, Das COFAG-Erkenntnis VfGH 5.10.2023, G 265/2022: Zäsur in der Ausgliederungsrechtsprechung des VfGH, in Baumgartner (Hrsg) Jahrbuch Öffentliches Recht 2024 (2024), 105 (109); *Lukan*, ZfV 2024, 258.

⁸² „Dass ein Handeln eines Privatrechtssubjekts in Formen des Privatrechts nicht dem Staat zuzurechnen ist und keine Verwaltung sein kann, versteht sich von selbst“ (*Korinek*, ÖZW 2000, 46); dazu auch *Korinek/Holoubek*, Privatwirtschaftsverwaltung - der gebändigte Leviathan?, in FS Aicher (2012), 307 (321 f); zuletzt auch *Holoubek* in FS Merli, 354 f.

⁸³ Vgl. *Samonig*, ÖJZ 2025, 334.

⁸⁴ Zudem findet das Legalitätsprinzip nach hA keine Anwendung (statt vieler die Ausführungen von *Neusiedler* in diesem Tagungsband), wodurch auch dieser Legitimationsstrang entfällt (dazu auch *Ponader*, ÖHW 2023, 245 f).

⁸⁵ Siehe statt vieler *Köchele*, Privatwirtschaftsverwaltung, 225, FN 5.

COVID-19-Pandemie abzuwickeln.⁸⁶ Ein formal Privater sollte also formal Privates tun. Die COFAG selbst stand im 100%-Eigentum der Abbau-
managementgesellschaft des Bundes (ABBAG) und an dieser hielt und hält
wiederum der Bund 100%.

Der VfGH prüfte nun in einem ersten Schritt, ob in dieser besonderen
Konstellation, abweichend vom dargestellten Grundsatz, in der Tätigkeit der
COFAG nicht doch der „*Charakter als Privatwirtschaftsverwaltung und damit
staatliche[r] Verwaltung*“⁸⁷ beibehalten würde und darin „*ausnahmsweise*“
eine kontrollbedürftige „Verwaltung“ iSd. Art. 20 Abs. 1 B-VG zu sehen sei.⁸⁸

Der VfGH hielt in der Entscheidung zwar am Grundsatz fest, dass Privates
durch Private keine staatliche Verwaltung ist, nahm ihm aber das Apodiktische
und machte im Anschluss an Stimmen im Schrifttum⁸⁹ eine weitere Kategorie
der staatlichen Verwaltung namhaft, die mittlerweile unter der Bezeichnung
„**funktionelle Privatwirtschaftsverwaltung**“⁹⁰ firmiert. Die Abgrenzung
erfolgt durch zwei vom Gerichtshof herausgearbeitete Kriterien:

Erstens bedarf es einer „**spezifischen organisatorischen Nahebeziehung**“
des Staates zum Privaten:⁹¹ Wenn ein Privater Privates tut, ist dies freilich
zunächst keine staatliche Verwaltung, dies auch dann, wenn ein öffentlicher
Auftrag dazu besteht.⁹² Es muss ein erster Verdacht der Staatlichkeit
aufkommen, der in einem organisatorischen staatlichen Zugriff auf den
privaten Rechtsträger besteht. Und dieser - so der VfGH - ist anzunehmen,
wenn „*eine Gebietskörperschaft alleine (oder mehrheitlich) an dem
Rechtsträger beteiligt ist (oder auf sonstige vergleichbare Weise
beherrschenden Einfluss⁹³ auf den Rechtsträger hat)*“.⁹⁴ Damit knüpft der
VfGH zwar nicht ausdrücklich, aber doch offenkundig an jene Schwelle an,
bei deren Überschreiten die Verfassung schon an anderer Stelle ein Interesse
an parlamentarischer Kontrolle zu erkennen gibt (Stichwort: Interpellations-
recht nach Art. 52 Abs. 2 B-VG).⁹⁵ Umkehrt fällt auf, dass der Gerichtshof -

⁸⁶ Der Entscheidung des VfGH im Erk. VfSlg 20.641/2023 lag § 6a Abs. 2 des Bundesgesetzes über die
Einrichtung und den Betrieb einer Abbaubeteiligungsaktiengesellschaft des Bundes (ABBAG-Gesetz),
BGBl I 2014/51 idF BGBl I 228/2021 zugrunde.

⁸⁷ VfSlg 20.641/2023, Rz 44.

⁸⁸ VfSlg 20.641/2023, Rz 22, 26; siehe schon im Prüfungsbeschluss, zitiert in VfSlg 20.641/2023, Rz 4.

⁸⁹ Siehe FN 92 und FN 101; siehe auch *Wiederin*, Umweltverantwortung, 87; zusammenfassend *Samonig*,
ÖJZ 2025, 334 f.

⁹⁰ *Fuchs*, Staatliche Förderungen zwischen Verwaltung und Nicht-Verwaltung, ÖJZ 2024, 70 (71).

⁹¹ Dieses Kriterium geht zurück auf Vorüberlegungen *Rills* in FS Antonioli, 49.

⁹² *Holoubek* in FS Merli, 358; vgl. auch *Müller*, ÖJZ 2024, 68.

⁹³ Hier kann wohl mit dem Schrifttum davon ausgegangen werden, dass der VfGH begrifflich bewusst
eine Parallele zur Rechnungshofkontrolle zog (*Eberhard* in Jahrbuch Öffentliches Recht 2024, 109;
Frössel, Aufgabenübertragung an die COFAG verfassungswidrig, JBl 2024, 88 [96]; *Reiter*, JBl 2024,
156).

⁹⁴ VfSlg 20.641/2023, Rz 46; siehe aber *Müller*, ÖJZ 2024, 68 f.

⁹⁵ Siehe auch *Frössel*, JBl 2024, 96.

anders als es nach den Rechnungshofkriterien⁹⁶ der Fall ist - in der Formulierung auf die alleinige oder mehrheitliche Beteiligung oder Beeinflussung einer einzelnen Gebietskörperschaft abstellt und damit keine Zusammenrechnung (zumindest) mit anderen Gebietskörperschaften anspricht. Getragen könnten die Überlegungen des VfGH davon sein, dass mit einer solchen zumindest mehrheitlichen Beherrschung oder Beeinflussung einer einzigen Gebietskörperschaft eben jene Ingerenz möglich scheint, die notwendig ist, um den sodann geforderten demokratisch Legitimationszusammenhang zu herzustellen. Nur soweit kann auch eine Verantwortlichkeit der Verwaltungsspitze bestehen.⁹⁷ Damit nähern sich aber nicht nur die Voraussetzung einer Zuordnung zur staatlichen Verwaltung und die Konsequenz dieser Zuordnung einander an; diese Annahme steht auch in einem gewissen Widerspruch zu dem in diesem Punkt offenen Zugang des VfGH in seiner Entscheidung zur Gesundheitsplanungs GmbH.⁹⁸ Es bleibt abzuwarten, ob sich dieser erste Zugriff des VfGH in seiner weiteren Rechtsprechung niederschlägt.

Im Falle der COFAG ging der Gerichtshof auf Grund der **indirekten Alleingesellschafterstellung des Bundes und der linearen gesellschaftsrechtlichen Beteiligungsstruktur** von einer organisatorischen Nahebeziehung der COFAG zum Bund aus.⁹⁹

Der beherrschende organisatorische Zugriff stellt aber keine König-Midas-Berührung dar, die geradewegs staatliche Verwaltung entstehen lässt. Hinzutreten hat **zweitens** noch eine „spezifische funktionelle Nahebeziehung“:¹⁰⁰

Hier blieb der VfGH im Abstrakten vager. Eine spezifische funktionelle Nahebeziehung bestehe in einem spezifischen „Aufgabenübertragungszusammenhang“,¹⁰¹ der vorliegt, wenn sich der Staat entscheidet, eine „spezifisch staatliche Aufgabe“¹⁰² einem externen Akteur zu übertragen und dabei nicht völlig aufzugeben („funktional äquivalente Form der Besorgung staatlicher Verwaltungsaufgaben“).¹⁰³ Zu klären bleibt freilich, welche Aufgaben diesen Nimbus von Staatlichkeit tragen bzw. nach welchen Kriterien diese zu ermitteln sind.

⁹⁶ Art. 126b Abs. 2, Art. 127 Abs. 3 und Art. 127a Abs. 3 B-VG.

⁹⁷ Nichtsdestoweniger geht Müller, ÖJZ 2024, 68, davon aus, dass (zumindest) auch eine gemeinsame Kontrolle durch Gebietskörperschaften eine solche organisatorische Nahebeziehung herstellt.

⁹⁸ Siehe oben unter Punkt 4.2.

⁹⁹ VfSlg 20.641/2023, Rz 52.

¹⁰⁰ Dieses Kriterium geht zurück auf Vorüberlegungen insbesondere Raschauers in Korinek/Holoubek, Art 20 B-VG, Rz 65; siehe zuletzt auch Holoubek in FS Merli, 360 ff.

¹⁰¹ Siehe zu dieser Begrifflichkeit Raschauer in Korinek/Holoubek, Art 20 B-VG, Rz 65; ders., Verwaltungsrecht⁶, 45.

¹⁰² VfSlg 20.641/2023, Rz 46.

¹⁰³ VfSlg 20.641/2023, Rz 48.

Der VfGH grenzt dies zunächst negativ ab: Keine spezifisch staatliche Aufgabe, sondern **erwerbswirtschaftliche Tätigkeit** liegt vor, wenn der betraute Rechtsträger im Wirtschaftsverkehr unter allgemeinen Wettbewerbsbedingungen auftritt.¹⁰⁴ Dass der Gerichtshof damit aber nicht nur auf Gewinn ausgerichtete Tätigkeiten absichten will, sondern überhaupt solche, die gleich einem Privaten unter denselben Bedingungen verrichtet werden, ist spätestens mit einer nachfolgenden Entscheidung zur Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen (BBU) klar geworden. Die Aufgabenbesorgung der BBU war und ist ausdrücklich nicht auf Gewinn gerichtet.¹⁰⁵ Konkrete Aufgabe der BBU ist die Rechtsberatung und Vertretung von Asylwerbern und Fremden; dies stellt dem VfGH zufolge keine staatliche Verwaltung dar, weil diese Tätigkeit unter gleichen Voraussetzungen von anderen echten Privaten ebenso erbracht werden kann und wird.¹⁰⁶

Der VfGH formulierte mit diesem **Disparitätskriterium** eine **Eintrittsvoraussetzung** für weitere Überlegungen.¹⁰⁷ Denn offenbar soll nicht jedwede Tätigkeit, die nicht derart abgeschichtet werden kann, zugleich eine demokratisch rückzubindende spezifisch staatliche Aufgabe darstellen. Vielmehr erfolgt eine solche Zurechnung zur staatlichen Verwaltung - der VfGH blieb weiter vage - nur „unter besonderen Voraussetzungen“,¹⁰⁸ die sowohl an das Wesen der zu besorgenden Aufgabe als auch an die Art und Weise der Besorgung anknüpfen¹⁰⁹ und hinsichtlich der COFAG als erfüllt angesehen wurden.

Warum? Die Tätigkeit der COFAG lag im **öffentlichen Interesse**; sie entschied dabei über pandemiebedingte Ausgleichszahlungen als **funktionales Äquivalent zu eigentlich hoheitlich zu gewährenden Entschädigungen** nach dem Epidemiegesetz 1950.¹¹⁰ Sie wurde aus Bundesmitteln finanziert und

¹⁰⁴ VfSlg 20.641/2023, Rz 46.

¹⁰⁵ § 1 Abs. 3 Bundesgesetz über die Errichtung der Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BBU-Errichtungsgesetz - BBU-G), BGBl I 2019/53, zuletzt geändert durch BGBl I 2024/134.

¹⁰⁶ VfSlg 20.660/2023, Rz 72 ff; *Fuchs*, ÖZW 2024, 72: „Was 'gleich einem Privaten im Wirtschaftsverkehr erbracht wird', fügt sich schwer in ein Bild der 'funktionsadäquaten Alternative zu hoheitlicher Aufgabenerbringung'“.

¹⁰⁷ Wenngleich der VfGH in der Umlegung seiner soeben dargelegten abstrakten Darstellung auf den konkreten Anwendungsfall seine Überlegungen letztlich wiederum mit der Feststellung abschloss: „Neben dem dargelegten spezifischen organisatorischen und funktionellen Naheverhältnis [...] ist zu beachten, dass die COFAG keine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit erbringt“ (VfSlg 20.641/2023, Rz 61).

¹⁰⁸ VfSlg 20.641/2023, Rz 44.

¹⁰⁹ VfSlg 20.641/2023, Rz 53; dazu *Reiter*, JBl 2024, 156.

¹¹⁰ Zogen verkehrsbeschränkende Maßnahmen nach dem COVID-19-Maßnahmengesetz einen Verdienstentgang nach sich, konnte dieser nicht nach § 32 Epidemiegesetz 1950 geltend gemacht werden. Anstelle dessen trat eben ein umfangreiches Rettungspaket, dessen Abwicklung in die Hände der COFAG gelegt wurde (VfSlg 20.397/2020, Rz 100); vgl. dazu *Fuchs*, ÖJZ 2024, 71, die dem Grunde nach eine funktionelle Staatsnähe immer dann indiziert sieht, wenn öffentliche Zwecke durch Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.

vergab beträchtliche Summen (bis zu einem Gesamthöchstausmaß von 19 Milliarden Euro) an eine sehr hohe Anzahl Begünstigter. An der Verwendung dieser öffentlichen Mittel dürfte wohl schon auf Grund der enormen Summe ein öffentliches Kontrollbedürfnis bestehen. Die COFAG verfügte dabei aber über keinen unternehmerischen Spielraum, war ihre Tätigkeit doch vollständig durch Gesetz, Verordnungen und privatrechtliche Aufträge des Bundesministers bestimmt. Letzteres könnte wiederum Ausdruck dessen sein, dass keine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit vorlag.¹¹¹

Einmal mehr ging der VfGH einzelfallbezogen vor, sammelte Indizien und bewertete diese in einer Gesamtschau. Verallgemeinerungsfähige Prinzipien lassen sich schwer ableiten, wenngleich auch das Schrifttum seitdem darum ringt.¹¹² Der VfGH geht dabei von einem faktorenoffenen beweglichen Bewertungssystem aus,¹¹³ anhand dessen die funktionelle Nahebeziehung festzumachen ist. In einer Gesamtbetrachtung schloss der Gerichtshof darauf, dass es der Sache nach keinen erkennbaren Unterschied in der Aufgabenbesorgung gebe, ob der Bund die Tätigkeit nun selbst in unmittelbarer Staatsverwaltung versieht oder diese privatrechtliche Tätigkeit durch die COFAG besorgen lässt.

Die Grenze zwischen Hoheitsverwaltung und Privatwirtschaftsverwaltung - das Dogma, dass sich diese nach dem zum Einsatz kommenden rechtstechnischen Mittel bestimmt und weitgehend¹¹⁴ im Spielraum des Gesetzgebers steht - bleibt dadurch unangetastet.¹¹⁵ Fallweise wird aber die **Grenze zwischen staatlicher Verwaltung**, die Privatwirtschaftsverwaltung miteinbezieht, **und Nichtverwaltung verschoben**.¹¹⁶ Liegt eine spezifische organisatorische und eine spezifische funktionelle Nahebeziehung des externen Rechtsträgers zum Staat vor, dispensiert die doppelte Flucht ins Private (durch Handlungs- und Organisationsform) nicht von den verfassungsrechtlichen Bindungen, die für Ausgliederungen und Privatwirtschaftsverwaltung bestehen.¹¹⁷

¹¹¹ Dazu Fuchs, ÖJZ 2024, 72.

¹¹² Frössel, JBl 2024, 96; Fuchs, ÖJZ 2024, 71; Müller, ÖJZ 2024, 69; Reiter, JBl 2024, 156 f.

¹¹³ Dazu Fuchs, ÖJZ 2024, 71, die von einer „bewegliche[n] Matrix an Merkmalen“ ausgeht.

¹¹⁴ Siehe dazu insbesondere auch die Ausführungen von Neusiedler in diesem Tagungsband.

¹¹⁵ IdS VfSlg 20.641/2023, Rz 42; siehe auch Reiter, JBl 2024, 155; Pavlidis, Die privatrechtlich organisierte/handelnde Verwaltung - Ausgliederungsvoraussetzungen und -grenzen nach der COFAG-Entscheidung des VfGH, ÖJZ 2024, 73 (73); dazu allgemein statt vieler Leitzl-Staudinger, Verfassungsrechtlicher Spielraum bei der Wahl privatwirtschaftlicher oder hoheitlicher Verwaltung, JAS 2023, 12 passim.

¹¹⁶ Müller, ÖJZ 2024, 68.

¹¹⁷ VfSlg 20.641/2023, Rz 60; dazu Müller, ÖJZ 2024, 69: Wird ein „eigens errichtetes privatrechtliches Vehikel, mit dem einzigen Zweck, (im Ergebnis ineffizient) Verwaltungstätigkeit für den Bund zu übernehmen“, eingerichtet, „soll [dies] keine Flucht aus den verfassungsrechtlichen Bindungen für Privatwirtschaftsverwaltung und Ausgliederung ermöglichen“.

Konsequenz ist, dass die **Ausgliederungskriterien** auch auf solche Konstruktionen **Anwendung finden**.¹¹⁸ Der VfGH prüfte also in einem zweiten Schritt, ob die Ausgliederungsschranken beachtet worden waren und erachtete die Betrauung der COFAG wegen eines **Verstoßes gegen das Sachlichkeitsgebot** als verfassungswidrig.¹¹⁹ Auf Grund eines intensiven Rückgriffs auf die technischen und personellen Ressourcen der Finanzverwaltung blieben keine wesentlichen selbständig zu entscheidenden Aufgaben bei der COFAG.¹²⁰ Es blieb also unklar, worin der Vorteil der ausgegliederten Aufgabenbesorgung lag, die als Ausnahme vom Regelmodell doch rechtfertigungsbedürftig ist.¹²¹ Es sticht dabei ins Auge, dass der VfGH eine funktionelle Nahebeziehung annimmt und von staatlicher Verwaltung ausgeht, weil kein erkennbarer Unterschied besteht, ob nun der Bund die Tätigkeit selbst besorgt oder durch die COFAG besorgen lässt, um sodann eben diesen Ausgliederungsvorgang aus ganz ähnlichen Gründen für unsachlich und damit verfassungswidrig zu erklären.¹²²

Darüber hinaus interessieren im gegebenen Zusammenhang die Ausführungen des Gerichtshofs zur auf Grund der Zuordnung der Tätigkeit der COFAG zur staatlichen Verwaltung gemäß Art. 20 Abs. 1 und 2 B-VG notwendigen **effektiven Leitungsbefugnis** durch die Verwaltungsspitze. Soweit ersichtlich hatte sich der Gerichtshof erstmalig mit der Frage auseinanderzusetzen, ob diese auch in bloß privatrechtlichen Vereinbarungen zwischen Staat und dem externen Rechtsträger begründet sein darf. Dies verneinte der VfGH; erforderlich sei jedenfalls eine gesetzliche Grundlage. Ein jederzeit abänderbarer zivilrechtlicher Geschäftsbesorgungsvertrag kann den demokratischen Anforderungen des Art. 20 B-VG nicht gerecht werden.¹²³

Bekräftigt wurde aber die bisherige Rsp., wonach es keiner spezifischen gesetzlichen Einzelfallregelung bedarf, um den notwendigen Legitimationszusammenhang herzustellen. Dieser kann wiederum aus dem **allgemeinen Gesellschaftsrecht** erschlossen werden.¹²⁴ Das Organisationsrecht des GmbH-

¹¹⁸ Vgl. auch *Frössel*, JBl 2024, 158; dabei wird die Übertragung von Kernaufgaben kaum eine Rolle spielen, ist diesen doch regelmäßig die Hoheitlichkeit immanent; siehe dazu *Pavlidis*, ÖJZ 2024, 74.

¹¹⁹ Dabei scheint der VfGH erstmalig ein „(organisatorisches) Sachlichkeitsgebot“ (VfSlg 20.641/2023, Rz 48) nutzbar zu machen, während im Prüfungsbeschluss (wie in der bisherigen Beleihungsjudikatur; grundlegend wie dargestellt VfSlg 14.473/1996 zur *Austro-Control*) das aus dem Gleichheitssatz ableitbare Sachlichkeitsgebot herangezogen wurde; dazu *Eberhard* in *Jahrbuch Öffentliches Recht* 2024, 114 f; *ders* in *FS Schulev-Steindl*, 88; *Merli*, *Demokratische Privatwirtschaftsverwaltung*, in *FS Schulev-Steindl* (2024), 385 (386); *Ponader*, ÖHW 2023, 254 f; *Reiter*, JBl 2024, 158; *Samonig* ÖJZ 2025, 333 f; jeweils mwN aus dem bisherigen Schrifttum.

¹²⁰ VfSlg 20.641/2023, Rz 80 ff.

¹²¹ Vgl. auch *Frössel*, JBl 2024, 97; *Merli* in *FS Schulev-Steindl*, 389; *Reiter*, JBl 2024, 158.

¹²² Darauf bereits hinweisend *Eberhard* in *Jahrbuch Öffentliches Recht* 2024, 115; *Pavlidis*, ÖJZ 2024, 74.

¹²³ VfSlg 20.641/2023, Rz 96 ff; *Kalss*, *Ausreichende gesellschaftsrechtliche Einwirkungsbefugnisse in der COFAG*, ÖZW 2024, 72 (73).

¹²⁴ VfSlg 20.641/2023, Rz 95 f.

Gesetzes macht es dabei, wie bereits dargelegt, leicht. Die Gesellschafter gelten als Schalt- und Machtzentrale,¹²⁵ der neben einer allgemeinen Weisungsbefugnis gemäß § 20 GmbH-Gesetz auch die personelle Ingerenz durch die Bestellung und Abberufung des Geschäftsführers zukommt. Wie bereits in der Entscheidung VfSlg 20.556/2022 zur Gesundheitsplanungs GmbH sollen diese Befugnisse auch im Zusammenhang mit der COFAG in einer großzügigen Herangehensweise ausreichen, um das kritische Ausgliederungskonstrukt verfassungsrechtlich abzusichern:

Anders als es noch in früherer verfassungsrechtlicher Rechtsprechung angelungen ist,¹²⁶ braucht es keinen direkten ministeriellen Durchgriff. Der Gerichtshof ließ eine **Ingerenzkette**¹²⁷ über die zwischengeschaltete ABBAG genügen.¹²⁸ Das überzeugt insofern, als die Bundesverfassung genau eine solche Konstellation für die mittelbare Bundesverwaltung vorsieht und offenbar als ausreichend erachtet. So wie der Landeshauptmann den Weisungen des obersten Bundesorgans unterworfen ist und diese im Rahmen seiner eigenen Leitungsbefugnis gegenüber den ihm unterstellten Behörden weitergibt,¹²⁹ kann seitens des Bundes die ABBAG angewiesen werden, die ihrerseits gegenüber der COFAG in Erscheinung tritt. So wie der Landeshauptmann allenfalls über das Druckmittel einer rechtlichen Anklage beim VfGH¹³⁰ dazu bewegt werden kann, von den ihm eingeräumten Weisungs-, Aufsichts- und Sanktionsmitteln Gebrauch zu machen, kann der Bund das Register der möglichen gesellschaftsrechtlichen Sanktionsmittel über die ABBAG spielen lassen.¹³¹

5. Schlussbemerkungen

Nach rezenter verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung finden die in der Judikatur entwickelten Ausgliederungsschranken nicht nur bei der Übertragung von Aufgaben der Hoheitsverwaltung auf externe Akteure Anwendung, sondern auch bei „funktioneller Privatwirtschaftsverwaltung“ durch einen Dritten. Es fehlt an einer Schablone, um zu bestimmen, wann eine solche vorliegt. Der VfGH gibt einen groben Rahmen vor, innerhalb dessen anhand von einzelfallabhängigen Indizien zu werten ist, ob eine spezifisch staatliche Aufgabe übertragen wird, und ob es einen signifikanten Unterschied

¹²⁵ Siehe Kalss, ÖZW 2024, 75.

¹²⁶ Siehe FN 35.

¹²⁷ Autengruber, Das COFAG-Erkenntnis des VfGH und seine Konsequenzen - zum Ausschluss eines Rechtsanspruchs auf Fördergewährung, ZfV 2024, 91 (92).

¹²⁸ VfSlg 20.641/2023, Rz 99 ff; siehe Kalss, ÖZW 2024, 75.

¹²⁹ Art. 103 Abs. 1 B-VG.

¹³⁰ Art. 142 Abs. 1 lit. e B-VG.

¹³¹ VfSlg 20.641/2023, Rz 100.

ausmacht, ob der Staat durch eigene Organe handelt oder einen Externen heranzieht.

Insgesamt scheint der VfGH bestrebt, dem Gesetzgeber im Sinne einer modernen Verwaltungsführung bei der Gestaltung der staatlichen Aufgabenbesorgung in organisatorischer Hinsicht größtmöglichen Spielraum zu belassen. Dabei wird nicht nur die Weisungsfreistellung von Ausgegliederten akzeptiert, sondern der weisungsfreie (auch nichtstaatliche) Akteur darf auch Verordnungen erlassen.

In allen Fällen ist der Verwaltungsspitze aber ein angemessenes Aufsichtsrecht einzuräumen, bei dessen Ausgestaltung der Gerichtshof nicht von einem strengen Korsett ausgeht, sondern einen flexiblen Zugang genügen lässt. Im Rahmen eines beweglichen Systems, das insbesondere auch die inhaltliche demokratische Legitimation durch einen erhöhten Determinierungsgrad des Gesetzes miteinbezieht, kann die Angemessenheit der Aufsicht auf unterschiedliche Weise, auch auf mittelbarem Weg, sichergestellt werden. Als Unterkante gilt, dass dem Aufsichtsorgan eine wirksame Sanktion mit der Möglichkeit zur Abberufung des beaufsichtigten Organs zur Verfügung zu stellen ist. In gleicher Weise wird wohl auch ein Informationsrecht, wie es Art. 20 Abs. 2 B-VG vorsieht, bestehen müssen.

In dem Bemühen, eine funktionsadäquate Verwaltung zu ermöglichen, lässt der VfGH teilweise aber auch sehr verdünnte Legitimationszusammenhänge genügen. Bei einem solcherart differenzierten Ingerenzprinzip reduziert sich freilich auch die parlamentarische Verantwortung des obersten Organs, die sich eben nur auf die konkreten verfügbaren Instrumente beziehen kann. Der Gerichtshof hat in diesem Zusammenhang durchaus die Bereitschaft gezeigt, ein Dehnen der Leine fast bis zum Zerreißen zuzulassen.

Redaktion:

Mag. Dr. Thomas Uebe

Amt der Oö. Landesregierung
Oö. Landtagsdirektion, Direktion Verfassungsdienst
Landhausplatz 1, 4021 Linz
thomas.uebe@ooe.gv.at

Autorinnen und Autoren:

Dipl.-Ing. Mario Klier

Amt der Oö. Landesregierung
Abteilung Informationstechnologie
Kärntnerstraße 16, 4021 Linz
mario.klier@ooe.gv.at

Thomas Zanghellini

GEMDAT OÖ GmbH Co KG
Schiffmannstraße 4, 4020 Linz
zanghellini@gemdat.at

Dr. Gerhard Kunnert

Bundeskanzleramt
Abteilung V/2 - Allgemeine Legistik, Rechtsinformation,
Länderangelegenheiten, Verwaltungsorganisationsrecht
und
Abteilung V/6 - EU-Verfahren
Ballhausplatz 2, 1010 Wien
gerhard.kunnert@bka.gv.at

Mag. Jakob Wurm, EMLE

Bundesministerium für Justiz
Stabsstelle für Datenschutz
Museumstraße 7, 1070 Wien
jakob.wurm@bmj.gv.at

Mag. Dr. Bernhard Karning

Bundeskanzleramt

Abteilung VII/2 - Legistik und Stammzahlenregisterbehörde,

E-Government-Strategie sowie EU und Internationales

Ballhausplatz 2, 1010 Wien

bernhard.karning@bka.gv.at

Mag. Georg Nesslinger

Bundeskanzleramt

Abteilung VII/5 - E-Government Unternehmen

Ballhausplatz 2, 1010 Wien

georg.nesslinger@bka.gv.at

Mag. Angelika Pichler

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und

Klimaschutz, Regionen und Wasserwirtschaft

Abteilung V/2 - Abfall und Altlastenrecht

Stubenring 1, 1010 Wien

angelika.pichler@bmluk.gv.at

Mag. Nastja Fischtschenko, MSc BSc (FH)

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und

Klimaschutz, Regionen und Wasserwirtschaft

Abteilung V/4 - EDM-Programm Umwelt

Stubenring 1, 1010 Wien

nastja.fischtschenko@bmluk.gv.at

Mag. Gregor Schmied, MA

Bundesministerium für Finanzen

Abteilung II/12 - Transparenzdatenbank

Hintere Zollamtsstraße 2b, 1030 Wien

gregor.schmied@bmf.gv.at

Mag. Dr. Thomas Uebe

Amt der Oö. Landesregierung

Oö. Landtagsdirektion, Direktion Verfassungsdienst

Landhausplatz 1, 4021 Linz

thomas.uebe@ooe.gv.at

Mag. Dr. Manuel Neusiedler

Johannes Kepler Universität Linz
Institut für Staatsrecht und Politische Wissenschaften
Altenberger Straße 69
4040 Linz
manuel.neusiedler@jku.at

Mag. Dr. Martina Kofler-Schlögl

Johannes Kepler Universität Linz
Institut für Staatsrecht und Politische Wissenschaften
Altenberger Straße 69
4040 Linz
martina.kofler-schloegl@jku.at

