

I. Organisation der Rechnungshöfe in Österreich und Italien

Der Rechnungshof in Italien: Rolle, Organisation und Aufgaben¹

Guido Carlino

I. Einführung

Der vorliegende Beitrag behandelt die Rolle, die Organisation und die Aufgaben des italienischen Rechnungshofs (im Folgenden: Rechnungshof), einer für die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Verwendung der öffentlichen Mittel zentralen Einrichtung. Die optimale Nutzung der Ressourcen trägt wesentlich dazu bei, das Gefühl der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft zu stärken, deren Wohlergehen ein entscheidendes Ziel ist. Dies gilt besonders in der heutigen Situation, die durch die Umsetzung der vom Wiederaufbauplan *Next Generation EU* vorgesehenen Maßnahmen gekennzeichnet ist, in der der Einsatz öffentlicher Mittel zu einem grundlegenden Hebel der Unterstützung und Lenkung von Wirtschaftswachstum und -entwicklung ist.

Rechenschaft abzulegen über die Verwaltung der öffentlichen Finanzen und Güter ist ein Bedürfnis, das zu jeder Zeit und in jeder organisierten Gemeinschaft besteht, gleich wie die Qualität und Ordnungsmäßigkeit der Handlungen und die erzielten Ergebnisse jener zu überprüfen, die in des Gemeinwohls Verwaltungsaufgaben ausüben und dabei auch kritische Punkte und Ungleichgewichte aufzuzeigen.

Das Bedürfnis nach einem „Kontrolleur“ der Verwendung öffentlicher Mittel zur Gewährleistung eines harmonischen Zusammenspiels von Verwaltung, Kontrolle und Rechenschaftspflicht wurde bereits in den Rechtsordnungen der Staaten, die vor der Vereinigung des Königreichs Italien bestanden, verspürt.

Mit dem Gesetz Nr 800 vom 14.08.1862² wurde der Rechnungshof des Königreichs Italien nach dem Vorbild der französischen *Cour des comptes* gegründet, die 1807 von *Napoleon Bonaparte* eingerichtet worden war. Im Gesetz Nr 800/1862 finden sich die wesentlichen Merkmale der heutigen

1 Der Beitrag wurde in italienischer Sprache verfasst und von *Philipp Rossi* und *Esther Happacher* übersetzt.

2 Legge 14 agosto 1862, n.800, Per l'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia, GA Nr 214 vom 10.09.1862.

Institution wieder, der einerseits die Rolle eines Garanten der finanziellen Rechtmäßigkeit zugewiesen und die andererseits als Gericht eingerichtet wurde.

Der Rechnungshof war somit eine der ersten Institutionen des geeinigten Italiens,³ die erste Gerichtsbehörde, deren Zuständigkeit sich auf das gesamte Staatsgebiet erstreckte.

Bereits bei seiner Errichtung war der Rechnungshof in Fortführung der entsprechenden Institutionen der vor der Einigung Italiens bestehenden Staaten für die Überprüfung der Staatsausgaben und die Überwachung der öffentlichen Einnahmen zuständig, und zwar durch die Vorabkontrolle der Gesetzesmäßigkeit und durch die Ausübung der Rechtsprechungsfunktion hinsichtlich der Rechnungslegung der Rechnungsführer. Seine Aufgaben wurden in den Folgejahren um das verwaltungsrechtliche Haftungsverfahren und um weitere, dem Rechnungshof durch Gesetz zugewiesene Verfahren erweitert.

II. Der Rechnungshof in der republikanischen Verfassung von 1948

Die neue republikanische Ordnung, die als Folge des Referendums über die Staatsform vom 02.06.1946 entstand, zeichnet sich nicht nur durch die Gewaltenteilung und das Verbot der willkürlichen Ausübung der exekutiven Gewalt aus, sondern auch durch die Notwendigkeit, ständig auf eine ordnungsgemäße Verwaltung der öffentlichen Mittel zu achten.

Dies veranlasste die Verfassungsgebende Versammlung, die Funktionen des Rechnungshofs in Art 100 und Art 103 der am 01.01.1948 in Kraft getretenen italienischen Verfassung (Verf)⁴ anzuerkennen und zu garantieren.

Diese Bestimmungen, die der Kontrollfunktion und der rechtsprechenden Funktion des Rechnungshofs gewidmet sind, bezeugen seine untrennbare Verbindung mit dem öffentlichen Rechnungswesen sowie die Bedeutung seiner Garantiefunktion zugunsten der Bürger.

3 AdÜ: Die Einigung Italiens wurde mit der Ausrufung des Italienischen Königreichs am 17.03.1861 vollzogen.

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

III. Die Kontrollfunktion

A. Der verfassungsrechtliche Rahmen

Art 100 Verf verleiht dem Staatsrat und dem Rechnungshof verfassungsrechtliche Bedeutung, indem er den Staatsrat als Beratungsorgan in verwaltungsrechtlichen Fragen und den Rechnungshof als Kontrollorgan vorsieht.

Art 100 Abs 2 Verf legt insbesondere Folgendes fest: „Der Rechnungshof übt die Vorkontrolle über die Gesetzmäßigkeit der Regierungshandlungen sowie die Nachkontrolle über die Gebarung des Staatshaushalts aus. In den durch Gesetz bestimmten Fällen und Formen nimmt er an der Kontrolle der Finanzgebarung jener Körperschaften teil, deren der Staat ordentliche Beiträge gibt. Er berichtet unmittelbar den Kammern über das Ergebnis der durchgeführten Überprüfung.“⁵

Die Bestimmung bezieht sich nur auf die Kontrollfunktionen, die dem Rechnungshof übertragen wurden, ohne auf die rechtsprechenden Funktionen einzugehen, die gleich wie jene des Staatsrats in Art 103 Verf und dort in Abs 2 geregelt ist und damit im IV. Titel des Teils II der Verfassung, der dem Gerichtswesen gewidmet ist.

Die Verfassungsgebende Versammlung hat also entsprechend der Tradition dem Rechnungshof sowohl eine Kontroll- als auch eine Rechtsprechungsfunktion zugeordnet. Während es keine besondere Debatte über die Beibehaltung der Kontrollfunktion gab, war die Debatte über die Rechtsprechungsfunktion, wie wir im Folgenden sehen werden, auch in Anbetracht des Grundsatzes der Einheitlichkeit der Gerichtsbarkeit detailliert und umfassend.

In der Verfassungsgebenden Versammlung wurde ausdrücklich festgehalten, dass der Rechnungshof die ordnungsgemäße Verwendung der der Allgemeinheit gehörenden Mittel durch die Kontrolle über die Verwendung des Steueraufkommens und des öffentlichen Vermögens sicherstellen soll.

Es gilt anzumerken, dass sich das Verhältnis des Rechnungshofs zu Regierung und Parlament im republikanischen System ganz anders gestaltet. Heutzutage berichtet der Rechnungshof direkt dem Parlament, wie im Üb-

5 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. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.“

rigen aus Art 100 Verf leicht ersichtlich ist, und nimmt seine Hilfsfunktion vor allem gegenüber den Kammern wahr.

Im Vergleich zur Zeit des Faschismus, in der eine direkte Beziehung zwischen Rechnungshof und Regierungschef bestand, dem vom Präsidenten des Rechnungshofes jährlich über seine Tätigkeit Bericht erstattet wurde,⁶ ist die Hilfsfunktion somit anders ausgestaltet.

Im Wesentlichen stellt der Rechnungshof in Ausübung seiner Kontrollfunktion heute eine Einrichtung im Dienste der durch den Staat verkörpert Gemeinschaft dar. Er handelt, wie vom italienischen Verfassungsgerichtshof (im Folgenden: Verfassungsgerichtshof) festgestellt, als „unparteiischer Garant des wirtschaftlichen und finanziellen Gleichgewichts des öffentlichen Sektors und der korrekten Verwaltung der Ressourcen der Allgemeinheit.“⁷

Die Kontrolle des Rechnungshofes erfolgt aus einer Position der absoluten Neutralität in Bezug auf die von der Verwaltung verfolgten Interessen.

B. Die Vorabkontrolle der Gesetzmäßigkeit

Art 100 Abs 2 Verf hebt die Vorabkontrolle der Gesetzmäßigkeit von Handlungen der Regierung, deren positiver Ausgang über die Wirksamkeit der Verwaltungsmaßnahme entscheidet, auf Verfassungsebene und garantiert sie somit verfassungsrechtlich.

Die Präventivkontrolle zielt ausschließlich darauf ab, die Rechtmäßigkeit der dem Rechnungshof vorgelegten Handlungen zu gewährleisten, dient dem Schutz des objektiven Rechts und unterscheidet sich deutlich von den Verwaltungskontrollen, die innerhalb der öffentlichen Verwaltung durchgeführt werden.

Es sei darauf hingewiesen, dass bis 1988 auch die Akte mit Gesetzeskraft der Regierung⁸ einer *ex ante* Kontrolle ihrer Gesetzmäßigkeit unterlagen.

6 Art 2 KD Nr 1214 vom 12.07.1934, Regio Decreto 12 luglio 1934, n.1214, Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, GA Nr 179 vom 01.08.1934.

7 Der Originaltext lautet: „garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive“. Siehe ua Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 267/2006 RE RZ 4.

8 AdÜ: Die Akte mit Gesetzeskraft umfassen das gesetzesvertretende Dekret gemäß Art 76 Verf, zu dessen Erlass die Regierung durch das Parlament im Wege eines Gesetzes ermächtigt werden muss, das den Bereich, die Richtlinien und die Dauer der Ermächtigung zur Gesetzgebung durch die Regierung festzulegen hat, sowie

Diese Kontrolle entfiel aufgrund Art 16 Gesetz Nr 400 vom 23.08.1988,⁹ der vom Verfassungsgerichtshof im Rahmen eines Befugniskonfliktes zwischen dem Rechnungshof und der Regierung mit Urteil Nr 406/1989 für verfassungskonform befunden wurde. In diesem Zusammenhang stellte das Höchstgericht fest, dass Art 100 Verf die Vorabkontrolle des Rechnungshofs über die Gesetzmäßigkeit nur für Verwaltungshandlungen der Regierung und nicht auch für Akte mit Gesetzeskraft gewährleistet. Die Kontrolle über letztere muss durch das Verfassungssystem in seiner Gesamtheit und insbesondere durch die Bestimmungen über die Ausübung der Gesetzgebungsfunktion durch die Regierung gemäß Art 76 und Art 77 Verf sichergestellt werden.

Das Königliche Dekret Nr 1214 vom 12.07.1934¹⁰ sah vor, dass fast alle von der staatlichen öffentlichen Verwaltung erlassenen Handlungen der Vorabkontrolle hinsichtlich ihrer Gesetzmäßigkeit unterlagen. Das Gesetz Nr 20 vom 14.01.1994¹¹ nahm eine bedeutende Reform des Kontrollsystems vor und änderte dessen Struktur mehr als vierzig Jahre nach dem Inkrafttreten der Verfassung.

Die Präventivkontrolle durch den Rechnungshof wurde in Folge auf die wichtigsten Handlungen der Verwaltung beschränkt, da nach Ansicht einiger eine Kontrolle beinahe aller Verwaltungsmaßnahmen zu einer Verlangsamung der Verwaltungstätigkeit führen würde, welche zudem durch die Überschneidung mit der vom Generalrechnungsamt des Staates¹² durchgeführten Kontrolle weiter erschwert werde.

Das Verfahren zur Vorabkontrolle stellt kein Gerichtsverfahren im technisch-prozessualen Sinne dar. Allerdings ist die Funktion, die der Rech-

das Gesetzesdekret gemäß Art 77 Verf, das der Regierung in Fällen außerordentlicher Notwendigkeit und Dringlichkeit in Eigenverantwortung ermöglicht, vorläufige Maßnahmen mit Gesetzeskraft zu treffen, die jedoch ihre Wirksamkeit *ex tunc* verlieren, wenn sie nicht innerhalb von 60 Tagen nach ihrer Veröffentlichung vom Parlament in Gesetz umgewandelt werden.

9 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.

10 Siehe FN 6. AdÜ: Dabei handelt es sich um den Einheitstext über die Ordnung des Rechnungshofes.

11 Legge 14 gennaio 1994, n.20, Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, GA Nr 10 vom 14.01.1994.

12 AdÜ: Das Generalrechnungsamt des Staates (*Ragioneria Generale dello Stato*) ist ein im Wirtschafts- und Finanzministerium angesiedeltes Kontrollorgan, das ua die finanzielle Deckung von Gesetzesvorhaben prüft und über Kontrollbefugnisse hinsichtlich der Haushaltsgebarung verfügt.

nungshof in diesem Fall ausübt, in vielerlei Hinsicht mit der rechtsprechenden Funktion vergleichbar, weil sie darin besteht, die Übereinstimmung der verfahrensgegenständlichen Handlungen mit den Normen des objektiven Rechts zu überprüfen, wobei jegliche Bewertung, die nicht streng rechtlicher Natur ist, ausgeschlossen ist. In diesem Zusammenhang hat der Verfassungsgerichtshof im Urteil Nr 226/1976 bestätigt, dass der Rechnungshof aufgrund seiner besonderen institutionellen Stellung und der Art seiner Befugnisse im Kontrollverfahren berechtigt ist, Fragen der Verfassungsmäßigkeit aufzuwerfen.

Im Rahmen der Beziehungen zwischen der Regierung, dem Rechnungshof und dem Parlament kommt der sog Eintragung mit Vorbehalt¹³ eine wichtige Rolle zu.

Im Falle einer Ablehnung der Eintragung kann der Ministerrat immer noch die Durchführung der Verwaltungshandlungen beschließen, was zu einem Beschluss der Vereinigten Sektionen des Rechnungshofs führt. Hält es der Rechnungshof nicht für erforderlich, seine Beurteilung zu ändern, erfolgt die Eintragung mit Vorbehalt, was dem Parlament mitgeteilt wird, das das Verhalten der Regierung auf politischer Ebene beanstanden kann.

Die Funktion der Vorabkontrolle wird hinsichtlich der Handlungen der Regierung und der staatlichen Verwaltung von der Zentralsektion für die Gesetzmäßigkeitskontrolle ausgeübt. Auf regionaler Ebene kommt diese Funktion den Regionalen Kontrollsektionen zu.

C. Die nachprüfende Kontrolle der Gebarung des Staatshaushalts

Art 100 Verf garantiert auch die nachprüfende Kontrolle der Gebarung des Staatshaushalts.

Art 3 Gesetz Nr 20/1994 regelt das entsprechende Verfahren umfassend. Demnach kontrolliert der Rechnungshof *ex post* die Gebarung des Staatshaushalts und des Vermögens der öffentlichen Verwaltungen sowie der außeretatmäßigen Gebarung und die Verwendung der Mittel der EU, indem er die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Gebarung sowie das Funktionieren der internen Kontrollen innerhalb jeder Verwaltung überprüft.

In Ausübung dieser Funktion prüft der Rechnungshof auf der Grundlage eines Jahresprogramms, ob die Ergebnisse der Verwaltungstätigkeit

13 AdÜ: Im Rahmen der Vorabkontrolle wird die Handlung der Verwaltung erst rechtswirksam, wenn der Rechnungshof sie registriert hat.

den gesetzlich festgelegten Zielen entsprechen, wobei er eine vergleichende Bewertung der Kosten, Methoden und Zeiten der Verwaltungstätigkeit vornimmt und dem Parlament und den Regionalräten über die Ergebnisse der durchgeführten Prüfung berichtet.

Die Berichte des Rechnungshofs werden auch den betroffenen Verwaltungen übermittelt, die ihrerseits den Rechnungshof und die gewählten Organe über die in Folge getroffenen Maßnahmen informieren.

Grundsätzlich greift die Gebarungskontrolle bei abgeschlossenen Tätigkeiten. Es sind keine Zwangsmaßnahmen vorgesehen, die direkt vom Rechnungshof erlassen werden. Art 11 Abs 2 Gesetz Nr 15 vom 04.03.2009¹⁴ führte jedoch die sog begleitende Kontrolle ein, bei der noch nicht abgeschlossenes staatliches Verwaltungshandeln geprüft wird und die Feststellung schwerwiegender Unregelmäßigkeiten in der Gebarung zu einem Verbot der Zweckbindung von Ausgaben führen kann.

Diese Kontrollmodalität wurde durch Art 22 Gesetzesdekret Nr 76 vom 16.07.2020¹⁵ verstärkt. Art 22 Gesetzesdekret Nr 76/2020 sieht vor, dass der Rechnungshof eine begleitende Kontrolle über die wichtigsten Pläne, Programme und Projekte iZm mit den Maßnahmen zur Unterstützung und Wiederankurbelung der gesamtstaatlichen Wirtschaft durchführt, die infolge der Covid-19-Pandemie eingeleitet wurden, und dass er Handlungen oder Unterlassungen melden kann, die die Feststellung der verwaltungsrechtlichen Haftung von Führungskräften erfordern.

Diese Art der Kontrolle wurde durch das Gesetz Nr 74 vom 21.06.2023¹⁶ für die Maßnahmen im Rahmen des Nationalen Wiederaufbau- und Resilienzplans sowie des Gesamtstaatlichen Ergänzungsplans ausgeschlos-

14 Legge 4 marzo 2009, n.15, Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti, GA Nr 53 vom 05.03.2009.

15 Decreto-Legge 16 luglio 2020, n.76, Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, Ord Beiblatt Nr 24 zum GA Nr 178 vom 16.07.2020. Das GD wurde durch das Gesetz Nr 120 vom 11.09.2020 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, Ord Beiblatt Nr 33 zum GA Nr 228 vom 14.09.2020), umgewandelt.

16 Legge 21 giugno 2023, n.74, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, recante disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche, Ord Beiblatt Nr.23 zum GA Nr 143 vom 21.06.2023.

sen. Diese unterliegen nämlich einzig den von Art 7 Abs 7 Gesetzesdekret Nr 77/2021 vorgesehenen Kontrollformen.

Die Nachkontrolle wird hinsichtlich der Gebarung der zentralen Verwaltungen von der Zentralsektion für die Kontrolle über die Gebarung der Staatsverwaltungen durchgeführt. Innerhalb der Zentralsektion wurde auch ein Senat für die begleitende Kontrolle eingeführt. Auf regionaler Ebene erfolgt die *ex post*-Kontrolle durch die Regionalen Kontrollsektionen.

D. Die Kontrolle im Wege der Berichte

Es ist festzuhalten, dass die Tätigkeit des Rechnungshofs den gesamten staatlichen Haushaltszyklus in erheblicher Weise betrifft. Insbesondere die Vereinigten Sektionen des Rechnungshofs erfüllen eine wichtige Hilfsfunktion durch die Erstellung von Berichten an die Kammern des Parlaments. Sie werden von den zuständigen parlamentarischen Ausschüssen mehrfach und jedenfalls anlässlich der Genehmigung des Haushalts und des Wirtschafts- und Finanzdokumentes und dessen Aktualisierung angehört.

Die Berichte des Rechnungshofs betreffen die Rechtmäßigkeit, die wirtschaftliche und finanzielle Tragfähigkeit und die makroökonomischen Auswirkungen der geplanten Ausgabenpolitik.

Die grundlegende Hilfsfunktion des Rechnungshofs gegenüber dem Parlament wird im Übrigen durch die 2021 erfolgte Einführung eines „mindestens“ halbjährlich zu erstattenden Berichts über das Ergebnis der Nachkontrolle belegt.¹⁷ Diese Nachkontrolle erfolgt auf der Grundlage von Wirksamkeits-, Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsparametern.

Der genannte Bericht enthält Bewertungen über die korrekte und rechtzeitige Beschaffung und den Einsatz von Ressourcen sowohl inländischer als auch unionaler Herkunft im Rahmen der Umsetzung des gesamtstaatlichen Wiederaufbau- und Resilienzplans, wobei dessen Auswirkungen auf gesamtstaatlicher Ebene sowohl hinsichtlich der Verwaltung der Finanzmittel als auch der materiellen Auswirkungen in Form der durchgeführten Arbeiten und der Qualität der erbrachten Leistungen und Dienste berücksichtigt werden.

Am Ende des Haushaltsjahrs leitet der Rechnungshof das Verfahren zur Billigung der allgemeinen Rechnungslegung des Staates ein. Es handelt sich um ein streitiges Verfahren, das den Höhepunkt der Ausübung der

17 Die Einführung erfolgte durch Art 7 Abs 7 GD Nr 77/2021.

Kontrollfunktion als Hilfsfunktion für das Parlament darstellt, das die Rechnungslegung zu genehmigen hat.

Wie vom Verfassungsgerichtshof bereits in Entscheidungen aus den 1960er-Jahren¹⁸ betont, spielt die Billigung als verpflichtender Bestandteil der Beziehungen zwischen Regierung und Parlament eine besondere Rolle und zielt darauf ab, die Ergebnisse der von der Verwaltung erstellten Rechnungslegung zu bestätigen und zu bekräftigen.

Die Kontrolle im Wege eines Berichts wird von den Vereinigten Sektionen in Kontrollfunktion ausgeübt. Hinsichtlich des Berichtes über die Gesamtentwicklung der regionalen und lokalen Finanzen erfolgt sie durch die Sektion für die Autonomien.

Die allgemeine Rechnungslegung der Regionen unterliegt dem Verfahren zur Billigung durch die Regionalen Kontrollsektionen.

E. Die Kontrolle der Finanzgebarung der Körperschaften, an die der Staat Beiträge vergibt

Art 100 Verf sieht zudem vor, dass sich der Rechnungshof an der Kontrolle der Finanzgebarung der Körperschaften, die durch den Staat gefördert werden,¹⁹ beteiligt. Dabei berichtet der Rechnungshof unmittelbar dem Parlament über das Ergebnis der durchgeführten Überprüfung und teilt den beaufsichtigenden Ministerien die eigenen Bemerkungen zu den festgestellten Unregelmäßigkeiten mit.

Wie aus den verfassungsausführenden Gesetzesbestimmungen ersichtlich ist, betrifft diese Kontrolle nicht die bloße Rechtmäßigkeit der Handlungen, sondern auch die Gebarung und die Verwendung der Mittel nach den Kriterien der Wirksamkeit, Effizienz und Sparsamkeit.

Der Kontrolle unterliegen Einrichtungen, die einen Beitrag des Staates erhalten, sei es in Form von Kapital, Dienstleistungen oder Gütern.

Von besonderer Bedeutung ist das Verfassungsgerichtshofsurteil Nr 466/1993, das festlegt, dass auch Aktiengesellschaften, an denen die öffentliche Verwaltung beteiligt ist, der für öffentliche Körperschaften vorgesehenen Kontrolle unterliegen.

18 Verfassungsgerichtshof Urteile Nr 121/1966 und Nr 142/1968.

19 AdÜ: Es handelt sich um sowohl öffentliche als auch private Körperschaften, deren Finanzierung zum Teil oder zur Gänze vom Staat in verschiedenen Formen, etwa durch Förderungen oder Kapitalbeiträge, erfolgt.

Der Verfassungsgerichtshof betonte in diesem Urteil, dass die in Art 100 Verf vorgesehene Kontrollfunktion durch das überwiegende Interesse des Staates gerechtfertigt sei, die Gebarungen von juristischen Personen einer Kontrolle zu unterziehen, die Empfänger öffentlicher Mittel sind und den Staatsaushalt, wenn auch indirekt, beeinflussen können.²⁰

Die Kontrollfunktion über die Körperschaften und über Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung wird von der Kontrollsektion für Körperschaften ausgeführt.

F. Die Kontrolle über die Lokalautonomien

Als Folge der vom Verfassungsgesetz Nr 3 vom 18.10.2001²¹ eingeführten Änderungen des V. Titels der Verfassung, die den Gebietskörperschaften volle Finanzautonomie zuerkannte, wurde die Rolle des Rechnungshofs als Garant für die Einhaltung des Haushaltsgleichgewichts durch Regionen, Provinzen, Metropolstädte und Gemeinden zunehmend gestärkt.

Mit dem Ziel, die auf eine strengere Haushaltspolitik ausgerichteten Verfahren zu stärken, stellte die Einführung des Grundsatzes des ausgeglichenen Haushalts in die Verfassung, verbunden mit einer Verpflichtung zur Tragfähigkeit der Verschuldung (sog Schuldenbremse) für die Gesamtheit der öffentlichen Verwaltungen durch das Verfassungsgesetz Nr 1 vom 20.04.2012²² ebenfalls eine Neuerung von historischer Tragweite dar.

Die Änderungen von Art 81, Art 97, Art 117 und Art 119 Verf betreffen nicht nur die Bestimmungen über den Staatshaushalt, sondern auch den Haushalt der nachgeordneten Gebietskörperschaften, die dazu verpflichtet sind, den Ausgleich zwischen den Einnahmen und Ausgaben zu gewährleisten und die unterschiedlichen, ungünstigen oder günstigen Phasen des Wirtschaftskreislaufes zu berücksichtigen.

Der neue Verfassungsrahmen hat die Beteiligung des Rechnungshofes an der Kontrolle über die Finanzgebarung der örtlichen Körperschaften und der Regionen gestärkt und dabei neue und erweiterte Befugnisse als Garantie für die ordnungsgemäße Rechnungsführung und die Einhaltung

20 Urteil Nr 466/1993, RE RZ 5.

21 Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, GA Nr 248 vom 24.10.2001.

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

der sich aus der Mitgliedschaft in der EU ergebenden Verpflichtungen vorgesehen.

Von besonderer Bedeutung ist außerdem die Rolle, die dem Rechnungshof in den komplexen Verfahren zukommt, die sich auf strukturell defizitäre Gebietskörperschaften beziehen, welche Ungleichgewichte aufweisen, die dazu führen können, dass sie ihre Schulden nicht mehr begleichen können.

Die Kontrollfunktion über die nachgeordneten Gebietskörperschaften wird von den Regionalen Kontrollsektionen wahrgenommen. Die Sektion für die Autonomien prüft hingegen zu Koordinierungszwecken alle Themen und Fragen von allgemeinem Interesse und die vergleichenden Analysen, die zu Aspekten der Gebarung erfolgen, die mehreren regionalen Sektionen gemeinsam sind.

IV. Die rechtsprechende Funktion

A. Die Arbeiten in der Verfassungsgebenden Versammlung

In Anerkennung der verfassungsrechtlichen Bedeutung des Rechnungshofs als oberstes Rechnungsprüfungsorgan sieht die Verfassung in Art 103 Abs 2 vor, dass er zu den Rechtsprechungsorganen der Republik gehört, womit eine Ausnahme vom Verbot der Errichtung von Ausnahme- oder Sondergerichten nach Art 102 Verf eingeführt wurde.

Die Bestimmung geht auf eine breite Debatte in der Verfassungsgebenden Versammlung zurück. Einige ihrer Mitglieder (stellvertretend sei *Pietro Calamandrei* genannt) vertraten die Position, dass die Einheit der Gerichtsbarkeit nicht nur in Bezug auf die ihre Funktionsweise regelnden Grundsätze erforderlich sei, sondern auch hinsichtlich der Einheit der mit der Ausübung der Funktion betrauten Rechtsprechungsorgane. Andere (ua *Costantino Mortati*) sahen den Grundsatz der Einheit der Gerichtsbarkeit als funktionell und die Organe nicht betreffend an, was eine Aufteilung der verschiedenen Gerichte in unterschiedliche und autonome Systeme nicht ausschloss, sondern vielmehr implizierte.

Art 103 Abs 2 Verf umreißt den Inhalt der rechtsprechenden Funktionen des Rechnungshofs lapidar, aber effizient, indem ihm die Rechtsprechungs-

gewalt „auf dem Gebiet des öffentlichen Rechnungswesens und der anderen durch das Gesetz bezeichneten Sachgebiete“²³ übertragen wird.

B. Der Bereich des öffentlichen Rechnungswesens in der Rechtsprechung in den ersten vier Jahrzehnten nach dem Inkrafttreten der Verfassung

Auch wenn der Gegenstand des öffentlichen Rechnungswesens in der Verfassung nicht definiert und sein subjektiver und objektiver Geltungsbereich nicht festgelegt wurde, bestand dennoch Einigkeit darüber, dass es sowohl die Handlungen als auch die organisatorischen Arten der Beschaffung und Verwaltung der finanziellen Mittel umfassen sollte, mit denen die öffentliche Verwaltung ihre institutionellen Ziele im Wege der Tätigkeit der Verwalter von öffentlichen Geldern und Vermögenswerten verfolgt und verwirklicht.

Die Verfassungsbestimmung übernahm lediglich den traditionell von der damals geltenden Gesetzgebung verwendeten Begriff des öffentlichen Rechnungswesens, welcher der Zuständigkeit des Rechnungshofs neben dem Rechnungslegungsverfahren und dem Verfahren über die verwaltungsrechtliche Haftung auch weitere, ausdrücklich vom Gesetz vorgesehene Verfahren zuordnete, die sich iWS auf den Bereich des öffentlichen Rechnungswesens beziehen. Hier kann auf die Verfahren auf Antrag einer Partei, die Streitigkeiten mit Rechnungsführern über die Verwaltung von staatlichen oder einer anderen öffentlichen Körperschaft gehörenden Geldern und auf die Verfahren über die Ruhestandbezüge öffentlicher Bediensteter verwiesen werden. Letztere wurden der Zuständigkeit des Rechnungshofs nicht nur aus historischer Tradition unterstellt, sondern aufgrund der erheblichen Auswirkungen der entsprechenden Ausgaben auf die öffentlichen Finanzen.

Damit wurde die damals bestehende Aufteilung der Zuständigkeiten verfassungsrechtlich verankert. Die Rechtsprechung, wonach für die Zuständigkeit des Rechnungshofs das gleichzeitige Vorliegen eines subjektiven Elements, bestehend in der öffentlichen Natur der geschädigten Einrichtung, und einem objektiven Element, das die öffentliche Natur der verwalteten Geldmittel oder Güter betraf, erforderlich war, war vollkommen unstrittig.

23 Der Originaltext lautet: „nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre previste dalla legge“.

Auch wenn der Wortlaut der Verfassungsbestimmung mit seinem allgemeinen Verweis auf das Gebiet des öffentlichen Rechnungswesens eine inhaltliche Anpassung des Begriffs des öffentlichen Rechnungswesens an die Entwicklung der öffentlichen Finanzen hin zu innovativen, besonders komplexen und vielfältigen Organisationsformen zu ermöglichen schien, wurde dieses Ziel nicht sofort erreicht.

In der Tat warf die Verfassungsbestimmung Probleme hinsichtlich ihres unmittelbaren Geltungsbereichs auf, da sich die Frage stellte, ob sie auf die Bediensteten aller öffentlichen Verwaltungen unmittelbar anwendbar oder nur programmatischer Natur war.

Dem Standpunkt des Rechnungshofs, wonach dieser als spezialisierter gesetzlicher Richter und im Rahmen objektiver Garantien für die ordnungsgemäße Verwaltung öffentlicher Gelder für das öffentliche Rechnungswesen zuständig war, widersprach der Verfassungsgerichtshof und sprach stattdessen Art 103 Verf programmatische Natur zu. Der Verfassungsgerichtshof erachtete für die rechtsprechende Zuständigkeit des Rechnungshofes die *interpositio legislatoris* für erforderlich, dh die Notwendigkeit eines ausdrücklichen Tätigwerdens des Gesetzgebers, der über Ermessen in der Bewertung der zu schützenden Interessen auf diesem Sachgebiet und des für deren Verfolgung geeignetsten Instruments verfügt.

Der Verfassungsgerichtshof vertrat daher die Auffassung, dass die Zuweisung der Zuständigkeit durch Art 103 Verf nicht als zwingend und absolut, sondern eher allgemeiner Natur sei und Ausnahmen zugunsten eines anderen Gerichts in jedem Fall möglich seien, insbesondere auf dem Gebiet der verwaltungsrechtlichen Haftung, die sich nicht auf die Gebarung bezieht und subjektive Rechte betrifft. Für letztere Fragen sei die ordentliche Gerichtsbarkeit zuständig.²⁴

Einen ähnlichen Standpunkt vertraten die Vereinigten Sektionen des Kassationsgerichtshofs.²⁵

Diese Rechtsprechung hatte jedoch zur Folge, dass viele öffentliche Bedienstete beinahe vollständig nicht der Gerichtsbarkeit des Rechnungshofs unterfielen, da die Schadensersatzklage vor den ordentlichen Gerichten von den Rechtsträgern öffentlicher Funktionen, also von der geschädigten Verwaltung selbst und nicht von einer autonomen und unparteiischen

24 Siehe dazu etwa Urteil Nr 385/1996 und letzthin Urteile Nr 46/2008, Nr 169/2018.

25 Siehe dazu in jüngster Zeit die Urteile der Vereinigten Zivilsektionen Nr 28975/2020 und Nr 2370/2023.

Einrichtung wie der Staatsanwaltschaft am Rechnungshof hätte erhoben werden müssen.

C. Die Entwicklung der Rechtsprechung und der Schutz der öffentlichen Mittel nach der Reform der öffentlichen Verwaltung in den 1990er-Jahren

Zu Beginn der 1990er-Jahre begann angesichts der gravierenden Ineffizienz der öffentlichen Verwaltung ein durch intensive Gesetzgebungstätigkeit gekennzeichnete epochaler Reformprozess, der das Gesicht der Verwaltung veränderte und diese moderner und effizienter machte, und zwar durch eine neue Kultur, die den Ergebnissen des Verwaltungshandelns im Hinblick auf Wirksamkeit und Effizienz mehr Bedeutung beimaß als der bloßen Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes oder -verfahrens.

Verabschiedet wurden insbesondere die neue Ordnung der Lokalautonomien mit dem Gesetz Nr 142 vom 08.06.1990,²⁶ die die Struktur dieser Gebietskörperschaften neu definierte; das Gesetz Nr 241 vom 07.08.1990²⁷ über das Verwaltungsverfahren, das das Verwaltungshandeln organisch regelte, dabei die Arbeitsweise der Ämter erneuerte und die sog Ergebniskultur förderte; die im Gesetzesvertretenden Dekret Nr 29 vom 03.02.1993²⁸ enthaltenen Bestimmungen über die Organisation der öffentlichen Verwaltung und über die Privatisierung der Arbeitsverhältnisse in der öffentlichen Verwaltung, die den Grundsatz der Trennung der Funktionen der politischen Amtsträger von jenen der Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung einführten und zugleich die Regelung des Arbeitsverhältnisses im Wege der Kollektivvertragsverhandlungen vorsahen.

Das Gesetz über die Lokalautonomien erweiterte die Zuständigkeit des Rechnungshofs in der Rechtsprechung, indem die Bestimmungen über die Haftung der Staatsbediensteten auf die Angestellten und Verwalter der nachgeordneten Gebietskörperschaften ausgedehnt wurden. Auf diese Weise wurde die *interpositio legislatoris* konkretisiert, die, wie bereits

26 Legge 8 giugno 1990, n.142, Ordinamento delle autonomie locali, GA Nr 135 vom 12.06.1990.

27 Legge 7 agosto 1990, n.241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, GA Nr 192 vom 18.08.1990.

28 Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, GA Nr 30 vom 06.02.1990.

angemerkt, von der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs und des Kassationsgerichtshofs als erforderlich erachtet wurde, um eine Rechtsprechungsfunktion des Rechnungshofs gemäß Art 103 Abs 2 Verf zu begründen.

Auch angesichts des beträchtlichen und unaufhaltsamen Privatisierungsprozesses öffentlicher Körperschaften und Verwaltungen auf regionaler oder kommunaler Ebene blieben zu Beginn des neuen Jahrtausends offensichtliche Grenzen für die volle Entfaltung der Gerichtsbarkeit des Rechnungshofs zum Schutz der öffentlichen Gebarung bestehen, insbesondere aufgrund der systematischen Ablehnung vonseiten des Kassationsgerichtshofs von Haftungsklagen zulasten von Verwaltern oder Beschäftigten von öffentlichen Wirtschaftskörperschaften und von Gesellschaften mit einer Beteiligung des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften.

Infolge zahlreicher Klagen, die von den regionalen Staatsanwaltschaften am Rechnungshof wegen erheblicher finanzieller Schäden zum Nachteil der öffentlichen Hand gegen die Verwalter öffentlicher Wirtschaftskörperschaften und Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung erhoben worden waren, änderte der Kassationsgerichtshof 2004 seine Rechtsprechung und bestätigte die Zuständigkeit des Rechnungshofs auch gegenüber den Verwaltern von Aktiengesellschaften mit öffentlichem Kapital. Dabei vertrat der Kassationsgerichtshof die Auffassung, dass das subjektive Kriterium, das die Zuständigkeit des Rechnungshofs mit der öffentlich-rechtlichen Natur der Verwaltung und des Beschäftigten begründete, durch ein objektives Kriterium zu ersetzen sei, das auf der öffentlich-rechtlichen Natur der verwendeten Mittel beruht.

Von einer eingehenderen Untersuchung der oft nicht eindeutigen Tendenzen der Rechtsprechung wird an dieser Stelle zwar abgesehen, jedoch ist festzuhalten, dass mit dem im Gesetzesvertretenden Dekret Nr 175 vom 19.08.2016²⁹ enthaltenen Einheitstext über die Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung die Zuständigkeit des Rechnungshofs auf die privatrechtlichen Gesellschaften beschränkt wurde, die für die Verwaltung öffentlicher Dienste (*in house providing*) eingerichtet wurden und durch die ausschließlich öffentliche Natur ihrer Mitglieder, durch die vorwiegende Ausführung der Tätigkeit zugunsten der Mitglieder selbst und durch das Vorliegen einer Kontrolle gekennzeichnet sind, welche der Kontrolle entspricht, die die

29 Decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, GA Nr 210 vom 08.09.2016.

öffentlichen Körperschaften über die eigenen Dienststellen ausüben (sog ähnliche Kontrolle).

An dieser Stelle ist ein Schritt zurück erforderlich, um an eine wichtige Entscheidung des Kassationsgerichtshofs zu erinnern, die angesichts einer massiven Übertragung der Verwaltung von Tätigkeiten von öffentlichem Interesse an Private die Grenzen der Zuständigkeit des Rechnungshofs weiter ausdehnte, nämlich das Urteil der Vereinigten Sektionen Nr 4511 vom 01.03.2006. Der Kassationsgerichtshof bestätigte hierin die Zuständigkeit des Rechnungshofs gegenüber privaten Empfängern öffentlicher Mittel bei missbräuchlicher Verwendung der Mittel im Vergleich zu den festgelegten öffentlichen Zielsetzungen, wodurch der dem Rechnungshof durch Art 103 Verf zugewiesene Zuständigkeitsbereich erweitert wurde.

Nachdem der Kassationsgerichtshof in dieser Entscheidung festgestellt hatte, dass die Verwaltung immer häufiger außerhalb des Systems der Rechnungslegung und mit davon nicht organisatorisch erfassten Subjekten tätig wird, vertrat er im Wesentlichen die Auffassung, dass sich der Schwerpunkt für die Unterscheidung zwischen der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Zuständigkeit des Rechnungshofs als Gericht von der Natur des Subjekts, das den Schaden verursacht hat, auf die öffentlich-rechtliche Natur der eingesetzten Mittel verlagert habe. Daher definierten nicht die gewählten Instrumente, die öffentlich- oder privatrechtlicher Natur sein können, sondern das objektive Verfolgen öffentlicher Interessen die Zuständigkeit des Rechnungshofs als Gericht.

Schließlich bestätigte der Kassationsgerichtshof die Rechtsprechung des Rechnungshofs, wonach seine Zuständigkeit gemäß Art 103 Abs 2 Verf auch für die Rückerstattung von EU-Beiträgen, die direkt von der EU ausgezahlt und von Privatpersonen unrechtmäßig erhalten oder verwendet wurden, besteht.³⁰

Die Zuständigkeit des Rechnungshofs darf nämlich nicht nur auf den Schaden, den der Staat oder eine andere nationale öffentliche Körperschaft erfahren hat, beschränkt sein, sondern es muss auch der Schaden zu Lasten der EU erfasst werden. Dies ergibt sich aus der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Haftungsklage durch Art 1 Abs 4 Gesetz Nr 20/1994, der in seiner Anwendung keine Ungleichbehandlung aufgrund des supranationalen Charakters der zu schützenden Verwaltung oder der Art des ausgezahlten Beitrags zulässt, da in Anwendung des „Assimilierungsgebots“,

30 Urteil Kassationsgerichtshof Nr 20701/2013.

nach dem die europäischen finanziellen Interessen den nationalen Interessen gleichgestellt werden, die gleichen Maßnahmen gewährleistet werden müssen, die das innerstaatliche Recht zum Schutz derselben Rechtsgüter vorsieht (Art 325 AEUV³¹).

D. Art 103 Verf in Zusammenhang mit den neuen verfassungsrechtlichen Bestimmungen über den Schutz der öffentlichen finanziellen Interessen

Im Zusammenhang mit der strengeren Regelung durch die Einführung des Grundsatzes des ausgeglichenen Haushalts auf Verfassungsebene sowie in Verbindung mit der Auflage der Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung für die gesamte öffentliche Verwaltung wurden dem Rechnungshof weitere Befugnisse zum Schutz der Rechtmäßigkeit und der guten Führung der öffentlichen Verwaltung sowie zur Sicherung der öffentlichen Finanzen übertragen, wobei der Gesetzgeber Haftungsarten, Sanktionen und Verbote typisierte.

Die neue Regelung lässt schlussfolgern, dass die zum öffentlichen Rechnungswesen gehörenden Materien nun richtigerweise und erfreulicherweise als Teil eines organischen Regelwerks identifiziert werden können, das auf den Schutz der Integrität der öffentlichen Haushalte abzielt, auf Verfassungsebene verankert ist und von einem gesetzlichen und ausschließlichen Richter geschützt wird, nämlich dem Rechnungshof, ähnlich wie es im Übrigen für die sog Materienblöcke geschieht, die der ausschließlichen Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts vorbehalten sind.

Abschließend kann festgestellt werden, dass die in der Prozessordnung des Rechnungshofs eingeflossene neuere Gesetzgebung und richterliche Auslegung den Anwendungsbereich von Art 103 Abs 2 Verf, der spätere Maßnahmen im Bereich des öffentlichen Rechnungswesens ermöglicht, erheblich erweitern.

Dies könnte *de lege ferenda* dazu führen, dass weitere Sachverhalte in die Zuständigkeit des Rechnungshofs aufgenommen werden, freilich immer innerhalb des weiten Gebiets der öffentlichen Finanzen.

Der Rechnungshof ist somit in seiner rechtsprechenden Funktion als für die gute Führung der öffentlichen Verwaltung zuständiges Gericht der Garant nicht nur der Rechtmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit, sondern

31 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Version), ABl C 202 vom 07.06.2016.

auch aller anderen verfassungsrechtlich relevanten Interessen, die sich in einer ordnungsgemäßen Finanzverwaltung ausdrücken. Er stellt dabei eine unverzichtbare Ressource sowohl für die Bekämpfung aller Formen der Verschwendung öffentlicher Mittel und deren gerichtlicher Wiedereintreibung als auch zur Abschreckung davon dar. Letztere Funktion lässt sich zwar quantitativ schwer messen, ist aber ein inhärenter Bestandteil der verwaltungsrechtlichen und buchhalterischen Haftung³² und wird durch die kapillare Präsenz des Rechnungshofs auf dem gesamten Staatsgebiet verstärkt.

Diese Rolle wird es dem Rechnungshof ermöglichen, dem Land und der Allgemeinheit einen stetig wirksameren Dienst zu erweisen, indem er das wirtschaftliche und finanzielle Gleichgewicht des gesamten öffentlichen Sektors, die Integrität der öffentlichen Ressourcen und letztlich die gute Führung der öffentlichen Verwaltung garantiert, wie der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil Nr 60/2013 klar festgestellt hat.

V. Die beratende Funktion

A. Der Rechtsrahmen

Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen weisen den Rechnungshof nicht als Träger von Beratungsfunktionen aus, welche durch Art 100 Abs 1 Verf ausdrücklich dem Staatsrat als „Beratungsorgan in juristischen und verwaltungsrechtlichen Fragen und Organ für den Schutz der Gerechtigkeit in der Verwaltung“³³ zugewiesen ist.

Eine eingeschränkte beratende Funktion wurde dem Rechnungshof jedoch immer schon zugestanden, zumindest bei Änderungen der geltenden Vorschriften auf dem Gebiet der Vermögensverwaltung und der allgemeinen Rechnungsführung des Staates³⁴ oder bei Vorschlägen für Bestimmun-

32 Dazu Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 371/1998.

33 Der Originaltext lautet: „organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione“.

34 Siehe Art 88 KD vom 18.11.1923, Nr 2440, Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440, Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, GA Nr 275 vom 23.11.1923.

gen im Bereich der Organisation und zu den Aufgaben des Rechnungshofs selbst.³⁵

Eine bedeutende Ausweitung der beratenden Funktion erfolgte durch die Zuerkennung wichtiger Aufgaben hinsichtlich der Koordinierung der öffentlichen Finanzen, der Überprüfung der Einhaltung des Grundsatzes des ausgeglichenen Haushalts durch Gemeinden, Provinzen, Metropolstädte und Regionen sowie in Bezug auf den internen Stabilitätspakt und die Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft Italiens bei der EU. Der Gesetzgeber sah nämlich in Art 7 Abs 8 Gesetz Nr 131 vom 05.06.2003³⁶ vor, dass die nachgeordneten Gebietskörperschaften zum Zwecke der ordnungsgemäßen Finanzverwaltung und der Wirksamkeit und Effizienz des Verwaltungshandelns Stellungnahmen zu Fragen des öffentlichen Rechnungswesens einholen können.

B. Die jüngsten gesetzlichen Entwicklungen

In diesem Zusammenhang soll auch auf das Gesetz Nr 238 vom 23.12.2021³⁷ mit Bestimmungen zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus der Mitgliedschaft Italiens bei der Europäischen Union ergeben (Europagesetz 2019-2020) verwiesen werden, dessen Art 46 in Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität-VO³⁸ neue Bestimmungen zur beratenden Funktion des Rechnungshofs für den Zweck der wirksamen Überwachung und Kontrolle der Maßnahmen der EU im Programmplanungszeitraum 2021-2027 einführt.

Es wurde nämlich vorgesehen, dass der Rechnungshof in seiner beratenden Funktion im Rahmen der vom gesamtstaatlichen Wiederaufbaufonds zugewiesenen Mittel und der dazu ergänzend zur Verfügung gestellten Mittel Stellungnahmen in „Angelegenheiten des öffentlichen Rechnungswesens

35 Siehe Art 1 KD vom 09.02.1939, Nr 273, Regio Decreto-Legge 9 febbraio 1939, n.273, Disposizioni circa i provvedimenti legislativi riguardanti l'ordinamento e le funzioni del Consiglio di Stato o della Corte dei conti, GA Nr 47 vom 25.02.1939.

36 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 10.06.2023.

37 Legge 23 dicembre 2021, n.238, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020, GA Nr 12 vom 17.01.2022.

38 Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl 2021 L 57/17 ff.

bei Sachverhalten mit einem Gesamtwert von mindestens einer Million Euro“ abgibt.

Auch wenn die neue Bestimmung im Hinblick auf das verfolgte Ziel zu begrüßen ist, nämlich für einen ordnungsgemäßen Neustart des Landes nach der Pandemie zu sorgen, so weist sie doch einige problematische Aspekte auf und zwar hinsichtlich jenes Teils, in dem sie erstmals mit einer innovativen Bestimmung den Gegenstand der Stellungnahme als einen konkreten Fall definiert.

In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass der Beitrag des Rechnungshofs idR einzig und allein in der korrekten Auslegung der Grundsätze, Vorschriften und Rechtsinstitute des öffentlichen Rechnungswesens bestehen sollte, wobei jegliche Form der Mitverwaltung oder Mitbestimmung ausgeschlossen ist, die mit der die Gerichtsbarkeit kennzeichnende Neutralität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit unvereinbar ist.

Wäre dies nicht der Fall, würde über die offensichtliche Verletzung des verfassungsmäßig der Verwaltung vorbehaltenen Bereichs hinaus in die Zuständigkeitsbereiche anderer Institutionen eingegriffen, allen voran des Staatsrats, der in Ausübung seiner beratenden Funktion zur Rechtmäßigkeit und Angemessenheit des Verwaltungshandelns Stellung zu nehmen hat, sowie der Staatsadvokatur, der das Gesetz³⁹ die Aufgabe zuweist, die Verwaltungen in bestimmten, ihr vorgelegten Fragen rechtlich zu beraten.

VI. Organisation

Die Ausübung der komplexen Aufgaben, die dem Rechnungshof übertragen wurden, erfordert eine entsprechende Organisation auf zentraler und regionaler Ebene.

39 Regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, Approvazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, GA Nr 286 vom 12.12.1933; Legge 3 aprile 1979, n. 103, Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, GA Nr 88 vom 09.04.1979.

A. Der Präsident

An der Spitze des Rechnungshofs steht der Präsident, der gemäß Gesetz Nr 202 vom 21.07.2000⁴⁰ vom Ministerrat unter den Angehörigen des Richterstandes des Rechnungshofes selbst ernannt wird, die mindestens drei Jahre lang tatsächlich leitende Funktionen oder gleichwertige Funktionen in nationalen Verfassungsorganen oder in Institutionen der EU ausgeübt haben. Nach seiner Ernennung kann der Präsident nicht mehr aus dem Amt entfernt werden, aus dem er durch freiwilligen Rücktritt oder aufgrund der Altersgrenze ausscheidet.

Er führt den Vorsitz in den Vereinigten Kontroll- und Rechtsprechungssektionen sowie in der Sektion für die Autonomien und ist für die institutionelle Information und Kommunikation zuständig.

Der Präsident bedient sich für die Überwachungs- und Sicherheitsdienste, für den Beistand bei den Verhandlungen sowie für die Abwicklung repräsentativer Aufgaben eines Kabinettschefs, dem Präsidium unterstellter Richter und Staatsanwälte, der Führungskraft des Kabinettsbüros sowie des diesem zugewiesenen Personals, ebenso der anderen unterstützenden Dienststellen und der Carabinieri-Einheit am Rechnungshof.

Mit dem Gesetz Nr 45 vom 26.02.2004⁴¹ wurde das Amt eines Vizepräsidenten geschaffen, der einerseits die Aufgaben eines Sektionspräsidenten wahrnimmt, andererseits den Präsidenten unterstützt und diesen bei Abwesenheit oder Verhinderung vertritt.

Der Präsident des Rechnungshofs übt unbeschadet sonstiger in Gesetzen oder Verordnungen vorgesehener Befugnisse als Leitungsorgan die Funktionen der politisch-institutionellen Ausrichtung aus und weist zu diesem Zweck dem Generalsekretär und den für die Zuständigkeitsbereiche verantwortlichen Führungskräften der ersten Ebene finanzielle Mittel zu.

Der Generalsekretär, der an der Spitze der Verwaltungsorganisation steht, ist für die Koordinierung und Verwaltung der personellen, finanziellen und instrumentellen Ressourcen des Rechnungshofs zuständig.

40 Legge 21 luglio 2000, n. 202, Disposizioni in materia di nomina del Presidente della Corte dei conti, GA Nr 171 vom 24.07.2000.

41 Legge 26 febbraio 2004, n. 45, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, recante disposizioni urgenti per il funzionamento dei tribunali delle acque, nonché interventi per l'amministrazione della giustizia, GA Nr 48 vom 27.02.2004.

B. Der Präsidialrat

Die richterliche Zusammensetzung des Rechnungshofs erfordert ein Selbstverwaltungsorgan der Gerichtsbarkeit. Zu diesem Zweck wurde durch Art 10 Gesetz Nr 117 vom 13.04.1988⁴² igF⁴³ der Präsidialrat eingerichtet.

Der Präsidialrat besteht aus:

- dem Präsidenten des Rechnungshofs, der den Vorsitz führt;
- dem Generalstaatsanwalt am Rechnungshof;
- dem Vizepräsidenten des Rechnungshofs oder in dessen Vertretung dem dienstältesten Sektionspräsidenten;
- vier Mitgliedern, von denen zwei von der Abgeordnetenkommission und zwei vom Senat der Republik mit der absoluten Mehrheit ihrer jeweiligen Mitglieder unter den ordentlichen Universitätsprofessoren für Rechtswissenschaften und unter Rechtsanwälten mit zwanzigjähriger Berufserfahrung gewählt werden;
- aus vier Mitgliedern, die von den Angehörigen des Richterstandes des Rechnungshofs aus ihrer Mitte gewählt werden und die sich verhältnismäßig auf die verschiedenen Funktionsstufen verteilen, die auf der Grundlage des zum 01.01. des jeweiligen Wahljahrs bestehenden Stellenplans ermittelt wird.

Der Rat ist zuständig für alle Fragen iZm mit der Ausübung des Amtes eines Richters und eines Staatsanwalts am Rechnungshof, den Verfahren für den Zugang zur Laufbahn, der Zuweisung des Dienstsitzes und der Versetzungen, der Beförderungen sowie für die Disziplinarverfahren.

C. Die zentrale Organisation

Der Rechnungshof ist auf dem gesamten Staatsgebiet vertreten.

42 Legge 13 aprile 1988, n.117, Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati, GA Nr 88 vom 15.04.1988.

43 Art 10 Gesetz Nr 117/1988 wurde durch Art 1 Abs 1 GvD Nr 62 vom 07.02.2006 (Decreto legislativo 7 febbraio 2006, n.62, Modifica della disciplina concernente l'elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, a norma dell'articolo 2, comma 17, della legge 25 luglio 2005, n. 150, GA Nr 52 vom 03.03.2006) und durch Art 11 Gesetz Nr 15/2009 geändert.

Die Ämter der zentralen Sektionen befinden sich in Rom, jene der regionalen Sektionen in den Hauptstädten der Regionen und der autonomen Provinzen Trient und Bozen.

Die zentrale Organisation sieht für die Ausübung der Kontrollfunktion die Vereinigten Kontrollsektionen und die weiteren zentralen Kontrollsektionen vor, auf die bereits hingewiesen wurde. Die rechtsprechende Funktion wird durch die Vereinigten Sektionen und die drei Berufungssektionen ausgeübt. Erstere entscheiden über Grundsatzfragen und über Zuständigkeitskonflikte, letztere über Berufungen gegen die Urteile der regionalen Rechtsprechungssektionen.

D. Die Organisation auf regionaler Ebene

Auf regionaler Ebene nimmt der Rechnungshof Kontroll-, Rechtsprechungs- und Beratungsfunktionen wahr.

Die Kontroll- und Beratungsfunktionen werden von den regionalen Kontrollsektionen wahrgenommen, die sich aus einem Sektionspräsidenten und mindestens drei Richtern zusammensetzen.

Die Rechtsprechungsfunktionen werden durch die Rechtsprechungssektionen wahrgenommen, die unter Mitwirkung eines Sektionspräsidenten und zweier Richter entscheiden. Diese sind für die Verfahren über die verwaltungsrechtliche Haftung, für die Rechnungslegungsverfahren sowie für Verfahren in Rentensachen zuständig.

An jedem regionalen Sitz ist eine regionale Staatsanwaltschaft eingerichtet, die die Aufgaben eines Staatsanwalts wahrnimmt und für die Vorermittlungen im Hinblick auf die mögliche Erhebung der Haftungsklage zuständig ist.

VII. Schlussfolgerungen

Zum Abschluss der Ausführungen kann behauptet werden, dass die Rolle des Rechnungshofs heute wichtiger denn je ist, zumal sie darauf abzielt, die Interessen der Allgemeinheit im Hinblick auf die ordnungsgemäße Verwendung der öffentlichen Mittel zu gewährleisten, um die Qualität und Quantität der Dienste und der Leistungen sicherzustellen, die zur Erfüllung der Rechte der Bürger erforderlich sind.

Der Rechnungshof spielt eine zentrale Rolle für die Rechtmäßigkeit im Finanzbereich und tritt nicht nur als Hüter des ausgeglichenen Haushaltes,

sondern auch als Bewahrer grundlegender, in der Verfassung ausdrücklich verankerter und vom Verfassungsgerichtshof ausgestalteter Prinzipien auf, und zwar der Grundsätze der guten Führung der öffentlichen Verwaltung, der Effektivität der sozialen Rechte, der angemessenen Zuweisung von Ressourcen und der damit verbundenen Kontrolle über die öffentlichen Ausgaben, dem Gleichgewicht zwischen den Generationen, dem Haushalt als öffentliches Gut und dem Schutz der Interessen der Allgemeinheit.

Darüber hinaus fungiert der Rechnungshof aus europäischer Sicht als neutrale und unparteiische Institution, die auch für die Überwachung der ordnungsgemäßen Verwendung der beträchtlichen Mittel zuständig ist, die von der EU zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie bereitgestellt werden.

Die europäische Rolle des Rechnungshofs betrifft nicht nur Kontrollfunktionen, sondern auch die Rechtsprechung, wenn die Verletzung von Rechnungslegungsvorschriften zu einer *mala gestio* führt, die einen Schaden zum Nachteil der öffentlichen Hand einschließlich der finanziellen Interessen der EU verursacht.

Schlussendlich kann behauptet werden, dass der Rechnungshof in seiner über 160-jährigen Geschichte immer auf die sich wandelnden Bedürfnisse der Allgemeinheit reagiert hat und nach wie vor ein unersetzliches Element für das Funktionieren der republikanischen Staatsform darstellt.