

Die Kontrollfunktionen des italienischen Rechnungshofs¹

Anna Maria Rita Lentini

I. Vorbemerkung

Der vorliegende Beitrag umfasst drei Teile. Der erste Teil befasst sich mit den Arten und der Entwicklung der Kontrollfunktionen des italienischen Rechnungshofs (im Folgenden: Rechnungshof). Der zweite Teil befasst sich mit Überlegungen zum Haushalt als Belang der Allgemeinheit und der Berechtigung des Rechnungshofs zur Erhebung einer indirekten Verfassungsbeschwerde, während der dritte Teil der Wirksamkeit der Kontrollen bei der Korruptionsbekämpfung gewidmet ist.

II. Die Kontrollfunktionen des Rechnungshofs: Arten und Entwicklung

A. Allgemeines

Die italienische Verfassung (Verf)² weist dem Rechnungshof eine zweifache Aufgabe zu: Art 100 Verf überträgt ihm Kontrollfunktionen,³ Art 103 Verf weist ihm Rechtsprechungsfunktionen zu.⁴ Es handelt sich um unterschiedliche Aufgaben, die jedoch dasselbe Ziel haben, und zwar die Gewährleistung der ordnungsgemäßen Verwendung der öffentlichen Mittel. Der Rechnungshof ist folglich nicht nur in seinen Aufgaben einheitlich ausgestaltet, sondern das Element der Einheitlichkeit definiert auch seine Rolle als In-

1 Der Beitrag wurde in italienischer Sprache verfasst und von *Jannis Kager Kofler* und *Esther Happacher* übersetzt.

2 Costituzione della Repubblica Italiana, GA Nr 298 vom 27.12.1947.

3 Art 100 Abs 2 Verf lautet: „Der Rechnungshof übt die Vorabkontrolle über die Gesetzmäßigkeit der Regierungshandlungen sowie die Nachkontrolle über die Gebarung des Staatshaushaltes aus.“. Der Originaltext lautet: „La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato.“.

4 Art 103 Abs 2 Verf lautet: „Der Rechnungshof hat Rechtsprechungsgewalt auf dem Gebiet des öffentlichen Rechnungswesens und der anderen durch das Gesetz bezeichneten Sachgebiete.“. Der Originaltext lautet: „La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.“.

stitution, die die Integrität der öffentlichen Finanzen in Ausübung ihrer Kontroll- und Rechtsprechungsfunktionen sichert.

Ein Wort zum institutionellen Aufbau des Rechnungshofs. Er übt seine Rechtsprechungs- und Kontrollfunktionen auf dem gesamten Staatsgebiet aus, und zwar im Wege von Dienststellen, die ihren zentralen Sitz in Rom und dezentral in jeder Region haben. Diese regionale Verankerung ermöglicht einen Gesamtüberblick und eine bessere Wahrnehmung der unterschiedlichen Probleme, die sich auf die Dienste der öffentlichen Verwaltung auswirken können. Aus der verfassungsrechtlichen Grundlegung des Rechnungshofs, der das einzige verfassungsrechtlich legitimierte Kontrollorgan der öffentlichen Verwaltung ist, ergeben sich wesentliche Folgen, welche der italienische Verfassungsgerichtshof (im Folgenden: Verfassungsgerichtshof) in ständiger Rechtsprechung bestätigt. Die Kontrollfunktionen werden vom Rechnungshof als neutrales, unparteiliches und unabhängiges Organ sowohl gegenüber den Regierungsorganen als auch gegenüber den gesetzgebenden Versammlungen ausgeübt. Der Rechnungshof ist dabei Hilfsorgan des Parlaments und der Regierung im Interesse des staatlichen Gemeinwesens und der Bürger. Der Charakter des Rechnungshofs als Hilfsorgan gegenüber dem Parlament und der Regierung kommt nicht nur in seiner Prüftätigkeit *ieS* zum Ausdruck, sondern auch in seiner beratenden Tätigkeit, weil der Rechnungshof Stellungnahmen in Fragen der öffentlichen Gebarung abgibt, sowie in seiner Berichtstätigkeit. Der Rechnungshof erstellt durch die Vereinigten Sektionen sowie die einzelnen zentralen und regionalen Sektionen Berichte in Angelegenheiten der öffentlichen Finanzen, welche an das gesamtstaatliche Parlament, die Regionalräte und die Landtage der autonomen Provinzen Bozen und Trient und deren Regierungsorgane gerichtet sind und in letzter Zeit auch die Umsetzung des Nationalen Wiederaufbau- und Resilienzplans betreffen. Die dem Rechnungshof zugewiesenen Kontrollen sind von den verwaltungsinternen Kontrollen zu unterscheiden: die verwaltungsinterne Kontrolle und die vom Rechnungshof ausgeübte externe Kontrolle betreffen „verschiedene Ebenen, auch wenn sie beide darauf abzielen, den wirtschaftlich-finanziellen Zustand des gesamtstaatlichen Systems zu überprüfen“.⁵

5 Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 60/2013 RE RZ 5.2. Der Originaltext lautet „piani distinti, seppur concorrenti nella verifica delle condizioni di tenuta del sistema economico-finanziario nazionale“.

Der Rechnungshof arbeitet in Synergie mit den internen Kontrollen der Verwaltung und ist aufgrund seiner neutralen und unabhängigen Stellung berufen, deren Funktionieren zu überprüfen.

B. Arten der Kontrollfunktion

Es gibt drei Arten von Kontrollfunktionen des Rechnungshofs: die traditionelle Vorabkontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns, die Gebarungskontrolle und die Kontrolle der Rechtmäßigkeit und damit des ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns aller nachgeordneten Gebietskörperschaften.

Die traditionelle Vorabkontrolle der Rechtmäßigkeit der Verwaltungshandlungen erfolgt präventiv und bedingt die Wirksamkeit der Verwaltungshandlungen. Wird ein Akt als rechtswidrig eingestuft, so kann er keine rechtlichen Wirkungen entfalten. Das Kontrollverfahren hat einen eng definierten Zeitrahmen. Wird es nicht fristgerecht abgeschlossen, gilt die Kontrolle als positiv erledigt und der Akt kann von der Verwaltung, die ihn erlassen hat, vollzogen werden.

Ab seiner Errichtung im Jahr 1862 durch das Gesetz Nr 800 vom 14.08.1862,⁶ das den Rechnungshof als erstes Gericht nach der Einigung Italiens im Jahr 1861 einführt, übte der Rechnungshof bis in die 1980er Jahre die präventive Rechtmäßigkeitskontrolle über alle Ausgaben und Handlungen der staatlichen Verwaltungen aus, ebenso kontrollierte er die staatliche Rechnungslegung (sog Verfahren zur Billigung der Rechnungslegung).

Dieser ursprüngliche Kern von Aufgaben besteht auch nach mehr als anderthalb Jahrhunderten, wenn auch verändert und ergänzt durch weitere Funktionen.

In den 1990er Jahren erfolgte durch die Gesetze Nr 19 und Nr 20 vom 14.01.1994⁷ eine umfassende Reform der Kontrollfunktionen, wobei die Rechtmäßigkeitskontrollen erheblich reduziert und eine Kontrolle der Verwaltungsführung allgemein (im Folgenden: Gebarungskontrolle) aller

6 Legge 23 agosto 1988, n. 400, Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ord Beiblatt Nr 86 zum GA Nr 214 vom 12.09.1988.

7 Legge 14 gennaio 1994, n. 19, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti; legge 14 gennaio 1994, n. 20, Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, beide GA Nr 10 vom 14.10.1994.

öffentlichen Verwaltungen, einschließlich der Regionen und Gemeinden, eingeführt wurde. Damit wurde die allein staatliche Dimension der öffentlichen Finanzen mit einer die Entwicklung berücksichtigenden Auslegung von Art 100 Verf überwunden, was auch durch die Rechtsprechung unterstrichen wurde.⁸ Der Rechnungshof wird zum unparteiischen Garanten für das wirtschaftliche und finanzielle Gleichgewicht der erweiterten öffentlichen Finanzen.

Die Gebarungskontrolle hingegen betrifft nicht einzelne Handlungen, sondern die Verwaltungstätigkeit als solche, also eine Abfolge von Handlungen. Sie greift im Nachhinein oder kann sogar während der Tätigkeit erfolgen; sie zielt darauf ab, die Rechtmäßigkeit und die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung sowie das Funktionieren der internen Kontrollen innerhalb der Verwaltungen zu überprüfen. Ebenso kontrolliert sie die Übereinstimmung der Ergebnisse der Verwaltungstätigkeit mit den gesetzlich festgelegten Zielen durch eine vergleichende Bewertung der Kosten, Methoden und Zeiten des Verwaltungshandelns. Sie zielt auf eine Zusammenarbeit mit der Verwaltung mit dem Zweck ab, die Verwaltung zur Selbstkorrektur anzuregen, und stützt sich nicht nur auf die Parameter der Recht- und Ordnungsmäßigkeit, sondern auch auf unternehmerische Parameter wie Wirksamkeit, Effizienz und Sparsamkeit. Der Rechnungshof prüft auch, welche Folgemaßnahmen die Verwaltung in Bezug auf die zuvor vom Rechnungshof getroffenen Feststellungen ergreift.

Strengere Zeitvorgaben kennzeichnen dagegen die begleitende Kontrolle im Bereich der Verwaltungskontrolle, die durch engere Fristvorgaben gekennzeichnet ist und sich auf noch nicht abgeschlossene Verwaltungshandlungen bezieht, bei denen noch Korrekturmaßnahmen möglich sind. Sie zielt darauf ab, die bereits laufende Verwaltungstätigkeit deutlich zu beschleunigen und voranzubringen.

8 In diesem Zusammenhang hat der Verfassungsgerichtshof im Urteil Nr 179/2007 (RE RZ 3.2) präzisiert: „Wenn es stimmt, dass zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Verfassung der Bezug auf die gesamten öffentlichen Finanzen nur auf den Staatshaushalt erfolgen konnte, so trifft es ebenso zu, dass dieser Begriff heute so verstanden werden muss, dass er sich nicht nur auf den Staatshaushalt, sondern auch auf den Haushalt aller anderen öffentlichen Einrichtungen bezieht, die zusammen den erweiterten öffentlichen Haushalt bilden“. Der Originaltext lautet: „Infatti, se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata“.

Als dritte Kontrollart ist die Prüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Handelns aller Gebietskörperschaften zu nennen. Hierbei handelt es sich um eine eingehendere Kontrolle als jene Kontrollen, die in Zusammenarbeit mit den Gebietskörperschaften erfolgen. Sie wird vor dem Hintergrund von Finanzkrisen und der Verpflichtungen des Staates gegenüber der EU durchgeführt. In diesem Zusammenhang finden sich die erforderliche Einhaltung der europäischen Vorgaben, der Schutz der wirtschaftlichen Einheit der Republik und die Koordinierung der öffentlichen Finanzen in Änderungen der italienischen Verfassung wieder.

C. Entwicklung der Kontrollfunktionen nach der Reform von 1994

Innerhalb dieses (unions- und verfassungsrechtlich) veränderten Kontexts hat der Rechnungshof eine zentrale Rolle als Kontroll- und Garantieorgan für alle institutionellen Ebenen, in die sich die Republik gliedert, übernommen, weil er von und im Verhältnis zu allen unabhängig ist und eine Hilfsfunktion hat. Diese Entwicklung wurde durch eine sorgfältige Verfassungsrechtsprechung unterstützt.

Die Verletzung der Regeln über einen ausgeglichenen Haushalt und der Regeln für die Deckung der Ausgaben hat Auswirkungen auf die Rechte der Bürger und auf die erbrachten Dienste. Sie bedeuten weniger Gesundheitsversorgung, weniger Bildung usw. Es handelt sich hier um den sog. „menschlichen Faktor in den Finanzkonzeptionen“.⁹

Daraus ergibt sich auch die Verbindung zwischen den Grundsätzen für die öffentlichen Finanzen und dem Grundsatz der Demokratie. In diesem Zusammenhang ist es unabdingbar, dass im System keine Grauzonen bestehen und dass dem Rechnungshof auch in seiner Kontrolle (und zwar jeglicher Art, der präventiven Kontrolle der Rechtmäßigkeit, der Billigung der Rechnungslegung, der Kontrolle der nachgeordneten Gebietskörperschaften und letztlich auch bei der Überprüfung der Kollektivverträge¹⁰ und hinsichtlich der Durchführungsbestimmungen zu den Sonderstatuten),¹¹

9 Im Italienischen: „la c.d. umanizzazione dei concetti finanziari“.

10 Siehe dazu Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 89/2023.

11 Siehe dazu Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 9/2024, RE RZ 6.2.1. „Der Rechnungshof ist berechtigt, indirekte Verfassungsbeschwerden im Rahmen des Verfahrens zur Billigung der Rechnungslegung der Region gerade unter Berücksichtigung des besonderen Verfahrens zu erheben, das für die Entstehung von Durchführungsbestimmungen zu den Sonderstatuten vorgesehen ist, um Lücken in der Kontrolle der

die Zuständigkeit zuerkannt wird, Fragen der Verfassungskonformität aufzuwerfen, um im Falle von Verletzungen der Ausgeglichenheit der Haushalte den Vorrang der verfassungsrechtlichen Werte und der Rechte der Bürger wiederherzustellen. Dies hat zu einer weiteren, dem Rechnungshof zuerkannten Rolle geführt: die Berechtigung des Rechnungshofs zur Erhebung einer indirekten Verfassungsbeschwerde vor dem Verfassungsgerichtshof.¹²

Etwa zehn Jahre nach den gesetzlichen Neuerungen von 1994 sind erneut Reformen zu verzeichnen, die mit der Änderung von Titel V der Verfassung zur Umsetzung des Prinzips der Autonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften durch das Verfassungsgesetz Nr 3 vom 18.10.2001¹³ und dem Ausführungsgesetz Nr 131 vom 05.06.2003 (sog Gesetz *La Loggia*)¹⁴ einhergehen.

Verfassungsmäßigkeit auszuschließen. Im Rahmen des Verfahrens zur Billigung der Rechnungslegung kann die Überprüfung der Verfassungskonformität von Durchführungsbestimmungen erfolgen, die Auswirkungen auf das finanzielle Gleichgewicht des Regionalhaushalts und auf die Ausgeglichenheit der Gesamtheit der öffentlichen Verwaltungen haben.“ Der Originaltext lautet: „Proprio in considerazione della speciale procedura prevista per l'adozione delle norme di attuazione degli statuti speciali assume, dunque, particolare rilievo la questione incidentale promossa dalla Corte dei conti nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana, per fugare zone d'ombra nel controllo di legittimità costituzionale. Nell'ambito del giudizio di parificazione può avvenire, come nel caso di specie, la verifica della conformità a Costituzione delle norme di attuazione dello statuto speciale che incidono sugli equilibri finanziari del bilancio regionale e sugli equilibri del complesso delle amministrazioni pubbliche“. Siehe auch die VfGH Urteile Nr 138/2019 (Rechtssatz Nr 42392) und Nr 196/2018 (Rechtssatz 40372).

- 12 AdÜ: Die indirekte (oder inzidente) Verfassungsbeschwerde kann von Gerichten im Rahmen eines vor ihnen behängenden Verfahrens an den Verfassungsgerichtshof erhoben werden, wenn das Gericht begründete Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit einer für seine Entscheidung relevanten und im Verfahren anzuwendenden gesetzlichen Norm hat (siehe Art 134 Verf). Entscheidet der Verfassungsgerichtshof auf Verfassungswidrigkeit, verliert die Norm ab dem Tag nach Veröffentlichung des Urteils ihre Wirksamkeit (Art 136 Abs 1 Verf).
- 13 Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, GA Nr 248 vom 24.10.2001. Die Verfassungsreform setzt das Prinzip der Autonomie der untergeordneten Gebietskörperschaften vollumfänglich um.
- 14 Legge 5 giugno 2003, n. 131, Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, GA Nr 132 vom 10.06.2003. Das Gesetz trifft auch Regelungen zur Kontrolle durch die regionalen Sektionen des Rechnungshofs und überträgt diesen die Aufgabe der Überwachung und Überprüfung der Umsetzung der in den staatlichen oder regionalen Grundsatz- und Programmierungsgesetzen festgelegten Ziele im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten sowie der wirtschaftlichen Haushaltsführung der Gebietskörperschaften und das Funktionieren der internen Kontrollen. Bei der Entwicklung der dem Rechnungshof

Das Interesse an einer stärkeren Kontrolle der Rechnungslegung der Gebietskörperschaften entstand auch aufgrund der Notwendigkeit, die europäischen Vorgaben einzuhalten.¹⁵ Infolgedessen wurde der Gesetzgeber erneut tätig, um die Kontrolle des Rechnungshofs über die Gebietskörperschaften und die Gesundheitsbetriebe in Art 1 Abs 166 ff Gesetz Nr 266 vom 23.12.2005¹⁶ zu regeln. Das besagte Gesetz sieht vor, dass zur Wahrung der wirtschaftlichen Einheit der Republik und zur Koordinierung der öffentlichen Finanzen die für die Wirtschafts- und Finanzkontrolle zuständigen Organe der Gebietskörperschaften und der Gesundheitsbetriebe den regionalen Sektionen des Rechnungshofs einen Bericht über den Haushaltsvoranschlag des betreffenden Jahres und über den Rechnungsabschluss desselben Jahres übermitteln müssen. Außerdem schafft es eine notwendige Synergie zwischen den verwaltungsinternen, von den Rechnungsprüfern durchgeführten Kontrollen und den Kontrollen der regionalen Sektionen, weil der Rechnungshof jährliche Leitlinien ausarbeitet, die von den Rechnungsprüfern beim Ausfüllen der Fragebögen zu den Haushaltsvoranschlägen und den Rechnungsabschlüssen zu beachten sind. Der Rechnungshof prüft auf der Grundlage dieser Berichte, ob die Gebietskörperschaften die auf gesamtstaatlicher Ebene festgelegten Haushaltssalden eingehalten haben. Wird ein von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung abweichendes Verhalten oder eine mangelnde Einhaltung der Ziele des Stabilitätspakts festgestellt, so melden die regionalen Sektionen des Rechnungshofes den Vertretungsorganen der Körperschaft diese Unregelmäßigkeiten mit spezifischen Beschlüssen, damit diese geeignete Korrekturmaßnahmen ergreifen können.

zugewiesenen Aufgaben ist auch Art 7 Abs 8 Gesetz Nr 131/2003 zu berücksichtigen, der dem Rechnungshof eine beratende Funktion gegenüber den Gebietskörperschaften zuweist und vorsieht, dass die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften die regionalen Sektionen um Stellungnahmen zu folgenden Themen ersuchen können: Rechnungswesen und andere Formen der Zusammenarbeit im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Finanzverwaltung, Effizienz und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns.

- 15 Art 7 Gesetz Nr 131/2003 überträgt dem Rechnungshof zum Zwecke der Koordinierung der öffentlichen Finanzen die Aufgabe, die Einhaltung der Haushaltssalden durch die Gemeinden, Provinzen, Metropolstädte und Regionen im Hinblick auf den internen Stabilitätspakt und die sich aus der Mitgliedschaft Italiens bei der EU ergebenden Verpflichtung zu überprüfen.
- 16 Legge 23 dicembre 2005, n. 266, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006), Ord Beiblatt Nr 211 zum GA Nr 302 vom 29.12.2005.

Der Verfassungsgerichtshof, der über diese innovativen Kontrollmethoden zu entscheiden hatte, hat sie der Kategorie der Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitskontrollen zugeordnet. Sie zielen auf die Annahme wirksamer Korrekturmaßnahmen ab und tragen zu einer einheitlichen Betrachtung der öffentlichen Finanzen bei, um das finanzielle Gleichgewicht und die Einhaltung des gesamtstaatlichen Stabilitätspakts zu gewährleisten.¹⁷

Eine weitere Etappe in der Entwicklung der Kontrollen ist die mit Art 2 Abs 1 Verfassungsgesetz Nr 1 vom 20.04.2012¹⁸ geschaffenen Regelung, die den Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts in die Verfassung einführt und Art 81 Verf sowie Art 97 Verf änderte. Letztere Bestimmung bezieht sich in Übereinstimmung mit den Regeln der EU auf alle öffentlichen Verwaltungen. Diese sind zur Gewährleistung eines ausgeglichenen Haushalts und der Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung verpflichtet. Auf diese Reform folgte das Gesetzesdekret Nr 174 vom 10.10.2012,¹⁹ das auf dem Höhepunkt der Finanzkrise erlassen wurde, sowie das Gesetz Nr 243 vom 24.12.2012,²⁰ das mit Art 9 iVm Art 20 die Kontrolle über die Ausgeglichenheit des Haushaltes dem Rechnungshof zuweist. Dieselbe gesetzgeberische Maßnahme hat die Kontrolle über die lokalen Gebietskörperschaften verschärft, indem sie in Art 3 Abs 1 lit e) Gesetzesdekret Nr 174/2012 die Möglichkeit eingeführt hat, im Haushalt enthaltene und nicht ordnungsgemäß gedeckte Ausgaben präventiv zu untersagen, wenn die Verwaltung nach der Feststellung schwerwiegender Unregelmäßigkeiten durch eine spezifische Entscheidung des Rechnungshofs keine Korrekturmaßnahmen ergriffen hat oder diese unzureichend sind.

17 Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 179/2007 RE RZ 3.1.

18 Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, GA Nr 95 vom 23.04.2012.

19 Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonchè ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, GA Nr 237 vom 10.10.2012. Das GD wurde mit Änderungen in Gesetz umgewandelt durch das Gesetz Nr 213 vom 07.12.2012, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonchè ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa, Ord Beiblatt Nr 206 zum GA Nr 286 vom 07.12.2012.

20 Legge 24 dicembre 2012, n. 243, Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, GA Nr 12 vom 15.01.2013.

Das Gesetzesdekret Nr 174/2012 hat die Kontrolle des Rechnungshofs über Körperschaften, die sich in einer finanziellen Krise befinden, gestärkt, indem es in Art 243-quater eine spezifische Prüfung der durch die Körperschaft genehmigten Sanierungspläne vorsieht, die darauf abzielen, innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens das Haushaltsgleichgewicht wiederherzustellen, um die finanzielle Krisensituation durch den Ausgleich des Defizits zu überwinden. Auf diese Weise wird die Hilfsfunktion des Rechnungshofs gegenüber den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ausgeweitet. Sie wird durch Handlungen zur Überprüfung und Bewertung der Rechtmäßigkeit sowie der finanziellen Ordnungsmäßigkeit in Bezug auf die Haushaltssalden und die Einhaltung der Regeln für die Koordinierung der öffentlichen Finanzen und die Einhaltung der Grenzen der Verschuldung wahrgenommen. Die Formen gehen über die auf eine Zusammenarbeit ausgerichtete Kontrolle hinaus, die zu spontaner Selbstkorrektur durch die Körperschaften führen, und bestehen in Korrekturmaßnahmen mit Verbotscharakter hinsichtlich der Ausgaben der Körperschaften.²¹ Die Hilfsfunktion steht in engem Zusammenhang mit der neutralen Kontrolle, die der Rechnungshof im Rahmen der Garantiefunktion im Dienste der Allgemeinheit und des Gesamtsystems ausübt.²² Jedenfalls hat die Verantwortung des Mitgliedstaats Italien hinsichtlich der Erfüllung der europäischen Vorgaben, gemeinsam mit den Problemen der Finanzkrise, zu einer tiefgreifenden Kontrolle geführt, die der Verfassungsgerichtshof auf die notwendige Koordinierung der öffentlichen Finanzen zurückführte.

III. Der Haushalt als Belang der Allgemeinheit und die Berechtigung des Rechnungshofs zur Erhebung der indirekten Verfassungsbeschwerde

Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung hat den Haushalt als Belang der Allgemeinheit aufgewertet. Der Haushaltsplan ist nicht mehr nur eine Reihe von Buchhaltungsdaten, die die solide Finanzverwaltung der Körperschaft belegen soll, sondern nach der erwähnten Verfassungsrechtsprechung ein wesentlicher Moment zur Überprüfung der Übereinstimmung zwischen Planung und Ausgaben, somit ein notwendiger Ausdruck des

21 Siehe Art 148-bisGvD Nr 267 vom 18.08.2000 (Einheitstext der örtlichen Körperschaften): Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, Ord Beiblatt Nr 162 zum GA Nr 227 vom 28.09.2000.

22 Verfassungsgerichtshof Urteile Nr 39/2014 und Nr 40/2014.

Grundsatzes der Transparenz, der unmittelbar mit dem Demokratieprinzip verbunden ist.

Im römischen Reich wurde das öffentliche Geld in Tempeln aufbewahrt, um die Heiligkeit dieser Gelder zu unterstreichen. In Rom wurde die öffentlichen Gelder „*erarium populi romani*“ im Saturntempel aufbewahrt, wofür es noch heute Belege gibt. Ungeachtet der Heiligkeit/Unantastbarkeit der öffentlichen Gelder sollten diese heutzutage aufgrund der veränderten Anforderungen nicht mehr an einem geschlossenen Ort wie einem Tempel, sondern in einem offenen Raum, in einem Glashaus, aufbewahrt werden, um den Grundsatz der Transparenz bei der Verwaltung öffentlicher Mittel zu unterstreichen.

Der Verfassungsgerichtshof hat ebenfalls betont, dass ein ausgeglichener Haushalt und eine tragfähige Staatsverschuldung auf die Verwirklichung der Grundsätze der Solidarität sowie der tatsächlichen Gleichheit abzielen und sich in einer anhaltenden Begrenzung der strukturellen Defizite niederschlagen müssen. Daher rührt auch die Kritik an Gesetzen, die finanzielle Belastungen auf nachfolgende Haushaltsjahre abwälzen und damit gegen den Grundsatz der Generationengerechtigkeit verstoßen, der sich in der Verpflichtung niederschlägt, für künftige Generationen angemessene Wachstumschancen zu gewährleisten und ausreichende Ressourcen für eine ausgewogene Entwicklung zu garantieren.

In diesem Zusammenhang kommt dem Rechnungshof eine weitere Aufgabe zu. Er deckt Mängel der Gesetzgebung auf und macht den Gesetzgeber darauf aufmerksam. Wenn der für die Billigung der Rechnungslegung zuständige Rechnungshof erkennt, dass es das Gesetz selbst ist, das die Grundsätze im Verfassungsrang untergräbt, bleibt auch bei der Prüfung der Gebietskörperschaften nur der Rückgriff auf die indirekte Verfassungsbeschwerde.²³ Die Berechtigung zur Erhebung ist dem Rechnungshof zuerkannt worden, sowohl wegen seiner besonderen institutionellen Stellung als auch wegen der Art seiner Prüfungsbefugnisse. Was den ersten Aspekt anbelangt, so setzt er sich gemäß Art 100 Abs 2 Verf aus Angehörigen des Richterstandes mit weitreichenden Unabhängigkeitsgarantien zusammen und ist außerdem das einzige Kontrollorgan, das eine direkte Garantie in der Verfassung genießt. Hinsichtlich des zweiten Aspekts gilt es die Besonderheit der Urteile des Rechnungshofes über die seiner Kontrolle unterliegenden Handlungen hervorzuheben, die zur Einhaltung der Regeln des objektiven Rechts führen.

23 Verfassungsgerichtshof Urteile Nr 18/2019 und Nr 157/2020.

Der Rechnungshof hat insbesondere bei der Prüfung der allgemeinen Rechnungslegung der Gebietskörperschaften die Aufgabe, das Ergebnis der Verwaltung sowie jede Rechtswidrigkeit festzustellen, die sich auch zukünftig negativ auf das wirtschaftlich-finanzielle Gleichgewicht der Körperschaften auswirken kann.²⁴ Die regionalen Sektionen würden sich ansonsten in der Situation sehen, ein falsches Verwaltungsergebnis validieren zu müssen, weil es sich um eine Ausgabe handelt, die auf einer rechtswidrigen Bestimmung beruht und daher keine gesetzliche Grundlage und Deckung hat. Die einzige Möglichkeit ist in diesem Zusammenhang, die indirekte Verfassungsbeschwerde aufzuwerfen. Zur Untermauerung dieser Schlussfolgerungen hat der Verfassungsgerichtshof auch auf die Notwendigkeit hingewiesen, Grauzonen zu vermeiden, weil die Interessen des Staates an der ordnungsgemäßen Verwendung öffentlicher Mittel fast nie spezifische Rechtsträger aufweisen, die sie unmittelbar vor Gericht geltend machen können.

Der Verfassungsgerichtshof hat auch anerkannt, dass die Berechtigung des Rechnungshofs, Fragen zur Verfassungswidrigkeit aufzuwerfen, nicht nur dann besteht, wenn ein Verstoß gegen verfassungsrechtliche Vorschriften vorliegt, die unmittelbar das wirtschaftlich-finanzielle Gleichgewicht schützen, sondern auch bei Verstößen gegen andere Vorschriften (zB Vorschriften, die die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen regeln) oder die sich funktional auf die erstgenannten Vorschriften auswirken (sog Redundanzprinzip).

Als Beispiel für diese verfassungsgerichtliche Judikatur sei an das den Rechnungshof unmittelbar betreffende Urteil Nr 138/2019 erinnert, in dem über Fragen der Verfassungsmäßigkeit entschieden wurde, welche von den Vereinigten Sektionen für die Region Trentino-Südtirol unter Bezugnahme auf ein Gesetz der Region Trentino-Südtirol und ein Gesetz der autonomen Provinz Bozen über die Ausgaben für Personal aufgeworfen worden waren.²⁵ Der Verfassungsgerichtshof kam zum Schluss, dass die beanstandeten Bestimmungen rechtswidrig seien, weil sie gegen die in Art 81 Verf verankerten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und auch gegen die staatliche Zuständigkeit im Bereich der Zivilgesetzgebung und der Sozialvorsorge gemäß Art 117 Abs 2 lit l) und o) Verf verstoßen.

24 Art 1 Abs 3 GD Nr 174/2012.

25 Diese Judikaturlinie wurde mit dem Urteil Nr 9/2024 fortgesetzt.

IV. Wirksamkeit der Kontrollen zur Korruptionsbekämpfung

Können die Kontrollen Korruption bekämpfen und verhindern? Korruption ist das Gegenteil von Effizienz und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns, wobei von einem Korruptionsbegriff auszugehen ist, der sich als den strafrechtlichen Begriff erweiternd herausgebildet hat und daher nicht nur die Straftaten gegen die öffentliche Verwaltung umfasst, sondern auch alle Fälle von Fehlfunktionen des Verwaltungsapparats sowie den verfälschten Gebrauch der zugewiesenen Befugnisse, um unzulässige private Vorteile zu erlangen. Der Rechnungshof überprüft bei der Ausübung der ihm übertragenen Kontrollfunktionen die ordnungsgemäße Verwendung der öffentlichen Gelder und stößt dabei auf Missstände in der Verwaltung. Er spielt daher eine grundlegende Rolle bei der Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption, die sowohl ieS (als Überschneidung mit den einschlägigen Straftaten gemäß Art 317 und Art 319 italienisches Strafgesetzbuch und allgemeiner allen Straftaten gegen die öffentliche Verwaltung gemäß Art 314 ff italienisches Strafgesetzbuch) als auch iwS als *mala gestio* und Verschwendung öffentlicher Mittel zu verstehen ist.

Die allgemeine präventive und abschreckende Rolle, die die Kontrollämter, die Staatsanwaltschaften und die rechtsprechenden Sektionen mit ihrer Aktivität, ihren Maßnahmen und Entscheidungen spielen, trägt (in welchem Umfang, ist schwer zu sagen) zur Stärkung eines ethischen Verhaltens im öffentlichen Sektor bei und hat zweifelsohne eine indirekt abschreckende und Korruption verhindernde Wirkung.

In diesem Zusammenhang können einige Beispiele für die Kontrollfunktionen angeführt werden. Bei der Kontrolle der Rechtmäßigkeit zur Ernennung in Ämter überprüft der Rechnungshof die Einhaltung der Vorschriften über Interessenskonflikte und Unvereinbarkeiten, der Vorschriften über die Rotation des Personals und den Schutz von sog *Whistleblowern* sowie die Einhaltung der Mandatsbeschränkungen, um eine Verfestigung von korruptionsanfälligen Positionen zu vermeiden.

Bei der Kontrolle der Verwaltungstätigkeit hingegen überwacht der Rechnungshof zum einen die Einhaltung der Grundsätze der Transparenz und der Veröffentlichung der Handlungen auf den Webseiten der Verwaltung, damit alle interessierten Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, diese zu kontrollieren. Andererseits achtet der Rechnungshof sowohl bei der Rechtmäßigkeitskontrolle als auch bei der Verwaltung sehr genau darauf, dass die Verwaltungen Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge im

Rahmen von Ausschreibungsverfahren vergeben und dass sich die Ausnahmen auf die gesetzlich zulässigen Fälle beschränken.

Darüber hinaus besteht seit einiger Zeit eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Rechnungshof und der Antikorruptionsbehörde (ANAC),²⁶ mit der eine Reihe von Vereinbarungen (sog Einvernehmensprotokolle²⁷) abgeschlossen wurden. Darunter finden sich zB Einvernehmensprotokolle über den Datenaustausch zwischen den Informationssystemen, über die Zusammenarbeit bei den Ermittlungen usw, um nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen Synergien zu schaffen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass zur Bekämpfung der Korruption die bloße strafrechtliche Repression nicht ausreicht, sondern eine Strategie erforderlich ist, die ebenso präventive Instrumente nutzt.

Welches sind nun die Themen, die weiterverfolgt werden sollen?

1. Die Kultur der Legalität und der öffentlichen Ethik ist zu fördern (zu diesem Zweck organisiert der Rechnungshof Informationsveranstaltungen an Gymnasien).
2. Es bedarf eines unbürokratischen Ansatzes für die Umsetzung des Gesetzes Nr 190 vom 06.11.2012²⁸ zur Verhinderung und Bekämpfung von Korruption. Das Gesetz sieht ua als Präventionsinstrument einen Dreijahresplan zur Korruptionsverhinderung und Transparenz vor. Der Plan muss die Verfahren zur Erkennung der Risiken abbilden, und in Folge sind organisatorische Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption zu ergreifen. Damit sich die Verabschiedung des Plans nicht in ein bloß bürokratisches Erledigen auflöst, sind bestimmte Aspekte von zentraler Bedeutung: Erstens muss die Qualität der Überprüfung pünktlich und ausreichend sein, sonst ist sie nutzlos, und zweitens muss es jemanden geben, der sie überwacht.
3. Darüber hinaus ist ein angemessenes internes Kontrollsystem mit sorgfältiger Überwachung und Kontrolle derjenigen Tätigkeiten erforderlich, bei denen ein erhöhtes Korruptionsrisiko besteht. Auch Jahrzehnte nach

26 AdÜ: Die *Autorità Nazionale Anticorruzione* (ANAC) ist eine unabhängige staatliche Verwaltungsbehörde, deren Aufgabenbereich die präventive Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung umfasst und der ua Aufsichts- und Kontrollfunktionen in Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe übertragen wurden.

27 AdÜ: Einvernehmensprotokolle gehören zu den Instrumenten der *governance* und definieren gemeinsame Ziele und Maßnahmen.

28 Legge 6 novembre 2012, n. 190, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, GA Nr 265 vom 13.11.2012.

- ihrer Einführung existiert die interne Kontrolle vielerorts nur auf dem Papier. Hinzu kommt, dass Korruption ein systemisches Phänomen ist, an dem oft auch diejenigen beteiligt sind, die es kontrollieren müssen.
4. Ein angemessenes Maß an Transparenz ist für eine ausreichende Kontrolle ebenfalls unerlässlich, dh die möglichst umfassende Bereitstellung von Informationen von allgemeinem Interesse für die Bürger.
 5. Vereinfachung ist sicherlich nützlich. Das bedeutet auf der Ebene der Regulierung, dass die Überregulierung des Gesetzgebers die Arbeit derjenigen erschwert, die verwalten und kontrollieren, umso mehr, wenn sie unsystematisch ist. Eine Vereinfachung der Verfahren ist ebenfalls notwendig. Hinzu kommt, dass die Vereinfachung Hand in Hand mit ausreichender Transparenz gehen muss. Denn in der Undurchsichtigkeit lauert die Korruption.