



Bundeskanzleramt
Verfassungsdienst
Ballhausplatz 2
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65
www.arbeiterkammer.at
DVR 1048384

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65 Fax 501 65	Datum
BKA-601.999/ 0001-V/1/2014	GSt-LA	Dr Trenner	DW2384 DW42384	7.5.2014

Stellungnahme zum Entwurf mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird

Die Bundesarbeitskammer hat den Entwurf zur Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 25.3.2014 zur Stellungnahme erhalten und gibt dazu nachfolgende Stellungnahme ab.

Allgemeines:

Die Arbeitnehmervertretung ist gegenüber einer Änderung des staatlichen Handels im Hinblick auf Transparenz und Information der Normunterworfenen grundsätzlich positiv eingestellt. Dementsprechend schließt sich auch die Arbeitnehmervertretung der überwiegenden Mehrheit jener an, die die Beibehaltung der Amtsverschwiegenheit für nicht zeitgemäß erachten. Die damit verbundene Abschaffung der Amtsverschwiegenheit des Art 20 Abs 3 B-VG wird daher begrüßt.

Bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche, die mit den Interessen ihrer Arbeitgeber in Kollision stehen, sind ArbeitnehmerInnen regelmäßig vor unlösbaren Faktfragen gescheitert, weil Vorfragen – durch die Verschwiegenheitspflicht von staatlichen Organen – nicht einmal eingeschätzt, geschweige denn in einer gerichtlichen Auseinandersetzung bewiesen werden konnten. So ist die Generalunternehmerhaftung des § 7c Abs 2 AVRAG (BGBl I/1999-120, Art 1 Z 4) de facto totes Recht, Ähnliches gilt für Arbeitnehmeransprüche, die in der Bekämpfung des Lohn- und Sozialdumpings oder aus GPLA-Prüfungen offenbar werden. Um

Berechtigte in die Lage zu versetzen der Durchsetzung ihrer Ansprüche adäquat nachzukommen, bedarf es allerdings offensiver Informationspolitik, fraglich ist, ob mit dem vorgeschlagenen Verfassungsentwurf eine derartige **aktive Informationspolitik** in die Wege geleitet werden wird.

Insgesamt ist zum vorliegenden Entwurf zu bemerken, dass zwar die Grundsatzausrichtung, die Amtsverschwiegenheit abzuschaffen und dafür Offenlegungs- und Informationspflichten zu statuieren, dem Gebot der Transparenz Rechnung zu tragen scheint, fraglich ist, ob mit dem vorgeschlagenen Systemwechsel dies auch vollständig gelungen ist. Die Beschränkung der Informationspflichten gemäß Art 22a Abs 2 ist aus einer Vielzahl von Gründen möglich, die mit weitgehend unbestimmten Gesetzesbegriffen umschrieben werden. Diese Beschränkungen gelten offenbar auch für gewählte Vertretungskörper in Ausübung ihrer Informations- und Kontrollrechte gemäß Art 20 Abs 3 B-VG letzter Satz, die dort unbeschränkt statuiert sind. Es erscheint demokratiepolitisch bedenklich, wenn durch eine Umkehr von Amtsverschwiegenheit zu Transparenz faktisch aber Kontrollrechte dafür eingerichteter „Gremien“ Beschränkungen unterworfen werden, obwohl sie bis dato unbeschränkt sind. Aus der Sicht der Arbeitnehmervertretung ersetzt eine allgemeine Veröffentlichungspflicht und eine Informationspflicht gegenüber „jedermann“ nicht die Kontrolle durch gewählte bzw von gewählten Einrichtungen eingerichteter Kontrollgremien.

Was die Verpflichtung der Organe der Selbstverwaltungskörper zur **Veröffentlichung und Information** anlangt, so bedarf der vorliegende Entwurf **insbesondere im Bereich der gesetzlichen beruflichen Vertretungen klarer Begrenzungen**. Für die Arbeitnehmervertretung ist es unverzichtbar, klarzustellen, **dass jedwede Tätigkeit im Bereich der Interessenvertretung weder dem allgemeinen Transparenzgebot noch den Informationspflichten unterliegen kann**. Im Bereich der Interessenvertretung werden Grundlagen für politische Positionierungen der Selbstverwaltungskörper gegenüber staatlichen Organen erarbeitet, deren Offenlegung in concreto genau dieses Ziel des politischen Prozesses gefährden würde. Selbst die vorgesehene Beschränkung der Informationspflichten auf „Angehörige“ (Art 20 Abs 4 B-VG spricht zutreffenderweise noch von Zugehörigen) würde im Falle der Arbeitnehmervertretung de facto eine totale Transparenz mit sich bringen, da die überwiegende Mehrheit der Erwerbsbevölkerung eine Zugehörigkeit zur Arbeiterkammer aufweist und es somit „für jedermann“ ein Leichtes sein wird, entsprechende Informationspflichten geltend zu machen und sodann deren Ergebnis öffentlich werden. Die Bedeutung und Sonderstellung der Selbstverwaltung der beruflichen Vertretungen, insbesondere der Arbeiterkammern, wurde in der Verfassungsreform des Jahres 2008 erkannt und sollte für den Bereich der Arbeitnehmervertretung auch im gegenständlichen Reformbestreben, das auf

Transparenz staatlichen Handelns ausgerichtet ist, berücksichtigt werden. Inwiefern die Arbeitnehmerinteressenvertretungen von den nunmehr statuierten Transparenz- und Informationspflichten betroffen sein sollten, sollte insbesondere auch im Hinblick auf die Unschärfe des offenbar weit verstandenen Verwaltungsbegriffes einer umfassenden Diskussion unterzogen werden.

Zu Z 1 (Entfall Art 20 Abs 3 und 4 B-VG):

Der im Entwurf vorgesehene Entfall der Bestimmungen der Abs 3 und 4 des Art 20 B-VG ist der Kern des Reformvorschlages und wird durch die nunmehr vorgeschlagenen Bestimmungen des Art 22a zu ersetzen sein. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass die derzeit als Begründung für die Verschwiegenheit angeführten Sachverhalte in den nunmehr beabsichtigten Informationspflichten der neu zu schaffenden Regelungen offenbar auch erweitert werden sollen. Besonders gravierend wirkt sich der ersatzlose Entfall der Bestimmung des Art 20 Abs 3 letzter Satz aus. Aus der Sicht der Arbeitnehmervertretung dürfen Informations- und Kontrollrechte von allgemeinen Vertretungskörpern nicht beschränkt werden. Soweit der vorliegende Entwurf überblickt werden kann, wird das nunmehr entfallende Recht nicht gleichwertig übernommen bzw neu geschaffen.

Besonders für die Arbeitnehmervertretung wichtig erscheint der Wegfall der Beschränkungen im Bereich der derzeitigen Auskunftsrechte (Art 20 Abs 4 B-VG „und dies insoweit, als dadurch die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben nicht verhindert wird“). Unbeschränkte Informationsrechte, die nur den allgemeinen Beschränkungen, denen auch Organe des Bundes und der Landesverwaltung unterliegen, die aber nicht auf die Besonderheiten beruflicher Vertretungen Rücksicht nehmen (Interessen der nationalen Sicherheit der umfassenden Landesverteidigung hatten beispielsweise für Auskunftspflichten der Arbeitnehmervertretungen wenig Bedeutung), werden der Sonderstellung der Arbeitnehmervertretungen nicht gerecht. Es erscheint daher geboten, die im Bereich der Auskunftsspflicht vorgesehene Beschränkung, dass „dadurch die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben nicht verhindert wird“, auch hinkünftig eine Beschränkung darstellen sollte, zumal jede einzelne Arbeiterkammer mit jeweils einigen hunderttausend Mitgliedern im Extremfall nicht über ausreichende Ressourcen verfügen wird, diesen Verpflichtungen nachzukommen und Kernaufgaben im Bereich der Interessenvertretungen aber auch der Serviceleistungen gleichzeitig mit qualitativ hochwertig aufrechtzuerhalten.

Zu Z 2 (Art 22a B-VG):

Die vorgesehene allgemeine Transparenzpflicht der Organe staatlichen Handelns wird ausdrücklich begrüßt. Normunterworfenen sollte durch umfassende Transparenz, bis jetzt oft im Verborgenen gebliebener, für die Organe staatlichen Handelns allerdings wegweisender Bedeutung die effizientere Durchsetzung ihrer Interessen gegenüber staatlichen Organen gelingen. Durch die Veröffentlichung verwaltungsinterner Durchführungsrichtlinien zu Gesetzen sollte es auch gelingen, mangelhafte Gesetzesinterpretationen frühzeitig zu erkennen und die Bekämpfung einer Unzahl fehlerbehafteter Bescheide zu reduzieren, woraus sich auch eine spürbare Entlastung innerhalb der Vollziehung ergeben sollte. Klarzustellen ist, dass, soweit Organe der Selbstverwaltung beruflicher Vertretungen im Rahmen der nunmehr beabsichtigten Regelung des Art 22a umfasst sein sollen, eine Zurechnung der den Transparenz- und Informationsrechten zugrunde liegenden Tätigkeiten der Organe nur im Bereich der Geschäfte der Bundes- und Landesverwaltung betroffen sind bzw die Erledigung in Form eines Hoheitsaktes zu geschehen hat. Die breiten Konsens findenden Beschränkungen staatlicher Einflussnahme im Hinblick auf Interessenvertretungsfunktionen rechtfertigen eine Sonderstellung für die Aufgaben der Interessenvertretung im Konzept der nicht territorialen Selbstverwaltung. Dies spiegelt sich auch im Bereich der Rechnungshofkontrolle wider (siehe dazu Art 177b Abs 3 B-VG). Es sollte daher eine systematische Erwähnung im Rahmen des Art 22a B-VG die Sonderstellung der Interessenvertretung zum Ausdruck kommen, um klarzustellen, dass diese Aufgabe der Selbstverwaltung weder als Teil der Besorgung der Geschäfte der Bundesverwaltung noch der Landesverwaltung und somit den Informationsbereitstellungsverpflichtungen des Art 22a nicht entspricht. Klarzustellen ist, dass in allen Bereichen, in denen der beruflichen Vertretung die selbstständige Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben obliegt, nicht gleichzeitig die Annahme der Erledigung staatlicher Aufgaben, wie sie offenbar dem Konzept der Transparenzbestimmungen des vorliegenden Entwurfs entspricht, zugrunde zu legen ist. Diese entscheidenden Einschränkungen sollten in den künftigen Verfassungsbestimmungen deutlich und klar statuiert werden.

Ebenfalls klarstellungsbedürftig erscheint das Verhältnis der nunmehr beabsichtigten Informationspflichten zum Grundrecht auf Datenschutz gemäß § 1 DSG 2000. Aus der Sicht der Arbeitnehmervertretung erscheint eine nähere Befassung der Gesetzesmaterie mit dem Verhältnis der nunmehrigen Transparenzpflichten zum Recht auf Datenschutz notwendig zu sein. Eine Erwähnung des Datenschutzes im Gesetzestext selbst und die Klarstellung des Verhältnisses beider Rechte zueinander sollte eine Unzahl von Verfahren, die sich aus Unklarheiten ergeben, verhindern helfen bzw klare Vorgaben für den Gesetzgeber einfach gesetzlicher Normen mit sich bringen.

Ein ganz spezielles Anliegen ist es der Arbeitnehmervertretung, dass in diesem Zusammenhang auch klargestellt wird, dass Informationen, die den Arbeiterkammern im Rahmen der Erfüllung ihrer Verpflichtungen gemäß § 7 AKG (Rechtsschutz) zukommen, keinesfalls irgendeiner Transparenzpflicht unterliegen können. Dies hat der Gesetzgeber bereits erkannt und ein Aussageverweigerungsrecht im § 321 Abs 1 Z 4a ZPO in Ansehung dessen, was dem Zeugen in seiner Eigenschaft als Funktionär oder ArbeitnehmerIn einer gesetzlichen Interessenvertretung oder freiwilligen kollektivvertragsfähigen Berufsvereinigung von seiner Partei in der Arbeits- und Sozialrechtssache anvertraut wurde (BGBl 1994/624) zugestanden. Bei dieser Gelegenheit könnte auch eine Beschränkung des Gebotes der Amtshilfe gemäß § 93 Abs 1 AKG in diesem Bereich verfügt werden, zumal es vollkommen unverständlich ist, dass Parteien, die sich eines Rechtsanwalts zur Durchsetzung ihrer Interessen bedienen, einem sehr weitreichenden Verschwiegenheitsrechts versichert sein können, durch die Inanspruchnahme von Rechtsschutzleistungen nach § 7 AKG in ihrer Position nicht verschlechtert werden sollen.

Die Beschränkung der Informationsrechte durch einen umfangreichen Katalog unbestimmter Gesetzesbegriffe wurde bereits im allgemeinen Teil angesprochen und bedarf einer Klarstellung über das bisherige Maß der Erläuterungen hinaus.

Aus der Sicht der Arbeitnehmervertretung erschiene es neben einem Recht auf Information – wie es Art 22a Abs 2 nunmehr vorsieht – geboten, darüber hinaus Informationspflichten für staatliche Organe dort vorzusehen, wo Rechte Dritter aus dem Verwaltungshandeln direkt betroffen sind. Beispielhaft erwähnt wird die derzeit unter dem Siegel der Amtsverschwiegenheit behandelten Ergebnisse der GPLA-Prüfungen genannt. Die nunmehrige Novelle sollte Anlass sein Informationspflichten betroffener Arbeitnehmer aufzunehmen. Ohne solchen konkreten Informationen bleibt nämlich die Normierung der Informationsgewährung für viele Bereiche weitgehend wirkungslos. Eine Informationspflicht im aufgezeigten Beispiel der Krankenversicherung bzw des Finanzamts von betroffenen Arbeitnehmern vom Vorliegen von Unterentlohnungen wäre nicht nur hilfreich, sondern im Hinblick auf Fairness und Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien geradezu geboten. Die einfach-gesetzliche Umsetzung einer derartigen Informationspflicht stünde immer unter der Sanktion, die verfassungsrechtlich vorgesehene Informationsrechte im Hinblick auf die dort bestehenden Beschränkungen zu überschreiten und daher einer Verfassungsrechtsprüfung nicht standzuhalten.

Ein weiterer bereits jetzt anzusprechender Bereich, in dem bisherige Unzulänglichkeiten nunmehr behoben werden sollten, ist die Frage des Umfangs der Informationsrechte. Für die Arbeitnehmervertretung erscheint es sinnvoll in den Erläuterungen klarzustellen, dass die Informationsrechte auch das Recht auf Akteneinsicht umfasst (soweit dieses nicht durch die vorgesehenen Beschränkungen einzuschränken ist).

Zusammenfassend ist Folgendes festzuhalten:

Die Arbeitnehmervertretung spricht sich grundsätzlich für eine Erweiterung von Informationsbereitstellungspflichten auf Verfassungsebene aus. Der damit verbundene Entfall des Grundsatzes der Amtsverschwiegenheit wird ebenfalls befürwortet.

Im breiten Tätigkeitsgebiet der Interessenvertretung ist es für die Arbeiterkammern nicht vorstellbar, dass in diesem Bereich erweiterte Informationspflichten statuiert werden sollten.

Aus der Sicht der Arbeitnehmervertretung erscheint im Hinblick auf die Fülle der aufgezeigten offenen Fragen und Problemstellungen eine breite Diskussion über die Details der aus der Systemänderung sich ergebenden neuen Bestimmungen abzuführen. Ziel einer derartigen Diskussion muss es sein, einerseits einen breiten Konsens über die künftige Rechtsituation herzustellen und andererseits bereits im Vorfeld der auf die Verfassungsänderung notwendigen einfach-gesetzlichen Umsetzung ausreichende Klarheit über den Umfang des vom Verfassungsgesetzgeber neu geschaffenen Grundrechtsbereichs bzw des Verhältnisses zum bestehenden Recht auf Datenschutz zu schaffen.



Rudi Kaske
Präsident



Hans Trenner
iV des Direktors