



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT

A-1014 Wien, Ballhausplatz 2
Tel. (0222) 531 15/0
Fernschreib-Nr. 1370-900
DVR: 0000019

GZ 600.230/1-V/4/93

An das
Bundesministerium für
Arbeit und Soziales

1010 W i e n

DRINGEND
29. April 1993

Sachbearbeiter	Klappe/Dw	Ihre GZ/vom
Martin	2740	34.401/4-3a/93 30. März 1993

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes über das
Arbeitsmarktservice (Arbeitsmarktservicegesetz -
AMSG) und Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem
Anpassungen an das Arbeitsmarktservicegesetz
vorgenommen werden (Arbeitsmarktservice-Begleitgesetz,
AMS-BegleitG);
Begutachtung

Zu den im Betreff genannten Gesetzesentwürfen nimmt das
Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst wie folgt Stellung:

Aus gegebenem Anlaß darf zunächst das ho. Rundschreiben vom
13. Juni 1973, GZ 33.123-2a/73, in Erinnerung gerufen und
angemerkt werden, daß im vorliegenden Fall die in diesem
Schreiben vorgesehene angemessene, mindestens jedoch
sechswöchige Frist bei weitem nicht eingehalten wurde.

I.

Zum Arbeitsmarktservicegesetz:

Allgemeines:

1. Was die sprachliche Qualität betrifft, darf ganz allgemein
auf die die Sprache betreffenden Richtlinien der
Legistischen Richtlinien 1990 verwiesen werden
(insbesondere auf die Richtlinien 1, 2 und 7).

- 2 -

Die Verständlichkeit des Gesetzestextes und sohin des Willens des Gesetzgebers wird - insbesondere bei der Regelung der Organisation des Fonds - durch uneinheitliche oder unzutreffende Begriffsbildung erheblich erschwert (z.B. stellt sich die Frage, ob damit dasselbe gemeint ist oder nicht, wenn in den §§ 9 und 10 von "Leiter der Landesgeschäftsstelle", in § 12 aber einmal von "Geschäftsführer" und einmal von "Landesgeschäftsführer" gesprochen wird). Gerade bei organisatorischen Regelungen sollte auf eine präzise Ausdrucksweise besonderes Augenmerk gelegt werden.

2. Der Entwurf enthält weiters mehrere Vorschriften, in denen - unter Außerachtlassung der Richtlinie 59 der Legistischen Richtlinien 1990 - eine "sinngemäße" Anwendung anderer Rechtsvorschriften angeordnet wird (z.B. § 7 Abs. 7, § 9 Abs. 2, § 26 Abs. 1).
3. Hinsichtlich der Überschriften zu den einzelnen Bestimmungen wird auf Richtlinie 117 der Legistischen Richtlinien 1990 verwiesen.
4. Wie aus § 5 Abs. 1 hervorgeht, können auch Personen in den Aufsichtsrat berufen werden, die im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit als Aufsichtsräte nicht einer Verschwiegenheitspflicht unterliegen. Die Beamten der bisherigen Arbeitsmarktverwaltung unterlagen hingegen ihrer Pflicht zur Amtsverschwiegenheit.

Dasselbe gilt auch für den Vorstand, der gemäß § 8 Abs. 1 die Geschäfte des AMS zu führen hat, sowie für das in §§ 9 und 10 geregelte Landesdirektorium.

Es wird angeregt, eine allgemeine Verschwiegenheitspflicht für alle Gremien einzuführen, deren Mitglieder nicht bereits durch andere Bestimmungen zur Verschwiegenheit in Ausübung ihres Amtes verpflichtet sind. Auf das Erkenntnis

des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 6288/1970 wird hingewiesen.

Zu § 1:

Die Absicht, das im vorliegenden Zusammenhang angestrebte gesetzgeberische Ziel, im Wege der bloßen Umbenennung des auf § 64 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1977 beruhenden Fonds der Arbeitsmarktverwaltung in "Arbeitsmarktservice", seiner Betrauung mit zusätzlichen Aufgaben und der Änderung seiner Organisationsstruktur mit 1. Jänner 1994 zu erreichen, dürfte insoferne ins Leere gehen, als diesem Fonds der Arbeitsmarktverwaltung durch die Aufhebung des auch die §§ 64 und 65 enthaltenden Art. IV des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1977 mit Ablauf des 31. Dezember 1993 (s. Art. 3 Z 13 und 15 des Arbeitsmarktservice-Begleitgesetzes) die gesetzliche Grundlage entzogen wird, was eine ausdrückliche gesetzliche Auflösung des Fonds bewirken dürfte.

Um dieses - vermutlich nicht intendierte - Ergebnis zu vermeiden, wird folgende Vorgangsweise angeregt: Schaffung eines öffentlichen Fonds durch eine ausdrückliche gesetzliche Regelung im Arbeitsmarktservice-Gesetz (z.B. im § 1), Aufhebung der den Fonds der Arbeitsmarktverwaltung betreffenden gesetzlichen Regelung und Aufnahme einer die Rechtsnachfolge regelnden Bestimmung im Arbeitsmarktservice-Gesetz (etwa im § 43). Bei der Errichtung des neuen Fonds wäre darauf zu achten, daß eine Anordnung, in der der neue Rechtsträger ausdrücklich als Fonds des öffentlichen Rechts bezeichnet wird, in den Entwurf des Arbeitsmarktservicegesetzes aufgenommen wird. Zur korrekten Vorgangsweise vgl. etwa das Tiroler Kleingewerbeförderungsfondsgesetz, LGBI. für Tirol, Nr. 23/1961.

Zu § 2:

Die in Abs. 1 und 2 enthaltenen Feststellungen sind überflüssig. Aus rechtssystematischer Sicht wäre es aber

- 4 -

vorteilhaft, jene Organe des Fonds (des Arbeitsmarktservice), die im Hinblick auf die ihnen übertragenen Aufgaben als Behörde anzusprechen wären, ausdrücklich und unter Anführung ihrer behördlichen Aufgaben zu bezeichnen.

Zu § 4:

Angesichts der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg. 2650/1954, 2709/1954), wonach für die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen verschiedenen Organen eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist, kommt der Funktionsumschreibung der Fondsorgane besondere Bedeutung zu. Dem vorliegenden Entwurf ist allerdings nicht mit hinreichender Deutlichkeit zu entnehmen, welche Organe der Fonds nun tatsächlich hat (gesichert sind nur der Aufsichtsrat, der Vorstand und die Landesdirektorien; bei letzteren wäre eine ausdrückliche Regelung ihres Wirkungsbereiches, nämlich offenbar jeweils ein Bundesland, vorzusehen). Was unter den in Z 4 verwendeten Begriff "Landesgeschäftsführungen" verstanden wird, bleibt unklar, weil dieser Ausdruck in der Folge nicht mehr Verwendung findet. Zu den Geschäftsstellen vgl. die Anmerkung zu § 12.

Zu § 5:

Die Bestimmungen der Abs. 1 und 2 sind äußerst unklar formuliert.

Im ersten Satz des Abs. 1 sollte die Gesamtzahl der (bestellten und entsendeten) Ausschußmitglieder ausdrücklich genannt sein. Erst im Anschluß daran sollte normiert werden, wer diese zu bestellen bzw. zu entsenden hat und wem für welche Mitglieder ein allfälliges Vorschlagsrecht zukommt.

Die im dritten Satz des Abs. 1 vorgesehenen Vorschlagsrechte sollten sprachlich so formuliert werden, daß eindeutig zum Ausdruck kommt, daß die Bundeskammer der gewerblichen

Wirtschaft, die Vereinigung Österreichischer Industrieller, die Bundesarbeitskammer und der Österreichische Gewerkschaftsbund Vorschläge für jeweils ein Mitglied erstatten können.

Hinsichtlich des Vorsitzenden des Aufsichtsrates und seines Stellvertreters wäre klarzustellen, ob diese aus dem Kreis der im Abs. 1 geregelten Mitglieder zu bestellen sind oder nicht.

Des weiteren fehlt eine der im Abs. 5 enthaltenen Regelung analoge Bestimmung für die vom zuständigen Organ der Arbeitnehmervertretung entsendeten Mitglieder.

Da im Abs. 1 zwischen "bestellten" und "entsendeten" Mitgliedern unterschieden wird, sollte diese Unterscheidung auch in Abs. 6 beibehalten werden, etwa in der Weise, daß nach dem Wort "bestellt" das Wort "(entsendet)" und vor dem Wort "entsenden", das in Klammer zu setzen wäre, der Ausdruck "bestellen" eingefügt wird. Des weiteren sollte eine Regelung aufgenommen werden, ob für die Bestellung (Entsendung) eines Ersatzmitgliedes die für die Bestellung (Entsendung) der Mitglieder vorgesehenen Regelungen gelten.

Im Abs. 8 wäre klarzustellen, in welcher Rechtsform und nach welchen Kriterien die Festsetzung des Sitzungsgeldes zu erfolgen hat.

Zu § 6:

Es sollte gesetzlich vorgesehen sein, in welcher Form und unter Einhaltung welcher Frist die Einberufung zu erfolgen hat.

Des weiteren sollte eine gesetzliche Regelung über das Präsenzquorum bei der Beschlußfassung und über die Stimmenthaltung aufgenommen werden. Dies insbesondere deshalb, weil aufgrund des im Abs. 3 vorgesehenen Dirimierungsrechtes in Verbindung mit der grundsätzlich ungeraden Zahl der Mitglieder davon auszugehen ist, daß die Anwesenheit aller Mitglieder

- 6 -

nicht vorgesehen wird. Sagt aber eine gesetzliche Bestimmung nichts über das Anwesenheitsquorum aus, so bedarf es bei einem Kollegialorgan nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes der Anwesenheit aller ihm angehöriger Mitglieder, um einen gültigen Beschluß zu fassen (VfSlg. 3086/1956, 7837/1976).

Im Abs. 4 sollte klargestellt werden, aus welchen Personen sich die Ausschüsse zusammensetzen und wer diese Personen namhaft macht.

Zu § 7:

Es wird angeregt, auch eine Obergrenze für die Anzahl der Mitglieder des Vorstandes vorzusehen.

Es sollte geregelt werden, wer die tatsächliche Dauer der Funktionsperiode der Vorstandsmitglieder bestimmt. Des weiteren bleibt offen, ob für die einzelnen Vorstandsmitglieder unterschiedliche Funktionsperioden zulässig sein sollen.

Die Bedeutung des zweiten Satzes des Abs. 3 ist völlig unklar (insbesondere bleibt dunkel, was mit "diese Vorschriften" und mit der "sinngemäßen Geltung" gemeint ist).

Die im letzten Satz des Abs. 3 vorgesehene Frist ("sofern sie drei Monate übersteigt") hat insbesondere dann, wenn der Vorstand aus drei Mitgliedern besteht, in Verbindung mit den Regelungen über die Beschlußfassung im § 8 Abs. 2 zur Konsequenz, daß dem Vorsitzenden gegebenenfalls die faktische Alleingeschäftsführung zukommt.

Die in Abs. 6 vorgesehene Beschränkung der Erwerbstätigkeit ist im Hinblick auf Art. 6 StGG bedenklich.

Zu § 8:

Im Hinblick darauf, daß der erste Satz des Abs. 1 offensichtlich auch eine Haftungsbestimmung darstellt, ist das Abstellen auf das Erfordernis des "Wohls des Arbeitsmarktservices unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses" zu wenig bestimmt. Es wäre insbesondere das Abstellen auf die Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmannes zu erwägen.

Des weiteren wären auch in dieser Bestimmung Regelungen über die Stimmenthaltung, das Präsenzquorum, der etwaigen Zulässigkeit von schriftlichen Beschlüssen (im Umlaufweg) und über Protokolle aufzunehmen (vgl. die Anmerkung zu § 6).

Im Hinblick auf die Teilnahmeverpflichtung der Mitglieder des Vorstandes an den Sitzungen des Aufsichtsrates wäre vorzusehen, wann und wie diese zu laden sind.

Zu § 9:

Auch in dieser Bestimmung sollte sprachlich besser zum Ausdruck gebracht werden, daß die Interessensvertretungen Vorschläge für jeweils ein Mitglied erstatten können.

Zu § 10:

Aufgrund der Anordnung des § 1 ist davon auszugehen, daß es einen Fonds gibt, der die Bezeichnung ("Name") "Arbeitsmarktservice" trägt. Es ist daher unklar, was mit der im zweiten Satz des Abs. 1 enthaltenen Wortfolge "dem Arbeitsmarktservice des jeweiligen Bundeslandes" ausgesagt werden soll.

Zu Abs. 2 gilt das zu § 8 Abs. 1 Ausgeführte.

Zu § 11:

Es ist unklar, ob die Geschäftsstellen (Hilfs-)Apparate eines der in § 4 genannten Organe des Arbeitsmarktservices oder aber

- 8 -

eigene Fondsgorgane sind. Dies erhellt erst - zumindest im Hinblick auf die Landesgeschäftsstellen und auf die regionalen Geschäftsstellen - aus dem Arbeitsmarktservice-Begleitgesetz, in dem diesen Geschäftsstellen Imperium übertragen wird. Es ist daher erforderlich, im Gesetz Regelungen über die Willensbildung zu treffen.

Die Funktion der Bundesgeschäftsstelle bleibt allerdings völlig offen.

Unbeantwortet bleibt auch die Frage, von wem die Zahl, die Standorte und der Aufgabenumfang der regionalen Geschäftsstellen bestimmt werden. Da es sich bei den regionalen Geschäftsstellen offenbar um dezentralisierte Organisationseinheiten handelt, denen nicht bloß Tätigkeiten bürokratisch-administrativer Art übertragen sind, ist für ihre Errichtung sowie über die Willensbildung eine ausreichende gesetzliche Grundlage erforderlich. Das bloße Abstellen auf die Gesichtspunkte der "größtmöglichen Bürgernähe, der regionalen Erreichbarkeit und der bestmöglichen Verwirklichung des im § 17 genannten Zieles des Arbeitsmarktservice" erscheint im Hinblick auf Art. 18 B-VG bedenklich.

Auch die in Abs. 3 enthaltene Regelung widerspricht Art. 18 B-VG.

Es darf an dieser Stelle ganz allgemein darauf hingewiesen werden, daß die Zuständigkeit einer Behörde aus dem Gesetz festzustellen sein muß. Ist die Zuständigkeit im Gesetz nicht exakt festgelegt, so ist das Gesetz nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes wegen Verstoßes gegen Art. 18 in Verbindung mit Art. 83 Abs. 2 B-VG verfassungsrechtlich problematisch (VfSlg. 9937/1984, 10.311/1984).

Zu § 13:

Die Formulierungen "gerichtlich und außergerichtlich" lassen darauf schließen, daß in dieser Bestimmung lediglich die

Vertretungsbefugnis für den Fonds als Träger von privaten Rechten geregelt ist. Es fehlt daher eine Regelung, wer "den Fonds vertritt", sofern ihm hoheitliche Befugnisse zukommen (vgl. die Stellungnahme zu § 2). Solche Regelungen dürfen von Verfassungen wegen nicht einer Geschäftsordnung vorbehalten bleiben.

Zu Abs. 3 stellt sich die Frage, ob der dort genannte "Geschäftsführer" bzw. die in Abs. 4 genannten "Landesgeschäftsführer" ident mit dem Leiter der Landesgeschäftsstelle sind. Bejahendenfalls wäre auf eine einheitliche Terminologie zu achten; verneinendenfalls wäre bereits im Gesetz zu regeln, welche Funktionen den (Landes-)Geschäftsführern zukommen.

Es ist unklar, ob die im Abs. 4 vorgesehene Übertragung der Vertretungsbefugnis unbeschadet der Verantwortlichkeit des Vorstandes und der Landesgeschäftsführer zu verstehen ist und die Vertretungsbefugnis nach außen hin dokumentiert wird.

Zu § 14:

Gemäß Abs. 1 dieser Bestimmung ist das Arbeitsmarktservice im Sinne des DSG berechtigt, personenbezogene Daten der betreuten Personen und Unternehmen (Kunden) zu ermitteln und zu verarbeiten, soweit es für die Erfüllung der Aufgaben erforderlich ist.

Damit bleibt diese Bestimmung aber hinter dem vom Datenschutzgesetz in § 6 vorgegebenen Standard zurück. Eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung im Sinne des § 6 DSG liegt nämlich nur dann vor, wenn die zu ermittelnden und verarbeitenden Datenarten sowie die Kreise der Betroffenen ausdrücklich taxativ aufgezählt sind. In Einzelfällen wäre es (vgl. § 6 zweiter Tatbestand DSG) möglich, Daten auch dann zu ermitteln und zu verarbeiten, wenn diese Daten für die Wahrnehmung gesetzlich übertragener Aufgaben eine wesentliche

- 10 -

Voraussetzung sind. Es ist davon auszugehen, daß der von § 6 DSG vorgegebene Standard der Mindeststandard ist, der als zulässige Beschränkung des Grundrechts auf Datenschutz (vgl. § 1 Abs. 2 DSG) anzusehen ist, da § 1 Abs. 2 und § 6 DSG gleichzeitig geschaffen wurden und § 6 wohl als einfachgesetzliche Ausführung des Grundrechts anzusehen ist. § 14 Abs. 1 des Entwurfes erreicht diesen Standard nicht und erscheint daher verfassungsrechtlich bedenklich.

§ 14 Abs. 2 regelt die Pflicht des Bundesministers für Arbeit und Soziales, eine Datenschutzverordnung zu erlassen. Diese Bestimmung ist überflüssig. § 9 Abs. 1 des Datenschutzgesetzes bestimmt, daß die obersten Organe des Bundes für jeden ihrer Aufsicht unterstehenden Auftraggeber nach Anhörung der Datenschutzkommission eine Datenschutzverordnung zu erlassen haben. Gemäß § 42 des Entwurfes untersteht das Arbeitsmarktservice der Aufsicht des Bundesministers für Arbeit und Soziales und fällt als datenschutzrechtlicher Auftraggeber im Sinne des § 3 Z 3 DSG somit unter den Tatbestand des § 9 Abs. 1 DSG. § 14 Abs. 2 des Entwurfes soll daher ersatzlos entfallen.

§ 14 Abs. 3 des Entwurfes ermächtigt das Arbeitsmarktservice, für die Datenverarbeitungen gemäß Abs. 1 Dienstleister iSd. § 13 DSG heranzuziehen. § 13 DSG sieht nun vor, daß die beabsichtigte Heranziehung eines Dienstleisters dann der Datenschutzkommission zu melden ist, wenn diese Dienstleistung nicht ausdrücklich durch Gesetz vorgesehen ist oder der Dienstleister nicht in einem Über- oder Unterordnungsverhältnis steht. Damit soll sichergestellt werden, daß durch die Heranziehung eines Dienstleisters nicht schutzwürdige Geheimhaltungsinteressen eines Betroffenen verletzt werden können, da die Prüfung der Wahrung der schutzwürdiger Interessen entweder im Gesetzgebungsprozeß selbst oder durch die Datenschutzkommission erfolgt. Mit der generellen Zulassung von Dienstleistern gemäß § 14 Abs. 3 des Entwurfes wird das rechtspolitische Ziel der Wahrung der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen unterlaufen. Es wird zwar eine gesetzliche

Dienstleistung vorgesehen, die Dienstleister werden jedoch nicht definiert, sodaß die Prüfung der Wahrung der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen im Gesetzgebungsprozeß nicht möglich ist. Es erscheint zweifelhaft, daß auf Grund des § 14 Abs. 3 eine Befassung der Datenschutzkommission zur Prüfung der Wahrung schutzwürdigen Interessen möglich sein wird. Es soll daher dringend empfohlen werden, den rechtspolitischen Schutzstandard des § 13 DSG zu wahren und entweder im Gesetz selbst zu definieren, welche gesetzlichen Dienstleister herangezogen werden dürfen oder § 14 Abs. 3 des Entwurfes ersatzlos zu streichen.

§ 14 Abs. 4 enthält eine umfassende Übermittlungsbestimmung von nicht näher bezeichneten Daten des Arbeitsmarktservices an eine Reihe von anderen Behörden und Einrichtungen, soweit es für die Vollziehung derer gesetzlichen Aufgaben notwendig ist. Datenübermittlungen sind vom Datenschutzgesetz in § 7 geregelt. Für die Anforderung einer ausdrücklichen gesetzlichen Übermittlungsermächtigung gilt grundsätzlich das zu § 14 Abs. 1 des Entwurfes Gesagte. Wenn der vorliegende Gesetzesentwurf die Aufgabe erfüllen möchte, die in § 14 Abs. 4 aufgezählten Behörden mit Daten aus dem Bereich des Arbeitsmarktservices zu versorgen, dann muß in dieser Bestimmung eine taxative Aufzählung der Daten erfolgen. Soweit daran gedacht ist, in speziellen Amtshilfefällen ausnahmsweise nicht vorhersehbare Datenübermittlungen zuzulassen, so wäre eine diesbezügliche Regelung im vorliegenden Gesetz nicht notwendig, da bereits § 7 Abs. 2 des Datenschutzgesetzes die Übermittlung automationsunterstützt verarbeiteter personenbezogener Daten im Einzelfall (Amtshilfe) an andere Behörden zuläßt. Dabei hält jedoch das Datenschutzgesetz einen wesentlich höheren Standard als der vorliegende Entwurf ein, gemäß § 7 Abs. 2 DSG dürfen Daten nämlich nur dann übermittelt werden, soweit diese Daten zur Wahrnehmung gesetzlich übertragener Aufgaben des Empfängers eine wesentliche Voraussetzung sind. Da § 14 Abs. 4 somit einen wesentlich niedrigeren Schutzstandard als das Datenschutzgesetz vorgibt, das Datenschutzgesetz jedoch die einfachgesetzliche

- 12 -

Ausführung des Grundrechts auf Datenschutz (§ 1 DSG) ist, erscheint die generelle Formulierung des § 14 Abs. 4 des Entwurfes verfassungsrechtlich bedenklich. Ähnliches gilt auch für die von § 14 Abs. 4 vorgesehene Datenübermittlung an Einrichtungen, denen Aufgaben des Arbeitsmarktservice übertragen sind.

Unklar sind die letzten beiden Sätze des § 14 Abs. 4. Einerseits ist nicht zu sehen, ob mit "diese Stellen" nur jene Einrichtungen gemeint sind, denen Aufgaben des Arbeitsmarktservice übertragen sind oder ob auch jene im ersten Satzteil des § 14 Abs. 4 genannten Behörden und sonstigen öffentlichen Rechtsträger darunter zu subsumieren sind, andererseits ist unklar, was unter der Wendung, daß die Daten in "unmittelbarem Zusammenhang" mit der übertragenen Aufgabe stehen müssen, gemeint ist.

§ 14 Abs. 4 regelt zwei Fälle, zum einen die Übermittlung von Daten durch das Arbeitsmarktservice an andere Stellen und zum anderen die Übermittlung von Daten durch andere Stellen an das Arbeitsmarktservice. Da beim ersten Fall die Notwendigkeit für die Vollziehung der gesetzlichen Aufgaben für die Übermittlung vorausgesetzt ist, bezieht sich die im letzten Satz normierte Einschränkung offenbar auf den zweiten Fall; es sollte daher nicht von "in diesen Fällen" gesprochen werden. Des weiteren wäre in diesem Satz klarzustellen, mit wessen Aufgaben ein unmittelbarer Zusammenhang bestehen muß.

Zu § 15:

Dem Abs. 1 fehlt es an normativem Gehalt.

Für die im Abs. 2 enthaltene Regelung über die Auskunftspflicht bzw. Amtshilfepflicht bezüglich Landesbehörden und -ämter und der vom Landesgesetzgeber eingerichteten Interessensvertretungen und der Berufsvereinigungen der

Dienstgeber und der Dienstnehmer fehlt dem Bund die Gesetzgebungskompetenz.

Der in Abs. 3 verwendete Begriff "Betriebsinhaber" ist unpräzise. Hinzu kommt, daß die im Abs. 3 vorgesehene Bestimmung im Hinblick auf Art. 18 B-VG bedenklich ist.

Zu § 16:

Der Inhalt der Geschäftsordnung muß präziser vom Gesetzgeber vorgezeichnet werden, insbesondere was die äußere Organisation und die Zuständigkeit betrifft. Aufgrund der vorgesehenen Regelung wird die Regelung dem Verordnungsgeber überlassen, was verfassungsrechtlich unzulässig ist.

Das betrifft somit auch z.T. die Art und den Umfang der datenschutzrechtlichen Befugnisse. Es sollten daher - soweit die Geschäftsordnung Einfluß auf Er- bzw. Übermittlungsermächtigungen haben kann - die entsprechenden Regelungen unmittelbar im Gesetz enthalten sein.

Es sollte ausdrücklich festgelegt werden, daß es sich bei der Geschäftsordnung um eine Verordnung handelt.

Des weiteren wäre für Verordnungen der Organe des Arbeitsmarktservices ein geeignetes Publikationsorgan vorzusehen.

Der erste Satz sollte entfallen, da ihm als Deklaration keine normative Bedeutung zukommt.

Zu § 18 bis § 20:

Die Aufgaben des öffentlichen Fonds sollten präziser formuliert werden, zumal sie auch die Grundlage für die Ausübung des Aufsichtsrechtes des Bundesministers für Arbeit und Soziales sind. Die Unterteilung des zweiten Abschnittes in "Ziel",

- 14 -

"generelle Aufgabenstellung", "Voraussetzungen für die Aufgabenerfüllung" und "Grundsätze bei der Aufgabenerfüllung" ist irreführend, da z.B. die Schaffung der Voraussetzungen für eine Leistungserbringung ebenso zu den Aufgaben zu zählen ist, wie die Arbeitsmarktbeobachtung und -statistik; andererseits gehört die in § 19 Abs. 3 enthaltene Regelung zu den Geschäftsführungsgrundsätzen.

Zu § 23:

Im Abs. 4 wird eine Verordnungsermächtigung des Bundesministers für Arbeit und Soziales für den Einzelfall vorgesehen. Dies ist verfassungsrechtlich unzulässig.

Zu § 24 Abs. 3:

Hier wird dem AMS die Möglichkeit gegeben, Leistungen gemäß § 21 des Entwurfes durch vertragliche Verpflichtung auf andere Rechtsträger auszulagern, wenn die Bereitstellung durch das Arbeitsmarktservicegesetz unzweckmäßig oder unwirtschaftlich wäre.

Die zweckmäßige und wirtschaftliche Erledigung von Aufgaben durch private Rechtsträger sollte aber keinen Vorrang vor dem Grundrecht auf Datenschutz haben. Das AMS soll verpflichtet sein, bei der Auswahl eines anderen Rechtsträgers zusätzlich zu rein wirtschaftlichen Erwägungen auch die schutzwürdigen Interessen Betroffener (vgl. § 1 Abs. 1 DSG) zu beachten. Sofern schutzwürdige Interessen der Betroffenen durch die Auswahl eines bestimmten ausgelagerten Rechtsträgers nicht ausreichend gewährleistet sind, sollte die Delegation einer bestimmten Aufgabe unzulässig sein.

Zu §§ 25, 27 und 30:

Im Abs. 2 bzw. im Abs. 4 wird auf Vorgaben "gemäß § 43 Abs. 1" verwiesen. Diese Bestimmung enthält aber keine Vorgaben.

Zu § 26:

Eine sinngemäße Anwendung darf nicht angeordnet werden. Es ist entweder uneingeschränkt auf die anderen Rechtsvorschriften in ihrer bestehenden Fassung zu verweisen oder aber auszusprechen, mit welcher Maßgabe sie angewendet werden soll.

Das Wort "besondere" ist überflüssig. Des weiteren sollte der Inhalt des Unternehmenskonzepts und der Gebarungsordnung näher determiniert sein.

Zu § 33:

Die in den Erläuterungen zu § 33 unter a) bis c) angeführten "Regelungen" sollten in Gesetzes- bzw. Verordnungsform erfolgen.

Zu § 36:

Es reicht nicht aus, die bloße Genehmigungspflicht festzulegen. Es müssen Kriterien aufgenommen werden, wann diese zu erteilen bzw. zu verweigern ist.

Zu § 38:

Der im Abs. 2 enthaltenen Bestimmung fehlt der normative Gehalt. Sollte mit dieser Bestimmung eine Verordnungsermächtigung intendiert sein, so wäre das für die Erlassung zuständige Organ zu benennen und die Ermächtigung hinreichend zu determinieren, zumal durch die Verpflichtung zur Zahlung ein Eigentumseingriff vorliegt und ein solcher nur auf der Grundlage eines Gesetzes vorgenommen werden darf. Davon ausgehend ist es aber auch unstimmg, in Abs. 1 Z 7 an "Beiträge gemäß Abs. 2" anzuknüpfen.

Zu § 39:

Die Verordnungsermächtigung für den Bundesminister für Arbeit und Soziales ist zu wenig determiniert. Nach der Judikatur des

- 16 -

Verfassungsgerichtshofes (z.B. VfSlg. 8708/1979) müssen "Abgaben" derart determiniert werden, daß Aufwand, Höchstgrenze und Wert festgelegt sind.

Zu § 42:

Die Aufsichtsmittel sollten taxativ geregelt sein, da nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes einer Behörde nur jene Aufsichtsmittel zukommen, die ausdrücklich vom Gesetz eingeräumt sind. Formulierungen wie "hat ... in Ausübung seines Aufsichtsrechts ... insbesondere" sind zu vermeiden. Auch hinsichtlich der Überwachung der Tätigkeit des Arbeitsmarktservice wären die hierfür einzusetzenden Mittel präzise zu regeln.

Bei den in Abs. 1 vorgesehenen "Vorgaben" durch den Bundesminister handelt es sich offensichtlich nicht um ein Mittel der "Aufsicht", sondern wohl um (arg. e contrario aus Abs. 5: "im Einzelfall") generell-abstrakte Weisungen. Im Rahmen jener Tätigkeiten, die vom Fonds als Träger von Privatrechten ausgeübt werden, sind aber Weisungen nicht zulässig, weil es sich beim Fonds um einen selbständigen, vom Bund verschiedenen Rechtsträger handelt und daher durch solche "Anordnungen" in Rechte Dritter eingegriffen wird (mit anderen Worten: diesen Akten kommt eine Außenwirkung zu). Solche Vorgaben können also nur in Bescheidform (was freilich nur für individuell-konkrete Angelegenheiten in Betracht käme) oder als Verordnung ergehen, wobei in beiden Fällen eine gesetzliche Determinierung notwendig sein wird.

Soweit § 42 auch die behördliche Tätigkeit des Arbeitsmarktservice erfaßt, ist der in Abs. 5 vorgesehene Ausschluß des Weisungsrechtes des Bundesministers für Arbeit und Soziales im Einzelfall im Hinblick auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 4117/1961 verfassungsrechtlich problematisch. Mit dem zitierten Erkenntnis hat der

Verfassungsgerichtshof § 11 des Mühlengesetzes, BGBl. Nr. 113/1960, mit dem Argument aufgehoben, daß diese Bestimmung das Weisungsrecht des Bundesministers gegenüber dem mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Mühlenkuratorium ausschließe, was mit Art. 20 Abs. 1 zweiter Satz B-VG im Widerspruch stehe. Aus diesem Erkenntnis könnte geschlossen werden, daß auch dann, wenn ein selbständiger Fonds mit der Betreuung bestimmter behördlicher Aufgaben betraut wird, bezüglich dieser hoheitlichen Tätigkeit, das Weisungsrecht des Bundesministers gemäß Art. 20 Abs. 1 B-VG einfachgesetzlich nicht ausgeschaltet werden kann.

Im Erkenntnis VfSlg. 8215/1977 hat der Verfassungsgerichtshof die Zulässigkeit der Einrichtung der Salzburger Jägerschaft als Körperschaft öffentlichen Rechtes und Selbstverwaltungsträger bejaht und dabei auch anerkannt, daß dieser Einrichtung gewisse Aufgaben zur weisungsfreien Besorgung übertragen werden können, wobei freilich verfassungsrechtliche Schranken - etwa das aus Art. 7 B-VG abgeleitete Sachlichkeitsgebot - zu beachten sind. Der Verfassungsgerichtshof führt in diesem Erkenntnis folgendes aus: "Selbstverwaltung war dem Bundesverfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 auch über die Gemeinden und die Berufsvertretungen hinaus - also allgemein - bekannt. Aus den oben wiedergegebenen Gründen ist der Verfassungsgerichtshof der Auffassung, daß der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 Selbstverwaltung als Organisationstechnik nicht bloß gekannt, sondern - als dem Art. 20 B-VG nicht entgegenstehend ... auch vorausgesetzt und anerkannt hat." Im Erkenntnis VfSlg. 8136/1977 hat der Verfassungsgerichtshof die Besorgung von Aufgaben durch Universitätsorgane im selbständigen Wirkungsbereich - also weisungsfrei - als zulässig erachtet. In diesem Erkenntnis leitet der Verfassungsgerichtshof aus der Tatsache, daß der Verfassungsgesetzgeber schon bei Erlassung des B-VG und des VÜG 1920 die Selbstverwaltung und auch Kollegialbehörden, deren Mitglieder nicht auf die in Art. 20 Abs. 1 B-VG vorgesehenen Weise bestellt wurden, als Institutionen gekannt hat, ab, daß er die Regelung des Art. 20 Abs. 1 B-VG bewußt auf typische

- 18 -

Teilbereiche beschränkt hat. Es ist zumindest fraglich, ob sich solche historische Argumente auch für die vom Arbeitsmarktservice zu besorgenden behördlichen Aufgaben finden lassen, ob diese Aufgaben "typische Teilbereiche" der Verwaltung sind, auf die sich Art. 20 B-VG nicht bezieht, zumal (bzw. insoweit) der vorgesehene Fonds weder eine Einrichtung der beruflichen Selbstverwaltung noch ein im Bereich von Forschung und Lehre eingerichtetes Kollegialorgan ist.

Der im Abs. 2 verwendete Ausdruck "Maßnahmen" ist unpräzise. Denkbar wäre, daß der Bundesminister Beschlüsse eines Organs des Arbeitsmarktservice aufhebt, nicht aufheben kann er allerdings Realakte oder abgeschlossene Verträge.

Zu § 51:

Die Landesarbeitsämter werden gemäß § 53 Landesgeschäftsstellen des Fonds. Die im Abs. 2 enthaltene Regelung ist daher unverständlich.

Zu § 52:

In dieser Bestimmung wird das Bundesrechenamt zum gesetzlichen Dienstleister im Sinne des § 13 DSG für das AMS bestimmt. Diese Bestimmung entspricht im wesentlichen jener des § 2 Z 8 des Bundesrechenamtsgesetzes. Allerdings wird angeregt, die Formulierung ("mitbesorgen") an § 2 Z 8 des Bundesrechenamtsgesetzes anzugleichen ("mitzuwirken") und das Personalinformationssystem korrekt als "PIS-Ausbaustufe 2" zu bezeichnen.

Zu § 56:

Mit der Regelung wird die Festlegung über das Inkrafttreten eines Gesetzes einem Verwaltungsorgan vorbehalten. Dies erscheint im Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltentrennung und auf den Stufenbau der Rechtsordnung problematisch.

Der Verfassungsdienst regt daher an, besser eine Regelung, wie in § 81 Abs. 3 des Lebensmittelgesetzes 1975, BGBl. Nr. 86, vorzusehen. Auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 11.632/1988 wird hingewiesen.

Hinsichtlich des letzten Satzes ist auf die Richtlinien 34 und 85 der Legistischen Richtlinien 1990 zu verweisen.

II.

Zum Arbeitsmarktservice-Begleitgesetz:

Allgemeines:

Es wird auf die Richtlinie 65 der Legistischen Richtlinien 1990 verwiesen, wonach grundsätzlich jede Änderung einer Rechtsvorschrift mit einem gesonderten Gesetz vorzunehmen ist (System der Einzelnovellierungen). Es ist zweifelhaft, ob wirklich hinreichende Gründe vorliegen, um von dieser Regel abzugehen und die damit verbundenen legistischen Nachteile in Kauf zu nehmen, zumal im vorliegenden Fall gegen eine derartige Vorgangsweise insbesondere spricht, daß durch zahlreiche Bestimmungen Zuständigkeiten von Behörden geändert werden (vgl. Richtlinie 79 der Legistischen Richtlinien 1990).

Zu Art. 1 Z 2 und 3:

In beiden Fällen wäre auch anzuordnen, daß der Artikel zu ändern ist.

Zu Art. 2 Z 4:

Gemäß § 1 des Entwurfes eines Arbeitsmarktservicegesetzes wird der Fonds der Arbeitsmarktverwaltung in Arbeitsmarktservice umgenannt. Es sollte daher der richtige Name verwendet werden.

- 20 -

Zu Art. 2 Z 5:

Es darf darauf aufmerksam gemacht werden, daß dem § 22 bereits aufgrund einer sich derzeit in Begutachtung befindlichen Novelle, die mit 1. Juli 1993 in Kraft treten soll, ein § 23 angefügt werden soll. Die unter der Z 5 enthaltene Anordnung wäre daher gegebenenfalls zu modifizieren.

Zu Art. II Z 5, Art. 3 Z 14 und 15, zu Art. 4 Z 14, Art. 5 Z 3, Art. 7 Z 2, Art. 8 Z 25, Art. 9 Z 6, Art. 14 Z 2, Art. 15 Z 7, Art. 15 Z 2, Art. 17 Z 5 und Art. 18 Z 6:

Im Hinblick auf Art. 49 B-VG und dem Prinzip der Gewaltentrennung erscheint die Ermächtigung des Bundesministers für Arbeit und Soziales, durch Verordnung den Zeitpunkt des Inkrafttretens der gesetzlichen Bestimmungen zu bewirken, verfassungsrechtlich bedenklich (vgl. die Stellungnahme zu § 56 in Punkt I).

Zu Art. 3 Z 11:

Es darf zunächst darauf hingewiesen werden, daß die Errichtung eines Beirates bei der Landesgeschäftsstelle im Arbeitsmarktservicegesetz nicht vorgesehen ist. Gerade diese Regelung zeigt auch, daß es völlig unklar ist, welche Funktion der Landesgeschäftsstelle zukommt. Könnte man aufgrund der Bestimmungen des Arbeitsmarktservicegesetzes gerade noch die Ansicht vertreten, daß es sich bei den Landesgeschäftsstellen um ein monokratisches Organ (Leiter der Geschäftsstelle) handelt, zeigt diese Bestimmung, daß der Landesgeschäftsstelle offenbar bloße Hilfsfunktion zukommt.

Zu Art. 3 Z 13 und 15:

Wie bereits zu § 1 des Arbeitsmarktservicegesetzes erwähnt, verliert der Fonds durch diese Bestimmung seine gesetzliche Grundlage.

Zu Art. 13 Z 1:

Der Ausdruck "öffentliches Organ" ist zu unbestimmt. Das entsprechende Organ des Arbeitsmarktservices soll präzise angeführt werden.

Zu den Erläuternden Bemerkungen zu beiden Gesetzesentwürfen:

Es darf beispielsweise auf die Erläuternden Bemerkungen zu den §§ 46 bis 54 des Entwurfes des Arbeitsmarktservicegesetzes hingewiesen und angemerkt werden, daß solche Ausführungen wohl kaum zur Erläuterung geeignet sind.

Des weiteren wird darauf hingewiesen, daß spätestens dem Nationalrat eine Textgegenüberstellung vorzulegen ist.

Da insgesamt erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die vorliegenden Entwürfe bestehen, geht das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst davon aus, daß ein überarbeiteter Entwurf nochmals in Begutachtung ausgesendet wird.

29. April 1993
Für den Bundeskanzler:
HOLZINGER

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:



